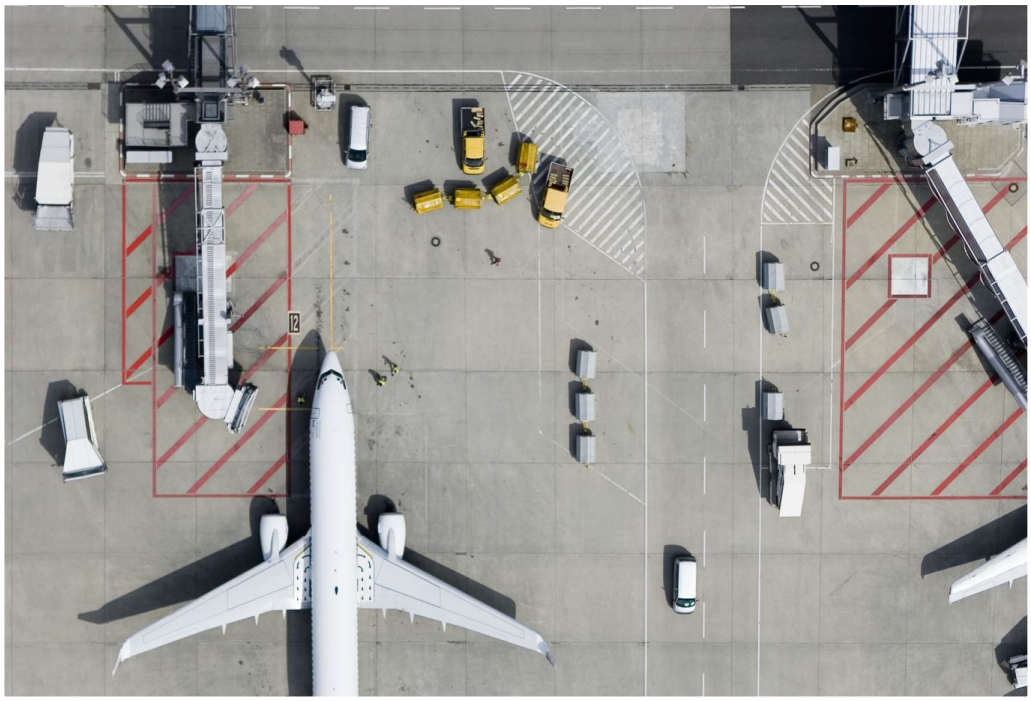
Opracowanie dotyczące określenia modelu zarządzania operacyjnego zmodernizowanego lotniska Krywlany w Białymstoku wraz ze strukturą przepływów finansowych w zakresie prowadzonej działalności



Dokument poufny

CKSP

Białystok-Warszawa, grudzień 2020

Przedmiot umowy

1.Przedmiotem umowy jest wykonanie niniejszego opracowania dotyczącego określenia modelu zarządzania operacyjnego zmodernizowanego lotniska Krywlany w Białymstoku wraz ze strukturą przepływów finansowych w zakresie prowadzonej działalności.

2. Zakres merytoryczny opracowania, tutuły rozdziałów oraz ich kolejność podytkowana jest umową i obejmuje m.in. następujące zagadnienia:

1)Ocenę prawną dotyczącą:

a) powierzenia zarządzania operacyjnego lotniskiem w kontekście ustawy o samorządzie gminnym oraz wymagań określonych w ustawie Prawo lotnicze i Prawo zamówień publicznych,

b) konkurencyjności działalności lotniczej prowadzonej przez organa władzy publicznej, która może być prowadzona przez podmioty prywatne w kontekście przepisów o ochronie konkurencji i konsumentów i zwalczaniu nieuczciwej konkurencji.

2)Opis najbardziej optymalnych zgodnych z przepisami form organizacyjnych możliwych do zastosowania w zarządzaniu operacyjnym lotniskiem Krywlany wraz z analizą zawierającą prognozę kosztów wdrożenia modelu, prognozę możliwych przychodów, prognozę kosztów bieżącego funkcjonowania lotniska i prognozę wyniku finansowego, wraz ze wskazaniem mocnych i słabych stron modelu oraz ewentualnych ryzyk i zagrożeń.

3)Porównanie i wskazanie najbardziej korzystnych, wdrożonych i funkcjonujących modeli zarządzania operacyjnego lotniskami, wraz z wyborem optymalnej opcji modelu zarządzania operacyjnego dla lotniska Krywlany.

4)Szczegółowy plan wdrożenia i finansowania wybranego i skonsultowanego z Zamawiającym modelu docelowego zarządzania operacyjnego dla lotniska Krywlany w zakresie:

a) niezbędnego zatrudnienia personelu, ze wskazaniem wymagań odnośnie doświadczenia i kwalifikacji,

b) przychodów – wg możliwych źródeł dochodów lotniczych i pozalotniczych,

c)kosztów bieżącego funkcjonowania- z precyzyjnie przedstawionymi założeniami, przepływów finansowych pomiędzy zarządzającym a Miastem,

d)efektywności wybranego modelu zarządzania,

e) analizy i oceny ryzyka prawno-podatkowego związanego z dokonywaniem rozliczeń finansowych w wybranym modelu, w tym podatku VAT,

f) sposobu finansowania wybranego modelu, w tym wskazanie źródła środków, z których możliwe będzie finansowanie funkcjonowania,

g) sposobu dokonywania rozliczeń, w tym przychodów i kosztów zarówno w zakresie bieżącego utrzymania i funkcjonowania lotniska, potencjalnych nakładów na rozbudowę, przebudowę lub modernizację istniejącej infrastruktury lotniska, z uwzględnieniem dotychczas poniesionych nakładów i dokonanych rozliczeń,

h) odniesienia sposobu finansowania do przepisów dotyczących udzielania pomocy publicznej i ustawy o podatku VAT,

i)zasad dysponowania składnikami majątkowymi,

j) analizy i oceny ryzyka wystąpienia elementów pomocy publicznej.

5)Harmonogram realizacji wybranego modelu zarządzania.

6)Analizę potrzeb w zakresie tworzenia nowej infrastruktury dla wybranego modelu zarządzania.

7)Zasady współpracy z dotychczasowym dzierżawcą, poddzierżawcami, użytkownikami lotniska wraz z analizą i oceną potencjalnych ryzyk z tym związanych, a także wskazanie zakresu niezbędnych do opracowania i zawarcia umów oraz ewentualnego przygotowania projektów innych wymaganych prawem aktów prawnych.

8)Wnioski końcowe.

Zastrzeżenie

Niniejsze opracowanie zostało przygotowana na podstawie umowy z dnia 28 lipca 2020 r. pomiędzy Miastem Białystok, a Centrum Kształcenia Sektora Publicznego CKSP Sp. z o.o.

Opracowanie nie jest pisane zgodnie ze standardami pisania prac naukowych, należy je traktować jako opracowanie branżowe-eksperckie.

Prezentowane w niniejszym opracowaniu rezultaty analizy są wynikiem zastosowanej metodyki i podejścia CKSP Sp. z o.o. oraz stanu wiedzy na dzień przeprowadzenia analizy. Opracowanie zostało przygotowana w konkretnym stanie prawnym i rynkowym i w związku z powyższym CKSP Sp. z o.o. nie gwarantuje, iż

informacje w nim zawarte pozostaną aktualne w przypadku zmiany okoliczności rynkowych lub stanu prawnego. Jednocześnie nadmieniamy, że w wybranych przypadkach otrzymane wyniki zależą od indywidualnej, subiektynej oceny. Stąd też nie można wykluczyć, że ktoś inny przeprowadzając analizę, przedstawiłby odmienne wnioski.

Wykonawca zastrzega, iż inne niewskazane przez Zamawiającego fakty i okoliczności mogą prowadzić do powstania odmiennych rekomendacji, niż określone w opinii albo powodować zdarzenia prawne odmiennie kwalifikujące fakty.

Niniejsze opracowanie zostało przygotowana na zlecenie Miasta Białystok, tym samym CKSP Sp. z o.o. nie przyjmuje odpowiedzialności wobec jakiejkolwiek osoby trzeciej, która będzie wykorzystywać opracowanie, bądź też uzyska dostęp do opracowania.

**w „Spisie treści" na końcu tekstów tytułów rozdziałów, które powinny być przedmiotem opracowania zgodnie z umową pomiędzy Miastem Białystok, a Centrum Kształcenia Sektora Publicznego CKSP Sp. z o.o., dla ułatwienia, zostały umieszczone odniesienia do numerów rozdziałów we wspomnianej umowie.*

Opracowanie zrealizowane zostało przy współpracy Ekspertów w składzie:

- Karol Halicki;
- Włodzimierz Dzierżanowski;
- Jerzy Kuprianowicz;
- Paweł Lubecki;
- Rafał Orłowski;
- Tomasz Balcerzak.

Spis treści

SPIS LITERATURY 7

Akty prawne: 7
Opracowania i publikacje: 7
Podstawowe pojęcia 12

WSTĘP 13

Wzrost znaczenia przychodów z działalności komercyjnej. 13
Miasteczka lotniskowe. 14
Trzy modele relacji właściciel – zarządzający. 14
Własność i zarządzanie. 15
Zarządzanie i inwestycje (BOT – build, operate and transfer). 15
Kontrakt na zarządzanie-model rekomendowany dla lotniska w Białymstoku. 16
Stan istniejący 17
Stan prawny 22
Istniejąca infrastruktura techniczna 23
Szczegółowe właściwości funkcjonalno-użytkowe wyrażone we wskaźnikach powierzchniowo-kubaturowych 25
Inne powierzchnie-przeszkody lotnicze 31
Obszar ciążenia, analiza portów konkurencyjnych oraz SWOT lotniska Białystok-Krywlany 32
Prognoza ruchu lotniczego 39
Lotniska regionalne w Polsce 58

1. OCENA PRAWNA DOTYCZĄCA: POWIERZENIA ZARZĄDZANIA OPERACYJNEGO LOTNISKIEM W KONTEKŚCIE USTAWY O SAMORZĄDZIE GMINNYM ORAZ WYMAGAŃ OKREŚLONYCH W USTAWIE PRAWO LOTNICZE I PRAWO ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH (1A) 61

1.1. Zarządzający lotniskiem 61
1.1.1. Obowiązki zarządzającego lotniskiem 62
1.1.2. Certyfikacja 65
1.1.3. Zezwolenie na zarządzanie lotniskiem 67
1.2. Zlecanie przez gminy usług w zakresie zarządzania nieruchomościami komunalnymi spółkom prawa handlowego tworzonym przez te gminy - zamówienia in house. 70

2. OCENA PRAWNA DOTYCZĄCA KONKURENCYJNOŚCI DZIAŁALNOŚCI LOTNICZEJ PROWADZONEJ PRZEZ ORGANA WŁADZY PUBLICZNEJ, KTÓRA MOŻE BYĆ PROWADZONA PRZEZ PODMIOTY PRYWATNE W KONTEKŚCIE PRZEPISÓW O OCHRONIE KONKURENCJI I KONSUMENTÓW I ZWALCZANIU NIEUCZCIWEJ KONKURENCJI (1B) 75

2.1. Udzielnie zamówienia spółce jako podmiotowi in-house lub innej podstawie zastosowania trybu z wolnej ręki 81
2.2. Konkluzja 83

3. OPIS NAJBARDZIEJ OPTYMALNYCH ZGODNYCH Z PRZEPISAMI FORM ORGANIZACYJNYCH MOŻLIWYCH DO ZASTOSOWANIA W ZARZĄDZANIU OPERACYJNYM LOTNISKIEM KRYWLANY WRAZ Z ANALIZĄ ZAWIERAJĄCĄ PROGNOZĘ KOSZTÓW WDROŻENIA MODELU, PROGNOZĘ MOŻLIWYCH PRZYCHODÓW, PROGNOZĘ KOSZTÓW BIEŻĄCEGO FUNKCJONOWANIA LOTNISKA I PROGNOZĘ WYNIKU FINANSOWEGO, WRAZ ZE WSKAZANIEM MOCNYCH I SŁABYCH STRON MODELU ORAZ EWENTUALNYCH RYZYK I ZAGROŻEŃ (2). 84

3.1. Własność komunalna a wolny rynek i ład korporacyjny 87
3.2. Formy organizacyjne podmiotów wg Prawa lotniczego 90
3.3. Propozycja wstępnego budżetu 93

4. PORÓWNANIE I WSKAZANIE NAJBARDZIEJ KORZYSTNYCH, WDROŻONYCH I FUNKCJONUJĄCYCH MODELI ZARZĄDZANIA OPERACYJNEGO LOTNISKAMI, WRAZ Z WYBOREM OPTYMALNEJ OPCJI MODELU ZARZĄDZANIA OPERACYJNEGO DLA LOTNISKA KRYWLANY (3) 107

4.1. Analiza benchmarkingowa 108
4.1.1. Lotnisko Wallmühle Airport (Atting) (Niemcy) 108
4.1.2. Lotnisko Bayreuth / Bindlacher Berg Airport (Niemcy) 110

4.1.3. Lotnisko Burg Feuerstein Airport (Niemcy) *113*
4.1.4. Lotnisko Ørland Airport (Norwegia) *114*
4.1.5. Case lotniska Straubing-Wallmühle jako wzorzec dla rozwoju lotniska Białystok-Krywlany *116*
4.2. Rekomendowany model 117

5. NIEZBĘDNE ZATRUDNIENIE PERSONELU, ZE WSKAZANIEM WYMAGAŃ ODNOŚNIE DOŚWIADCZENIA I KWALIFIKACJI (4A). 119

5.1. Służba portu lotniczego 121
5.2. Służba ratowniczo-gaśnicza 121
5.3. Służba ochrony lotniska 123
5.4. Służby żeglugi powietrznej 128
5.5. Wymagania techniczno-organizacyjne (służby lotniskowe) – aspekt finansowy 129
5.6. Opłaty lotnicze (za czynności urzędowe ULC) – możliwości zmian 130
5.7. Pozostałe koszty 131
5.8. Koszty handlingu 132

6. PRZYCHODY – WG MOŻLIWYCH ŹRÓDEŁ DOCHODÓW LOTNICZYCH I POZALOTNICZYCH (4B). 132

6.1. Propozycja Taryf opłat lotniskowych w Porcie Lotniczym Krywlany 134

7. KOSZTY BIEŻĄCEGO FUNKCJONOWANIA- Z PRECYZYJNIE PRZEDSTAWIONYMI ZAŁOŻENIAMI, PRZEPŁYWÓW FINANSOWYCH POMIĘDZY ZARZĄDZAJĄCYM A MIASTEM (4C). 146

8. EFEKTYWNOŚĆ WYBRANEGO MODELU ZARZĄDZANIA (4D). 146

8.1. Potencjalne formy organizacyjno-prawne prowadzenia działalności komunalnej 148
8.2. Partnerstwo publiczno-prywatne (PPP) 156
8.2.1. Korzyści i zagrożenia współpracy w ramach PPP *157*
8.2.2. Wybrane zalety i wady wynikające ze współpracy w ramach PPP *159*
8.3. Spółki kapitałowe jednostek samorządu terytorialnego 159
8.4. Wady i zalety spółek prawa handlowego 165
8.5. Podobieństwa i różnice w funkcjonowaniu spółki z o.o. i spółki akcyjnej 167
8.6. Spółki w organizacji i docelowe 168
8.7. Organy spółek 168
8.8. Podobieństwa i różnice pomiędzy spółką z o.o., akcyjną i projektowaną prostą spółką akcyjną 171
8.9. Przekształcenie spółki z o.o. w spółkę akcyjną 174

9. ANALIZA I OCENY RYZYKA PRAWNO-PODATKOWEGO ZWIĄZANEGO Z DOKONYWANIEM ROZLICZEŃ FINANSOWYCH W WYBRANYM MODELU, W TYM PODATKU VAT (4E). 176

9.1. Odpowiedzialność dzierżawcy za podatek od nieruchomości 176
9.2. Stan faktyczny (założenia) 178
9.3. Zasady opodatkowania VAT nieruchomości zabudowanych 179
9.4. Aport lotniska do spółki celowej 180
9.5. Dzierżawa Lotniska przez Miasto na rzecz Spółki 183
9.6. Analiza sposobów finansowania Spółki przez Miasto w kontekście VAT 183
9.7. Podstawa prawna 184

10. SPOSÓB FINANSOWANIA WYBRANEGO MODELU, W TYM WSKAZANIE ŹRÓDŁA ŚRODKÓW, Z KTÓRYCH MOŻLIWE BĘDZIE FINANSOWANIE FUNKCJONOWANIA (4F). 186

10.1. Determinanty finansowania wydatków inwestycyjnych jednostek sektora finansów publicznych 186
10.2. Mechanizm kompensaty kosztów 192
10.3. Spółki komunalne 193
10.4. Dopłaty do spółki 194
10.5. Dodatkowe umowy ze spółką o świadczenie usługi statutowej 195
10.6. Najkorzystniejsze rozwiązanie 195

11. SPOSÓB DOKONYWANIA ROZLICZEŃ, W TYM PRZYCHODÓW I KOSZTÓW ZARÓWNO W ZAKRESIE BIEŻĄCEGO UTRZYMANIA I FUNKCJONOWANIA LOTNISKA, POTENCJALNYCH NAKŁADÓW NA ROZBUDOWĘ, PRZEBUDOWĘ LUB MODERNIZACJĘ ISTNIEJĄCEJ INFRASTRUKTURY LOTNISKA, Z UWZGLĘDNIENIEM DOTYCHCZAS PONIESIONYCH NAKŁADÓW I DOKONANYCH ROZLICZEŃ (4G). 196

11.1. Źródła finansowania działalności spółki komunalnej 199
11.1.1 Kapitał własny 199
11.1.2. Nadwyżka operacyjna 200
11.1.3. Finansowanie bankowe 200
11.1.4. Leasing operacyjny i finansowy 201
11.1.5. Finansowanie kapitałowe (z udziałem inwestora finansowego) 201
11.1.6. Europejski Bank Inwestycyjny 202
11.1.7. Dotacje i pożyczki WFOŚiGW i NFOŚiGW 203
11.2. Problem spółek komunalnych ze zdolnością kredytową 203
11.3. Podsumowanie 206

12. ODNIESIENIE SPOSOBU FINANSOWANIA DO PRZEPISÓW DOTYCZĄCYCH UDZIELANIA POMOCY PUBLICZNEJ I USTAWY O PODATKU VAT (4H). 206

13. ZASADY DYSPONOWANIA SKŁADNIKAMI MAJĄTKOWYMI (4I). 217

14. ANALIZA I OCENA RYZYKA WYSTĄPIENIA ELEMENTÓW POMOCY PUBLICZNEJ (4J). 219

14.1. Analiza konkurencji 219
14.1.1. Rynek właściwy produktowo 220
14.1.2. Rynek właściwy geograficznie 222
14.1.3. Rynek właściwy czasowo 223
14.2. Kryteria dopuszczalności pomocy państwa dla portów lotniczych 224
14.2.1. Ocena dopuszczalności pomocy ze względu na jej przeznaczenie 224
14.2.2. Pomoc państwa dla portów lotniczych i związana z działalnością portów lotniczych. 226
14.3. Pomoc związana z budową nowego portu lotniczego 229
14.4. Pomoc inwestycyjna przeznaczona na rozbudowę infrastruktury portu lotniczego 231
14.5. Pomoc inwestycyjna przeznaczona na dostosowanie do wymogów środowiskowych i bezpieczeństwa 233
14.6. Pomoc na promocję i rozwój portu lotniczego poprzez uruchomienie nowych połączeń, zwiększenie częstotliwości połączeń istniejących lub zwiększenie liczby obsługiwanych pasażerów 235
14.7. Podsumowanie 236

15. HARMONOGRAM REALIZACJI WYBRANEGO MODELU ZARZĄDZANIA (5). 237

15.1. Pożądane inwestycje zapewniające osiągnięcie maksymalnych, możliwych do osiągnięcia parametrów lotniska. 237
15.2. Rekomendacje w zakresie usunięcia przeszkód terenowych-lasu 242

16. ANALIZA POTRZEB W ZAKRESIE TWORZENIA NOWEJ INFRASTRUKTURY DLA WYBRANEGO MODELU ZARZĄDZANIA (6). 251

16.1. Rekomendacje 263

17. ZASADY WSPÓŁPRACY Z DOTYCHCZASOWYM DZIERŻAWCĄ, PODDZIERŻAWCAMI, UŻYTKOWNIKAMI LOTNISKA WRAZ Z ANALIZĄ I OCENĄ POTENCJALNYCH RYZYK Z TYM ZWIĄZANYCH, A TAKŻE WSKAZANIE ZAKRESU NIEZBĘDNYCH DO OPRACOWANIA I ZAWARCIA UMÓW ORAZ EWENTUALNEGO PRZYGOTOWANIA PROJEKTÓW INNYCH WYMAGANYCH PRAWEM AKTÓW PRAWNYCH (7). 264

17.1. Ogólne zasady współpracy z użytkownikami lotnisk 264
17.2. Rekomendacje w zakresie współpracy z obecnymi użytkownikami lotniska. 266

18. WNIOSKI KOŃCOWE ORAZ REKOMENDACJE (8). 268

18.1 Rekomendacje 272

ZAŁĄCZNIKI 282

Załącznik 1. Opinia prawna dotycząca powierzenia zadań zarządzania lotniskiem przez miasto Białystok spółce komulanej opracowana przez Grupę Doradczą Sienna Sp. z o.o. 282
Załącznik 2. Opinia prawna dotycząca opodatkowania VAT transferu lotniska do spółki celowej opracowana przez JKDP Kancelaria Doradztwa Podatkowego. 282
Załącznik 3. Propozycja aktu założycielskiego spółki -tekst jednolity umowy spółki z .o.o. dla lotniska Białystok-Krywlany. 282

Spis literatury

Opinia została opracowana w oparciu o m.in.:

Akty prawne:

1) ustawa z dnia 29 stycznia 2004r. Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz.U. z 2019r. poz. 1843 ze zm.);
2) ustawa z dnia 23 kwietnia 1964r. Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2019r., poz. 1145 ze zm.);
3) ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (t.j. Dz.U. z 2019r. poz. 505);
4) ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2019r. poz. 869);
5) ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (t.j. Dz.U. z 2019r. poz. 712);
6) ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2019r. poz. 506 ze zm.);
7) ustawa o publicznym transporcie zbiorowym z dnia 16 grudnia 2010r. (Dz.U z 2019r. poz. 2475);
8) Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana, Dz. Urz. UE C 326/47 z 26.10.2012r.);
9) dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylająca dyrektywę 2004/18/WE (Dz. Urz. UE L 94/65 z 28.3.2014 r.);
10) dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/25/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych, uchylająca dyrektywę 2004/17/WE (Dz. Urz. UE L 94/243 z 28.3.2014 r.);

Opracowania i publikacje:

1) J. Baehr, T. Czajkowski, W. Dzierżanowski, T. Kwieciński, W. Łysakowski, Prawo zamówień publicznych. Komentarz, Warszawa 2007;
2) W. Dzierżanowski, J. Jerzykowski, M. Stachowiak, Prawo zamówień publicznych. Komentarz, wyd. VII Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., Warszawa 2018;

3) W. Dzierżanowski, Ochrona konkurencji w Prawie zamówień publicznych, Warszawa 2012;
4) M. Jaworska (red.), Prawo zamówień publicznych. Komentarz 2019, Legalis;
5) A. Kowalczyk, A. Szymańska, Zamówienia sektorowe. Komentarz, Warszawa 2011;
6) A. Sołtysińska, Europejskie prawo zamówień publicznych. Komentarz, Kraków 2006;
7) Ekspertyza prawno-ekonomiczna dotycząca rozwoju lotniska w Gliwicach, Gliwice 2010.
8) M. Szydło, Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz, Warszawa 2008;
9) J. Zięty, Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz, C.H. Beck 2012 r.,
10) Opinia UZP Zlecanie przez gminy usług w zakresie zarządzania nieruchomościami komunalnymi spółkom prawa handlowego tworzonym przez te gminy - zamówienia in house, www.uzp.gov.pl;
11) K. Trojanowski Funkcjonowanie spółek komunalnych – miasto jako przedsiębiorca Municipal companies" activity – city as an enterpreneur, Zeszyty Naukowe WSEI seria: EKONOMIA, 6(1/2013), s. 245-262, Wyższa Szkoła Ekonomii i Innowacji w Lublinie;
12) A. Jurkowska, Stosowanie reguł konkurencji wobec zarządzających portami lotniczymi w świetle doświadczeń orzeczniczych w UE i w Polsce, w. Usługi portów lotniczych w Unii Europejskiej i w Polsce a prawo konkurencji i regulacje lotniskowe Praca zbiorowa pod redakcją Filipa Czernickiego i Tadeusza Skocznego, Warszawa 2010;
13) T. Skoczny, Prewencyjna kontrola koncentracji w sektorze usług portów lotniczych, w. Usługi portów lotniczych w Unii Europejskiej i w Polsce a prawo konkurencji i regulacje lotniskowe Praca zbiorowa pod redakcją Filipa Czernickiego i Tadeusza Skocznego, Warszawa 2010;
14) M. Gołaszewski, Jak sfinansować inwestycje w spółce komunalnej przynoszącej straty?, w: Pismo Samorządu Terytorialnego Wspólnota, Warszawa 2019, https://wspolnota.org.pl/news-rankingi/finansowanie-inwestycji-w-spolkach-komunalnych , dostęp 03.12.2020.
15) M. Gołaszewski, Raport: Finansowanie inwestycji w spółkach komunalnych („Wspólnota" nr 4 z 2019 r.), Warszawa 2019;

16) F. Czernicki, T. Skoczny, Usługi portów lotniczych w Unii Europejskiej i w Polsce a prawo konkurencji i regulacje lotniskowe, Praca zbiorowa pod redakcją Filipa Czernickiego i Tadeusza Skocznego, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2010;
17) Program funkcjonalno-użytkowy, Przebudowa i rozbudowa lotniska wraz z budową i przebudową niezbędnej infrastruktury technicznej na lotnisku Białystok Krywlany. Opracowanie: Innebo Group sp. z o. o., Warszawa 2017;
18) W. Dzierżanowski, Powierzenie zadań zarządzania lotniskiem przez miasto Białystok spółce komunalnej, Grupa Sienna, Warszawa 2020.
19) Zlecanie przez gminy usług w zakresie zarządzania nieruchomościami komunalnymi spółkom prawa handlowego tworzonym przez te gminy - zamówienia in house https://www.uzp.gov.pl/baza-wiedzy/interpretacja-przepisow/opinie-archiwalne/zlecanie-przez-gminy-uslug-w-zakresie-zarzadzania-nieruchomosciami-komunalnymi-spolkom-prawa-handlowego-tworzonym-przez-te-gminy-zamowienia-in-house , dostęp 04.12.2020.
20) Z. Dolewka, Funkcjonowwnie Spółek Komunalnych w Polsce, Prace naukowe uniwersytetu ekonomicznego w: Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce, Uniwersytet Łódzki 2017.
21) NIK, 2015, Informacja o wynikach kontroli. Realizacja zadań publicznych przez spółki tworzone przez jednostki samorządu terytorialnego, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa.
22) Raport Curulis, 2015, Kondycja finansowa spółek komunalnych w Polsce 2014, Doradztwo Samorzą- dowe, Poznań.
23) Sadowy M., 2000, Ekonomika przedsiębiorstw komunalnych (zarys problematyki), [w:] Majchrzak M., Zalewski A. (red.), Samorząd terytorialny a rozwój lokalny, Monografie i Opracowania 483, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa.
24) Podobieństwa i różnice w funkcjonowaniu spółki z o.o. i spółki akcyjnej, Gazeta Podatkowa nr 59 (1516) z dnia 23.07.2018.
25) Przekształcenie spółki z o.o. w spółkę akcyjną, https://mojafirma.infor.pl/spolki/spolki/spolka-zoo/309216,Przeksztalcenie-spolki-z-oo-w-spolke-akcyjna.html , publikacja na stronie Infor Biznes, dostęp: 04.12.2020.

26) Opodatkowanie VAT transferu lotniska do spółki celowej-Opinia podatkowa Białystok, JKDP Kancelaria Doradztwa Podatkowego Jerzy Kuprianowicz, 28.09.2020 r.
27) B. Sadowska Zakład budżetowy a spółka prawa handlowego : teoretyczne aspekty organizowania i finansowania komunalnego zasobu mieszkaniowego w gminach Ekonomiczne Problemy Usług nr 100, 195-207 2012.
28) J. Urban-Kozłowska, Sposób określania obszaru ciążenia portu lotniczego oraz zakaz finansowania niewykorzystanej infrastruktury lotniczej według prawa unijnego, Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny 2017, nr 2(6).
29) Analiza potencjałów i kierunków wykorzystania lotnisk o znaczeniu lokalnym zlokalizowanych na obszarze Wielkopolski", opracowanej przez zespół badawczy w składzie: Bartosz Baca, Sebastian Gościniarek, Poznań z marca 2014.
30) ATAG, 2018. Aviation benefits beyond borders. https://aviationbenefits.org/media/ 166711/abbb18_full-report_web.pdf, dostęp 01.08.2020.
31) Eurocontrol, 2018. Covid-19: latest air traffic situation. https://www.eurocontrol.int/ Economics/DailyTrafficVariation-States.html, dostęp 01.08.2020.
32) Gabrielli, L., Deutschmann, E., Natale, F., Recchi, E., Vespe, M., 2019. Dissecting global air traffic data to discern different types and trends of transnational human mobility. EPJ Data Sci. 8 (1), 1–24.
33) Iacus, S.M., Natale, F., Vespe, M., 2020. Flight restrictions from china during the covid- 2019 coronavirus outbreak. Technical report, arXiv:2003.03686.
34) Iacus, S.M., Yoshida, N., 2018. Simulation and inference for stochastic processes with YUIMA: a comprehensive R framework for SDEs and other stochastic processes. Springer, New York.
35) IATA, 2019. Aviation benefits report. https://www.icao.int/sustainability/Documents/ AVIATION-BENEFITS-2019-web.pdf, dostęp 01.08.2020.
36) IATA, 2020. What can we learn from past pandemic episodes? https://www.iata.org/en/ iata-repository/publications/economic-reports/what-can-we-learn-from-past- pandemic-episodes/, dostęp 01.08.2020.

37) JRC-Unit-B5, 2020. Flash estimates of the potential effects on gdp of the 30-day travel ban for non-eu residents to fight against the covid19 spread. Internal communication.
38) Kissler, S.M., Tedijanto, C., Lipsitch, M., Grad, Y., 2020. Social distancing strategies for curbing the covid-19 epidemic. medRxiv 1, 1–10.
39) Recchi, E., Deutschmann, E., Vespe, M., 2019. Estimating transnational human mobility on a global scale. Robert Schuman Centre for Advanced Studies Research Paper No. RSCAS 30, 1–10.
40) SABRE, 2020. Market intelligence global demand data. http://www.sabreairlinesolutions. com/home/software_solutions/airports/, dostęp 01.08.2020.
41) Schäfer, Matthias, Strohmeier, Martin, Lenders, Vincent, Martinovic, Ivan, Wilhelm, Matthias, 2014. Bringing up opensky: A large-scale ads-b sensor network for research. In: ACM/IEEE International Conference on Information Processing in Sensor Networks.
42) Raport NIK, Realizacja zadań publicznych przez spółki tworzone przez jednostki samorządu terytorialnego, GP-4101-002-00/2014 Nr ewid. 13/2014/P/14/019/KGP, https://www.nik.gov.pl/plik/id,10139,vp,12457.pdf, dostęp 06.12.2020.
43) R. Cieślak , W pierwszych tygodniach funkcjonowania, https://www.monitor-zamowien.pl/artykul/w-pierwszych-tygodniach-funkcjonowania , dostęp 06.12.2020.
44) O. Mikołajczyk, Współpraca jednostek samorządu terytorialnego z podmiotami prywatnymi na zasadach PPP, w Jednostki Samorządu Terytorialnego na Rynku Kapitałowym, SGH, Warszawa 2015.
45) B. Dolnicki, Samorząd terytorialny, wydane przez: Wolters Kluwer SA., ISBN 978-83-8160-981-4, Warszawa 2019.
46) P. Brudnicka, P. Brudnicki, Zewnętrzne źródła finansowania jednostek samorządu terytorialnego, w Jednostki samorządu terytorialnego na rynku kapitałowym, SGH 2015.
47) Jak finansować deficytowe usługi komunalne, w: www.samorzad.infor.pl/temat_dnia/387663,Jak-finansowac-deficytowe-uslugi-komunalne.html , dostp: 14.12.2020.

48) Finansowanie inwestycji w spółkach komunalnych, www.wspolnota.org.pl/news-rankingi/finansowanie-inwestycji-w-spolkach-komunalnych, dostęp: 14.12.2020.

49) Orzecznictwo powołane w treści opinii.

Podstawowe pojęcia

Ilekroć mowa o:

1) „ETS" lub „TSUE" – należy przez to rozumieć Europejski Trybunał Sprawiedliwości;
2) „JST" – należy przez to rozumieć jednostkę samorządu terytorialnego;
3) „k.c." – należy przez to rozumieć ustawę z dnia 23 kwietnia 1964r. Kodeks Cywilny (t.j. Dz.U. z 2019r., poz. 1145 ze zm.);
4) „NSA" – należy przez to rozumieć Naczelny Sąd Administracyjny;
5) „RIO" – należy przez to rozumieć Regionalną Izbę Obrachunkową;
6) „UGK" – należy przez to rozumieć ustawę z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (t.j. Dz.U. z 2019r. poz. 712);
7) „USG" – należy przez to rozumieć ustawę z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2019r. poz. 506 ze zm.)
8) „ustawie – Prawo zamówień publicznych" lub „ustawie Pzp" - należy przez to rozumieć ustawę z dnia 29 stycznia 2004r. Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz.U. z 2019r. poz. 1843 ze zm.);
9) „UZP" – należy przez to rozumieć Urząd Zamówień Publicznych;
10) „WSA" – należy przez to rozumieć Wojewódzki Sąd Administracyjny;
11) ARP - Punkt odniesienia lotniska (Aerodrome Reference Point)
12) ASDA - Rozporządzalna długość przerwanego startu (Accelerate-stop distance available)
13) CWY - Zabezpieczenie wydłużonego startu
14) LDA - Rozporządzalna długość lądowania (Landing distance available)
15) LPR - SP ZOZ Lotnicze Pogotowie Ratunkowe
16) RESA - Strefa bezpieczeństwa końca drogi startowej (Runway end safety area)
17) TODA - Rozporządzalna długość startu (Take-off distance available)
18) TORA - Rozporządzalna długość rozbiegu (Take-off run available)
19) STWiORB - Specyfikacja Techniczna Wykonania i Odbioru Robót Budowlanych

20) SWY - Zabezpieczenie przerwanego startu

21) ULC - Urząd Lotnictwa Cywilnego.

Wstęp

Przedmiotem umowy jest wykonanie opracowania dotyczącego określenia modelu zarządzania operacyjnego zmodernizowanego lotniska Krywlany w Białymstoku wraz ze strukturą przepływów finansowych w zakresie prowadzonej działalności.

„Z punktu widzenia modelu biznesowego coraz wyraźniej widoczne jest, że zarządzający lotniskami samodzielnie wykonują tylko działania związane z podstawowymi zadaniami lotniska (utrzymanie lotniska, straż pożarna, kontrola ruchu, systemy IT), a podzlecają lub koncesjonują realizację zadań związanych z działalnością komercyjną (zarządzanie sklepami, parkingami itp.). Koncentracja na podstawowej działalności przedsiębiorstwa występuje w wielu branżach i nie jest zjawiskiem nowym. Interesującym faktem jest to, że nie ma wypracowanego dominującego schematu."[1]

Wzrost znaczenia przychodów z działalności komercyjnej.

Według opracowania pod redakcją Filipa Czernickiego i Tadeusza Skocznego pt.: „Usługi portów lotniczych w Unii Europejskiej i w Polsce a prawo konkurencji i regulacje lotniskowe" „w praktykowanych modelach zarządzania lotniskami widać rosnące znaczenie przychodów z działalności pozaaeronautycznej (komercyjnej), które sięgają nawet 60% przychodów. Innymi słowy, infrastruktura związana z obsługą podróżnych – sklepy, punkty usługowe, hotele, parkingi itp. – nadaje lotniskom wymiar bardziej galerii handlowych niż stricte infrastruktury lotniczej, koniecznej do podróży samolotem. Można spodziewać się, że dla zmniejszenia ryzyka prowadzonej działalności i uzależnienia się od przychodów, wynikających z ruchu lotniczego, zarządzający lotniskami będą dążyli do maksymalizacji tych przychodów. Ponadto, na zmianę procentowej struktury przychodów może mieć wpływ wywieranie presji na obniżanie opłat lotniskowych i innych opłat związanych z działalnością aeronautyczną.

[1] Usługi portów lotniczych w Unii Europejskiej i w Polsce a prawo konkurencji i regulacje lotniskowe, Praca zbiorowa pod redakcją Filipa Czernickiego i Tadeusza Skocznego, Warszawa 2010.

Obowiązujący bowiem w branży lotniskowej trend jednoznacznie wskazuje na konieczność podnoszenia wpływów z działalności okołolotniskowej w stosunku do przychodów osiąganych z opłat lotniskowych. Poprawie tych wyników służy m.in. rozwinięta infrastruktura terminalowa, w tym rozbudowana powierzchnia handlowa i usługowa. Dbałość o właściwe wykorzystanie powierzchni reklamowych, kampanie marketingowe, czy nawet wynajem powierzchni terminali na organizację różnego typu imprez kulturalnych i rozrywkowych."[2]

Miasteczka lotniskowe.

Kolejnym zagadnieniem opisanym w w/w opracowaniu jest koncepcja tzw. „miasteczek lotniskowych". „Wiąże się z tym najnowszy trend w rozwoju lotnisk, którym jest budowa tzw. „airport cities", czyli zabudowa terenów okołolotniskowych w celu prowadzenia w bezpośrednim sąsiedztwie lotniska działalności handlowej, wynajmu biur, hoteli, a nawet budowania hal wystawienniczych. Za rozwojem „miasteczek lotniskowych" przede wszystkim przemawia rachunek ekonomiczny. Dobra komunikacja z główną metropolią ułatwia dotarcie mieszkańców do miasteczka lotniskowego. Uciążliwość hałasowa lotniska powoduje, że tereny wokół lotniska nie są atrakcyjne pod zabudowę mieszkaniową, a działalność handlowa i budowa biurowców sprawdza się bardzo dobrze na takich terenach. Lotnisko może czerpać niemałe dochody z takiej działalności, a tym samym obniżać opłaty lotniskowe, zachęcając nowych podróżnych do korzystania z jego usług.

Z tym, że takie rozwiązanie może być zastosowane dopiero w dłuższej perspektywie czasowej również na lotnisku w Białymstoku, m.in. z powodu bliskości miasta."[3] Z powodu dużej odległości czasowej implementacji tego modelu (10-20 lat) nie jest to ujęte w prognozach finansowych.

Trzy modele relacji właściciel – zarządzający.

W w/w opracowaniu opisane są również trzy modele relacji właścieiel-zarządzający. Przeprowadzone analizy potwierdziły również występowanie we współczesnej praktyce trzech podstawowych modeli ułożenia relacji pomiędzy

[2]Opracowano na podstawie: Usługi portów lotniczych w Unii Europejskiej i w Polsce a prawo konkurencji i regulacje lotniskowe, Praca zbiorowa pod redakcją Filipa Czernickiego i Tadeusza Skocznego, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2010.
[3] Ibidem.

właścicielem a zarządzającym lotniskiem, choć oczywiście istnieje także wiele możliwych ich odmian, a niektóre rozwiązania mogą się przeplatać.

Własność i zarządzanie.

„W modelu tym właściciel lotniska jest jednocześnie zarządzającym lotniskiem. Zarządzający ponosi wszystkie koszty utrzymania lotniska oraz koniecznej rozbudowy czy modernizacji infrastruktury. Zarządzający czerpie przychody z działalności lotniska i działalności okołolotniskowej, a poczynione przez niego naniesienia znajdujące się na nieruchomościach należą bezpośrednio do właściciela lotniska. W tym modelu nie ma potrzeby podpisywania kontraktu na zarządzanie, a struktura właściciel/zarządzający nie jest ograniczona w czasie. Jest to model powszechnie stosowany na małych lotniskach w Polsce, Hiszpanii czy Portugalii.

Podstawową zaletę tego modelu stanowi fakt, że właściciel/zarządzający jest samodzielnie odpowiedzialny za gospodarowanie powierzonym mieniem i w pełni odpowiada za maksymalizację zysków, zaś wadą jest to, że właściciel/zarządzający musi także zadbać o rozbudowę i rozwój infrastruktury – będąc zmuszony do samodzielnego ponoszenia znacznych nakładów.”[4]

Zarządzanie i inwestycje (BOT – build, operate and transfer).

Według wspomnianego opracowania modelu tym „właściciel podpisuje kontrakt na zarządzanie lotniskiem z inwestorem zewnętrznym, któremu przekazuje cały obszar lotniska i równocześnie czyni go odpowiedzialnym za inwestycje i modernizację infrastruktury lotniskowej. Właściciel nie czerpie żadnych przychodów z lotniska, a wszystkie przychody otrzymuje zarządzający. Po upływie ustalonego przez strony terminu, całość infrastruktury lotniska wraca pod zarząd właściciela. Zarządzający czerpie przychody z działalności lotniska i działalności okołolotniskowej, a poczynione przez niego naniesienia znajdujące się na nieruchomościach po wygaśnięciu umowy o zarządzanie przechodzą bezpłatnie na rzecz właściciela lotniska. Kontrakt na zarządzanie lotniskiem jest podpisywany na kilkadziesiąt lat. Model ten znajduje zastosowanie np. w Limie, Kairze i Atenach, ale również w Polsce i dotyczy np. budowy hangarów na lotnisku w Warszawie (im. F. Chopina), czy też w Katowicach.

[4] Opracowano na podstawie: Usługi portów lotniczych w Unii Europejskiej i w Polsce a prawo konkurencji i regulacje lotniskowe, Praca zbiorowa pod redakcją Filipa Czernickiego i Tadeusza Skocznego, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2010.

Zaletą tego modelu jest to, że zarządzający samodzielnie odpowiada zarówno za gospodarowanie powierzonym mieniem, jak i za maksymalizację zysków. Jego wadą jest natomiast to, że na zarządzającym spoczywa cała odpowiedzialność finansowa za przedsięwzięcie, a także konieczność ponoszenia znacznych nakładów."[5]

Kontrakt na zarządzanie-model rekomendowany dla lotniska w Białymstoku.

W w/w opracowaniu opisany jest również model rekomendowany dla lotniska w Białymstoku-kontrakt na zarządzanie, gdzie „właściciel powierza zarządzającemu administrowanie lotniskiem w zamian za wynagrodzenie, które może być uregulowane na wiele sposobów; np. może ono składać się z dwóch elementów: jednego – uzależnionego od kosztów stałych zarządzającego oraz drugiego – skorelowanego z wielkością zysków portu. Kwestię odpowiedzialności za inwestycje zwykle powierza się właścicielowi, a kontrakt na zarządzanie może trwać krócej niż w modelu BOT. Model ten ma zastosowanie np. w Burgas, Parmie czy Wenecji.

W przypadku tego modelu, zarządzanie może odbywać się przy zastosowaniu róż- nych rozwiązań szczegółowych; a mianowicie:

(a) zarządzanie poprzez spółkę zależną-rekomendacja dla lotniska w Białymstoku,

(b) zarządzanie poprzez wynajętą kadrę zarządzającą,

(c) zarządzanie samodzielne, ale we współpracy ze spółkami celowymi lub

(d) zarządzanie samodzielne przez wynajęty podmiot.

W tym modelu zaletą jest to, że zarówno zarządzający, jak i właściciel czerpią zyski z działalności lotniska. Właściciel nie odpowiada za bieżące administrowanie lotniskiem, a zarządzający ponosi tylko koszty utrzymania lotniska, a nie jego rozbudowy. Właściciel może skupić się na aktywizacji działalności okołolotniskowej, mogącej także przynosić znaczące korzyści. Do wad tego rozwiązania należy to, że właściciel i zarządzający muszą uzgodnić kwestię podziału zysków, tak aby obie strony były usatysfakcjonowane. Konieczne jest również zgodne planowanie rozwoju i ewentualnej rozbudowy lotniska.

Najwłaściwsze w polskich realiach wydaje się rozwiązanie, zakładające następujący podział ról między właścicielem a zarządzającym lotniskiem:

[5] Ibidem

(1) właściciel zakłada lotnisko i pozostaje właścicielem jego infrastruktury;

(2) właściciel jest odpowiedzialny za finansowanie infrastruktury i jej modernizację;

(3) zarządzający prowadzi działalność zarządzającą lotniskiem we własnym imieniu, ale na rzecz właściciela;

(4) przychody z działalności lotniczej i pozalotniczej stanowią przychód podlegający podziałowi na zarządzającego i właściciela;

(5) kontrakt na zarządzanie zostaje zawarty co najmniej na 25 lat;

(6) w ramach kontraktu na zarządzanie, zarządzający wykonuje ściśle określone w kontrakcie zadania w zakresie:

(a) usług operacyjnych portu lotniczego,

(b) usług związanych z bezpieczeństwem operacji lotniczych,

(c) usług dotyczących zadań technicznych portu lotniczego oraz

(d) usług ochrony portu lotniczego.

(7) zarządzający zatrudnia i szkoli odpowiedni personel, nabywa wyposażenie (w tym urządzenia i sprzęt, niezbędny do właściwej obsługi technicznej i operacyjnej) oraz opracowuje i wdraża odpowiednie procedury operacyjne."[6]

Stan istniejący

Zgodnie z „Programem funkcjonalno-użytkowym, Przebudowa i rozbudowa lotniska wraz z budową i przebudową niezbędnej infrastruktury technicznej na lotnisku Białystok Krywlany"[7] lotnisko zlokalizowane jest w mieście Białystok (województwo podlaskie, powiat białostocki, gmina Białystok) na działkach nr ew. 1/5, 1/26 i 1/27 w obrębie ewidencyjnym 0022, będących własnością Miasta Białystok i stanowiące w chwili obecnej, wg dokumentacji rejestracyjnej ULC, lotnisko wpisane do rejestru lotnisk cywilnych pod nr rejestracyjnym 30. Na działkach 1/5 i 1/26 ob. 0022 znajduje się baza LPR, komunikacyjnie powiązana z lotniskiem.

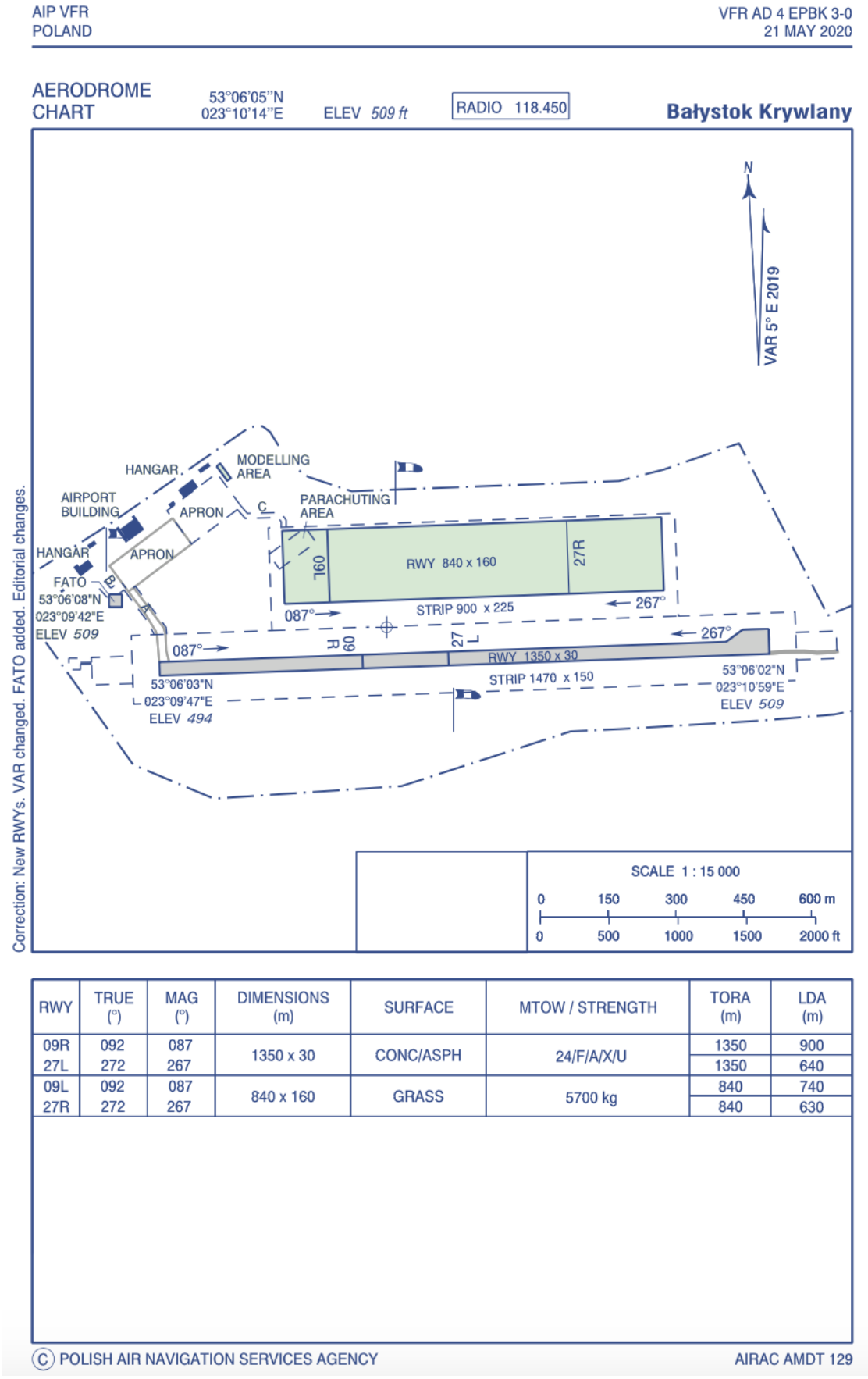
Obecnie, lotnisko jest cywilnym lotniskiem użytku publicznego o ograniczonej certyfikacji o współrzędnych ARP WGS-84 N53°06'05", E023°10'14". Nazwa i kod lotniska wg. ICAO: Białystok Krywlany – EPBK. Posiada dwie drogi startowe,

[6] Opracowano na podstawie: Usługi portów lotniczych w Unii Europejskiej i w Polsce a prawo konkurencji i regulacje lotniskowe, Praca zbiorowa pod redakcją Filipa Czernickiego i Tadeusza Skocznego, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2010.

[7] Dane na podstawie: PROGRAM FUNKCJONALNO – UŻYTKOWY, Przebudowa i rozbudowa lotniska wraz z budową i przebudową niezbędnej infrastruktury technicznej na lotnisku Białystok Krywlany. OPRACOWANIE: Innebo Group sp. z o. o., Warszawa 2017.

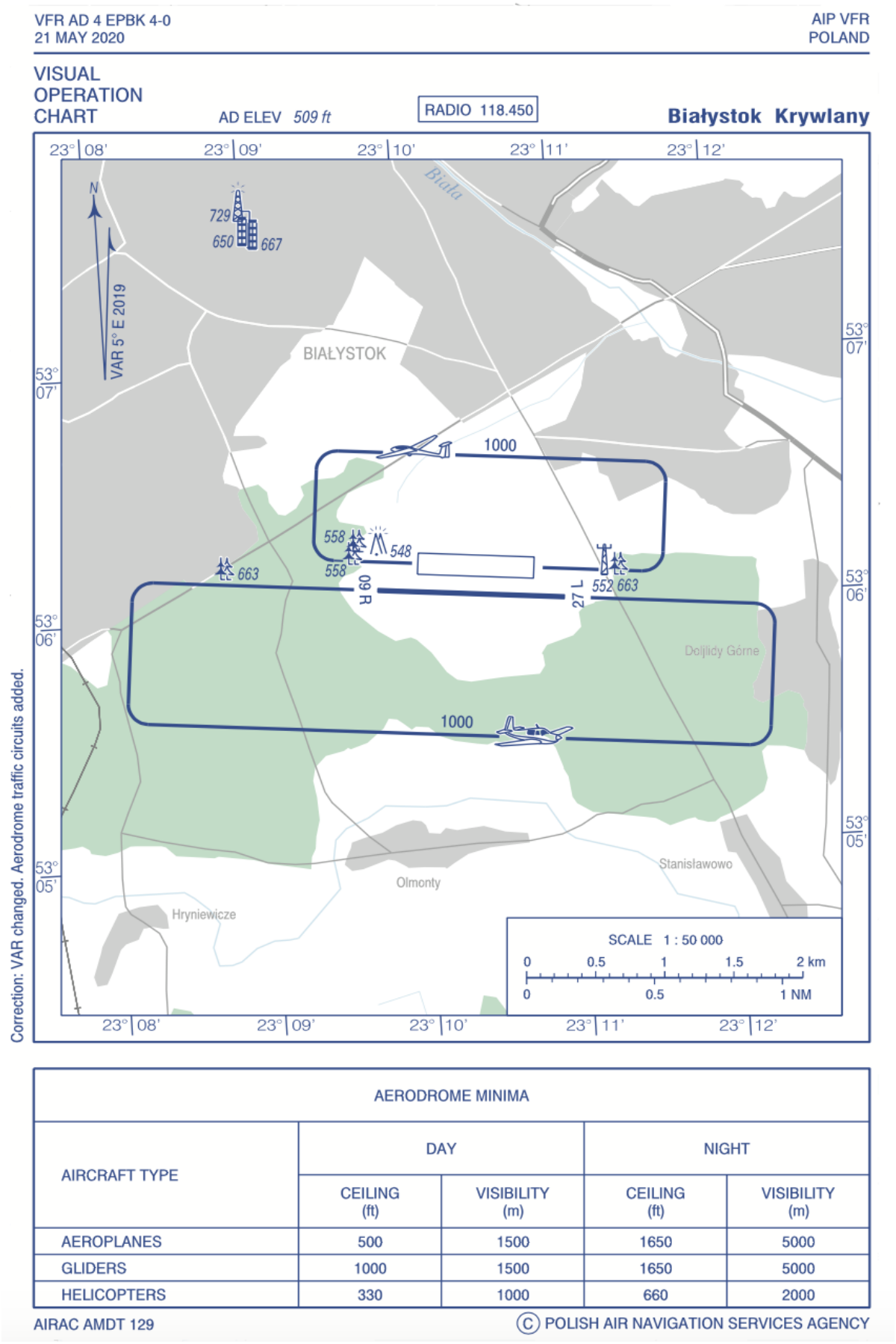
asfaltobetonową 09R/27L, która ma 1350 m długości oraz 30 m szerokości oraz trawiastą 09L/27R, która ma 840 m długości oraz 160 m szerokości. Na lotnisku mogą startować i lądować statki powietrzne o parametrach dostosowanych do lotnisk określonych kodem referencyjnym 2B (do 30 osób).[8]

[8] Opracowano na podstawie: PROGRAM FUNKCJONALNO – UŻYTKOWY, Przebudowa i rozbudowa lotniska wraz z budową i przebudową niezbędnej infrastruktury technicznej na lotnisku Białystok Krywlany. OPRACOWANIE: Innebo Group sp. z o. o., Warszawa 2017.



RWY	TRUE (°)	MAG (°)	DIMENSIONS (m)	SURFACE	MTOW / STRENGTH	TORA (m)	LDA (m)
09R	092	087	1350 x 30	CONC/ASPH	24/F/A/X/U	1350	900
27L	272	267				1350	640
09L	092	087	840 x 160	GRASS	5700 kg	840	740
27R	272	267				840	630

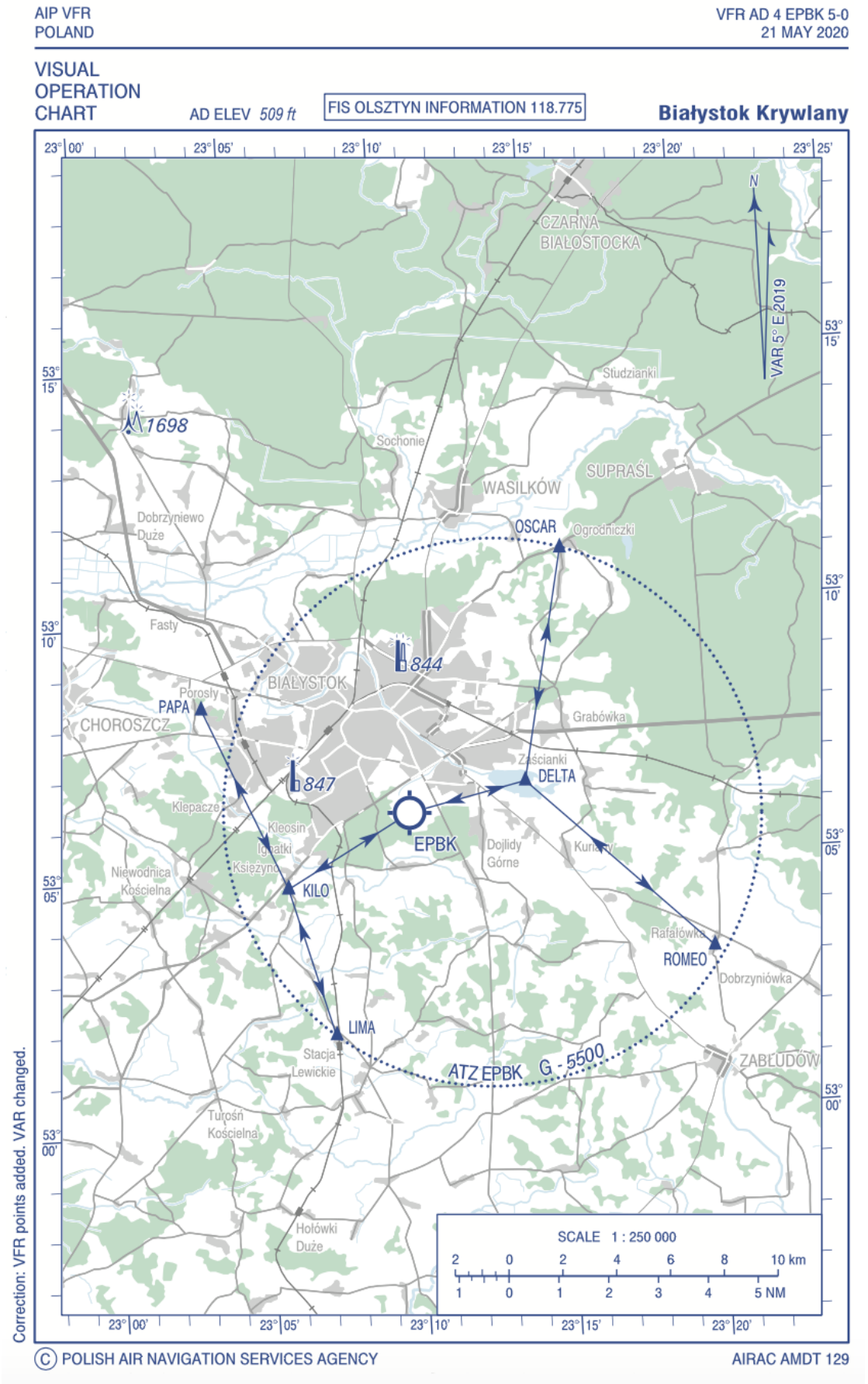
Źródło: Biuletyn AIP (Aeronautical Information Publication).



AERODROME MINIMA				
AIRCRAFT TYPE	DAY		NIGHT	
	CEILING (ft)	VISIBILITY (m)	CEILING (ft)	VISIBILITY (m)
AEROPLANES	500	1500	1650	5000
GLIDERS	1000	1500	1650	5000
HELICOPTERS	330	1000	660	2000

AIRAC AMDT 129 © POLISH AIR NAVIGATION SERVICES AGENCY

Źródło: Biuletyn AIP (Aeronautical Information Publication).



Źródło: Biuletyn AIP (Aeronautical Information Publication).

„Lotnisko jest przeznaczone dla potrzeb działalności szkoleniowo – sportowej. Czynne jest cały rok w godzinach podanych w Zbiorze Informacji Lotniczych AIP VFR POLAND AD4 EPBK. Przyloty w godzinach pracy lotniska należy uzgadniać z Przedstawicielem Zarządzającego Lotniskiem. Przyloty poza godzinami pracy lotniska oraz w dni świąteczne, należy uzgadniać z Przedstawicielem Zarządzającego Lotniskiem z wyprzedzeniem 24 godzin. Zarządzającym lotniskiem jest „Aero Partner" Sp. z o.o. (ul. 17 Stycznia 39, 00-906 Warszawa, tel. +48-22-556-7372, biuro@aeropartner.pl), natomiast głównym użytkownikiem i przedstawicielem Zarządzającego jest Aeroklub Białostocki (ul. Ciołkowskiego 2, 15-602 Białystok, tel. +48-85-742-6527, dyrekcja@epbk.pl). Pozostałymi użytkownikami stałymi jest Podlaski Oddział Straży Granicznej (ul. Generała Józefa Bema 100, 15-602 Białystok, tel. +48-85-714-50-00) oraz SP ZOZ Lotnicze Pogotowie Ratunkowe (ul. Księżycowa 5, 01-934 Warszawa, filia w Białymstoku, tel. +48-22-568-19-30, sekretariat@lpr.com.pl)."[9]

Stan prawny

W w/w opracowaniu znajduje się również opis stanu prawnego. „Teren jest własnością Gminy Białystok. Przedmiotowy teren jest objęty Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Miasta Białegostoku (Uchwała Nr XXXI/373/08 Rady Miejskiej Białegostoku z dnia 8 września 2008 r.). Opracowanie studium, dotyczące polityki przestrzennej, oznacza ten teren jako obszar strategiczny o nr 5.8, który jest przeznaczony pod lotnisko. W ramach polityki ochronnej studium oznacza teren jako obszar projektowanego lotniska. Kierunki rozwoju komunikacji określają dwie projektowane ulice od strony północnej, wyznaczające w tym miejscu granicę obszaru lotniska. Ponadto, Załącznik Nr 1 do Uchwały Nr LV/634/14 Rady Miasta Białystok z dnia 10 lutego 2014 r. - Pkt. 8.2.3., przewiduje możliwość zmiany funkcji i przeznaczenia części lasów otaczających lotnisko na cele nieleśne, w zakresie niezbędnym do funkcjonowania lotniska i bezpieczeństwa lotów. Przewiduje się możliwość wykorzystania części terenów zajmowanych przez obecne lotnisko i zbędnych do jego rozbudowy, na funkcje produkcyjno-usługowe. Opracowanie dotyczące kierunków rozwoju infrastruktury oznacza praktycznie cały teren jako obszar, na którym dostęp do mediów jest ograniczony.

[9] Program funkcjonalno-użytkowy, przebudowa i rozbudowa lotniska wraz z budową i przebudową niezbędnej infrastruktury technicznej na lotnisku Białystok Krywlany. Opracowanie: Innebo Group Sp. z o.o., Warszawa 2017.

Przedmiotowy teren nie jest objęty miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie ze Studium obszar ten nie jest objęty obowiązkiem sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na podstawie przepisów szczególnych ze względu na istniejące uwarunkowania.

Zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 19 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz.U. 2001.38.454) teren lotniska oznaczony jest, jako PsIV, PsV, PsVI - pastwiska trwałe, RV, RVI, RIVb, RIVa - grunty orne, Ti - inne tereny komunikacyjne oraz Ls - las, dr - drogi, Bi - inne tereny zabudowane, W - rowy i N - nieużytki."[10]

Istniejąca infrastruktura techniczna

Istniejąca zabudowa lotniskowa wyposażona jest w następujące sieci o małej wydajności[11]:

1. Budynek Aeroklubu:
   a) sieć wodociągowa,
   b) sieć elektroenergetyczna,
   c) sieć kanalizacji deszczowej,
   d) sieć kanalizacji sanitarnej,
   e) sieć gazowa,
2. Budynki hangarowe:
   a) sieć elektroenergetyczna,
3. Budynek kotłowni:
   b) sieć wodociągowa,
   c) sieć elektroenergetyczna,
   d) sieć kanalizacji sanitarnej,
4. Budynek tymczasowy:
   a) Sieć elektroenergetyczna,
5. Sieci w ul. Adama Mickiewicza:
   a) Sieć wodociągowa,

[10] Opracowano na podstawie: PROGRAM FUNKCJONALNO – UŻYTKOWY, Przebudowa i rozbudowa lotniska wraz z budową i przebudową niezbędnej infrastruktury technicznej na lotnisku Białystok Krywlany. OPRACOWANIE: Innebo Group sp. z o. o., Warszawa 2017.

[11] Opracowano na podstawie: PROGRAM FUNKCJONALNO – UŻYTKOWY, Przebudowa i rozbudowa lotniska wraz z budową i przebudową niezbędnej infrastruktury technicznej na lotnisku Białystok Krywlany. OPRACOWANIE: Innebo Group sp. z o. o., Warszawa 2017.

b) Sieć elektroenergetyczna,
c) Sieć kanalizacji deszczowej,
d) Sieć kanalizacji sanitarnej,
e) Sieć telekomunikacyjna,
f) Sieć gazowa.

W części szkoleniowej, jej zachodnim krańcu, znajduje się baza Lotniczego Pogotowia Ratunkowego.

Głównym użytkownikiem lotniska jest Aeroklub Białostocki, który realizuje na lotnisku statutowe cele stowarzyszenia. Podstawowym celem Aeroklubu (związanym z wykorzystaniem lotniska) jest prowadzenie szkolenia lotniczego oraz wykonywania lotów o innym charakterze, m.in. doskonalących, sportowych i rekreacyjnych.
W aeroklubie działają następujące sekcje specjalnościowe:
- sekcja szybowcowa
- sekcja spadochronowa
- sekcja modelarska
- sekcja samolotowa
Liczba statków powietrznych Aeroklubu (według stanu na rok 2019):
- 5 samolotów,
- 16 szybowców.
Liczba operacji lotniczych Aeroklubu w latach:
Rok 2014 - 1591 samoloty, szybowce 2808
Rok 2015 - samoloty 2088, szybowce 2963
Rok 2016 - samoloty 2691, szybowce 2940.[12]

Ponadto na lotnisku funkcjonuje Lotnicza Formacja Obrony Cywilnej. Jest to jednostka podległa Podlaskiemu Urzędowi Wojewódzkiemu w skład, której wchodzą piloci i mechanicy Aeroklubu Białostockiego. Na lotnisku funkcjonuje sekcja

[12] Opracowano na podstawie: PROGRAM FUNKCJONALNO – UŻYTKOWY, Przebudowa i rozbudowa lotniska wraz z budową i przebudową niezbędnej infrastruktury technicznej na lotnisku Białystok Krywlany. OPRACOWANIE: Innebo Group sp. z o. o., Warszawa 2017.

paralotniarzy nie będąca sekcją Aeroklubu Białostockiego, w której skład wchodzi 35 użytkowników (stan na 2019 rok).[13]

Każda z sekcji posiada regulamin, który określa, m.in. prawo i zasady użytkowania lotniska oraz elementów jego infrastruktury.

Przed ewentualnym rozszerzeniem działalności lotniska o funkcje komunikacyjne, rekomendowana jest weryfikacja regulaminów oraz procedur wykonywania lotów wszystkich użytkowników stałych pod kątem bezpieczeństwa wykonywania operacji lotniczych.

Zarządzający i użytkownicy lotniska Białystok Krywlany wpisani do Instrukcji Operacyjnej Lotniska (stan na 2019 rok):

1. „Aero Partner" Sp. z o.o. – Zarządzający.
2. Aeroklub Białostocki – Główny Użytkownik Lotniska.
3. SP ZOZ Lotnicze Pogotowie Ratunkowe - bazuje 1 śmigłowiec.
4. Podlaski Oddział Straży Granicznej - bazują 2 samoloty i 1 śmigłowiec.

Szczegółowe właściwości funkcjonalno-użytkowe wyrażone we wskaźnikach powierzchniowo-kubaturowych

Stan istniejący

[13] Opracowano na podstawie: PROGRAM FUNKCJONALNO – UŻYTKOWY, Przebudowa i rozbudowa lotniska wraz z budową i przebudową niezbędnej infrastruktury technicznej na lotnisku Białystok Krywlany. OPRACOWANIE: Innebo Group sp. z o. o., Warszawa 2017.


AEROKLUB
Nie dotyczy pojazdów POLICJI



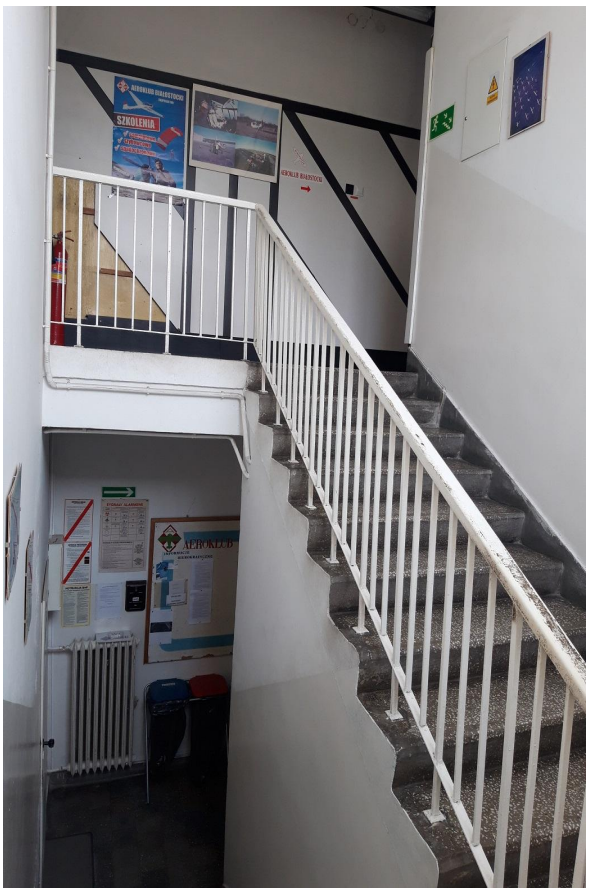










Źródło: zdjęcia własne

1. Charakterystyczne parametry określające wielkość obiektów:[14]
   a) Lotnisko użytku publicznego o ograniczonej certyfikacji o kodzie ref. lotniska – 2.
   b) Powierzchnia działki nr ew. 1/27 ob. 0022 Białystok – 1 045 493m^2,
   c) Łączna powierzchnia zabudowy - 3 240m^2 (bez budynku LPR), w tym:
      - Budynek aeroklubu:
        50) funkcja zaplecza operacyjno-techniczno-administracyjnego lotniska,
        51) funkcja magazynowania sprzętu lotniczego Podlaskiego Oddziału Straży Granicznej (wschodnie skrzydło budynku),
        52) powierzchnia zabudowy ok. 1800m^2,
        53) pomieszczenia m.in.: sala odpraw, szkoleniowa, pomieszczenie wieży kontroli lotów, pomieszczenia biurowe, magazynowe i socjalne, wbudowany hangar dla samolotów,
      - Budynek hangarowy 1:
        - funkcja hangarowania samolotów oraz magazynowania sprzętu lotniczego
        - powierzchnia zabudowy ok. 825m^2,
      - Budynek hangarowy 2 (użytkowników modeli latających):
        - funkcja magazynowania sprzętu lotniczego oraz sprzętu użytkowników modeli latających,
        - powierzchnia zabudowy ok. 220m^2,
      - Kotłownia:
        - funkcja magazynowa,
        - powierzchnia zabudowy ok. 170m^2,
      - Wiata:
        - obiekt tymczasowy,
        - funkcja magazynowa,
        - powierzchnia zabudowy ok. 100m^2,
      - Biuro giełdy samochodowej:
        - obiekt tymczasowy,

[14] Opracowano na podstawie: PROGRAM FUNKCJONALNO – UŻYTKOWY, Przebudowa i rozbudowa lotniska wraz z budową i przebudową niezbędnej infrastruktury technicznej na lotnisku Białystok Krywlany. OPRACOWANIE: Innebo Group sp. z o. o., Warszawa 2017.

- funkcja administracyjno-magazynowa,
- powierzchnia zabudowy ok. 43m^2,

- Pozostałe budynki gospodarcze:
  - obiekty tymczasowy - typowe blaszane garaże,
  - funkcja magazynowa,
  - powierzchnia zabudowy ok. 82m^2,
- Budynek LPR (na sąsiedniej działce nr ew. 1/5 ob. 0022 Białystok):
  - funkcja magazynowa oraz zaplecza operacyjno-techniczno-administracyjnego dla śmigłowców LPR,
  - powierzchnia zabudowy ok. 880m^2,
  - 2 miejsca postojowe dla śmigłowców na płycie o łącznej powierzchni ok. 1480 m^2,
- Inne:
  - magazyn p-poż.,
  - zbiornik p-poż..

d) Pole wzlotów lotniska wraz z towarzyszącą infrastrukturą techniczną - powierzchnia ok. 445 000m^2, w tym: dwa osobne pola wzlotów dla dróg startowych:
   1) droga startowa o wym. 1350m x 30m i nawierzchni sztucznej,
   2) droga startowa o wym. 840m x 160m i nawierzchni naturalnej.

e) Płyta postojowa dla samolotów:
   11) nawierzchnia utwardzona betonowa,
   12) powierzchnia całkowita ok. 7300m^2,

f) Miejsca postojowe dla statków powietrznych poza płytą postojową:
   - 3 miejsca dla samolotów przy płycie postojowej o powierzchni ok. 540m^2 (łączna pow. 1 620m^2),
   - 1 miejsca dla samolotów przy płycie postojowej o powierzchni ok. 670m^2,
   - 1 miejsce dla śmigłowca LPR przy działce nr ew. 1/5 ob. 0022 o powierzchni ok. 580 m^2,

g) Parking dla samochodów osobowych:
   - nawierzchnia utwardzona,
   - powierzchnia całkowita ok. 1 500m^2,
   - liczba miejsc postojowych:
     - ok. 35 samochodów osobowych,

- ok. 4 autobusy/busy,
- szerokość drogi dojazdowej manewrowej ok. 6m,

h) Droga dojazdowa łącząca parking oraz zabudowę lotniskową z systemem dróg lokalnych – asfaltowa, o szerokości ok. 6m,

i) Wskaźnik kierunku wiatru:
   - jeden wskaźnik znajduje się na dachu budynku Aeroklubu Białostockiego (wierzchołek na wysokości 13m od poziomu terenu),
   - drugi wskaźnik znajduje się na dachu budynku LPR (wierzchołek na wysokości 12m od poziomu terenu),
   - rękaw w kształcie ściętego stożka w kolorze biało-czerwonym,

j) System odwodnienia lotniska.

Inne powierzchnie-przeszkody lotnicze

Zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 25 czerwca 2003 r. w sprawie warunków, jakie powinny spełniać obiekty budowlane oraz naturalne w otoczeniu lotniska – zasięg powierzchni ustalających dopuszczalne gabaryty zabudowy i obiektów naturalnych powoduje konieczność wycinki drzew.

Zgodnie z Programem funkcjonalno-użytkowym z 2017 r., na terenie do wycinki przeznaczono ok. 71 szt. drzew. Ponadto do usunięcia przewiduje się obszary leśne na terenie lotniska określone powierzchniowo. Uruchomiono procedurę uzyskiwania zgód na wycinkę. Likwidacja przeszkód lotniczych ma nastąpić w oparciu o Ustawę o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego z dnia 12 lutego 2009r. (Dz. U. z 2009r. Nr 42, poz. 340).

Zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 25 czerwca 2003 r. w sprawie warunków, jakie powinny spełniać obiekty budowlane oraz naturalne w otoczeniu lotniska – zasięg powierzchni ograniczających wysokość zabudowy i obiektów naturalnych powoduje konieczność wycinki drzew na sąsiednich działkach, stanowiących własność Skarbu Państwa oraz Gminy Białystok, w następującej ilości:

- Po stronie wschodniej na działkach sąsiednich (nr ew. 769 ob. 0021 i nr ew. 1/29, 49 i 53, 55 ob. 0022) – ok. 10,5 ha,
- Po stronie zachodniej na działkach sąsiednich (nr ew.1/5, 1/29, 44/2 ob.0022) – ok.19 ha.

Obszar ciążenia, analiza portów konkurencyjnych oraz SWOT lotniska Białystok-Krywlany

Zgodnie z Programem rozwoju sieci lotnisk i lotniczych urządzeń naziemnych, podstawą decyzji inwestycyjnych z zaangażowaniem środków publicznych będzie biznesplan zawierający przede wszystkim analizę opłacalności przedsięwzięcia, określenie potencjału popytu na usługi lotnicze w obszarze ciążenia lotniska Krywlany oraz ponieważ lotnisko w Białymstoku należy do lotnisk użytku publicznego także plan generalny lotniska zatwierdzony przez Ministra Transportu. Kryteria, według których oceniana będzie zasadność zaangażowania środków publicznych na infrastrukturę lotniskową, w przypadku projektów inwestycji dostosowujących infrastrukturę lotnisk niekomunikacyjnych do potrzeb lotniska komunikacyjnego oraz w przypadku podejmowania decyzji o budowie lotniska od podstaw, są następujące:

a) Dla co najmniej 90% populacji możliwość dojazdu w czasie 90-120 min drogą lub koleją w przypadku portu o regularnym rozkładzie operacji pasażerskich (80-110 km).

b) Dla co najmniej 90% populacji regionu dostępność w odległości nie przekraczającej 50 km w przypadku lotniska lokalnego obsługującego lotnictwo ogólne.

c) Kryteria wynikające z przyjętej strategii rozwoju regionalnego, spójności z regionalnymi i lokalnymi programami oraz z Polityką Transportową Państwa.

d) Poziom dbałości o spełnienie wymagań w zakresie środowiska naturalnego, w tym natężenia hałasu, a także braku innych zagrożeń wynikających z planowanego przedsięwzięcia.

e) Kryteria operacyjne lotniska:

- zapewnienie wystarczającej powierzchni pod budowę i rozwój lotniska,
- kryteria związane z możliwością korzystania z przestrzeni powietrznej (przebiegu dróg lotniczych, stałych tras lotów krajowych, stref zakazanych, stref niebezpiecznych, stref o ograniczonym ruchu lotniczym),
- zapewnienie wystarczających dla zakładanego poziomu operacji i ruchu parametrów użytkowych (potencjalna przepustowość terminali, pola manewrowego),
- zapewnienie optymalnego usytuowania dróg startowych w zależności od warunków meteorologicznych (dominujący kierunek wiatru, dane klimatyczne),
- lokalizacja przeszkód lotniczych,

- rodzaj i typ lotniczych urządzeń naziemnych zapewniających zbliżanie i lądowanie statków powietrznych.

f) Kryteria ekonomiczne:

- koszt realizacji,
- dostępność źródła finansowania,
- studium wykonalności,
- analiza operacyjna kosztów-zysków i
- analiza społeczna kosztów-zysków.

Według publikacji Jadwigi Urban-Kozłowskiej pt. „Sposób określania obszaru ciążenia portu lotniczego oraz zakaz finansowania niewykorzystanej infrastruktury lotniczej według prawa unijnego”, [15]”prawidłowe określenie obszaru ciążenia portu lotniczego, ma duże znaczenie praktyczne, gdyż wpływa na ocenę czy planowana pomoc inwestycyjna nie sprzyja powielaniu nierentownych portów lotniczych lub nie tworzy dodatkowej niewykorzystanej przepustowości. Co więcej, należy zauważyć, że żadna inwestycja, która nie oferuje zadowalających średnioterminowych perspektyw użytkowania lub która powoduje pogorszenie średnioterminowych perspektyw użytkowania istniejącej na danym obszarze ciążenia infrastruktury, nie może liczyć na uznanie jej za przyczyniającą się do osiągnięcia celu stanowiącego przedmiot wspólnego zainteresowania.

Wytyczne Komisji Europejskiej z 2014 wprowadzają definicję legalną terminu „obszar ciążenia portu lotniczego” (ang. catchment area of an airport, niem. Einzugsgebiet eines Flughafens, franc. zone d’attraction d’un aéroport), co stanowi novum w stosunku do poprzednio obowiązujących wytycznych KE[16]. Na mocy obecnie obowiązujących wytycznych z 2014 roku, obszar ciążenia został wyznaczony jako geograficzna granica rynku, która zazwyczaj obejmuje obszar o promieniu około 100 km lub wymagający 60-minutowej podróży samochodem, autobusem, pociągiem lub pociągiem dużych prędkości. Co ważne, obszar ciążenia danego portu lotniczego może w nieznacznym stopniu odbiegać od wskazanych powyżej wskazówek jako że powinien uwzględniać specyfikę konkretnego portu lotniczego. Zdaniem KE zarówno

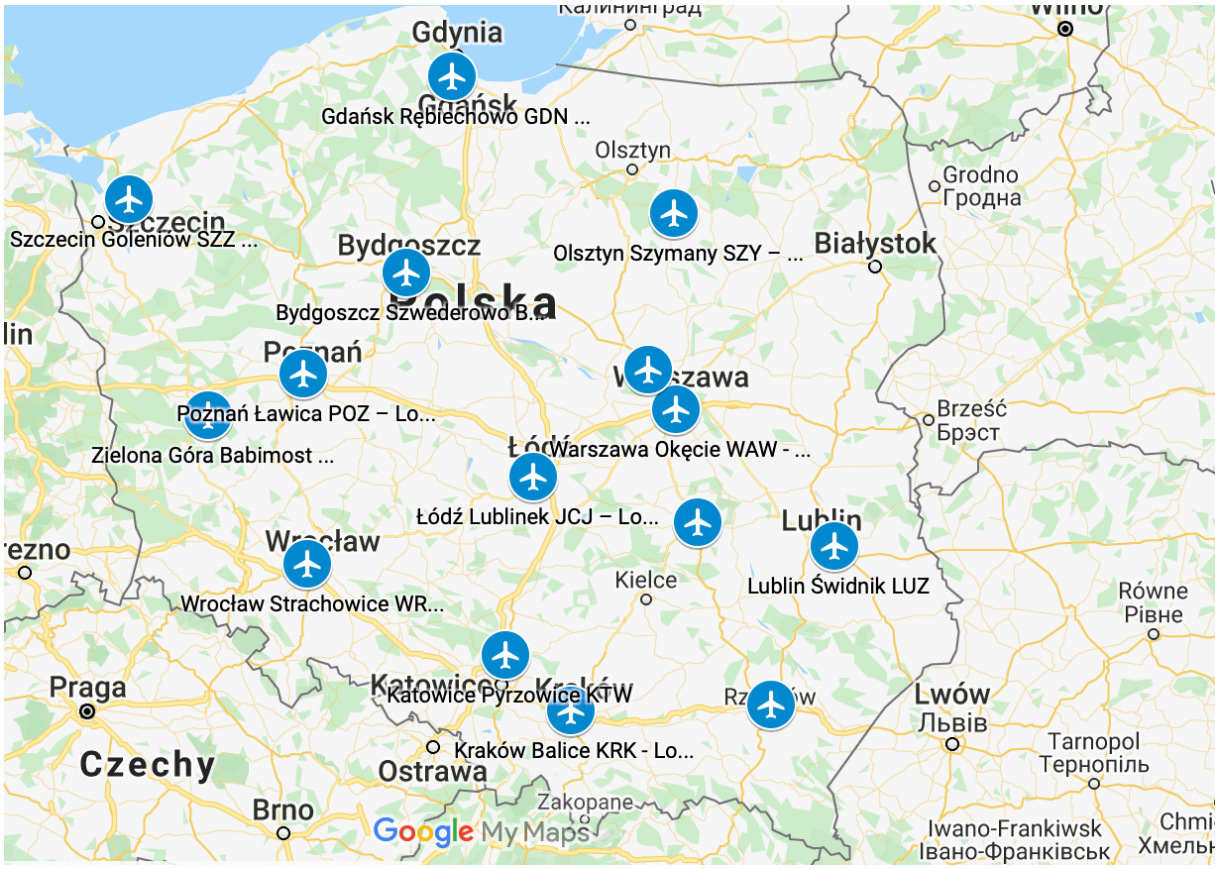
[15] J. Urban-Kozłowska, Sposób określania obszaru ciążenia portu lotniczego oraz zakaz finansowania niewykorzystanej infrastruktury lotniczej według prawa unijnego, Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny 2017, nr 2(6) www.ikar.wz.uw.edu.pl DOI: 10.7172/2299-5749.IKAR.2.6.10

[16] Wytyczne wspólnotowe dotyczące finansowania portów lotniczych i pomocy państwa na rozpoczęcie działalności dla przedsiębiorstw lotniczych oferujących przeloty z regionalnych portów lotniczych, Dz.U. C 312 z 9.12.2005, s. 1–14.

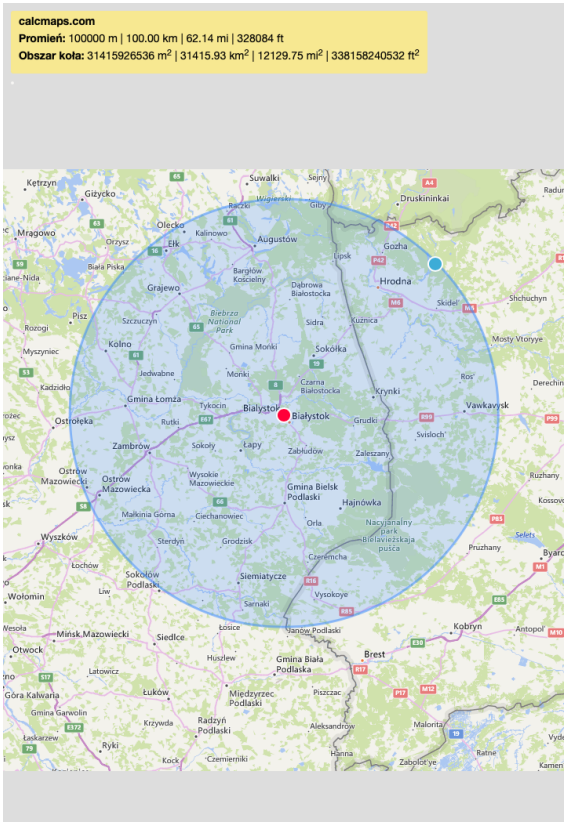
wielkość, jak i kształt obszaru ciążenia mogą być różne w przypadku poszczególnych portów lotniczych i zależą od właściwości konkretnego portu lotniczego. Jako cechy portu lotniczego mające znaczenie dla określenia jego obszaru ciążenia, KE wymieniła model biznesowy, lokalizację i kierunki podróży obsługiwane przez dany port lotniczy."

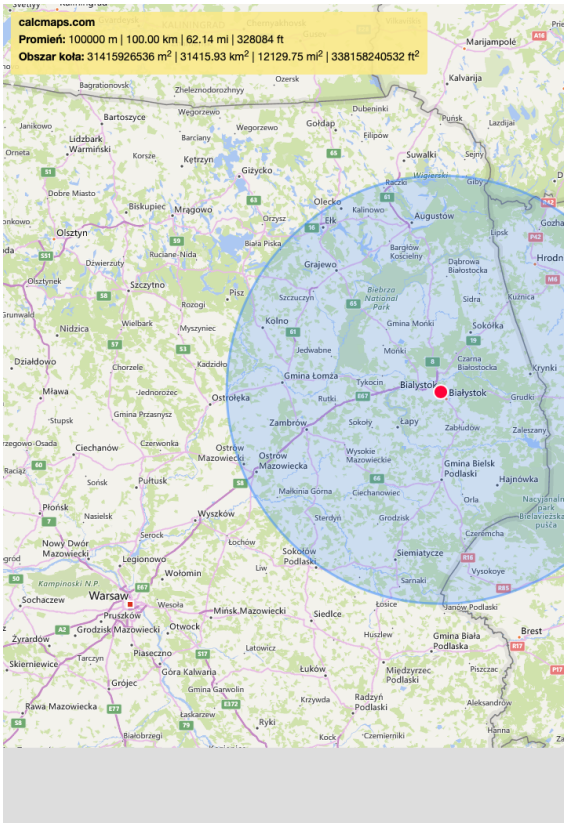
Poniżej prezentujemy graficznie obszar ciążenia portu lotniczego Białystok-Krywlany-promień 100 km.





Lotnicza mapa Polski wskazuje jednoznacznie, że największy niedobór portów panuje na północnym wschodzie i północnym zachodzie kraju.





W tabeli poniżej przedstawiamy liczbę ludności w Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego -BOF w latach 2010-2013. Całkowita liczba ludności w ciągu ostatnich lat rosła średniorocznie o 0,34%.

Jednostka terytorialna	Rok			
	2010	2011	2012	2013
Choroszcz	13 979	14 127	14 303	14 504
Choroszcz – miasto	41%	41%	40%	40%
Choroszcz – obszar wiejski	59%	59%	60%	60%
Czarna Białostocka	11 891	11 842	11 817	11 763
Czarna Białostocka – miasto	82%	83%	82%	82%
Czarna Białostocka – obszar wiejski	18%	17%	18%	18%
Dobrzyniewo Duże	8475	8565	8618	8698
Juchnowiec Kościelny	14 504	14 859	15 048	15 292
Łapy	22 804	22 720	22 680	22 511
Łapy – miasto	71%	71%	71%	71%
Łapy – obszar wiejski	29%	29%	29%	29%
Supraśl	13 688	13 923	14 151	14 342
Supraśl – miasto	34%	34%	33%	33%
Supraśl – obszar wiejski	66%	66%	67%	67%
Turośń Kościelna	5704	5832	5892	5948
Wasilków	14 277	14 699	14 943	15 184
Wasilków – miasto	70%	70%	69%	69%
Wasilków – obszar wiejski	30%	30%	31%	31%
Zabłudów	9036	9112	9158	9173
Zabłudów – miasto	28%	27%	27%	27%
Zabłudów – obszar wiejski	72%	73%	73%	73%
Powiat m. Białystok	294 155	294 298	294 921	295 282
BOF	**408 513**	**409 977**	**411 531**	**412 697**

Źródło: Studium Transportowe Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego-BOF opracowano w ramach projektu „Przygotowanie gmin Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego do realizowania zintegrowanych projektów, sprzyjających rozwojowi współpracy i rozwiązywania wspólnych problemów w perspektywie finansowej 2014-2020" współfinansowanego przez Unię Europejską w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2007-2013.

Jednostka terytorialna	Rok			
	2010	2011	2012	2013
powiat białostocki	142 577	143 701	144 388	144 978
województwo podlaskie	1 203 448	1 200 982	1 198 690	1 194 965

Studium Transportowe Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego-BOF opracowano w ramach projektu „Przygotowanie gmin Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego do realizowania zintegrowanych projektów, sprzyjających rozwojowi współpracy i rozwiązywania wspólnych problemów w perspektywie finansowej 2014- 2020"

współfinansowanego przez Unię Europejską w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2007-2013.

Podstawowe dane o ludności w województwie podlaskim

WYSZCZEGÓLNIENIE	2000	2005	2010	2015	2016	2017	2018	2019
Ludność (stan w dniu 31 XII)	1210688	1199689	1203448	1188800	1186625	1184548	1181533	1178353

Według danych z Urzędu Statystycznego powyżej na dzień 24.04.2020 r., liczba ludności w województwie podlaskim w końcu 2019 r. wyniosła 1 178 353 osoby, tj. o 3180 (o 0,3%) mniej niż w takim samym okresie 2018 r. Ludność miejska liczyła 716 923 osoby i stanowiła 60,8% ogółu mieszkańców regionu. Na terenie wsi mieszkało 461 430 osób.

Z powyższych danych wynika, że lotnisko Białystok-Krywlany posiada potencjał do uruchomienia i rozwoju lotniczych przewozów pasażerskich oraz cargo, aczkolwiek zgodnie z polskimi statystykami, trwałą rentowność działalności lotniczej lotniska uzyskuje się, kiedy liczba przewożonych pasażerów jest na poziomie ok. 1,5 mln. Oczywiście nie mówimy tutaj o dodatkowych przychodach z działalności poza lotniczej.

Najbliżej położonym lotniskiem jest lotnisko prywatne w Narwii o długości pasa 1500 metrów. Jest to lotnisko prywatne zbudowane dla celów obsługi położonego tam zakładu produkującego maszyny i urządzenia rolnicze oraz niewielkiej przyzakładowej szkoły lotniczej, nie stanowi konkurencji dla lotniska w Białymstoku jako lotniska publicznego z dużym potencjałem obszaru ciążenia.

Drugim lotniskiem jest lotnisko w Suwałkach wykorzystywane głównie przez Suwalską Szkołę Lotniczą współfinansowane przez Fabrykę Mebli Forte. Lotnisko posiada pas startowy z drogą startową o długości 1320 m i szerokości 30 m. Z punktu widzenia potencjału przewozu pasażerów lotnisko to również nie stanowi konkurencji dla lotniska w Białymstoku, a zaangażowanie Fabryki Mebli Forte wynika z planów przewozu mebli droga lotniczą przez te zakład.

Lotnisko Warszawa-Modlin oraz Warszawa im. Fryderyka Chopina mogą stanowić konkurencję dla lotniska w Białymstoku, ponieważ są już dojrzałymi biznesowo lotniskami z bogatą siatką połączeń. Niemniej jednak w momencie uruchomienia bezpośrednich połączeń z Białegostoku do docelowych portów lotniczych, przy

założeniu atrakcyjnej ceny biletu, atrakcyjność połączeń z Białegostoku powinna być wyższa od połączeń z lotnisk warszawskich, zakładających dodatkowy czas dojazdu powyżej 2 godzin na te lotniska. Przy zbudowaniu Centralnego Portu Komunikacyjnego czas dojazdu z Białegostoku do CPK ulegnie wydłużeniu w porównaniu do obecnych lotnisk warszawskich.

Lotnisko w Grodnie na Białorusi, posiada stosunkowo dobrą infrastrukturę lotniczą, niemniej jednak ze względu na sytuację polityczno-gospodarczą, a także dodatkowy problem z długimi przestojami na granicy, odprawą paszportową itp., przy wyjeździe i wjeździe do Unii Europejskiej, obecnie nie stanowi dużej konkurencji. Lotnisko w Białymstoku, może natomiast być dogodne dla Białorusinów zamieszkujących w obszarze ciążenia Krywlan.

Poniżej prezentujemy analizę SWOT lotniska Białystok-Krywlany według oceny stanu obecnego.

Analiza SWOT-Lotniska Białystok-Krywlany

Mocne strony:

- Niskie koszty bieżącej działalności;
- Nowo wybudowany pas startowy;
- Bliskość miasta Białystok oraz infrastruktury drogowej;
- Istniejący użytkownicy;
- Istniejąca infrastruktura;
- Motywacja Właścicieli.

Słabe strony:

- Lotnisko regionalne;
- Bliskość lotnisk w Warszawie (Modlin, Okęcie);
- Bliskość lotniska w Olsztynie;
- Region o stosunkowo niskiej zamożności.
- Niska aktywność komercyjna lotniska oraz niskie wpływy.

Szanse:

- Efekt "green field" wszystkie opcje możliwe;
- Możliwość rozwoju Ośrodków Szkolenia Pilotów oraz Mechaników Lotniczych przy współpracy z białostockimi uczelniami;
- Możliwość zapewnienia zatrudnienia;
- Dostęp do absolwentów regionalnych ośrodków akademickich;
- Możliwość podniesienia kwalifikacji;
- Możliwość rozwoju przewozów cargo;
- Możliwość rozwoju przewozów "general aviation"-małego lotnictwa z wykorzystaniem obecnej infrastruktury lotniska;
- Brak lotniska w najbliższym regionie.
- Bliskość granicy z Białorusią.
- Możliwość współpracy z lotniskiem Olsztyn-Mazury.
- COVID-19 możliwość skorzystania z funduszy UE itp.

Zagrożenia:

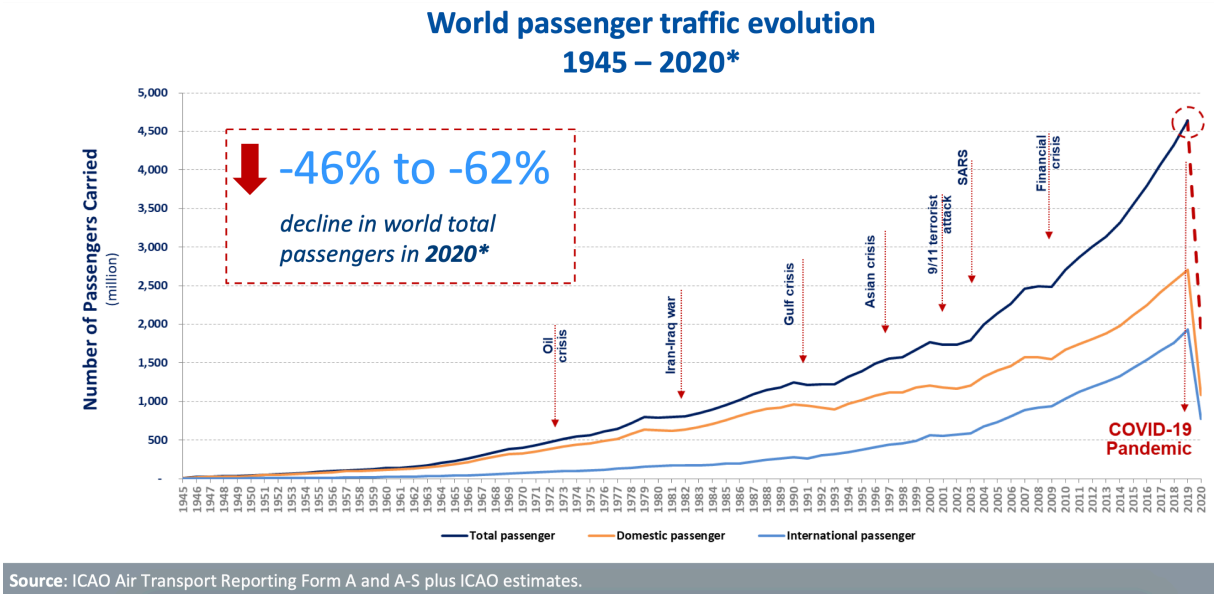
- Trudność w oszacowaniu wpływu koronawirusa;
- Brak stabilności decyzyjnej-możliwości wpływów politycznych;
- Brak lub ograniczone możliwości finansowania;
- Konserwatywne podejście obecnych użytkowników do projektu rozbudowy lotniska oraz niechęć do zmian;
- Długi proces inwestycyjny do osiągnięcia progu rentowności.

Prognoza ruchu lotniczego

Obecnie w światowym lotnictwie mamy do czynienia z głębokim kryzysem dotyczącym pandemii nowego koronawirusa. Podczas globalnej pandemii COVID-19, przedsiębiorstwa z różnych branż na całym świecie borykają się z kryzysem. Przemysł lotniczy doświadcza szczególnie tego kryzysu, objawiającym się znacznym spadkiem liczby przewożonych pasażerów. W 2020 r., według danych ICAO-Międzynarodowej Organizacji Lotnictwa Cywilnego, w światowej branży lotniczej, prognozuje się stratę wpływów w wysokości ok. 252 miliardów USD. Aby zapobiec załamaniu się całego sektora, rozważa się możliwość uzyskania rządowych pomocy dla całej branży w wysokości ok. 200 miliardów USD.

Najnowsze szacunki możliwego wpływu COVID-19 na światowy ruch pasażerski w całym roku 2020, w porównaniu z poziomem odniesienia (zwykła działalność, pierwotnie planowana), przedstawia się następująco:

- 39% do 53% -ogólna redukcja miejsc oferowanych przez linie lotnicze;
- 2 300-3 080 milionów pasażerów-ogólna redukcja ilości pasażerów;
- 302 do 402 miliardów USD-potencjalna utrata przychodów operacyjnych brutto linii lotniczych.

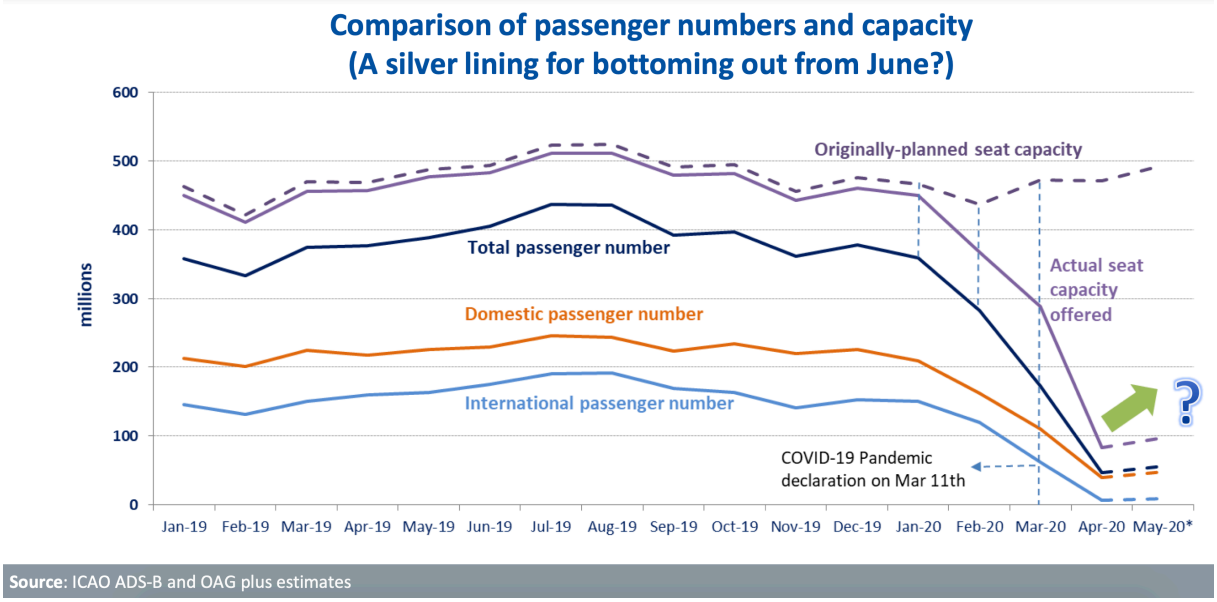


Wzrost ruchu lotniczego w latach 1945-2020 r., na postawie danych Międzynarodowej Organizacji Lotnictwa Cywilnego-ICAO.

Faktyczne skutki będą zależeć od czasu trwania pandemii oraz kryzysu, wielkości ogniska i środków ograniczających rozprzestrzenianie, stopnia zaufania konsumentów do podróży lotniczych, warunków ekonomicznych itp.

Jak wynika z przedstawionych danych przez ICAO, przemysł lotniczy jest w fazie głębokiej recesji. Zakazy podróży spowodowały w krótkim czasie znaczny spadek liczby pasażerów i przychodów jednocześnie. Niektóre linie lotnicze szybko zareagowały na kryzys, poprzez wymontowanie foteli pasażerskich w samolotach i dostosowanie ich do przewozu cargo. W ramach skorygowanego modelu biznesowego, mogą generować dodatkowy przychód z przewozu ładunków. W ten sposób pasażerskie linie lotnicze mają szanse wejść w skład dobrze prosperującego w czasach pandemii handlu elektronicznego i przewozu przesyłek cargo. W odpowiedzi na kryzys i dystans społeczny, przewoźnicy na całym świecie anulowali prawie wszystkie loty pasażerskie i obecnie przygotowują się do pierwszych dni sprzedaży post pandemicznej, borykając się jednocześnie z zerowymi przychodami, obowiązkiem zwrotów wpłat za sprzedane wcześniej bilety oraz opóźnieniami w przepływach pieniężnych. Bardzo ważnym elementem w tym kontekście, będzie nie tylko odpowiednie przygotowanie infrastruktury do realizacji biznesu lotniczego w czasach pandemii, ale również odzyskanie wiarygodności i zaufania pasażerów.

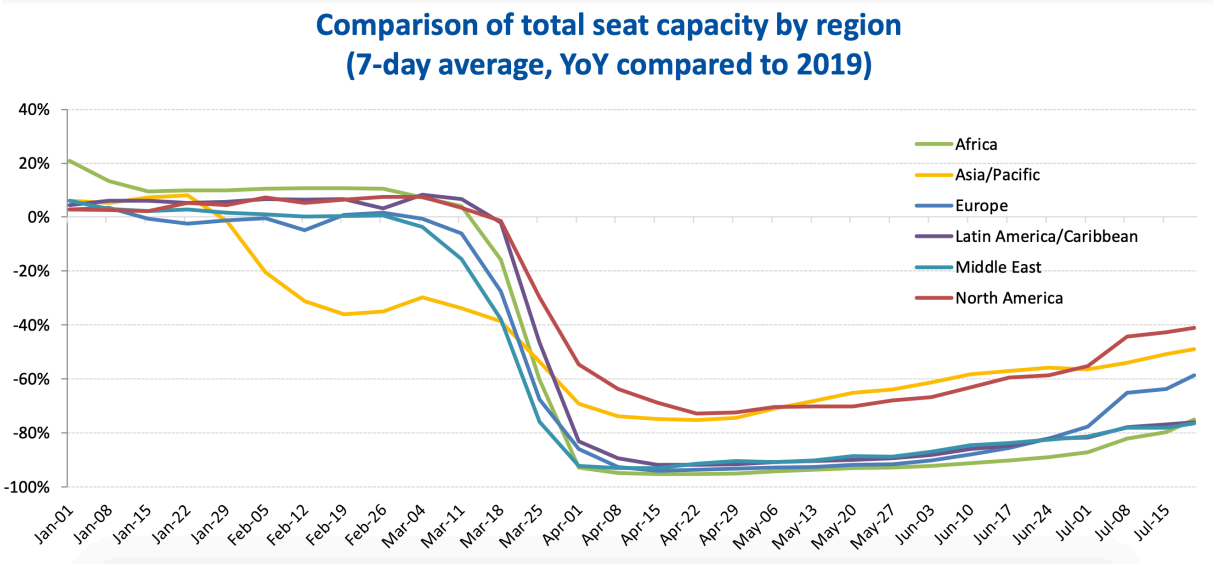
Poniższy wykres prezentuje drastyczną redukcję podaży wraz z dramatycznym spadkiem popytu na pasażerskie podróże lotnicze w momencie uaktywnienia się pandemii.



Source: ICAO ADS-B and OAG plus estimates

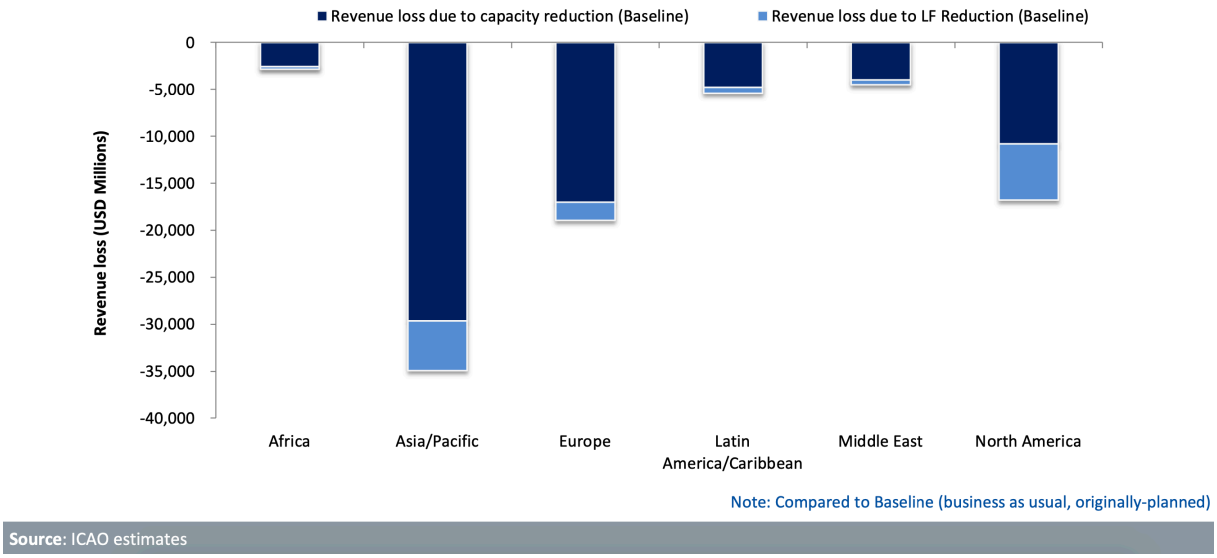
Porównanie liczby przewożonych pasażerów oraz oferowanych miejsc pasażerskich od stycznia 2019 do Maja 2020, na podstawie danych Międzynarodowej Organizacji Lotnictwa Cywilnego-ICAO.

W odpowiedzi na kryzys, niektóre linie lotnicze proponują swoim pracownikom częściowo lub całkowicie bezpłatne urlopy. Inni przewoźnicy, będący w większych kłopotach finansowych, masowo zwalniają swoich pracowników, niektórzy ogłaszają również upadłości. Jednym ze sposobów radzenia sobie z kryzysem jest odraczanie obsług technicznych samolotów, silników, odraczanie dostaw nowych samolotów, zaprzestanie nakładów inwestycyjnych, uziemianie flot samolotów, wcześniejsze zwroty wynajętych samolotów oraz anulowanie wszelkich zamówień w celu jak najszybszego obniżenia kosztów operacyjnych w celu zachowania płynności.



Porównanie oferowanych do sprzedaży miejsc pasażerskich według regionów w okresie od 1 stycznia do 15 lipca 2020 r, na podstawie danych Międzynarodowej Organizacji Lotnictwa Cywilnego-ICAO.

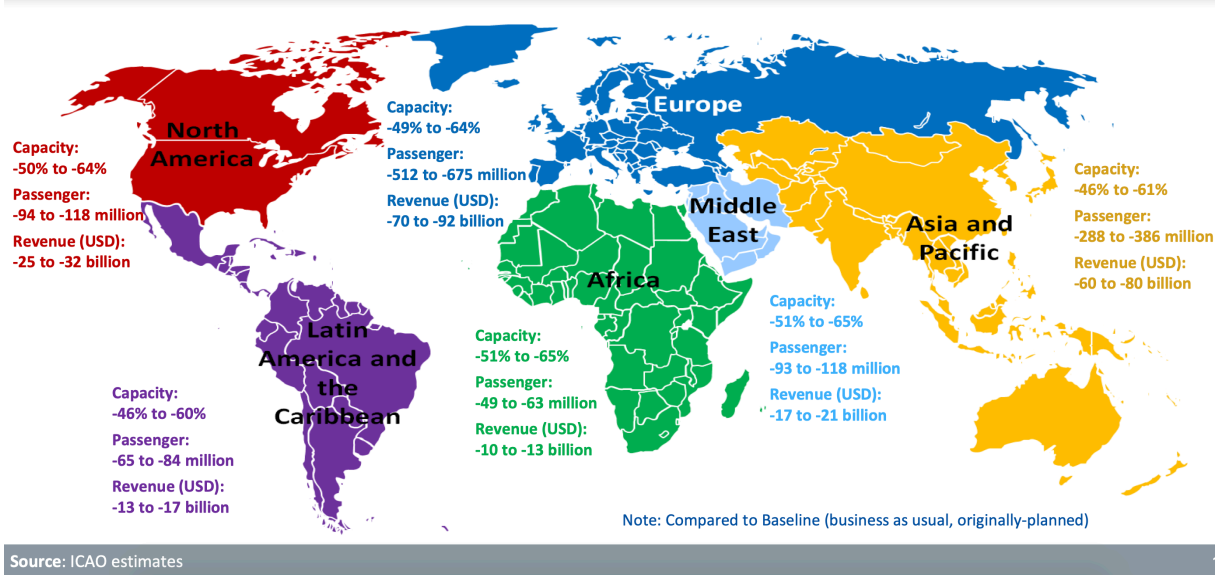
Według danych ICAO (rysunek powyżej i poniżej) tylko od stycznia do kwietnia 2020 odnotowano około 84 miliardów USD utraty dochodów z przewozu pasażerów.



Utrata przychodów linii lotniczych w poszczególnych regionach świata z powodu COVID-19, na podstawie danych Międzynarodowej Organizacji Lotnictwa Cywilnego-ICAO.

Międzynarodowe Stowarzyszenie Transportu Lotniczego (IATA) szacuje, że wspomniane całkowite prognozowane utracone przychody w wysokości ok. 252 miliardów USD jest prognozą optymistyczną, gdyż suma ta może być znacznie większa. W związku ze spadkiem wartości akcji linii lotniczych, na giełdach obserwujemy ich wyprzedaż oraz skupowanie przez same linie lotnicze, aby uniknąć całkowitej utraty ich wartości. Badania przeprowadzone przez IATA wykazały, że w styczniu 2020 r. większość przewoźników posiadała gotówkę na mniej niż 3 miesiące na pokrycie swoich kosztów. Obecnie rezerwy te uległy już na pewno pomniejszeniu, a zespoły zarządzające liniami lotniczymi badają każdą opcję prowadzącą do opóźniania płatności swoich zobowiązań. Wiele linii lotniczych prowadzi rozmowy z firmami leasingowymi (które według szacunków posiadają około 50% światowej floty samolotów) oraz z innymi partnerami i podwykonawcami, takimi jak agencje żeglugi powietrznej, aby opóźnić opłaty za leasing samolotów oraz opłaty trasowe lub lotniskowe. Kluczowe są negocjacje z producentami samolotów, leasingodawcami dotyczące odroczenia lub nawet umorzenia rat leasingowych, zwrotów wynajętych samolotów, odroczeń dostaw nowych samolotów oraz anulacji dostaw lub opcji na dostawy nowych samolotów. Jednocześnie, staje się oczywiste, że dla wielu linii lotniczych będzie to niewystarczające i konieczna będzie pomoc państwa o ile będzie to możliwe lub ogłoszenie upadłości.

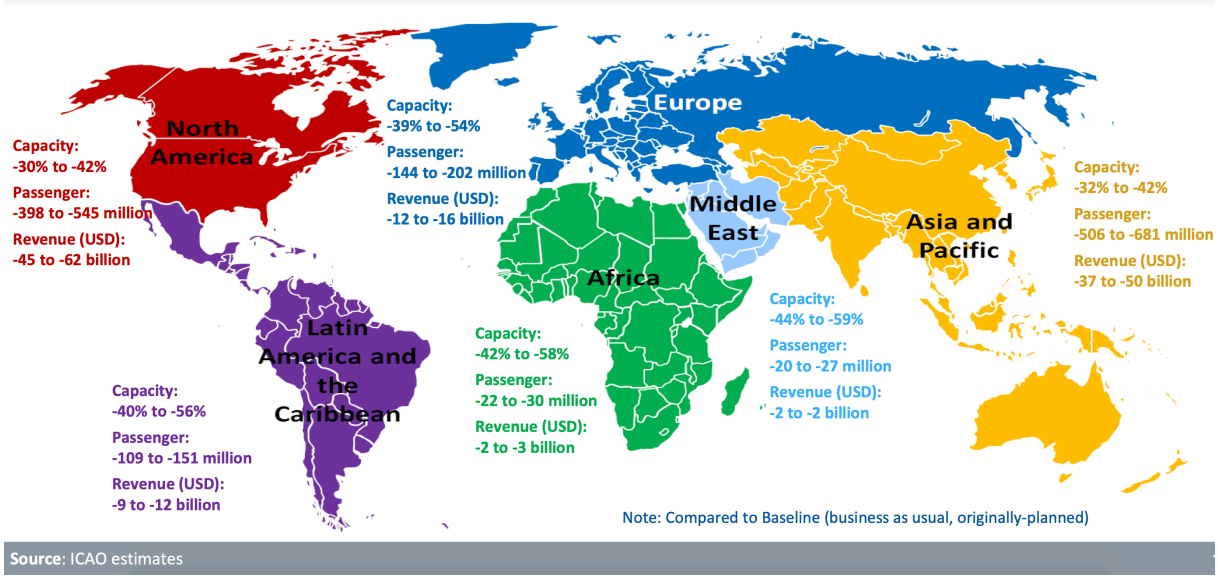
Poniższy rysunek prezentuje szacunkowy wpływ pandemii na międzynarodowy ruch pasażerski i przychody według regionów na 2020 r.



Szacunkowy wpływ pandemii na międzynarodowy ruch pasażerski i przychody według regionów na 2020 r., na podstawie danych Międzynarodowej Organizacji Lotnictwa Cywilnego-ICAO.

Przewiduje się, że więksi przewoźnicy, szczególnie z udziałem rządów państw, będą mieli lepszy dostęp do finansowania, szczególnie rządowego. Linie lotnicze mogą również rozważyć zabezpieczenie swojego finansowania na posiadanych na własność samolotach. Jednak również floty samolotów mogą stracić na wartości lub przynajmniej stanowić wyzwanie dla obecnych i przyszłych pożyczkodawców. Cykle (start i lądowanie), liczba odbytych godzin lotu, które, ze względu na znaczne zmniejszenie częstotliwości lotów, wpływają na kalendarz obsług technicznych oraz określają zakres i koszty utrzymania, mogą zostać odroczone w czasie.

Poniższy rysunek przedstawia szacunkowy wpływ pandemii na krajowy ruch pasażerski i przychody według regionów na 2020 r.

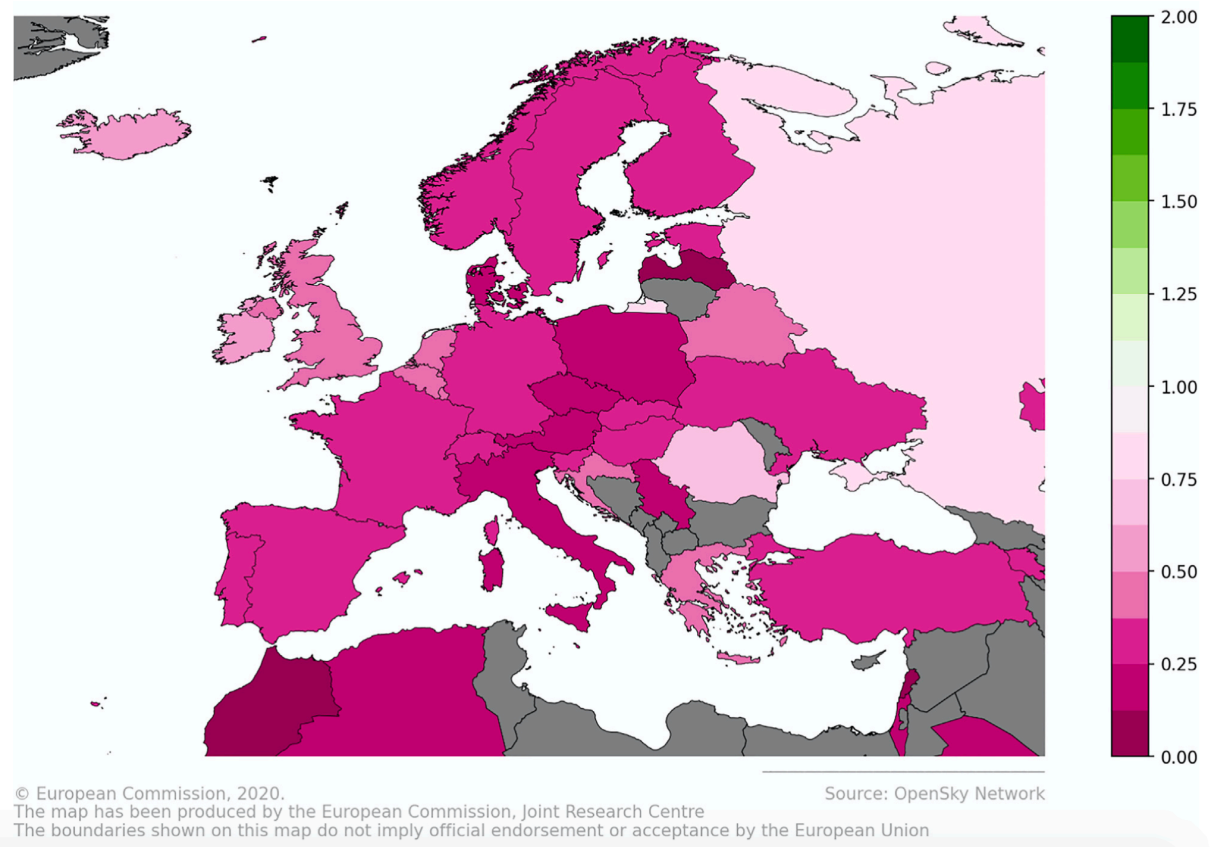


Szacunkowy wpływ pandemii na krajowy ruch pasażerski i przychody według regionów na 2020 r., na podstawie danych Międzynarodowej Organizacji Lotnictwa Cywilnego-ICAO.

Ze względu na powszechną skalę i zasięg pandemii wiele będzie zależeć od działań i wsparcia zapewnianego przez państwowe rządy. Przykładem mogą być Chiny, gdzie w marcu administracja lotnictwa cywilnego w Chinach (CAAC-Civil Aviation Administration of China) ogłosiła szereg środków mających na celu wsparcie

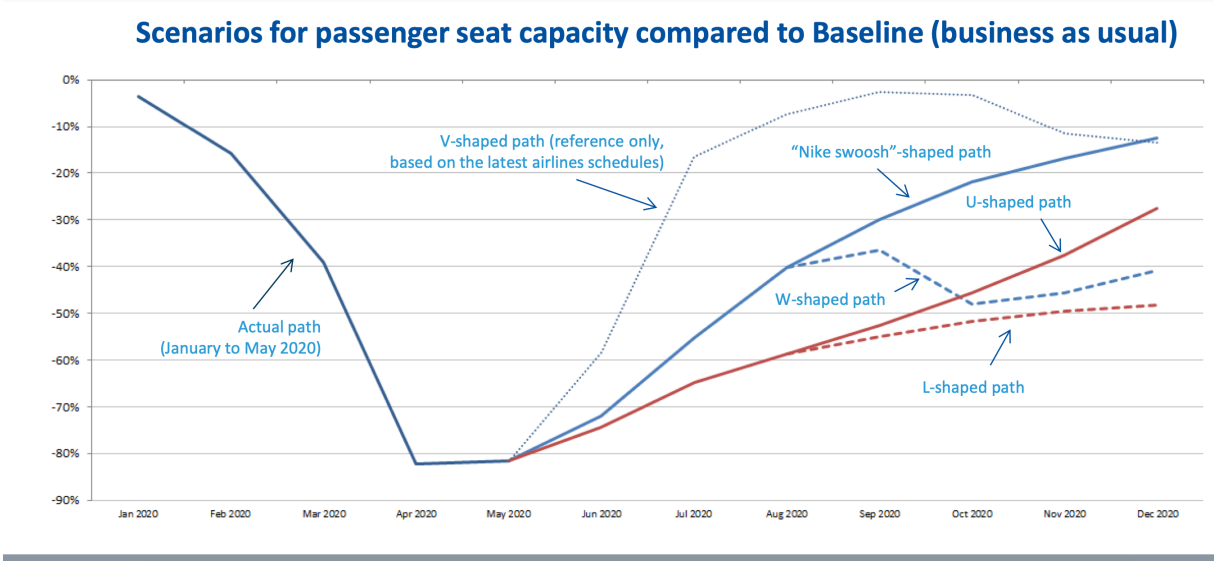
sektora lotniczego w tym kraju, od krótkoterminowego wsparcia i pomocy, po kompleksowe wsparcie w ponownym uruchomieniu usług i zwiększenie wydatków na infrastrukturę. W Europie niektóre rządy udostępniły środki pieniężne i dotacje, czasem pod warunkiem umorzenia długów przez wierzycieli. W Stanach Zjednoczonych zatwierdzono już dotacje rządowe i pomoc w wysokości ok. 58 miliardów USD dla przemysłu lotniczego.

Poniższy wykres prezentuje liczba odlotów w okresie od 19 do 25 marca 2020 r. w porównaniu z liczbą odlotów w okresie od 30 stycznia do 5 lutego 2020 r. Kolor zielony oznacza wzrost liczby lotów, różowy spadek.



Liczba odlotów w okresie od 19 do 25 marca 2020 r. w porównaniu z liczbą odlotów w okresie od 30 stycznia do 5 lutego 2020 r. Na podstawie danych OpenSky Network.

Ze względu na wyjątkową niepewność, w zakresie „odbudowy ruchu pasażerskiego" brane są pod uwagę 4 różne scenariusze.



Source: ICAO estimates based on ICAO ADS-B, OAG, ICAO-ICM MIDT, ICAO LTF, ICAO RCA, IATA Economics, and IMF Economic Outlook

Prognozowane scenariusze oferowania miejsc pasażerskich, na podstawie m.in. danych Międzynarodowej Organizacji Lotnictwa Cywilnego-ICAO, Międzynarodowego Zrzeszenia Przewoźników Powietrznych-IATA oraz Międzynarodowego Funduszu Walutowego.

Przedstawiona analiza prognostyczna możliwych scenariuszy na bazie danych IATA koncentruje się na jednoczesnym szoku podażowym i spadku popytu:

- w perspektywie krótkoterminowej, tj. w ujęciu miesięcznym od stycznia 2020 r. do marca 2021 r.;
- pod względem regularnego ruchu pasażerskiego na świecie.

Biorąc pod uwagę niejednorodność, rozróżnia się:

- między międzynarodowym a krajowym ruchem lotniczym;
- według miesięcy (sezonowość);
- według sześciu (6) regionów geograficznych i / lub 50 grup tras używanych w długoterminowych prognozach ruchu ICAO (LTF).

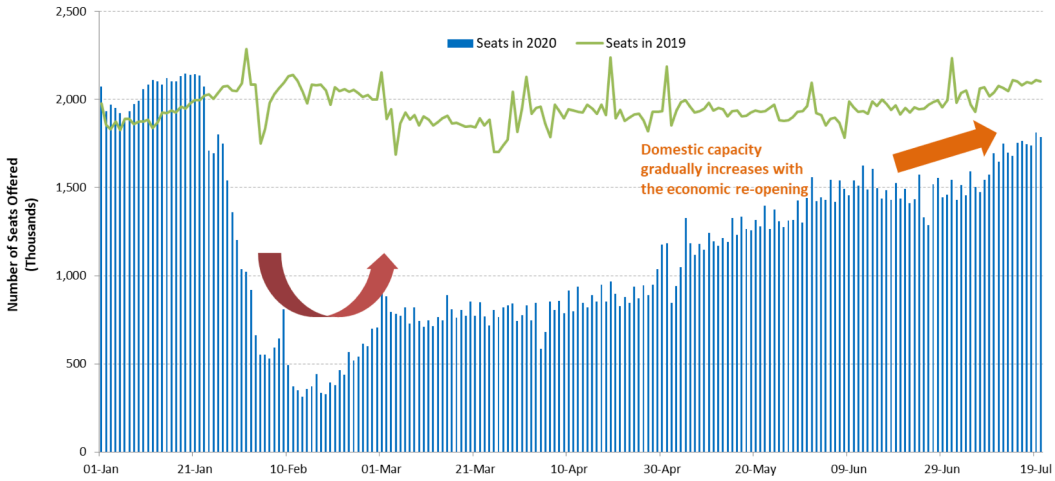
Analiza opiera się na perspektywicznych scenariuszach, które będą stale korygowane i aktualizowane.

Rozważania analityczne oparte są o:

- geograficzne zróżnicowanie międzynarodowego i krajowego ruchu pasażerskiego;
- różnicę wielkości rynku między regionami;

- potencjalną różnicę w odporności i szybkości powrotu do stanu sprzed pandemii;
- czas wybuchu epidemii, który ma wpływ na osiągnięcie najniższego poziomu ruchu lotniczego;
- lukę między tym, co zaplanowano, a faktycznymi operacjami.

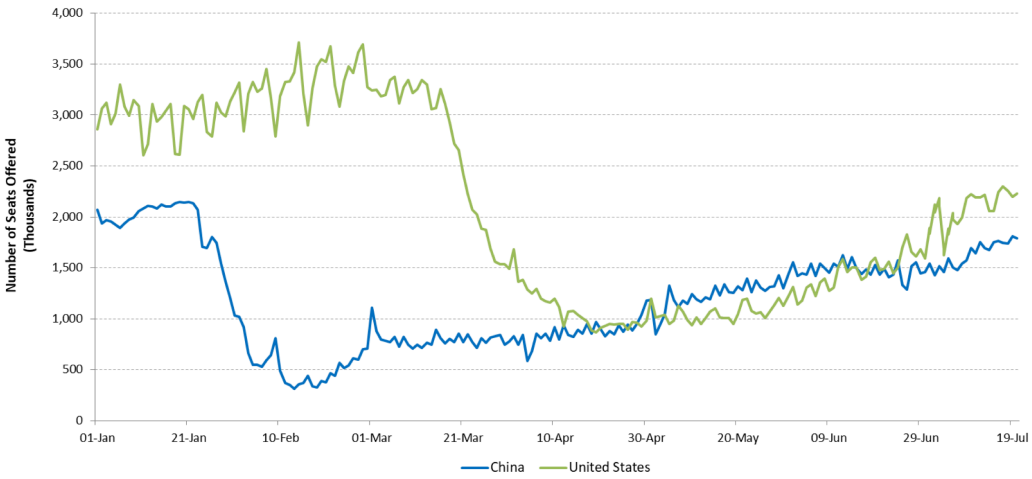
Krajowy ruch pasażerski w Chinach osiągnął najniższy poziom już w połowie lutego 2020, a przepustowość oferowana w czerwcu została przywrócona do około 76% przepustowości z ubiegłego roku.



Source: ICAO ADS-B operation data

Krajowy ruch pasażerski w Chinach od 1 stycznia do 19 lipca 2020, na podstawie danych Międzynarodowej Organizacji Lotnictwa Cywilnego-ICAO.

Ewolucja prognozy ruchu lotniczego dwóch największych rynków krajowych w Chinach i Stanach Zjednoczonych od stycznia 2020 r według danych IATA przedstawiona jest na poniższym wykresie.



Source: ICAO ADS-B operation data

Ewolucja prognozy krajowego ruchu lotniczego w Chinach i w Stanach Zjednoczonych od 1 stycznia do 19 lipca 2020 r, według danych Międzynarodowego Zrzeszenia Przewoźników Powietrznych-IATA.

Kształty recesji i ożywienia gospodarczego mogą prezentować się w kilku scenariuszach. Nieformalna klasyfikacja opisująca różne typy recesji przedstawia się jako:

- w kształcie litery V: normalny kształt recesji, krótki okres gwałtownego spadku gospodarczego, po którym następuje szybkie / płynne ożywienie;
- w kształcie litery U: przedłużona recesja i łagodny powrót do linii trendu wzrostu;
- w kształcie litery L (depresja): długotrwały spadek aktywności gospodarczej, gwałtowny spadek, po którym następuje płaska linia z możliwością powrotu do linii trendu wzrostu;
- w kształcie litery W: recesja podwójne osiągnięcie najniższych wartości, przebieg według wzoru: „w dół w górę w dół" przed całkowitym ożywieniem;
- „Nike swoosh" w kształcie loga producenta obuwia firmy Nike: po spadku następuje gwałtowne i szybkie odbicie.

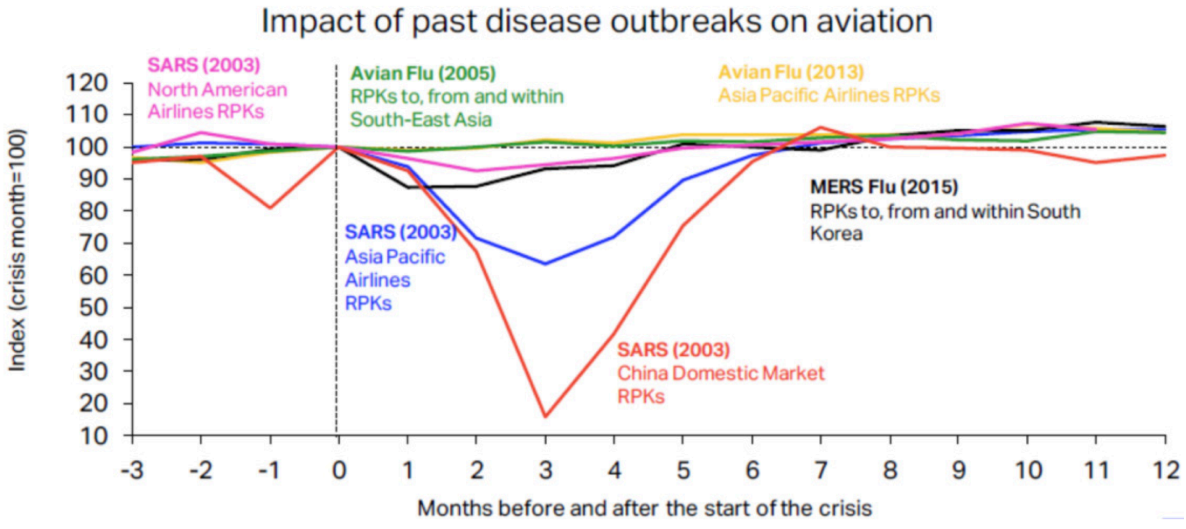
Pojawiają się zatem pytania takie jak:

- Jak długo będzie trwała pandemia i jakie będą jej poziomy dotkliwości?
- Jak głęboka i jak długo będzie trwałą globalna recesja?

- Jak długo będą obowiązywały blokady i ograniczenia w podróżowaniu?
- Jak szybko przywrócone zostanie zaufanie konsumentów do podróży lotniczych?
- Czy nastąpi strukturalna zmiana w zachowaniach przemysłu lotniczego i konsumentów?
- Jak długo branża transportu lotniczego może wytrzymać przeciwności finansowe?

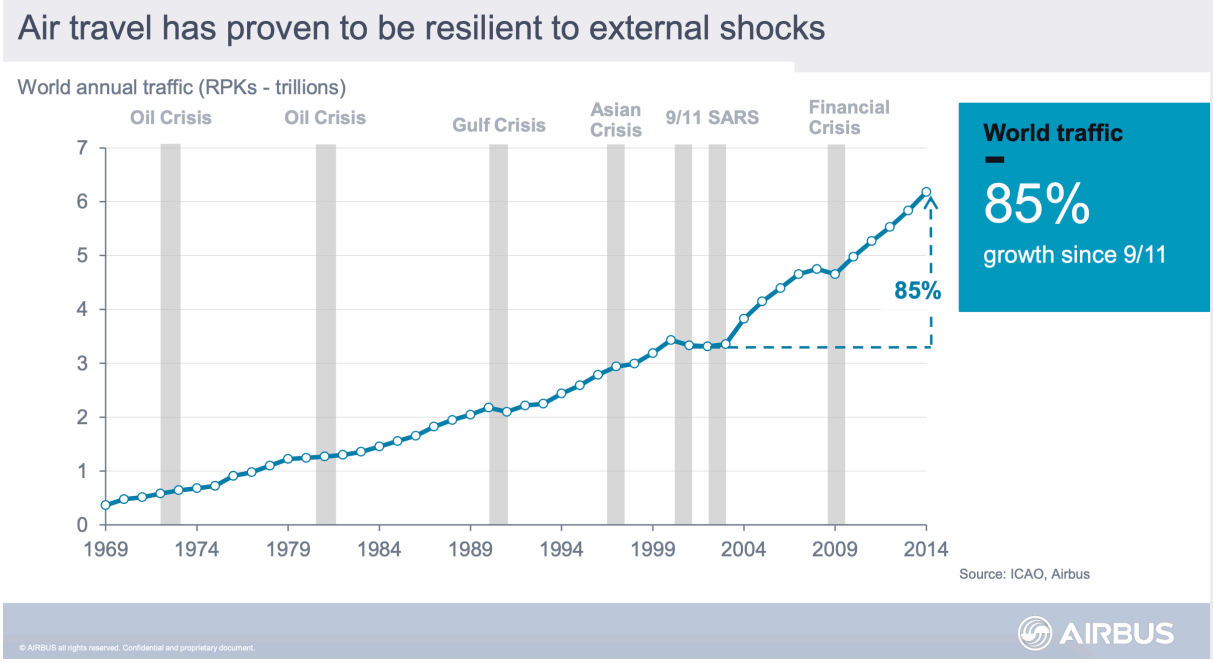
Można spróbować na nie odpowiedzieć bazując na dotychczasowych doświadczeniach z poprzednich kryzysów oraz biorąc pod uwagę poprawkę na obecną sytuację zwracając uwagę na ciągłe aktualizowanie danych.

Wpływ COVID-19 przewyższył już wybuch epidemii SARS w 2003 r., który spowodował zmniejszenie rocznych RPK (Revenue Passenger Kilometers-średni wpływ od pasażera na kilometr lotu) o 8% i 6 miliardów USD przychodów dla linii lotniczych z Azji i Pacyfiku. Sześciomiesięczna ścieżka powrotu do normalności jaka miała miejsce w przypadku SARS może nie mieć zastosowania do obecnej sytuacji.



Source: IATA COVID-19 Updated Impact Assessment (dated 24 March 2020)

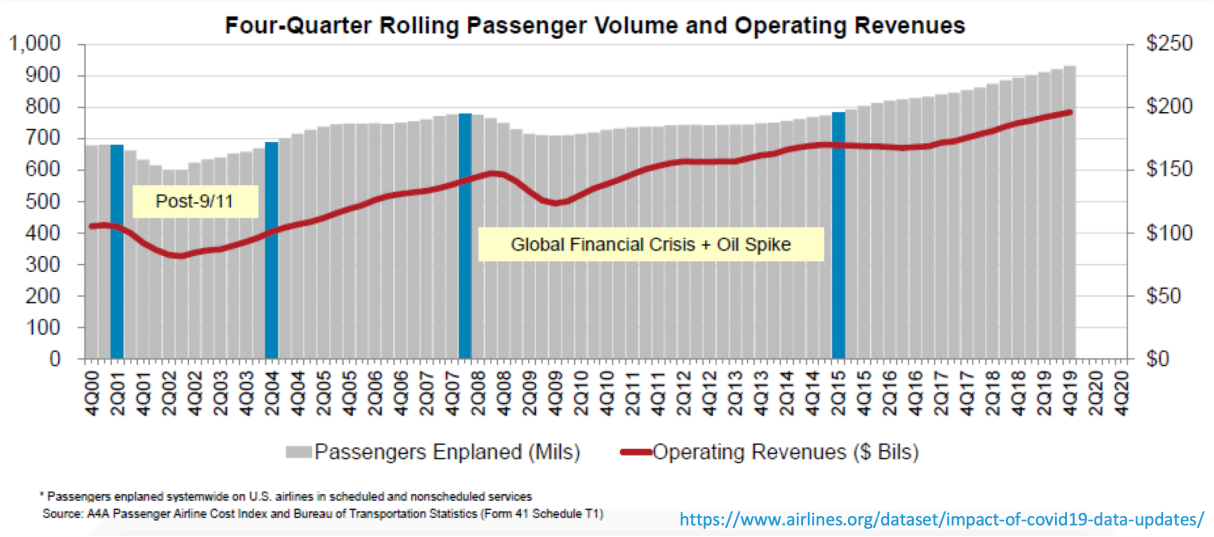
Wpływ kryzysów na rynek lotniczy na świecie, na podstawie danych Międzynarodowego Zrzeszenia Przewoźników Powietrznych-IATA.



Wpływ kryzysów na rynek lotniczy na świecie, na podstawie danych producenta samolotów firmy Airbus.

Raport producenta samolotów firmy Airbus ostrzega, że „chociaż przemysł był w przeszłości w stanie stale dostosowywać swoją działalność i modele biznesowe do nowych wyzwań i wstrząsów zewnętrznych, nie należy przyjmować za pewnik, że odporność zawsze będzie automatyczna.

Wydarzenia z 11 września 2001 roku związane z atakiem terrorystycznym na Word Trade Center w Nowym Jorku i światowy kryzys finansowy wywarły wpływ na transport lotniczy „w kształcie litery U / L", szczególnie na transport lotniczy w Stanach Zjednoczonych.



Wpływ wydarzeń z 11 września 2001 roku związanych z atakiem terrorystycznym na Word Trade Center w Nowym Jorku i światowego kryzysu finansowego na przewóz pasażerów oraz przychody linii lotniczych, na podstawie danych Międzynarodowego Zrzeszenia Przewoźników Powietrznych-IATA.

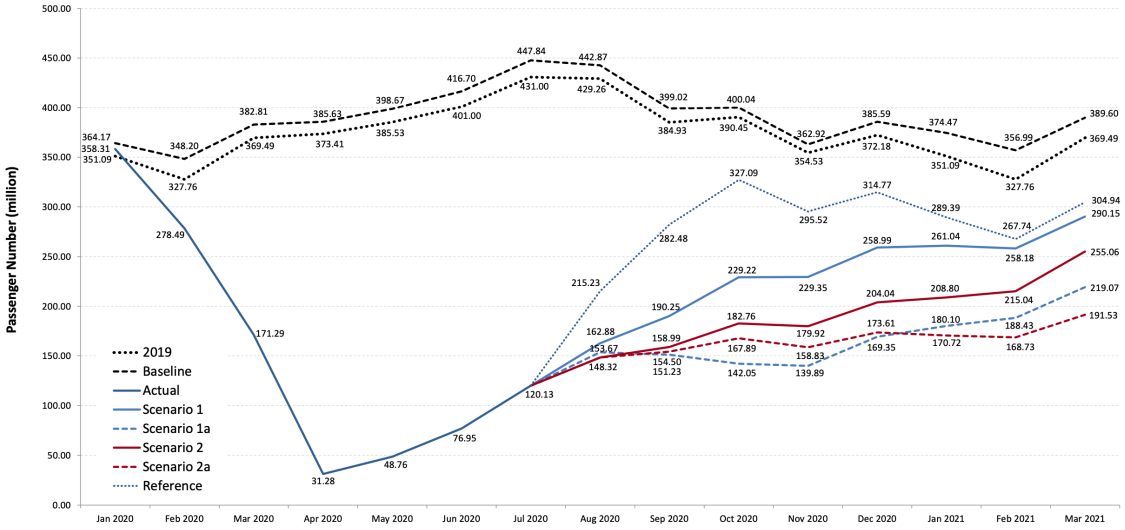
Biorąc pod uwagę niepewność przewidywanego zakończenia tego kryzysu, wsparcie rządowe w postaci krótkoterminowych pożyczek, dotacji i ulg podatkowych jest pożądaną interwencją i obserwujemy coraz większą skalę tej aktywności w miarę postępu kryzysu. Jeśli jednak zakłócenia i pandemia będzie się przedłużać, wystąpią bardziej znaczące negatywne konsekwencje w postaci tzw. „efektu domina" w szerszym kontekście przemysłu lotniczego, w tym u operatorów portów lotniczych, w spółkach obsługi naziemnej, u producentów samolotów i silników oraz w całym łańcuchu dostaw dla przemysłu lotniczego, a nawet w firmach leasingowych. W nadchodzących miesiącach może być potrzebne bardziej skoordynowane wsparcie lotnictwa przez już napięte krajowe gospodarki, poddawane coraz większej presji społeczeństwa. Oczywiste jest duże znaczenie przemysłu lotniczego dla szeroko pojętej gospodarki i jego strategiczne znaczenie w odgrywaniu kluczowej roli w globalnym ożywieniu gospodarczym. Kontynuacja konsolidacji linii lotniczych i innych firm lotniczych poprzez fuzje i przejęcia prawdopodobnie nastąpi jeszcze silniej w trakcie i po ustabilizowaniu się sytuacji po pandemii.

Prognozowane scenariusze i przewidywania mogą przedstawiać się następująco. Ponieważ ogólna dotkliwość i czas trwania pandemii COVID-19 są nadal niepewne, według IATA opracowano cztery (4) różne ścieżki powrotu do stanu sprzed

kryzysu w ramach dwóch scenariuszy orientacyjnych. Scenariusz bazowy: scenariusz alternatywny, w którym pandemia COVID-19 nie występuje, to znaczy działalność lotnicza jest taka jak pierwotnie planowana lub normalna działalność.

- Scenariusz 1: dwie różne ścieżki (podobne do kształtu „NIKE swoosh" i kształtu W);
- Scenariusz 2: dwie różne ścieżki (podobne jak w kształcie litery U i L).

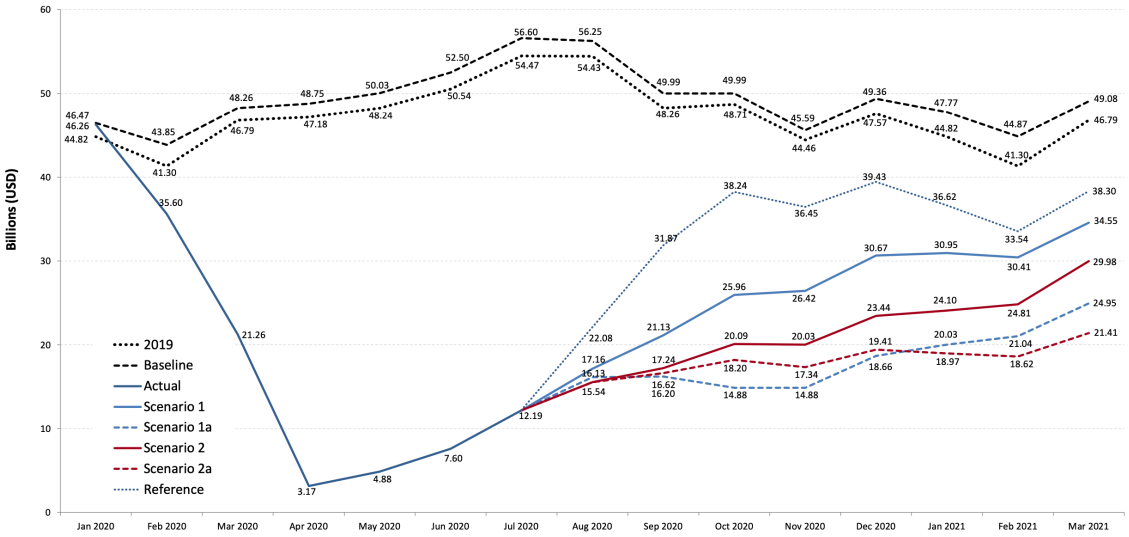
Poniższy wykres przedstawia prognozowane przewozy pasażerów w porównaniu do punktu odniesienia i 2019 r w zakresie lotów międzynarodowych i krajowych.



Source: ICAO estimates based on ICAO ADS-B, OAG, ICAO LTF, ICAO Statistical Reporting, IATA Economics, and IMF/World Bank Economic Outlook

Prognozowane przewozy pasażerów w porównaniu do punktu odniesienia i 2019 r w zakresie lotów międzynarodowych i krajowych, na podstawie m.in. danych Międzynarodowej Organizacji Lotnictwa Cywilnego-ICAO, Międzynarodowego Zrzeszenia Przewoźników Powietrznych-IATA oraz Międzynarodowego Funduszu Walutowego.

Poniższy wykres przedstawia prognozowane przychody z pasażerów w porównaniu do punktu odniesienia i 2019 r w zakresie lotów międzynarodowych i krajowych na świecie.



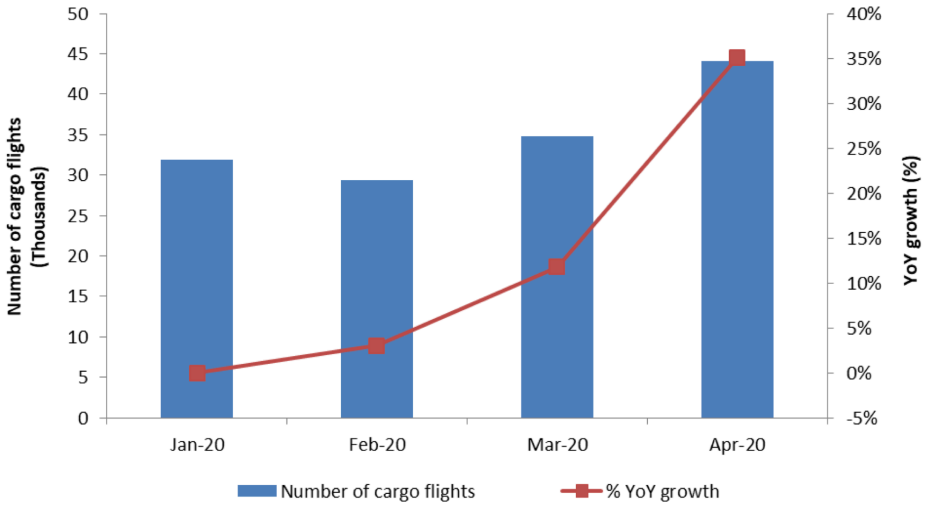
Source: ICAO estimates based on ICAO ADS-B, OAG, ICAO-ICM MIDT, ICAO LTF, ICAO RCA, IATA Economics, and IMF/World Bank Economic Outlook

Prognozowane przychody z pasażerów w porównaniu do punktu odniesienia i 2019 r w zakresie lotów międzynarodowych i krajowych na świecie, na podstawie m.in. danych Międzynarodowej Organizacji Lotnictwa Cywilnego-ICAO, Międzynarodowego Zrzeszenia Przewoźników Powietrznych-IATA oraz Międzynarodowego Funduszu Walutowego.

Przedstawione scenariusze posiadają, jednakże swoje uwarunkowania:

- niezależnie od podwyższonej niepewności związanej z perspektywą, analiza scenariuszy może pomóc w ocenie potencjalnych skutków ekonomicznych pandemii;
- scenariusze nie są prognozami tego, co jest najbardziej prawdopodobne. Biorąc pod uwagę szybko zmieniające się okoliczności, wskazują one jedynie na możliwe ścieżki lub konsekwencje wielu z nich;
- dokładna ścieżka (głębokość, długość i kształt) będzie zależeć od różnych czynników, między innymi od czasu trwania i wielkości ogniska i środków ograniczających, dostępności pomocy rządowej, zaufania konsumentów i warunków ekonomicznych;
- wraz z rozwojem sytuacji i większą dostępnością informacji scenariusze powinny zostać odpowiednio zaktualizowane.

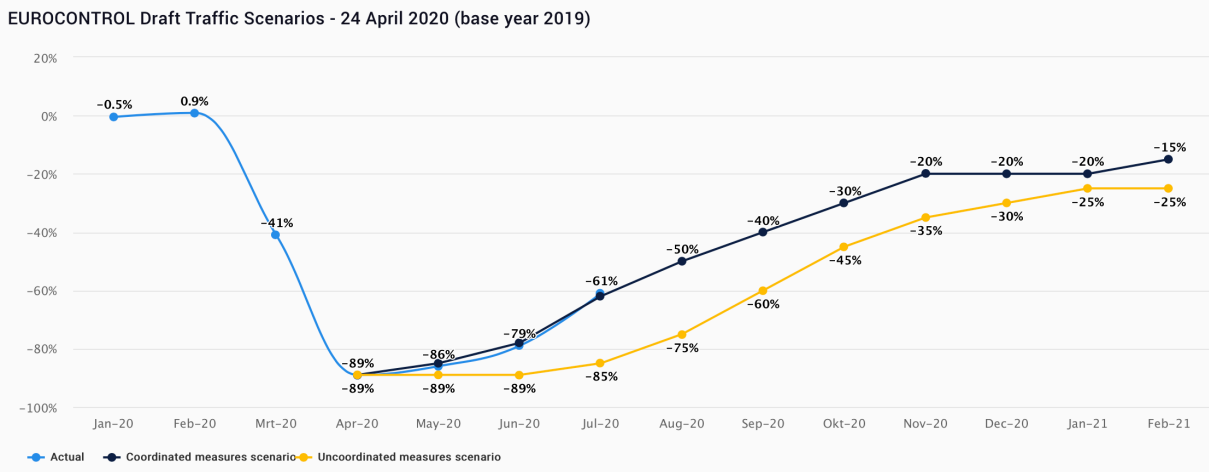
W przeciwieństwie do spadku ruchu pasażerskiego, liczba lotów towarowych-cargo wzrosła wraz ze wzrostem liczby przewozów wyłącznie towarowych przy użyciu samolotów pasażerskich.



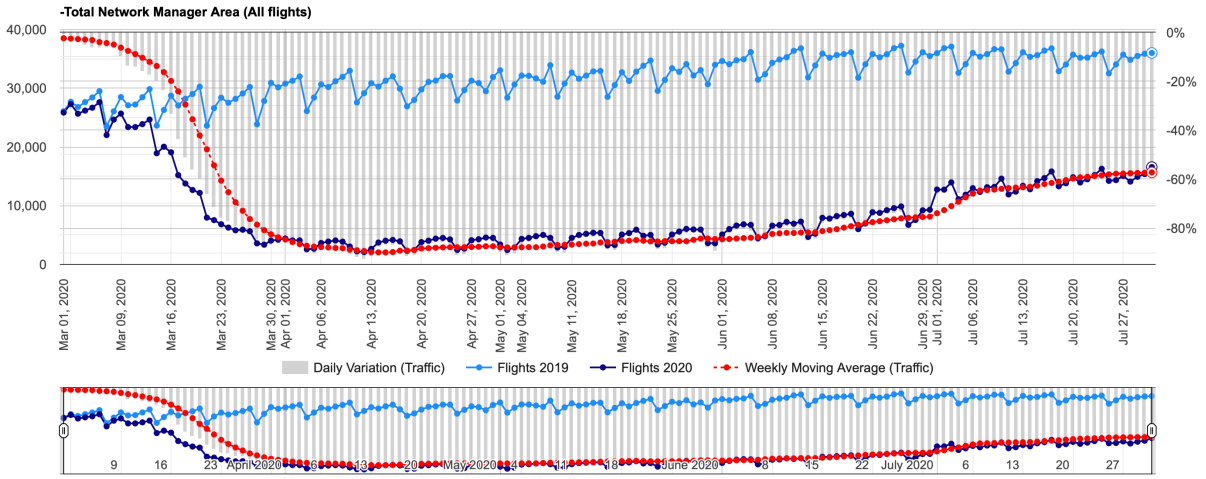
Source: ICAO ADS-B operation data

Lotniczy przewóz towarów-cargo od stycznia do kwietnia 2020, na postawie danych Międzynarodowej Organizacji Lotnictwa Cywilnego-ICAO.

Poniższe wykresy prezentują ruch lotniczy prognozowany i faktyczny na bazie danych z Eurocontrol, według stanu z 1 sierpnia 2020.

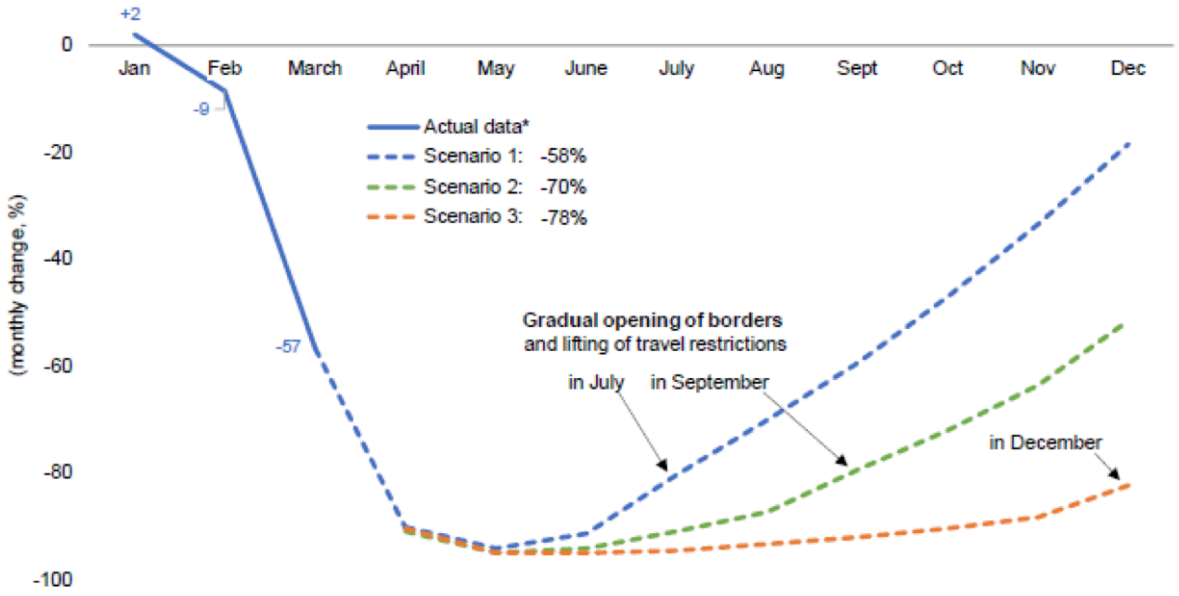


Ruch lotniczy prognozowany i faktyczny na bazie danych z Eurocontrol, według stanu z 1 sierpnia 2020.



Ruch lotniczy prognozowany i faktyczny na bazie danych z Eurocontrol, według stanu z 1 sierpnia 2020.

Poniższy rysunek prezentuje trzy scenariusze dla rynku turystycznego zależne od ponownego pełnego otwarcia granic. Przyjazdy turystów międzynarodowych (zmiana procentowa rok do roku- 2020 r. w porównaniu z poziomem z 2019 r.)

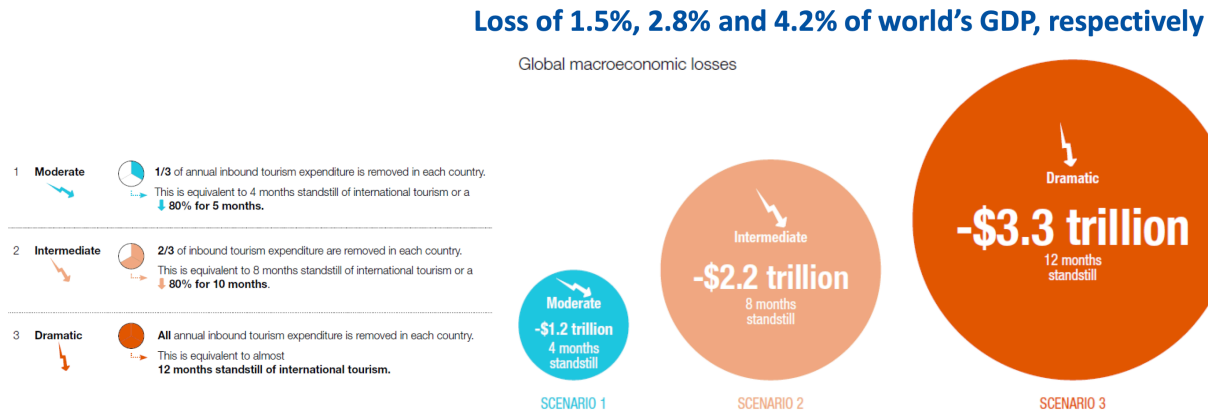


Scenariusze dla rynku turystycznego, na podstawie danych Międzynarodowej Organizacji Lotnictwa Cywilnego-ICAO.

W zakresie sprawozdawczości finansowej, organy regulacyjne na całym świecie oczekują aktualizacji danych finansowych od spółek giełdowych, a także zapewniają ulgę w terminach zgłaszania tych danych biorąc pod uwagę istniejące okoliczności. Europejski Urząd Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych („ESMA") podkreślił, że

emitenci powinni zapewnić przejrzystość faktycznego i potencjalnego wpływu COVID19 na działalność firm. Emitenci powinni raportować swoje aktualne dane w możliwym zakresie, w oparciu zarówno o jakościową, jak i ilościową ocenę ich działalności biznesowej, sytuacji finansowej i wyników gospodarczych w ich sprawozdaniach finansowych jeszcze na koniec 2019 roku, jeśli nie zostały one jeszcze sfinalizowane lub w inny sposób np. w ujawnieniu śródrocznej sprawozdawczości finansowej. Jednak ze względu na bezprecedensowy charakter pandemii i związane z tym zakłócenia, wpływ finansowy na linie lotnicze jest jeszcze bardzo trudny do ustalenia.

Według danych Konferencji Narodów Zjednoczonych ds. Handlu i Rozwoju-UNCTAD w wyniku załamania się turystyki międzynarodowej nastąpi spadek światowego PKB w 2020 roku od 1,2 do 3,3 bln USD.



https://unctad.org/en/pages/PublicationWebflyer.aspx?publicationid=2810

Source: UNCTAD COVID-19 and Tourism: Assessing the Economic Consequences (July 2020)

Prognozy spadku światowego PKB w zależności od długości trwania kryzysu związanego z COVID-19, na podstawie danych Konferencji Narodów Zjednoczonych ds. Handlu i Rozwoju-UNCTAD.

Podsumowanie

Pandemia COVID-19 ma globalny wpływ na lotnictwo, turystykę, handel oraz gospodarkę światową. Dane dla poszczególnych sektorów przedstawiają się następująco:

- Pasażerski ruch lotniczy: ogólna redukcja liczby pasażerów (zarówno międzynarodowych, jak i krajowych) w granicach od 46% do 62% w 2020 r. w porównaniu do 2019 r. (wg ICAO-International Civil Aviation Organization - Organizacji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego);

- Porty lotnicze: szacowana utrata ponad 50% ruchu pasażerskiego oraz 57% (ponad 97 miliardów USD) przychodów w portach lotniczych w 2020 r. w porównaniu do dotychczasowej działalności (wg ACI-Airports Council International-Międzynarodowej Rady Portów Lotniczych);

- Linie lotnicze: spadek o 48% przychodów w przeliczeniu na pasażerokilometry (RPK- Revenue Passenger Kilometers, zarówno międzynarodowe jak i krajowe połączenia) w 2020 r. w porównaniu do 2019 r. (wg IATA- International Air Transport Association-Międzynarodowego Zrzeszenia Przewoźników Powietrznych);

- Turystyka: spadek wpływów z turystyki międzynarodowej o 910 do 1170 miliardów USD w 2020 r. w porównaniu do 1,5 biliona USD wygenerowanych w 2019 r., przy czym obecnie wszystkie regiony świata objęte są różnymi ograniczeniami dotyczącymi podróży (wg UNWTO-United Nations World Tourism Organization- Światowej Organizacji Turystyki);

- Handel międzynarodowy: spadek globalnego wolumenu handlu towarami o 13–32% w 2020 r. w porównaniu do 2019 r. (wg WTO-World Trade Organization-Światowej Organizacji Handlu);

- Globalna gospodarka: prognozowany spadek światowego PKB o 3% w 2020 r., znacznie gorszy niż podczas kryzysu finansowego w latach 2008–2009 (wg IMF- International Monetary Fund-Międzynarodowego Funduszu Walutowy).

Historia pokazuje, że SARS był najpoważniejszą epidemią wpływającą na natężenie ruchu w ostatnim okresie. W szczytowym momencie epidemii (maj 2003 r.) miesięczne RPK (Revenue Passenger Kilometers-średni wpływ od pasażera na

kilometr lotu) linii lotniczych z regionu Azji i Pacyfiku były o około 35% niższe niż ich poziomy sprzed kryzysu. Ogólnie rzecz biorąc, w 2003 r. utrata zaufania i obawy przed globalnym rozprzestrzenianiem się wpłynęły zarówno na podróże służbowe jak i turystyczne do, z i w regionie, powodując, że linie lotnicze Azji i Pacyfiku straciły 8% rocznych RPK i 6 miliardów dolarów przychodów.

Z drugiej strony, epizody ptasiej grypy w 2005 i 2013 r. miały znacznie łagodniejszy i krótkotrwały wpływ, a podróże lotnicze szybko odbiły się, gdy strach przed globalnym rozprzestrzenianiem się wirusa zmniejszył się. W ostatnim okresie grypy MERS, który skupiał się bardziej na jednym kraju, początkowym skutkiem było gwałtowne spowolnienie, tj. 12% spadek miesięcznych RPK do i z Korei Południowej w pierwszym miesiącu epidemii. Jednak liczba podróży lotniczych zaczęła rosnąć po dwóch miesiącach i powróciła do poziomu sprzed wybuchu choroby w ciągu 6 miesięcy.

W przeszłości branża lotnicza okazała się odporna na wstrząsy, w tym na pandemie. Nawet w momencie wybuchu SARS miesięczny międzynarodowy ruch pasażerski w ciągu dziewięciu miesięcy powrócił do poziomu sprzed kryzysu. Tak więc czas pokaże jakie będą finalne konsekwencje kryzysu COVID-19 na światowy transport lotniczy oraz globalną gospodarkę.

Lotniska regionalne w Polsce

„Stały rozwój branży lotniczej w Polsce powoduje znaczny wzrost liczby lotnisk dostępnych w Polsce. Według oficjalnych danych przedstawionych przez Urząd Lotnictwa Cywilnego w Polsce działają 62 lotniska. W śród nich możemy wyróżnić lotniska użytku publicznego o ograniczonej certyfikacji, port niepodlegające certyfikacji, porty lotnicze zarządzane przez Aeorokluby oraz lotniska publiczne – pasażerskie. Większość portów lotniczych znajduje się w największych miastach w Polsce lub w bliskiej lokalizacji ma to znacznie ułatwić dojazd do lotniska oraz ułatwić dostęp do lotniska.

Porty lotnicze w Polsce, które są wykorzystywane do transportu pasażerów, czyli lotniska pasażerskie to blisko 15 lotnisk dostępnych na terenie naszego kraju. Głównym lotniskiem w Polsce i najważniejszą rolę odgrywa port lotniczy Chopin w Warszawie, pozostałe 14 lotniska stanowią porty regionalne.

Aktualnie tylko w trzech województwach w Polsce nie ma żadnych portów lotniczych – województwie opolskim, podlaskim oraz świętokrzyskim."[17]

„Dane za 2017 r. pokazywały, że ponad 60 proc. pasażerów wybrało się w swoją podróż z lotnisk regionalnych. Ówcześnie był to najwyższy wskaźnik w Europie – patrząc na dane za 2018 r. oraz plany rozwoju i dynamikę wzrostu, zmniejszanie roli Lotniska Chopina na rzecz lotnisk w regionach staje się faktem."[18]

„Według danych podanych przez Związek Regionalnych Portów Lotniczych, w 2019 roku z siatek połączeń regularnych i czarterowych 13 lotnisk regionalnych skorzystało w sumie 30,2 miliona podróżnych, o ponad 2,1 miliona (7,6 procent) więcej niż rok wcześniej. Był to najlepszy wynik w historii lotnisk regionalnych. Jednocześnie pierwszy raz przekroczyły one granicę 30 milionów pasażerów obsłużonych w roku kalendarzowym.

Wszystkie 14 polskich lotnisk obsłużyło ponad 49 milionów podróżnych, o 3,2 miliona (7 procent) więcej niż w 2018 roku. Lotniska regionalne utrzymały wysoki udział w całości ruchu, który wyniósł 62 procent. Pozostałe 38 procent (18,8 miliona) skorzystało z siatki połączeń Lotniska Chopina w Warszawie".[19]

„Podsumowując 2019 rok, Związek Regionalnych Portów Lotniczych podzielił lotniska na dwie grupy. W pierwszej znalazły się porty, które rocznie obsługują więcej niż milion pasażerów, a w drugiej – mniej niż milion.

Liderem grupy pierwszej jest lotnisko w Krakowie, które obsłużyło rekordowe 8,4 miliona podróżnych. Na drugim miejscu znalazł się Gdańsk z wynikiem 5,4 miliona, a na trzecim Katowice z 4,8 miliona pasażerów. Kolejne miejsca zajęły Wrocław – 3,5 miliona, Modlin – 3,1 miliona i Poznań – 2,4 miliona. Kolejność lotnisk w tej grupie jest taka sama jak w 2018 roku.

W grupie drugiej na pierwszym miejscu uplasowało się lotnisko w Rzeszowie, które obsłużyło 771 tysięcy pasażerów. Drugie miejsce, jak przed rokiem, przypadło Szczecinowi – 590 tysięcy, a trzecie Bydgoszczy – 425 tysięcy. Kolejne pozycje należą

[17] Lotniska w Polsce-Mapa największych lotnisk, www.bazalotnisk.pl, dostęp 14.12.2020.
[18] Opracowano na podstawie: www.fly4free.pl/lotniska-regionalne-w-polsce , dostęp 14.12.2020.
[19] Dane według: https://turystyka.rp.pl/transport/lotniska/23099-polskie-lotniska-regionalne-z-kolejnym-rekordem , dostęp 06.12.2020.

do Lublina – 357 tysięcy, Łodzi – 241 tysięcy, Olsztyna – 154 tysiące i Zielonej Góry – 33 tysiące.

W grupie pierwszej najlepszy pod względem wzrostu liczby pasażerów okazał się Kraków, któremu przybyło 1,6 miliona pasażerów w porównaniu z 2018 rokiem. Na drugim miejscu uplasował się Gdańsk z przyrostem 394 tysięcy podróżnych, trzeci był Wrocław z wynikiem 220 tysięcy.

Według Urzędu Lotnictwa Cywilnego, dane sprzed wybuchu pandemii COVID-19, ruch lotniczy w Polsce miał rosnąć, osiągając w 2035 roku poziom około 94 milionów podróżnych. Lotniska regionalne miały więc realizować projekty zwiększające przepustowość, która w 2019 roku szacowana była na około 32 miliony pasażerów rocznie."[20]

Według stanu sprzed pandemii tylko pięć na 14 regionalnych portów lotniczych w Polsce było rentownych. To lotniska, które rocznie miały co najmniej 1,5 miliona pasażerów.

Podczas konferencji "Lotnictwo Nowej Generacji - Strategie, Technologie, Rozwiązania" prezes Związku Regionalnych Portów Lotniczych" Artur Tomasik potwierdził również, że w Polsce rentowne są jedynie te spośród lotnisk regionalnych, które odprawiają ponad 1,5 mln pasażerów. Są to Kraków, Modlin, Poznań, Katowice, Wrocław i Gdańsk.

Doświadczenia europejskich portów lotniczych pozwalają wysnuć tezę, iż po okresie pandemii COVID-19, regionalne porty lotnicze w Polsce systematycznie, przy współpracy z przewoźnikami, biurami turystycznymi i regionem, zwiększą ofertę usługową, co przyczyni się do dalszego ich rozwoju, wzrostu siatki połączeń, a przede wszystkim do wzrostu ruchu pasażerskiego w tych portach.

[20] Opracowano na podstawie: Polskie lotniska regionalne na granicy przepustowości, www.turystyka.rp.pl, dostęp 14.12.2020

1. Ocena prawna dotycząca: powierzenia zarządzania operacyjnego lotniskiem w kontekście ustawy o samorządzie gminnym oraz wymagań określonych w ustawie Prawo lotnicze i Prawo zamówień publicznych (1a)

1.1. Zarządzający lotniskiem

Konieczność zapewnienia wielu obowiązków związanych z bezpieczną eksploatacją lotniska, a także zadań z zakresu ochrony lotniska przed aktami bezprawnej ingerencji, wymaga wskazania jednego podmiotu odpowiedzialnego, któremu przyznaje się jednocześnie określone uprawnienia. Podmiotem tym jest zarządzający lotniskiem (art. 80 Pr. lot.), podlegający nadzorowi ze strony Prezesa ULC (art. 79 Pr. lot).

W przypadku nowo zakładanych lotnisk, zarządzającym lotniskiem jest zakładający lotnisko lub podmiot przez niego wskazany. W przypadku lotnisk wpisanych do rejestru, zarządzającym lotniskiem jest podmiot wpisany w tym charakterze do rejestru lub inny podmiot któremu zarządzanie lotniskiem zostanie przekazane za zgodą Prezesa ULC.

Zarządzającym lotniskiem mogą co do zasady zostać osoby lub podmioty wskazane w art. 55 ust. 2 Pr. lot., a więc podmioty spełniające przesłanki podmiotowe dla założenia lotniska. Należy jednak mieć na względzie, że zarządzanie lotniskiem użytku publicznego jest rodzajem działalności gospodarczej polegającej na świadczeniu usług lotniczych i to działalności, do której wykonywania niezbędne jest uzyskanie zezwolenia (art. 173 ust. 1 pkt 1 Pr. lot.). Posiadanie tego zezwolenia jest przy tym sprawdzane przed ostatecznym wpisem zarządzającego do rejestru lotnisk (art. 59 ust. 6 Pr. lot., art. 68 ust.1 Pr. lot.). Dlatego też w obecnym stanie prawnym zarządzającym lotniskiem użytku publicznego może zostać wyłącznie przedsiębiorca (art. 174 ust. 2 Pr. lot.) będący:

1) organem administracji publicznej Rzeczypospolitej Polskiej;
2) państwową lub samorządową jednostką organizacyjną;
3) spółką akcyjną lub spółką z ograniczoną odpowiedzialnością zarejestrowaną w Rzeczypospolitej Polskiej
4) spółdzielnią zarejestrowaną w Rzeczypospolitej Polskiej.

Biorąc pod uwagę rygory wiążące się z prowadzeniem działalności lotniczej na lotnisku użytku publicznego, jak i rygory działalności gospodarczej w ogólności, należy zaproponować, aby w przypadku lotniska w Białymstoku rozważyć – docelowo – aby zarządzający lotniskiem był spółką prawa handlowego, najlepiej spółką z ograniczoną odpowiedzialnością.

1.1.1. Obowiązki zarządzającego lotniskiem

Zgodnie z art. 68 ust. 2 Pr. lot. zarządzający lotniskiem obowiązany jest w szczególności:

1) wykorzystywać lotnisko zgodnie z jego przeznaczeniem;

2) prowadzić eksploatację lotniska w sposób zapewniający bezpieczeństwo lotów oraz sprawność obsługi użytkowników lotniska;

3) utrzymywać lotnisko i jego elementy w stanie odpowiadającym warunkom technicznym określonym przez właściwy organ oraz zgodnie z danymi wpisanymi do rejestru lotnisk;

4) określić granicę części lotniczej lotniska, podlegającą zatwierdzeniu przez Prezesa ULC;

5) zapewniać udzielenie niezbędnej pomocy medycznej na lotnisku;

6) udostępnić użytkownikom lotniska informacje zawarte w instrukcji operacyjnej lotniska;

7) zapewniać organom administracji lotniczej wykonującym czynności służbowe na lotnisku warunki niezbędne do wykonywania tych czynności;

8) udostępniać Prezesowi Urzędu, niezależnie od innych obowiązków informacje niezbędne do prowadzenia ewidencji danych dotyczących ruchu statków powietrznych, wielkości ruchu pasażerskiego i przewozu ładunków;

9) niezwłocznie zawiadamiać Prezesa Urzędu oraz instytucje zapewniające służby żeglugi powietrznej o wydaniu zarządzenia o zamknięciu lotniska dla ruchu lotniczego lub wprowadzeniu odpowiednich ograniczeń w jego eksploatacji, ich przyczynach i przewidywanym okresie trwania;

10) zorganizować system ratownictwa i ochrony przeciwpożarowej lotniska;

11) koordynować prace lokalnego zespołu do spraw bezpieczeństwa lotniskowego;

12)zapewnić dostarczanie informacji meteorologicznej dla potrzeb użytkowników lotnisk.

Zarządzający lotniskiem użytku publicznego obowiązany jest także:

1) prowadzić eksploatację lotniska w sposób zapewniający ciągłość ruchu lotniczego;
2) niezwłocznie zawiadamiać zainteresowanych o wydaniu zarządzenia o zamknięciu lotniska dla ruchu lotniczego lub wprowadzeniu odpowiednich ograniczeń w jego eksploatacji, ich przyczynach i przewidywanym okresie trwania.

Starty i lądowania na lotnisku mogą odbywać się wyłącznie w sposób zgodny z przepisami instrukcji operacyjnej danego lotniska (art. 69 ust. 1 Pr. lot). Zarządzający lotniskiem może zezwolić tylko na taką eksploatację lotniska lub jego części dla celów nielotniczych, która nie narusza przepisów bezpieczeństwa ruchu lotniczego i nie ogranicza jego możliwości eksploatacyjnych określonych w instrukcji operacyjnej (art. 69 ust. 2 Pr. lot). Przebywanie w części lotniczej lotniska, a także na innym terenie wydzielonym i odpowiednio oznakowanym, a w szczególności ruch kołowy i pieszy oraz korzystanie z urządzeń lotniska, jest dozwolone tylko za zezwoleniem zarządzającego lotniskiem. Zarządzający lotniskiem wydaje powyższe zezwolenie uwzględniając potrzeby organów służb ruchu lotniczego oraz służb państwowych wykonujących zadania ustawowe (art. 81 Pr. lot.).

Jak wynika z powyższego, podstawowym dokumentem związanym z eksploatacją i użytkowaniem lotniska jest **Instrukcja Operacyjna**, która określa w szczególności:

1. dane techniczno-operacyjne lotniska, w tym charakterystykę pola wzlotów, płaszczyzn wznoszenia (podejścia) oraz przeszkód lotniczych w rejonie lotniska;
2. procedury podejścia do lądowania i procedury odlotu, uwzględniające lokalne ograniczenia wynikające z przepisów o ochronie środowiska;
3. zasady utrzymania i eksploatacji pola wzlotów;

4. organizację naziemnego ruchu statków powietrznych, środków transportowych i osób pieszych na terenie lotniska;
5. dane o wzrokowych i radiowych pomocach nawigacyjnych;
6. zasady i środki udzielania pomocy statkom powietrznym, które znalazły się w niebezpieczeństwie na lotnisku lub w jego pobliżu.

Instrukcja operacyjna lotniska podlega zatwierdzeniu przez Prezesa Urzędu po uzgodnieniu z instytucjami zapewniającymi służby ruchu lotniczego.

Poza opracowaniem instrukcji operacyjnej, w celu zapewnienia bezpiecznej eksploatacji lotniska zarządzający (art. 82 Pr. lot.):

1) opracowuje i przedstawia do zatwierdzenia Prezesowi ULC **Program Ochrony Lotniska**, po jego zaopiniowaniu przez Radę Ochrony i Ułatwień Lotnictwa Cywilnego;
2) wydaje zarządzenia, nakazy lub zakazy oraz polecenia związane z zapewnieniem bezpieczeństwa i ochrony lotów oraz porządku na lotnisku, obowiązujące w stosunku do wszystkich osób znajdujących się na terenie lotniska;
3) wzywa właściwe służby publiczne do podjęcia działań w stosunku do osób niepodporządkowujacych się nakazom i zakazom lub zagrażających w inny sposób bezpieczeństwu lotów lub porządkowi na lotnisku;
4) decyduje o podjęciu działań przez lotniskowe służby ochrony w stosunku do osoby podejrzanej o popełnienie przestępstwa na statku powietrznym lub lotnisku i przekazaniu jej właściwym organom;
5) wnioskuje o dokonanie redukcyjnego odstrzału zwierzyny, stosownie do przepisów prawa łowieckiego, w przypadku zagrożenia bezpieczeństwa operacji lotniczych przez zwierzynę, gdy inne metody ochrony okazały się nieskuteczne;
6) wnioskuje do Prezesa ULC o wydanie decyzji w sprawie usunięcia przeszkody, która nie jest obiektem budowlanym, stanowiącej zagrożenie bezpieczeństwa ruchu lotniczego dla zarejestrowanego, czynnego lotniska, w tym drzew i krzewów w rejonie podejść do lądowania;
7) zawiadamia niezwłocznie właściwy organ nadzoru budowlanego oraz Prezesa ULC, w przypadku stwierdzenia, że w rejonie lotniska są wznoszone

obiekty budowlane mogące stanowić przeszkody lotnicze lub że istniejące obiekty budowlane nie są oznakowane zgodnie z wymogami ustawy prawo lotnicze.

1.1.2. Certyfikacja

Podjęcie i wykonywanie działalności polegającej na zarządzaniu lotniskiem użytku publicznego wymaga uzyskania certyfikatu (160 ust. 1 Pr. lot.). Przyjmuje się, że certyfikacji podlegają zarówno lotniska użytku publicznego, z których wykonuje się loty międzynarodowe, jak i pozostałe lotniska użytku publicznego.

Wydanie certyfikatu musi być poprzedzone procesem certyfikacji, który jest sprawdzeniem trwałej zdolności podmiotu do bezpiecznego wykonywania określonej działalności lotniczej (160 ust. 2 Pr. lot.). Sprawdzenie obejmuje, w odniesieniu do zarządzania lotniskami i zapewnienia bezpiecznego funkcjonowania lotniska oraz ochrony lotniska przed aktami bezprawnej ingerencji. Certyfikację przeprowadza Prezes Urzędu na wniosek zainteresowanego podmiotu. Pozytywny wynik sprawdzenia spełnienia wymagań Prezes Urzędu stwierdza wydaniem certyfikatu odpowiedniego dla danego rodzaju działalności, w którym określa nazwę podmiotu, zakres, warunki i ograniczenia oraz termin ważności certyfikatu. Certyfikat wydaje się na czas oznaczony, nie dłuższy jednak niż 12 miesięcy, jeżeli wydawany jest po raz pierwszy, i nie dłuższy niż 36 miesięcy i przy kolejnym przedłużeniu.

Prezes Urzędu odmawia wydania certyfikatu, jeżeli stwierdzi, że wnioskodawca nie spełni wymagań ustanowionych dla wnioskowanej działalności lotniczej. Prezes Urzędu może cofnąć, zawiesić ważność lub ograniczyć uprawnienia wynikające z certyfikatu, jeżeli stwierdzi, że jego posiadacz przestał spełniać wymagania przewidziane przepisami prawa.

Prezes Urzędu przeprowadza okresowe i w razie potrzeby doraźne kontrole w celu sprawdzenia, czy posiadacz certyfikatu nadal spełnia ustalone przepisami prawa wymagania potrzebne dla wydania i utrzymania ważności certyfikatu. Innymi słowy, posiadacz certyfikatu uprawniającego do zarządzania lotniskiem podlega stałemu nadzorowi Prezesa ULC.

W razie stwierdzenia uchybień Prezes Urzędu może wezwać zainteresowany podmiot do ich usunięcia w określonym terminie, pod rygorem cofnięcia certyfikatu. Po bezskutecznym upływie tego terminu lub w razie stwierdzenia, że dany podmiot nie spełnia wymagań określonych w certyfikacie, Prezes Urzędu może cofnąć certyfikat.

Certyfikacja prowadzona jest na podstawie szczegółowych wytycznych i instrukcji zawartych w podręcznikach certyfikacji, właściwych dla poszczególnych rodzajów i procesów certyfikacji (dla lotnisk jest to Podręcznik Certyfikacji Lotnisk), zgodnie z rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 6 maja 2003 r. w sprawie certyfikacji działalności w lotnictwie cywilnym.

Proces certyfikacji składa się z nastąpujących etapów:

1) informacyjnego polegającego na zapoznaniu podmiotu ubiegającego się o certyfikat z obowiązującymi przepisami, wymaganiami technicznymi, zasadami oraz procedurami prowadzenia procesów certyfikacji;
2) złożenia wniosku polegającego na złożeniu przez podmiot wniosku, na formularzu określonym w podręcznikach certyfikacji, wraz z wymaganymi dokumentami oraz ocenie zgodności dostarczonych przez podmiot dokumentów z przepisami oraz wymaganiami technicznymi ustalonymi dla wnioskowanego procesu certyfikacji w odrębnych przepisach;
3) oceny i zatwierdzania instrukcji wykonawczych, które są wymagane w odrębnych przepisach dla zapewnienia bezpieczeństwa działalności w lotnictwie cywilnym;
4) testów praktycznych, jeżli szczegółowe procedury certyfikacji takich testów wymagają polegających na praktycznym wykazaniu przez podmiot, że jest trwale zdolny zapewnić bezpieczeństwo wnioskowanej działalności w lotnictwie cywilnym, spełniać wymagania przepisów, które były podstawą certyfikacji, oraz że potrafi wykonywać przedmiotową działalność zgodnie z zasadami, warunkami i ograniczeniami, jakie zostały określone w zatwierdzonych przez Prezesa instrukcjach wykonawczych. Podmiot przeprowadza testy praktyczne, określone przez Prezesa w programie testów praktycznych, jako niezbędne dla tego procesu lub etapu certyfikacji, na własny koszt;

5) wydania certyfikatu.

1.1.3. Zezwolenie na zarządzanie lotniskiem

Zezwolenie na zarządzanie lotniskiem użytku publicznego uprawnia do świadczenia usług lotniczych związanych ze startem, ladowaniem i postojem statków powietrznych, wykonywanych na rzecz przewoźników lotniczych oraz innych użytkowników statków powietrznych. Zezwolenie na zarządzanie lotniskiem użytku publicznego – które jest uznawane za działalność gospodarczą uzyskać przedsiębiorca będęcy:

1) organem administracji publicznej Rzeczypospolitej Polskiej;
2) państwową lub samorządową jednostkę organizacyjną;

3) spółką akcyjną lub spółką z ograniczoną odpowiedzialnością zarejestrowaną w Rzeczypospolitej Polskiej, z zastrzeżeniem, że w przypadku spółki z udziałem osób zagranicznych lub podmiotów zależnych od osób zagranicznych zezwolenie można otrzymać z zachowaniem dalszych warunków.

4) spółdzielnią zarejestrowaną w Rzeczypospolitej Polskiej.

Zezwolenia udziela się przedsiębiorcy, należącemu do jednej z kategorii wymienionych powyżej, jeżeli łącznie spełnia następujące warunki:

1) siedziba lub stałe miejsce zamieszkania znajduje się na terytorium RP;
2) zarządzanie lotniskiem stanowi podstawowy rodzaj działalności wnioskodawcy, zgodnie z numerem identyfikacyjnym REGON, według Polskiej Klasyfikacji Działalności;
3) wnioskodawca jednocześnie nie zajmuje się działalnością w zakresie przewozu lotniczego;
4) sytuacja finansowa wnioskodawcy gwarantuje, że jest on w stanie sprostać zobowiązaniom finansowym związanym z wykonywaniem działalności, zgodnie z planem gospodarczym obejmującym co najmniej 2 lata działalności;

Do wniosku wnioskodawca obowiązany jest dołączyć:

1) dokumenty, o których mowa w art. 166 ust. 3 pkt 1 i 3 Pr. lot.:

- dokumenty określające status prawny wnioskodawcy;

- oświadczenie woli, złożone w formie aktu notarialnego zapewniające, że nie zgłoszono wniosku o ogłoszenie upadłości przedsiębiorcy lub nie znajduje się on w stanie likwidacji;
- plan gospodarczy przedsiębiorstwa obejmujący co najmniej 2 lata działalności:
  a) wykazujący w sposób wiarygodny, że przedsiębiorca jest w stanie wypełnić istniejące i prawdopodobne przyszłe zobowiązania finansowe w okresie 24 miesięcy od dnia rozpoczęcia działalności oraz pokryć planowane koszty działalności w okresie 3 miesięcy od dnia jej rozpoczęcia nawet gdyby przedsiębiorstwo nie uzyskało w tym okresie żadnych dochodów,

  b) zawierający informacje dotyczące struktury kapitałowej, płynności finansowej przedsiębiorstwa, źródeł finansowania działalności, powiązań finansowych udziałowców lub akcjonariuszy z inną działalnością, prognoz przepływów finansowych związanych z wykonywaniem działalności,

  c) zawierający zweryfikowane sprawozdanie finansowe z poprzedniego roku finansowego o ile przedsiębiorca prowadził działalność gospodarczą.

- dokument potwierdzajacy, że osobom zarządzającym działalnością przedsiębiorstwa nie cofnięto koncesji w okresie ostatnich 5 lat przed złożeniem wniosku oraz spełniają one wymóg dobrej reputacji, z tym że wymóg dobrej reputacji nie jest spełniony przez osoby, które zostały skazane prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwa umyślne karne skarbowe, przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji, bezpieczeństwu powszechnemu, mieniu, obrotowi gospodarczemu, obrotowi pieniędzmi i papierami wartościowymi, prawom osób wykonujących pracę zarobkową, wiarygodności dokumentów, a także dokumenty potwierdzające, że przedsiębiorstwo jest objęte ubezpieczeniem od odpowiedzialności cywilnej za szkody związane z przewozem lotniczym i ruchem statków powietrznych,

2) projekt rozwiązania zabezpieczenia obsługi ruchu lotniczego, lotniskowego systemu ratowniczo-gaśniczego, osłony meteorologicznej oraz ochrony lotniska,
3) certyfikat uzyskany w trybie określonym w art. 160 Pr. lot..

Szczegółowy wykaz dokumentów, jakie jest obowiązany przedstawić wnioskodawca znajduje się w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 4 sierpnia 2005 r. w sprawie dokumentów oraz informacji, jakie jest obowiązany przedstawić przedsiębiorca ubiegający się o zezwolenie na zarządzanie lotniskiem użytku publicznego.

Warto wskazać, że wymaga się również przedłożenia dokumentu potwierdzającego objęcie przedsiębiorstwa wnioskodawcy **ubezpieczeniem odpowiedzialności cywilnej** w związku z prowadzoną działalnością. Zgodnie z art. 22 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 30 kwietnia 2004 r. w sprawie wymagać dotyczących ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej użytkowników statków powietrznych, przewoźników i innych przedsiębiorców prowadzących działalność lotniczą minimalna suma gwarancyjna ubezpieczenia OC przedsiębiorców prowadzących działalność lotniczą w zakresie zarządzania lotniskiem użytku publicznego w odniesieniu do jednego zdarzenia, którego skutki są objęte umową ubezpieczenia OC, wynosi równowartość w złotych kwoty 10.000 SDR na każdy 1.000 obsłużonych pasażerów lub 1.000 kg obsłużonych towarów i poczty w roku poprzedzającym zawarcie umowy ubezpieczenia, w zależnosci od ruchu dominującego na danym lotnisku.

Prezes ULC odmawia (obligatoryjnie) udzielenia zezwolenia na zarządzanie lotniskiem użytku publicznego, jeżeli:

1) udzielenie zezwolenia byłoby sprzeczne z wiążącymi umowami lub przepisami międzynarodowymi;
2) przedsiębiorcy cofnięto zezwolenie na ten sam rodzaj działalności w okresie ostatnich 5 lat przed złożeniem wniosku;
3) wnioskodawca nie spełnił wymagań określonych w ustawie.

Prezes ULC może odmówić (fakultatywnie) udzielenia zezwolenia na zarządzanie lotniskiem użytku publicznego, lub ograniczyć w zezwoleniu przedmiot, zakres lub obszar działalności w stosunku do wniosku o udzielenie zezwolenia ze względu na zagrożenie bezpieczeństwa państwa, porządku publicznego lub zdrowia publicznego.

Zezwolenia na zarządzanie lotniskiem użytku publicznego udziela się na czas oznaczony, nie krótszy niż 5 lat i nie dłuższy niż 50 lat.

Podmiot, który uzyskał zezwolenie na zarządzanie lotniskiem użytku publicznego jest także obowiązany (art. 174 oraz 175 Prawa lotniczego):

1) zachowywać warunki prowadzenia działalności ustalone w certyfikacie i zezwoleniu;

2) przekazywać do wiadomości Prezesa Urzędu roczne sprawozdania finansowe odnoszące się do poprzedniego roku finansowego, a także inne informacje i dokumenty istotne dla oceny działalności przedsiębiorstwa w latach następnych (w sytuacjach wynikających z odrębnych przepisów o rachunkowości, podmiot może być obowiązany do badania sprawozdania finansowego przez biegłych rewidentów);

3) zapewnić, że czynności w zakresie prowadzonej działalności będą powierzone osobom posiadającym odpowiednie kwalifikacje oraz, że działalność będzie wykonywana przy użyciu właściwego, specjalistycznego sprzętu;

4) zawiadomić Prezesa Urzędu o zamierzonym zawieszeniu lub zakończeniu działalności;

5) udostępniać przedsiębiorstwo osobom kontrolującym jego działalność;

6) zgłaszać Prezesowi Urzędu wszelkie zmiany danych określonych w zezwoleniu.

1.2. Zlecanie przez gminy usług w zakresie zarządzania nieruchomościami komunalnymi spółkom prawa handlowego tworzonym przez te gminy - zamówienia in house.

Opracowanie tego zagadnienia zostało zrealizowane na bazie opracowania Grupy Doradczej Sienna znajdującego się w załączeniu i które stanowi integralną część tego opracowania. Dodatkowym źródłem było opracowanie pt. „Zlecanie przez gminy usług w zakresie zarządzania nieruchomościami komunalnymi spółkom prawa handlowego tworzonym przez te gminy - zamówienia in house” opublikowane przez Urząd Zamówień Publicznych. [21] Dodatkowo można przeanalizować opracowanie

[21]Zlecanie przez gminy usług w zakresie zarządzania nieruchomościami komunalnymi spółkom prawa handlowego tworzonym przez te gminy - zamówienia in house https://www.uzp.gov.pl/baza-wiedzy/interpretacja-przepisow/opinie-archiwalne/zlecanie-przez-gminy-uslug-w-zakresie-zarzadzania-nieruchomosciami-komunalnymi-spolkom-prawa-handlowego-tworzonym-przez-te-gminy-zamowienia-in-house , dostęp 04.12.2020.

Rafała Cieślaka pt. „W pierwszych tygodniach funkcjonowania", opisujący przepisy dotyczące in-house, które weszły w życie z dniem 1 stycznia 2017 r. [22]

„Zagadnienie prawne zlecania przez gminy usług w zakresie zarządzania nieruchomościami komunalnymi spółkom prawa handlowego tworzonym przez te gminy wiąże się z problematyką udzielania przez podmioty zamawiające tzw. „zamówień in house". Pojęcie to zostało wykształcone w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (wcześniej Europejski Trybunał Sprawiedliwości) i obejmuje ono zamówienia udzielane przez instytucje zamawiające podległym sobie podmiotom.

W odniesieniu do tej kategorii zamówień mamy do czynienia z utrwalonym już orzecznictwem TSUE, zgodnie z którym nie ma obowiązku ogłaszania przetargu, nawet w przypadku, gdy zleceniobiorca jest podmiotem prawnie odrębnym od instytucji zamawiającej, gdy spełnione zostaną dwa warunki. Po pierwsze, organ administracji publicznej będący instytucją zamawiającą musi sprawować nad tym odrębnym podmiotem kontrolę analogiczną do kontroli sprawowanej nad swoimi własnymi służbami, a po drugie, podmiot ten musi wykonywać swoją działalność w zasadniczej części na rzecz kontrolującej ją jednostki lub jednostek.[23]

„W przypadku takich zamówień mamy w istocie do czynienia z powierzeniem wykonywania zadań publicznych własnej jednostce organizacyjnej, wykonywanym w imieniu i na rachunek tej jednostki. Nie zmienia to jednak charakteru wykonywanych zadań jako zadań o charakterze użyteczności publicznej - art. 9 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594, z późn. zm.), dalej "ustawa o samorządzie gminnym".

W tym miejscu należy wskazać, iż w świetle postanowień art. 9 ust. 1 i 3 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 2 i 3 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2011 r. Nr 45, poz. 236, z późn. zm.), dalej "ustawa o gospodarce

[22] R. Cieślak, W pierwszych tygodniach funkcjonowania, https://www.monitor-zamowien.pl/artykul/w-pierwszych-tygodniach-funkcjonowania , dostęp 06.12.2020

[23] Zob. wyrok z dnia 19 kwietnia 2007 r. C-295/05 (Tragsa) teza 55 oraz powołane tam orzecznictwo. Tekst wyroku dostępny na portalu EUR-lex (http://eur-lex.europa.eu/pl/index.htm). Zob. też wyrok z dnia 19 listopada 1999 r. w sprawie C-107/98 (Teckal) oraz przegląd orzecznictwa ETS w: M. Lemke, D. Piasta: Analiza orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości dotyczącego zamówień publicznych w okresie od 1999 do 2005 r., UZP, Warszawa 2006, s. 28-36.

komunalnej" gminy (szerzej jednostki samorządu terytorialnego) mogą wykonywać zadania własne w jednej z następujących form:

- w formie własnej jednostki organizacyjnej (samorządowy zakład budżetowy),
- w formie utworzonej przez siebie spółki prawa handlowego – tj. spółki akcyjnej lub spółki z ograniczoną odpowiedzialnością (art. 9 ust. 1 ustawy o gospodarce komunalnej), jak też spółki komandytowej lub komandytowo-akcyjnej, o których mowa w art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. z 2009 r. Nr 19, poz. 100, z późn. zm.),
- poprzez powierzenie wykonania określonych zadań osobom trzecim na podstawie umowy (art. 3 ust. 1 ustawy o gospodarce komunalnej).

Wybór określonej formy prawnej wykonywania zadań własnych jednostki samorządu terytorialnego należy do organu stanowiącego tej jednostki. Zgodnie bowiem z art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy o gospodarce komunalnej, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają o wyborze sposobu prowadzenia i form gospodarki komunalnej (zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 15 czerwca 2005 r., sygn. akt II SA/Wr 169/05). Oznacza to, iż powierzenie realizacji zadań własnych jednostki samorządu terytorialnego komunalnej spółce prawa handlowego leży w kompetencji organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego (rady gminy). Przy czym ustawa o gospodarce komunalnej, jak też ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 907, z późn. zm.), dalej "ustawa Pzp", nie zastrzegają żadnych wymogów formalnych, co do formy takiego powierzenia. Z tych względów przy ocenie powierzenia zadań własnych jednostki samorządu terytorialnego komunalnej spółce prawa handlowego podstawowe znaczenie winny mieć przepisy regulujące formy prowadzenia gospodarki komunalnej.[24]”

„Powierzenie przez jednostkę samorządu terytorialnego zadań własnych komunalnej spółce prawa handlowego powołanej w celu wykonywania tych zadań nie stanowi zatem udzielenia zamówienia publicznego w rozumieniu art.

[24] Zlecanie przez gminy usług w zakresie zarządzania nieruchomościami komunalnymi spółkom prawa handlowego tworzonym przez te gminy - zamówienia in house, w: https://www.uzp.gov.pl/baza-wiedzy/interpretacja-przepisow/opinie-archiwalne/zlecanie-przez-gminy-uslug-w-zakresie-zarzadzania-nieruchomosciami-komunalnymi-spolkom-prawa-handlowego-tworzonym-przez-te-gminy-zamowienia-in-house#, dostęp: 04.11.2020.

2 pkt 13 ustawy Pzp i nie wymaga stosowania procedur udzielania zamówień publicznych.

Takie też stanowisko zajął Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 11 sierpnia 2005 r. (sygn. akt II GSK 105/05). W wyroku tym NSA stwierdził, iż „Wykonywanie przez gminę zadań komunalnych we własnym zakresie przez utworzoną w tym celu jednostkę organizacyjną siłą rzeczy zawarcia umowy nie wymaga. Podstawą powierzenia wykonywania tych zadań jest bowiem sam akt organu gminy powołujący do życia tę jednostkę i określający przedmiot jej działania. (…) W stosunkach zachodzących pomiędzy gminą i utworzoną przez nią jednostką organizacyjną jest również miejsce na zawarcie umowy o realizację zamówienia publicznego na rzecz gminy. Jednakże pod warunkiem, że mamy do czynienia ze zleceniem zamówienia niemieszczącego się w zakresie zadań, dla których gmina powołała tę jednostkę". Podobne stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 10 listopada 2005 r. (sygn. akt III SA/Wa 2445/05). W wyroku tym WSA stwierdził, że „Skoro więc ustawodawca w art. 2 ustawy (…) o gospodarce komunalnej (…) przewidział, że gospodarka komunalna może być prowadzona przez jednostki samorządu terytorialnego w szczególności w formach zakładu budżetowego lub spółek prawa handlowego, a w przepisie art. 3, iż mogą one powierzać zadania z zakresu gospodarki komunalnej również innym osobom fizycznym i prawnym lub jednostkom nie posiadającym osobowości prawnej w drodze umowy na zasadach ogólnych z uwzględnieniem przepisów między innymi o zamówieniach publicznych - to należy uznać, że są to różne formy działania. W pierwszym przypadku gmina będąc udziałowcem lub akcjonariuszem - decyduje o bycie prawnym i gospodarczym spółki. W drugim przypadku ma jedynie wpływ na kształtowanie warunków i celów umowy cywilno-prawnej. W pierwszym, więc przypadku, wprost narzuca wymagania decyzjami własnych organów, podejmowanymi w trybie uchwał gminnych, w drugim musi negocjować warunki umowy."

Wskazując na powyższe należy stwierdzić, iż w przypadku powierzenia przez gminę zadań własnej spółce prawa handlowego posiadającej status komunalnej osoby prawnej, w której gmina posiada cały kapitał zakładowy (100%), jest spełniony warunek posiadania kontroli przez instytucję zamawiającą. W takim

bowiem przypadku gmina zachowuje wyłączną możliwość decydowania o sprawach spółki (pełną kontrolę nad spółką).

Zadaniami użyteczności publicznej, w rozumieniu ustawy o samorządzie gminnym, są zadania własne gminy, określone w art. 7 ust. 1 tej ustawy, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Wskazany art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym zawiera przykładowy katalog zadań użyteczności publicznej stanowiących zadania własne gminy. W świetle tego przepisu zadania własne gminy obejmują m.in. sprawy gospodarki nieruchomościami (art. 7 ust. 1 pkt 1). Tak więc zadania obejmujące gospodarowanie (zarządzanie) nieruchomościami komunalnymi stanowią zadania użyteczności publicznej.

Wskazując na powyższe należy stwierdzić, iż gmina może utworzyć spółkę prawa handlowego w celu wykonywania zadań własnych np. w zakresie zarządzania nieruchomościami komunalnymi. Powierzenie przez gminę takiej spółce wykonywania powyższych zadań, przy założeniu, iż posiada ona cały kapitał zakładowy tej spółki, nie stanowi zamówienia publicznego i nie wymaga zastosowania procedur udzielania zamówień publicznych określonych w ustawie Pzp. Takie działanie gminy mieści się w dopuszczonych prawem granicach zasad i form prowadzenia gospodarki komunalnej ustanowionych w przepisach ustawy o gospodarce komunalnej."[25]

Miasto Białystok w rozumieniu przepisów o samorządzie terytorialnym jest to miasto - gmina. Gmina uczestniczy w administracji Państwem oraz w życiu gospodarczym poprzez wykorzystanie szeregu instrumentów prawnych. Są to przede wszystkim instrumenty władcze (administracyjnoprawne), niewładcze (w tym umowy cywilnoprawne) oraz właścicielskie. Realizacja zadania opisanego powyżej powinna nastąpić w oparciu o jeden z tych rodzajów instrumentów. Jak trafnie zauważa M. Szydło JST może realizować swe zadania „w bardzo różny sposób i przy użyciu różnych instrumentów prawnych (…). Wprawdzie zawarcie umowy cywilnoprawnej jest

[25] Zlecanie przez gminy usług w zakresie zarządzania nieruchomościami komunalnymi spółkom prawa handlowego tworzonym przez te gminy - zamówienia in house https://www.uzp.gov.pl/baza-wiedzy/interpretacja-przepisow/opinie-archiwalne/zlecanie-przez-gminy-uslug-w-zakresie-zarzadzania-nieruchomosciami-komunalnymi-spolkom-prawa-handlowego-tworzonym-przez-te-gminy-zamowienia-in-house , dostęp 04.12.2020.

zazwyczaj jedną z dopuszczalnych form prawnych, w jakich jednostka samorządowa może wykonywać spoczywające na niej zadania publiczne, nie znaczy to jednak, iż jest to forma obligatoryjna[26]".

Przepisy prawa administracyjnego nie zawierają podstaw do przekazywania przez gminę zadań inwestycyjnych lub wyboru wykonawców tych zadań. Mogą więc zostać pominięte w dalszych rozważaniach. Z kolei umowy cywilnoprawne to przede wszystkim umowy o zamówienie publiczne, umowy koncesji na roboty budowlane i umowy partnerstwa publiczno-prywatnego. Uprawnienia właścicielskie wynikają przede wszystkim z przepisów kodeksu spółek handlowych oraz ustawy o gospodarce komunalnej.

2. Ocena prawna dotycząca konkurencyjności działalności lotniczej prowadzonej przez organa władzy publicznej, która może być prowadzona przez podmioty prywatne w kontekście przepisów o ochronie konkurencji i konsumentów i zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (1b).

Zgodnie z art. 9 ust. 3 USG, formy prowadzenia gospodarki gminnej, w tym wykonywania przez gminę zadań o charakterze użyteczności publicznej, określa odrębna ustawa. Jest to odwołanie do przepisów UGK. Zgodnie z art. 1 ust. 1 UGK ustawa ta określa zasady i formy gospodarki komunalnej jednostek samorządu terytorialnego, polegające na wykonywaniu przez te jednostki zadań własnych, w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej. Zgodnie z art. 2 UGK gospodarka komunalna może być prowadzona przez jednostki samorządu terytorialnego w szczególności w formach samorządowego zakładu budżetowego lub spółek prawa handlowego (tak również NSA w orzeczeniu z dnia 1 sierpnia 2005 r., sygn. akt II GSK 105/05).[27]

W myśl art. 3 ust. 1 UGK jednostki samorządu terytorialnego w drodze umowy mogą powierzać wykonywanie zadań z zakresu gospodarki komunalnej osobom fizycznym, osobom prawnym lub jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej, z uwzględnieniem przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o

[26] M. Szydło, Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz, Warszawa 2008.

[27] Opracowano na podstawie opinii prawna dotycząca powierzenia zadań zarządzania lotniskiem przez miasto Białystok spółce komulanej opracowana przez Grupę Doradczą Sienna Sp. z o.o., Warszawa 2020.

finansach publicznych, w trybie przepisów ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, przepisów ustawy z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi, przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych, przepisów ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, i ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym **albo na zasadach ogólnych**.

Ponadto, w myśl art. 4 ust. 1 pkt 1 USG, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają o wyborze sposobu prowadzenia i form gospodarki komunalnej. Ustawa nie określa przy tym żadnej szczególnej formy dla tej czynności. Może być to więc dowolna dopuszczalna prawem forma podejmowania decyzji przez organ.

Gmina może zatem realizować nałożone na nią zadania zarówno za pomocą własnych zasobów, w tym jednostek składających się na jej strukturę organizacyjną, jak i za pomocą podmiotów prawnie od niej odrębnych. W przypadku podjęcia przez organ stanowiący gminy decyzji, iż konkretne zadania będą wykonywane przez podmiot prawnie od gminy odrębny, powierzenie tych zadań może w szczególności przybrać jedną z następujących form.

Po pierwsze, w celu wykonywania zadań własnych gmina może utworzyć spółkę kapitałową (jednoosobowo lub też razem z innymi podmiotami-założycielami), określając równocześnie w jej umowie, statucie lub też w akcie założycielskim, że przedmiotem działania tejże spółki będzie wykonywanie określonego zadania własnego czy też zadań własnych macierzystej gminy. W takim przypadku tworzona spółka będzie wyposażana przez gminę w stosowny majątek (wnoszony do spółki w postaci wkładów pieniężnych i niepieniężnych), umożliwiający efektywne wykonywanie powierzonych jej zadań **(powierzenie w drodze bezumownej)**.

„Tworząc określoną spółkę w celu wykonywania swoich zadań publicznych (jednoosobowo czy też wspólnie z innymi podmiotami-założycielami), jednostka samorządu terytorialnego bynajmniej nie musi zawierać z nią żadnej cywilnoprawnej umowy, która by w odrębny sposób powierzała tej spółce wykonywanie pewnych zadań publicznych danej jednostki. W tym bowiem kontekście w pełni wystarczającą formą powierzenia spółce wykonywania zadań publicznych (należących pierwotnie do zakresu właściwości macierzystej jednostki samorządowej) jest zapisanie tych zadań w umowie, statucie lub w akcie założycielskim spółki, jako mających należeć do zakresu działania wspomnianej spółki. W ten sposób dana spółka zostanie

upoważniona do wykonywania wzmiankowanych zadań nie na podstawie zawieranej z nią odrębnej umowy, lecz w oparciu o postanowienia "konstytucji spółki", czyli o zapisy dokonane w jej umowie, statucie lub w akcie założycielskim. (…) To, który z tych trzech wymienionych aktów, nazywanych niekiedy "konstytucją spółki", zostanie w tym celu wykorzystany, zależy przy tym od rodzaju tworzonej spółki oraz od tego, czy jest ona tworzona jednoosobowo (tj. wyłącznie przez daną jednostkę samorządu terytorialnego), czy też przez jednostkę samorządu terytorialnego działającą razem z innymi założycielami.[28]

Z powyższego wynika, iż przekazanie określonych zadań do realizacji gminnej osobie prawnej, będącej podmiotem od gminy prawnie odrębnym, może mieć miejsce albo w drodze bezumownej w ramach utworzenia danej osoby prawnej, albo – zgodnie z art. 3 ust. 1 UGK – w drodze umowy w trybie procedury określonej wymienionymi w tym przepisie ustawami. W związku z tym, konieczność zastosowania przepisów ustawy PZP może zaistnieć jedynie w przypadku, w którym gmina nie zdecyduje się na powierzenie tych zadań spółce gminnej w drodze bezumownej. Do obowiązku zastosowania przepisów ustawy PZP przy braku zawieranej umowy nie mogłoby dojść przede wszystkim z tej przyczyny, iż zgodnie z art. 2 pkt 13 tejże ustawy pod pojęciem zamówienia publicznego rozumie się wyłącznie umowy (udzielenie zamówienia publicznego to zawarcie umowy, której przedmiotem jest realizacja zamówienia publicznego). W każdym zatem przypadku, w którym nie dochodzi do zawarcia odpłatnej umowy powierzającej wykonywanie zadań, nie może być mowy o stosowaniu przepisów ustawy PZP.

Należy jednocześnie zaznaczyć, iż gminie co do zasady przysługuje prawo wyboru formy powierzenia zadań spółce komunalnej, co wprost wynika z art. 4 ust. 1 pkt 1 UGK. (zob. także wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 15 czerwca 2005 r., sygn. akt II SA/Wr 169/05)[29].

W tym zakresie należy przede wszystkim przywołać stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego przedstawione w wyroku z dnia 11 sierpnia 2005 r., sygn. akt II GSK 105/05. W uzasadnieniu do ww. wyroku Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, iż „ (…) W świetle omawianych przepisów umowa jest podstawą powierzenia wykonywania gminnych zadań użyteczności publicznej podmiotom innym

[28] Szydło M. ,Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz, Warszawa 2008,
[29] Lex nr 155131,

niż jednostki organizacyjne utworzone przez gminę (art. 9 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym i art. 3 ust. 1 ustawy o gospodarce komunalnej). Wykonywanie przez gminę zadań komunalnych we własnym zakresie - przez utworzoną w tym celu jednostkę organizacyjną - siłą rzeczy zawarcia umowy nie wymaga. Podstawą powierzenia wykonywania tych zadań jest bowiem sam akt organu gminy powołujący do życia tę jednostkę i określający przedmiot jej działania.

Przepisy art. 2 i 3 ust. 1 ustawy o gospodarce komunalnej dotyczą niewątpliwie, zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego w składzie orzekającym, dwóch różnych sytuacji, zasygnalizowanych w art. 9 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Tylko wtedy, gdy mamy do czynienia z podmiotem od gminy niezależnym organizacyjnie i gospodarczo jego zaangażowanie w wykonywanie gminnych zadań użyteczności publicznej odbywa się na zasadach ogólnych, a więc z wykorzystaniem umowy. Z treści art. 3 ust. 1 ustawy o gospodarce komunalnej wynika, że wtedy właśnie konieczne jest uwzględnienie przepisów o finansach publicznych i przepisów o zamówieniach publicznych.

(…) Trzeba podkreślić, że w stosunkach zachodzących pomiędzy gminą i utworzoną przez nią jednostką organizacyjną jest również miejsce na zawarcie umowy o realizację zamówienia publicznego na rzecz gminy. Jednakże pod warunkiem, że mamy do czynienia ze zleceniem zamówienia nie mieszczącego się w zakresie zadań, dla których gmina powołała tę jednostkę."[30]

Podobne stanowisko przyjęła Regionalna Komisja Orzekająca w orzeczeniu z 26 czerwca 2009 r., sygn. akt RIO/KO/4111/7/2009.[31] Z kolei WSA w Warszawie w wyroku z dnia 10 listopada 2005 r., sygn. akt III SA/Wa 2445/05, stwierdził: "Skoro więc ustawodawca w art. 2 ustawy (...) o gospodarce komunalnej (...) przewidział, że gospodarka komunalna może być prowadzona przez jednostki samorządu terytorialnego w szczególności w formach zakładu budżetowego lub spółek prawa handlowego, a w przepisie art. 3, iż mogą one powierzać zadania z zakresu gospodarki komunalnej również innym osobom fizycznym i prawnym lub jednostkom nie posiadającym osobowości prawnej w drodze umowy na zasadach ogólnych z uwzględnieniem przepisów między innymi o zamówieniach publicznych - to należy

[30] Legalis oraz Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych rok 2006, Nr 2, poz. 62, str. 181,

[31] Legalis oraz Biuletyn Orzecznictwa w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych rok 2009, Nr 4, poz. 2, str. 21

uznać, że są to różne formy działania. W pierwszym przypadku gmina będąc udziałowcem lub akcjonariuszem - decyduje o bycie prawnym i gospodarczym spółki. W drugim przypadku ma jedynie wpływ na kształtowanie warunków i celów umowy cywilno-prawnej. W pierwszym, więc przypadku, wprost narzuca wymagania decyzjami własnych organów, podejmowanymi w trybie uchwał gminnych, w drugim musi negocjować warunki umowy."

W ww. wyroku WSA w Warszawie stwierdził także, iż „gmina wykonując swe zadania własne poprzez spółkę prawa handlowego, którą utworzyła stosownie do art. 9 ust. 1 ustawy o gospodarce komunalnej, mogłaby, co jest prawnie niewykluczone, regulować stosunki prawne ze spółką uchwałami organów samorządowych i uchwałami zgromadzeń wspólników spółki, uchwałami, które nakazują organowi wykonawczemu spółki podjęcie określonych działań.”[32]

Odwołując się do treści przytoczonych powyżej orzeczeń należy stwierdzić, iż w przypadku przekazywania przez gminę realizacji określonych zadań utworzonej przez nią spółce gminnej, gmina posiada swobodę decyzyjną w zakresie wyboru formy powierzenia tych zadań – tj. w drodze umownej czy bezumownej – pod warunkiem, że zadania te mieszczą się w zakresie zadań, dla których spółka ta została powołana.

Akt powierzenia wykonywania zadań w drodze bezumownej może przybrać dowolną formę działania władz gminy. W zależności od organu gminy różna będzie forma działania organu. Może to być uchwała władz gminnych lub takie ukształtowanie umowy spółki lub statutu, w którym realizacja określonego zadania gminy stanowi zakres działalności Spółki, a gmina wykonując funkcje właścicielskie i nadzorcze gwarantuje faktyczną realizację tej działalności. Dodatkowa umowa (wtórna w stosunku do umowy spółki, nosząca raczej cechy porozumienia) między gminą a spółką może doprecyzowywać wzajemne obowiązki stron (np. sposób realizacji zadań przez spółkę, zobowiązanie gminy do wniesienia dopłat lub dokapitalizowania w celu pokrycia deficytu związanego z realizacją powierzonych zadań), nie stanowiąc jednak konstytutywnej czynności powierzenia zadania. Jak wskazuje J. Zięty umowa wykonawcza mogłaby uregulować kwestie finansowania spółki (tj. zobowiązanie wspólników do wnoszenia wkładów na pokrycie kapitału zakładowego, dopłat czy

[32] Lex nr 191962,

określenie innej formy finansowania deficytu powstałego w związku z realizacją zadań przekazanych przez jednostkę samorządu terytorialnego).[33]

Polskie przepisy – w tym UGK nie ustanawiają żadnych ograniczeń w powierzaniu zadań własnych przez gminę spółkom komunalnym, jednakże trzeba zwrócić uwagę, że nieco inaczej kwestię takiego powierzenia rozstrzygają dyrektywy UE[34]. Ustalają one bowiem szczegółowe reguły udzielania tzw. zamówień in house (które wg dyrektywy inaczej niż w prawie polskim są udzielane właśnie bez stosowania przepisów o zamówieniach publicznych tj. tak jak w prawie polskim stanowią przepisy UGK). Przepisy dyrektyw stanowią, że zamówienia „in house" mogą być udzielane odrębnym osobom prawnym i ułatwiają uzasadnienie, iż dotyczy ono także relacji ze spółkami prawa handlowego. Jednocześnie dyrektywa dodaje, że niezbędne jest także by ponad 80% działalności takiej spółki dotyczyło wykonywania zadań powierzonych przez zamawiającego. W stosunku do spółek nowotworzonych poziom 80% ustala się na podstawie prognoz na lata przyszłe (bez wskazania o jak długi okres przyszły chodzi. Chcąc pozostawać w zgodzie z prawem polskim – taka analiza finansowa nie jest konieczna. Jednakże dla zgodności z niewdrożoną w tym aspekcie dyrektywą – analiza przychodów przyszłych i wykazanie, że 80% przychodów pochodzi z zadań powierzonych przez zamawiającego jest niezbędna.

„Zadania powierzone" o których mowa w dyrektywie nie muszą być utożsamiane z pojęciem „zadania finansowane" przez gminę. O ile Spółka będzie więc osiągać ponad 80% przychodów (jako przychody rozumiane jest bowiem pojęcie 80% działalności w orzecznictwie TSUE) z zadań powierzonych przez Gminę tj zarządzania lotniskiem, to nie jest istotne że płatnikiem za usługi spółki będą inne podmioty korzystające z lotniska. Ciągle bowiem zadanie zarządzania lotniskiem jest powierzone przez gminę- właściciela, zaś w pkt 32 preambuły do dyrektywy klasycznej fakt, że beneficjentem takiego działania jest ktokolwiek inny niż zamawiający nie ma znaczenia dla stosowania wyłączenia przepisów o zamówieniach publicznych.

Ponadto zgodnie z art. 1 ust 4 dyrektywy sektorowej[35] nie ogranicza ona swobody państw członkowskich w zakresie definiowania, zgodnie z prawem unijnym, usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, sposobu ich organizacji i

[33] Zięty J., Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz, C.H. Beck 2012 r.,
[34] DYREKTYWA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY 2014/25/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych, uchylająca dyrektywę 2004/17/WE.
[35] Ibidem

finansowania. Oznacza to szczególności, że gdy zachodzą przesłanki wyłączenia stosowania dyrektywy np. ze względu na relacje in house – nie będzie dochodzić do jej naruszenia, gdy zastosowane zostaną przepisy UGK do powierzenia przez gminę spółce zadania zarządzania lotniskiem.

2.1. Udzielnie zamówienia spółce jako podmiotowi in-house lub innej podstawie zastosowania trybu z wolnej ręki

Niniejszy rozdział został opraowany na bazie załączonej opinii prawnej dotyczącej powierzenia zadań zarządzania lotniskiem przez miasto Białystok spółce komulanej opracowana przez Grupę Doradczą Sienna Sp. z o.o., Warszawa 2020. [36] Nie jest raczej rekomendowane zastosowanie przepisu art. 67 ust. 1 pkt 12 Pzp. Przepis art. 67 ust. 1 pkt 12 Pzp dotyczy tylko tzw. zamówień klasycznych i nie stosuje się go do zamówień w sektorach użyteczności publicznej, do których mają zastosowanie przepisy art. 136 ust. 1 Pzp. Zlecenie zarządzania lotniskiem jest w świetle prawa polskiego zamówieniem w celu wykonywania działalności sektorowej tj zarządzania portem lotniczym, o którym mowa w art. 132 ust. 1 pkt 2 Pzp, mimo iż działalność taką powierza spółce Gmina.

Istnieją jednak obawy czy w świetle art. 132 ust 1, także gminę w tym przypadku wiążą przepisy sektorowe. Z jednej bowiem strony do ich stosowania obowiązani są po 28 lipca 2016 r (wejściu w życie nowelizacji Pzp z 22 czerwca 2016 r. także zamawiający z sektora finansów publicznych tj ci, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1) ustawy Pzp a więc m in gmina. Oznaczałoby to że art. 67 ust 1 pkt 12 zgodnie zresztą z treścią art. 134 ust. 6 został wyłączony z zastosowania. Jednakże zgodnie z poglądem UZP treść art. 132 ust. 1 przesądza, że przepisy sektorowe są stosowane tylko gdy „zamówienie jest udzielane w celu wykonywania" określonej działalności. „Wykonywanie" w ocenie UZP odnosi się do wykonywania działalności sektorowej przez zamawiającego – gminę, a nie powierzania jej innemu podmiotowi. Z tego powodu UZP uważa (tak w wynikach kontroli UZP, a także np. stanowisku UZP w piśmie do Marszałka woj. Podkarpackiego z dnia 9.10.2017 – niepublikowane), że zastosowanie znajdą w takiej sytuacji jednak przepisy dotyczące zamówień klasycznych. Pogląd ten rodzi niepewność prawną, nie można jednak go pominąć.

[36] Opracowano na podstawie opinii prawna dotycząca powierzenia zadań zarządzania lotniskiem przez miasto Białystok spółce komulanej opracowana przez Grupę Doradczą Sienna Sp. z o.o., Warszawa 2020.

Dyrektywa sektorowa – 2014/25UE nie różnicuje co prawda w ten sposób zasad stosowania reguł klasycznych i sektorowych, wskazuje jednak w art. 12, iż jest ona stosowana przy zamówieniach udzielanych w celu udostępniania przewoźnikom lotniczym, morskim lub śródlądowym portów lotniczych, portów morskich i śródlądowych lub innych terminali. Brak więc wskazania na jej stosowanie przy udzielaniu zamówień w celu „zarządzania portami" tak jak w art. 132 ust 1 pkt 2 ustawy Pzp. Prounijna wykładnia wskazywałaby więc raczej na brak możliwości zastosowania reguł sektorowych do zlecenia zarządzania portem lotniczym, co by oznaczało, że miasto powinno zastosować reguły klasyczne przy tym powierzeniu, a w konsekwencji także np. art. 67 ust 1 pkt 12 Pzp.

Art. 132 ustawy Pzp stanowi o obowiązku, a nie prawie stosowania reguł sektorowych przy powierzaniu (o ile stosuje się ustawę Pzp) zarządzania lotniskiem. Brak więc jasności co do tego, który reżim prawny powinien być zastosowany. W mojej ocenie nadrzędne znaczenie ma wykładnia prounijna i tym samym zastosowanie reguł sektorowych do udzielania zamówienia na zarządzanie lotniskiem nie będzie możliwe. Jednakże ponieważ przepisy krajowe raczej wskazują na stosowanie reguł sektorowych, a jednocześnie te przepisy krajowe wyłączają zastosowanie do zamówień sektorowych art. 67 ust 1 pkt 12 pzp – to oparcie się o wykładnię prounijną i przyjęcie reżimu klasycznego, a w konsekwencji skorzystanie z art. 67 ust 1 pkt 12) – mogłoby rodzić obawy uznania, że jest to wykładnia dokonana w celu obejścia przepisów.

Zamówienie sektorowe z pominięciem przetargu mogłoby być bowiem udzielone w oparciu o art. 136 Pzp, który niejako zastępuje dla zamówień sektorowych wspomniany art. 67 ust 1 pkt 12 tworzy sytuację zbliżoną do oparcia się o przepisy UGK. Jest to bowiem przepis, który wyłącza stosowanie ustawy Pzp (a nie tak jak art. 67 ust. 1 pkt 12 tworzy przesłankę do zamówienia z wolnej ręki). Wówczas jednak zgodnie z jego ust 1 tiret ostatnie po pkt 4) ponad 80% przychodów spółki musiałoby pochodzić od zamawiającego. W opisanym stanie faktycznym przychody te są planowane raczej jako przychody od korzystających z lotniska. Oparcie się o reguły sektorowe niweczyłoby więc możliwość bezpośredniego i bezprzetargowego powierzenia spółce zadania zarządzania lotniskiem. Tylko tytułem uzupełnienia wyjaśniam znaczenie zwrotu „90% działalności". Zwrot ten dotyczy 90% całej działalności podmiotu kontrolowanego – niezależnie od branży rodzaju świadczenia (dostawa usługa robota). Ma stanowić o bezwzględnej – określonej przez

ustawodawcę na tak wysokim poziomie sile związków gospodarczych między zlecającym a przyjmującym zamówienie. Ustawodawca nie wskazuje przy tym miernika tej procentowej wartości. Jednakże, ponieważ ciężar dowodu obciąża zgodnie z regułą ogólną tego kto wywodzi z tego skutek (zamawiającego) to jedynym obiektywnym miernikiem jest pieniądz. „Działalność" w ujęciu księgowym i finansowym to przychód.

Jedynie na marginesie wskazujemy, że brak jest innych przesłanek do skorzystania z trybu z wolnej ręki przy zawieraniu umowy między gminą a spółką. W szczególności nie zajdzie przesłanka przyczyn technicznych o obiektywnym charakterze. Mimo bowiem, że w najbliższej odległości nie ma innego konkurencyjnego lotniska, nie ma też faktycznego monopolu na zarządzanie lotniskiem. Zarządzanie tym konkretnym – białostockim lotniskiem to zadanie które może podobnie jak spółka komunalna wykonać także szereg innych podmiotów i fakt istnienia lub nie innych lotnisk nie może być zrównywany z istnieniem lub nieistnieniem podmiotów, które mogą zarządzać lotniskiem w Białymstoku.

2.2. Konkluzja

Udzielenie zamówienia publicznego to zawarcie umowy odpłatnej (art. 2 pkt 13 ustawy Pzp) o dostawę usługę lub robotę budowlaną. W związku z tym zawarcie każdej odpłatnej umowy Miasta, w tym z własną spółką podlega przepisom Ustawy Pzp. Ponieważ wystawienie faktury (niezależnie od tego czy tytułem jest wystawienia jest wynagrodzenie gwarantujące zysk, czy jedynie zwrot kosztów) oznacza wykonanie usługi lub dostawę towaru, a jednocześnie potwierdza obowiązek zapłaty – fakty wystawienia faktury potwierdza, iż doszło do zawarcia umowy odpłatnej.

Ze względu na istniejącą rozbieżność między prawem krajowym i prawem UE co do reżimu właściwego dla udzielania zamówienia na zarządzanie portem lotniczym (klasyczny czy sektorowy) – brak jest pewności co do możliwości skorzystania z normy art. 67 ust 1 pkt 12 Pzp, tj skorzystania przy zawieraniu odpłatnej umowy z trybu zamówienia z wolnej ręki.

W tej sytuacji rozwiązaniem rekomendowanym jest powierzenie przez Gminę spółce komunalnej zadania w trybie przepisów UGK w sposób opisany w

opinii. Oparcie się o te przepisy nie budzi bowiem wątpliwości w analizowanym stanie faktycznym, a jednocześnie nie polega na posłużeniu się umową odpłatną, co oznacza brak konieczności stosowania przepisów ustawy Pzp do wyboru spółki w celu zarządzania lotniskiem. Zadanie powierzane jest bez umowy – w drodze uchwały Rady miasta. Finansowanie działań spółki – w oparciu o instrumenty Kodeksu spółek handlowych.

3. Opis najbardziej optymalnych zgodnych z przepisami form organizacyjnych możliwych do zastosowania w zarządzaniu operacyjnym lotniskiem Krywlany wraz z analizą zawierającą prognozę kosztów wdrożenia modelu, prognozę możliwych przychodów, prognozę kosztów bieżącego funkcjonowania lotniska i prognozę wyniku finansowego, wraz ze wskazaniem mocnych i słabych stron modelu oraz ewentualnych ryzyk i zagrożeń (2).

Według artykułu Krzysztofa Trojanowskiego pt. „Funkcjonowanie spółek komunalnych – miasto jako przedsiębiorca", „ustawa o gospodarce komunalnej z 20 grudnia 1996 r. (u.o.g.k.) w artykule 9 określa, że jednostki samorządu terytorialnego mogą tworzyć spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółki akcyjne, a także przystępować do takich spółek. Jednostki samorządu terytorialnego mogą także tworzyć spółki komandytowe lub komandytowo-akcyjne wg ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym. Spółki komunalne są więc podmiotami działającymi według przepisów kodeksu spółek handlowych (k.s.h.) z 15 września 2000 r. Do zapisów k.s.h. odnosi się także artykuł 12 u.o.g.k., mówiący o tym, że do wnoszenia wkładów oraz obejmowania udziałów i akcji w spółkach stosuje się przepisy k.s.h. oraz przepisy kodeksu cywilnego, z zastrzeżeniem przepisów ustaw samorządowych – w przypadku gminy (miasta) jest to ustawa o samorządzie gminnym z 8 marca 1990 r. (u.o.s.g).

Określanie zasad tworzenia i przystępowania do spółek, wnoszenia, cofania i zbywania udziałów i akcji przez wójta (prezydenta, burmistrza), a także likwidacji i reorganizacji przedsiębiorstw należy – według artykułu 18 u.o.s.g. – do wyłącznej właściwości rady gminy.

Artykuł 7 o.u.s.g. definiuje obszar zadań własnych gminy; są to zadania służące zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej. W szczególności należą

do nich sprawy: wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, lokalnego transportu zbiorowego, gminnego budownictwa mieszkaniowego, kultury fizycznej i turystyki, zieleni gminnej, promocji gminy.

Obszary te naturalnie stanowią obszary działań potencjalnych spółek komunalnych. Poza sferą użyteczności publicznej gmina może tworzyć spółki prawa handlowego i przystępować do nich, jeżeli istnieją niezaspokojone potrzeby wspólnoty samorządowej oraz (jednocześnie) w gminie istnieje znaczące bezrobocie, a zastosowanie innych działań niż działalność spółki komunalnej nie doprowadziło do poprawy sytuacji.

Przesłanki te wskazują na możliwość wykorzystania spółek dla aktywizacji gospodarczej regionu. Ograniczenia dotyczące działalności spółek poza sferą użyteczności publicznej nie mają też zastosowania w przypadku przedsiębiorstw działających w branży bankowej, ubezpieczeniowej, doradczej, promocyjnej, edukacyjnej i wydawniczej. Ustawodawca zezwala także na tworzenie i przystępowanie gmin do spółek ważnych dla rozwoju gminy, w tym klubów sportowych działających w formie spółek kapitałowych.

W spółkach z udziałem jednostek samorządu terytorialnego działa rada nadzorcza. Kadencja członków rad nadzorczych trwa trzy lata, a członkowie ci mogą być powoływani spośród osób, które złożyły egzamin w trybie przewidzianym w przepisach o komercjalizacji i prywatyzacji. Rada nadzorcza powołuje i odwołuje członków zarządów spółek.

W jednoosobowych spółkach jednostek samorządu terytorialnego funkcję zgromadzenia wspólników (walnego zgromadzenia) pełnią organy wykonawcze tych jednostek.

Podobnie dzieje się w spółkach z udziałem jednostek samorządów, gdzie organy te realizują uprawnienia właścicielskie reprezentując na zgromadzeniach właściciela – dysponując odpowiednia liczbą głosów. W przypadku miast funkcję właściciela pełni prezydent (burmistrz) lub osoby, którym udzielił on pełnomocnictwa.

„Organ wykonawczy występując w określonym powyżej charakterze dysponuje (lub w spółkach z udziałem jednostek samorządu – współdecyduje w tym zakresie) prawem m.in. do zbycia i wydzierżawienia przedsiębiorstwa, ustanowienia na nim prawa użytkowania czy też – jeśli umowa spółki nie stanowi inaczej – prawem do nabycia i zbycia nieruchomości. Uchwałą zgromadzenia następuje również zmiana umowy spółki, przekształcenie jej czy rozwiązanie spółki. Powstaje w związku z tym pytanie o

relacje między tak zakreślonymi uprawnieniami organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego, a wyłącznym zakresem kompetencji organów stanowiących jednostek."[37]

W literaturze przyjmuje się następujące reguły odnoszące się do ustalenia zakresu uprawnień organu wykonawczego w zakresie reprezentacji właściciela na zgromadzeniu wspólników (walnym zgromadzeniu):

a) o ile pewne rozstrzygnięcia pozostają w zakresie wyłącznej właściwości organu stanowiącego samorządu, to uprawnienia organu wykonawczego wynikające z kodeksu spółek handlowych podlegają wyłączeniu,

b) uprawnienia te są ograniczone ze względu na prawo rady gminy (rady miasta) do określania zasad gospodarowania majątkiem samorządu, stanowiących dla organu wykonawczego swoiste wytyczne, w pozostałym zakresie organ wykonawczy może realizować uprawnienia samodzielnie – z uwzględnieniem celów i zasad gospodarowania majątkiem komunalnym.

Spółki z udziałem samorządu zobowiązane są do tworzenia regulaminów określających zasady korzystania z usług publicznych, a także obowiązki spółek wobec odbiorców usług. Regulaminy te obowiązują na obszarze jednostek samorządu terytorialnego po zatwierdzeniu przez organy wykonawcze danych jednostek. Przepisy dotyczące tworzenia i obowiązywania regulaminów obejmują swoim zakresem spółki, które prowadzą działalność w sferze użyteczności publicznej. Wątpliwości budzi charakter prawny regulaminu; akt ustalony przez podmiot prawa prywatnego nie ma charakteru normatywnego i powinien być traktowany jako regulamin w rozumieniu art. 385 kodeksu cywilnego; regulaminy wydane przez stronę upoważnioną do tego przez właściwe przepisy i w ich granicach wiążą drugą stronę, jeżeli zostały jej doręczone przy zawarciu umowy. Doręczenie może nastąpić również poprzez wywieszenie dokumentu w lokalu przedsiębiorstwa.

Istotna dla funkcjonowania spółek komunalnych jest również nowa (poprzednia była z 2000 roku) ustawa o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami z 9 czerwca 2016 roku.

W trakcie analizy zasad wynikających z przedstawionych przepisów prawa regulujących tworzenie i funkcjonowanie spółek komunalnych, wyłania się obraz

[37] B. Dolnicki, Samorząd terytorialny, wydane przez: Wolters Kluwer SA., ISBN 978-83-8160-981-4, Warszawa 2019.

podmiotów o stosunkowo ograniczonej samodzielności. Z jednej strony ograniczony zostaje dość znacznie zakres działalności przedsiębiorstw, z drugiej strony proces podejmowania decyzji odbiega również od procedur charakterystycznych dla sektora czysto prywatnego. Decyzyjność w zakresie strategicznym rozdzielona jest pomiędzy radę gminy i organ wykonawczy (prezydenta, burmistrza). Można też powiedzieć, że oba powyższe organy pełnią w pewnym stopniu funkcje nadzorcze. Jakkolwiek pozwala to na zabezpieczenie interesów miasta (gminy) i może zapobiec nieprawidłowościom i nadużyciom, to może również krępować działalność podmiotów.

Bieżąca działalność operacyjna prowadzona jest przez zarząd i nadzorowana przez radę nadzorczą. Wiele miast wprowadziło również zasady nadzoru właścicielskiego nad spółkami. Zasady te – wzorowane zazwyczaj na wytycznych Ministra Skarbu Państwa – określają m.in. wytyczne funkcjonowania rad nadzorczych, powoływania, wynagradzania i oceny członków organów spółek, zatwierdzania i weryfikacji wykonania budżetów."[38]

3.1. Własność komunalna a wolny rynek i ład korporacyjny

We wspomnianej publikacji Krzysztofa Trojanowskiego czytamy, że „w dzisiejszej rzeczywistości gospodarczych państw demokratycznych i wolnorynkowych mamy do czynienia ze współistnieniem trzech form własności: prywatnej, państwowej oraz komunalnej".[39]

Krzysztod Trojanowski dalej pisze, że „własność państwowa i komunalna (zwana często publiczną) znalazła uznanie w wielu zachodnich społeczeństwach przede wszystkim ze względu na przekonanie, że jest ona bardziej „wrażliwa" na interes publiczny jakim może być np. bezpieczeństwo czy energetyka. W Stanach Zjednoczonych władze przejmują raczej rolę regulatora usług publicznych, z kolei we Francji czy w Niemczech własność publiczna ma duże znaczenie ekonomiczne oraz wysoki poziom akceptacji społecznej. Wciąż toczą się dyskusje nad zakreśleniem granic interesu publicznego oraz efektywnością ekonomiczną własności państwowej.

[38] Opracowano na podstawie: K. Trojanowski Funkcjonowanie spółek komunalnych – miasto jako przedsiębiorca Municipal companies" activity – city as an enterpreneur, Zeszyty Naukowe WSEI seria: EKONOMIA, 6(1/2013), s. 245-262, Wyższa Szkoła Ekonomii i Innowacji w Lublinie.

[39] Opracowano na podstawie: K. Trojanowski Funkcjonowanie spółek komunalnych – miasto jako przedsiębiorca Municipal companies" activity – city as an enterpreneur, Zeszyty Naukowe WSEI seria: EKONOMIA, 6(1/2013), s. 245-262, Wyższa Szkoła Ekonomii i Innowacji w Lublinie.

Efektywność podmiotów publicznych z reguły nie dorównuje podmiotom prywatnym w analogicznych warunkach rynkowych. Co więcej – jak wskazuje doświadczenie – własność publiczna nie zawsze znaczy odpowiedzialna społecznie. Na styku administracji i biznesu powstawać mogą różnorakie grupy interesu, które kontrolują stworzone przez siebie struktury biurokratyczne i o które zabiegać muszą menedżerowie spółek publicznych. Interes publiczny przestaje być wówczas pierwszoplanowym priorytetem tych podmiotów.

Słabością własności publicznej jest także potencjalny konflikt ról między sferą imperium (regulator działalności gospodarczej) a sferą dominium (właściciel i zarządca przedsiębiorstw). Rodzą się tu wątpliwości dotyczące równego traktowania przez władze różnych form własności i różnych podmiotów oraz dotyczące żądań pracowników spółek publicznych, a co za tym idzie kształtowania się cen towarów i usług i w efekcie realizowania przez podmioty interesu publicznego.

Odpowiedzią na pytanie o potrzebę i/lub wymiar ingerencji władzy w gospodarkę jest zasada subsydiarności. Zgodnie z nią państwo, ani żadna szersza społeczność nie mogą zastępować inicjatywy i odpowiedzialności obywateli. Można wyodrębnić jej dwa aspekty: w ujęciu negatywnym – władza nie powinna przeszkadzać obywatelom, w aspekcie pozytywnym – winna pobudzać, podtrzymywać, a ostatecznie (w razie potrzeby) uzupełniać wysiłki podmiotów, które nie są samowystarczalne.

Zgodnie z założeniami zasady subsydiarności oraz teorią wyboru publicznego – władze publiczne są predestynowane do angażowania się w wytwarzanie tzw. dóbr publicznych, czyli takich, z których mogą wspólnie korzystać wszyscy członkowie danej społeczności. Łączność w konsumpcji i niewykluczalność korzystania z danego dobra generują problemy w różnicowaniu cen oraz określaniu popytu, co może być przyczyną nieefektywności podmiotów je dostarczających i w konsekwencji zagrozić powszechnej dostępności do nich. W takiej sytuacji władze publiczne mogą – poprzez wyspecjalizowane firmy – wziąć na siebie zadanie dostarczania określonych dóbr i usług.

W świecie (mieście) idealnym – do dóbr publicznych można by zaliczyć korzystanie z ogólnodostępnych terenów rekreacyjnych, utrzymanie czystości dróg, placów i innych miejsc publicznych czy zapewnienie bezpieczeństwa mieszkańców. W obszarach tych (gdzie usługi oferowane mieszkańcom są nieodpłatne) funkcjonowanie spółek z udziałem samorządu jest naturalne i pożądane.

Drugą grupę usług i dóbr stanowią te, które są odpłatne, ale ceny warunkujące powszechną dostępność nie przekraczają kosztów ich wytworzenia przy optymalnym gospodarowaniu lub nie pozwalają na uzyskanie marż minimalnych na danym rynku w innych sektorach. Przykładami mogą tu być: transport zbiorowy, dostarczanie wody i odbiór ścieków, czy energetyka cieplna.

Trzecią grupą są dobra i usługi, których zapewnienie mieszkańcom nie jest niezbędne lub mogą być one dostarczane z zyskiem przez podmioty prywatne. Jednak w warunkach danej społeczności istnieje potrzeba i wola władz miejskich, by realizować je poprzez spółki komunalne. Mogą być to m.in. zadania z zakresu sportu (masowego i wyczynowego; kluby i obiekty sportowe), kultury i rozrywki (koncerty, festiwale), promocji regionu i obsługi inwestorów (targi, konferencje, wystawy). W przypadku tej grupy należy szczególnie dokładnie przeanalizować sensowność zaangażowania samorządu w taką działalność.

Powyżej określone typy działalności korespondują z katalogiem określonym przez omawianą wcześniej ustawę o gospodarce komunalnej. Należy przy tym podkreślić, że ramy ustawowe dotyczące możliwości funkcjonowania spółek komunalnych nie są określone zero jedynkowo i każdorazowo należy dokładnie zbadać prawne możliwości funkcjonowania miasta jako udziałowca lub wspólnika danego przedsiębiorstwa”.[40]

Krzysztof Trojanowski w swojej publikacji dalej pisze, że „rozważając cechy charakterystyczne dla konstrukcji spółki komunalnej należy zadać pytanie – jaki model ładu korporacyjnego jest najbardziej charakterystyczny dla tego segmentu rynku? Ten typ przedsiębiorstw wyróżnia niewątpliwie wysoka koncentracja własności (z wysoką reprezentacją spółek jednoosobowych). Horyzont czasowy podejmowanych decyzji jest tu średnio lub długookresowej, a zależność wynagrodzenia menedżerów od osiąganych wyników – wciąż niestety słaba. Najważniejszymi grupami interesów są pracownicy i klienci rozumiani jako mieszkańcy społeczności lokalnej. Spółki te jawią się często jako niezależne instytucje i choć – paradoksalnie uzależnione od decyzji i wsparcia właścicieli – to mające niską orientację na budowanie wartości dla udziałowców lub akcjonariuszy w długim terminie a wyników i poziomów przychodów

[40] Opracowano na podstawie: K. Trojanowski Funkcjonowanie spółek komunalnych – miasto jako przedsiębiorca Municipal companies” activity – city as an enterpreneur, Zeszyty Naukowe WSEI seria: EKONOMIA, 6(1/2013), s. 245-262, Wyższa Szkoła Ekonomii i Innowacji w Lublinie.

w krótkim okresie. Przedsiębiorstwa te są wyłączone w dużej mierze z rynku kontroli przedsiębiorstw (rozumianego jako procesy fuzji i przejęć).

Powyższe cechy są charakterystyczne dla – zorientowanego sieciowo – niemieckiego typu ładu korporacyjnego z jego priorytetami, jakimi są: stabilizacja, kontynuacja, społeczna harmonia i funkcjonowanie w długim okresie. Cechą charakterystyczną jest w tym przypadku również wewnętrzne rozdarcie rad nadzorczych na grupy reprezentantów właścicieli i pracowników.

Taki system nadzoru właścicielskiego daje pracownikom gwarancję stabilności zatrudnienia i warunków płacowych. Minimalizowane są napięcia społeczne wewnątrz organizacji. Z drugiej jednak strony jawi się bardzo poważne ryzyko występowania problemów przy realizacji procesów restrukturyzacyjnych, które mogłyby doprowadzić do poprawy efektywności (czy to poprzez redukcję kosztów, czy też poprzez maksymalizację przychodów – także poza działalnością podstawową). Biorąc pod uwagę fakt, że większość spółek komunalnych funkcjonuje w warunkach ograniczonej konkurencji (lub wręcz jako monopolista) – brak presji proefektywnościowej może skutkować wyższymi cenami dóbr i usług oferowanych społeczności lokalnej."[41]

3.2. Formy organizacyjne podmiotów wg Prawa lotniczego

Ustawa z dnia 3 lipca 2002 r. (Dz.U. 2002 Nr 130 poz. 1112 z późn. zm.) Prawo lotnicze w art. 174 w sposób szczegółowy opisuje 3 możliwe formy organizacyjne podmiotów, które mogą mogą zarządzać lotniskiem, tj.:

1. Zezwolenie na zarządzanie lotniskiem użytku publicznego uprawnia do świadczenia usług lotniczych związanych ze startem, lądowaniem i postojem statków powietrznych, wykonywanych na rzecz przewoźników lotniczych oraz innych użytkowników statków powietrznych.

2. Zezwolenie na zarządzanie lotniskiem użytku publicznego może uzyskać:

1) organ administracji publicznej Rzeczypospolitej Polskiej;

2) państwowa lub samorządowa jednostka organizacyjna;

[41] Opracowano na podstawie: K. Trojanowski Funkcjonowanie spółek komunalnych – miasto jako przedsiębiorca Municipal companies" activity – city as an enterpreneur, Zeszyty Naukowe WSEI seria: EKONOMIA, 6(1/2013), s. 245-262, Wyższa Szkoła Ekonomii i Innowacji w Lublinie.

3) **spółka kapitałowa z siedzibą na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej albo państwa członkowskiego Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej lub państwa członkowskiego Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym.**

Ponadto, podmiot będący zarządzającym lotniskiem musi spełnić przesłanki opisane w pkt 2 tegoż artykułu, tzn.

3. Zezwolenia udziela się przedsiębiorcy, o którym mowa w ust. 2, jeśli łącznie spełnia następujące warunki:

1) **siedziba jego znajduje się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej** albo innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej lub państwa członkowskiego Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym;

2) zarządzanie lotniskiem **stanowi podstawowy rodzaj działalności wnioskodawcy**, zgodnie z numerem identyfikacyjnym z krajowego rejestru podmiotów gospodarki narodowej, według Polskiej Klasyfikacji Działalności;

3) **wnioskodawca jednocześnie nie zajmuje się działalnością w zakresie przewozu lotniczego**;

4) s**ytuacja finansowa wnioskodawcy gwarantuje, że jest on w stanie sprostać zobowiązaniom finansowym związanym z wykonywaniem działalności, zgodnie z planem gospodarczym obejmującym co najmniej 2 lata działalności**;

5) w przypadku wniosku o zezwolenie na zarządzanie lotniskiem współużytkowanym z wojskiem lub użytkowanym przez służby państwowe, udostępnionym na potrzeby lotnictwa cywilnego, uzyska zgodę tych służb na przejęcie zarządu lotniska i przedstawi stosowną umowę, określającą zasady i warunki udostępnienia tego lotniska; w przypadku spółki z udziałem osób zagranicznych lub podmiotów zależnych od osób zagranicznych zezwolenie można otrzymać, jeżeli:

a) w spółce tej przedsiębiorcy niezależni od osób zagranicznych zachowują: – nie mniej niż 51% udziałów lub akcji w całkowitym kapitale założycielskim spółki, –

decydujący wpływ na ilość głosów, skład, decyzje i kontrolę organów zarządzających spółki, dysponowanie majątkiem spółki oraz na prowadzenie jej działalności,

b) nie zachodzi sytuacja, w której więcej niż połowa członków zarządu spółki jest jednocześnie członkami zarządu albo osobami pełniącymi funkcje kierownicze w podmiocie z udziałem osób zagranicznych lub w innym podmiocie pozostającym ze spółką w stosunku zależności – o ile umowy międzynarodowe ratyfikowane przez Rzeczpospolitą Polską z państwami członkowskimi Unii Europejskiej nie stanowią inaczej. 4. Przez osoby zagraniczne, o których mowa w ust. 3 pkt 6, rozumie się osoby niemające siedziby na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i innych państw członkowskich Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej oraz państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – stron umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym.

Z kolei z ustawy o gospodarce komunalnej dowiedzieć się można, że "gospodarka komunalna może być prowadzona przez jednostki samorządu terytorialnego w szczególności w formach samorządowego zakładu budżetowego lub spółek prawa handlowego” (art. 2 u.g.k.). W tym przepisie zostały wymienione formy, w jakich jednostki samorządu terytorialnego mogą prowadzić gospodarkę komunalną. Artykuł ten ma charakter normy ogólnej i należy go interpretować razem z innymi przepisami, szczególnie z art. 9 i 10. Wskazane w tym miejscu formy nie tworzą katalogu zamkniętego, a jedynie przedstawiają przykładowe rozwiązania. Regulacje art. 9 i 10 u.g.k. precyzują określone w art. 2 formy prowadzenia gospodarki komunalnej przez jednostki samorządu terytorialnego. Przepis art. 9 ust. 1 określa formy, w jakich może być prowadzona gospodarka komunalna w sferze użyteczności publicznej. Na podstawie tych przepisów jednostki samorządu terytorialnego mogą tworzyć spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółki akcyjne, a także przystępować do tego rodzaju spółek. Mogą również tworzyć spółki komandytowe lub komandytowo-akcyjne, o których stanowi ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym.

W przypadku lotniska w Białymstoku, w zakresie powołania spółki do zarządzania, należy uwzgędnić zarówno przepisy o gospodarce komunalnej jak i przepisy lotnicze. Z uwagi na to, że rekomendowane rozwiązanie polega na tym, że spółka komunalna będzie należała w całości do jednego właściciela (jeden wspólnik spółki) nie rekomendujemy powoływania spółki akcyjnej. Zgodnie z

przepisami przewiduje się powołanie w spółce komunalnej organu kontroli, tj. rady nadzorczej, która zwiększa bezpieczeństwo właściciela (wspólnika) do sprawowania kontroli i nadzoru nad spółką.

Dla lotniska w Białymstoku rekomendowany jest model, gdzie Właściciel-Miasto powierza zarządzającemu-spółce komunalnej administrowanie lotniskiem w drodze bezumownej jednocześnie wydzierżawiając jej odpłatnie lotnisko. Koszty działalności spółki zarządzającej powinny być pokrywane z kapitału zakładowego oraz dopłat do kapitału zakładowego spółki.[42]

Przepisy nie wykluczają powoływania spółki akcyjnej do zarządzania lotniskiem użytku publicznego, zdarzają się takie podmioty jak np. zarządzający portem lotniczym w Lublinie, gdzie została powołana spółka akcyjna - Port Lotniczy Lublin S.A. Przeważającą formą organizacyjną zarządających lotniskami w Polsce są jednak spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, którą rekomenduje się do zarządzania lotniskiem w Białymstoku. Można również zarekomendować rozwiązanie polegające na początkowym założeniu spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, którą po pewnym czasie można przekształcić w spółkę akcyjną.

3.3. Propozycja wstępnego budżetu

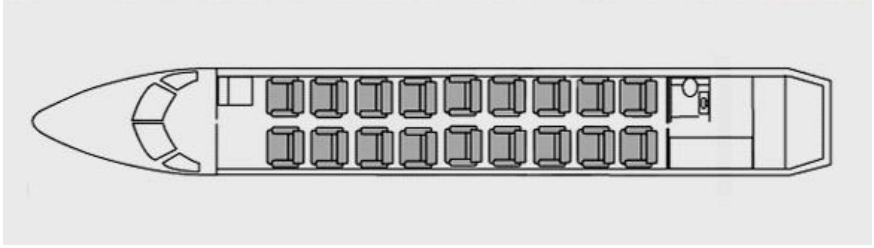
W prognozie przyjęto, że lotnisko Krywlany po wprowadzeniu niezbędnych dostosowań w zakresie wyposażenia portu mogłoby teoretycznie w stanie obsłużyć ruch lotniczy w wysokości ok. 500 połączeń regularnych w roku i ponad 1000 czarterów przy założeniu wykorzystania samolotów typu Beechcraft KingAir 200 lub podobnych. W naszej opinii, warunkiem obsłużenia takiej liczby połączeń jest poza zaproponowaniem atrakcyjnych tras, zaoferowanie korzystnej ceny. Aby możliwe było zaoferowanie atrakcyjnej ceny konieczne jest, wzorem innych małych lotnisk, zaoferowanie dopłat przez miasto dla linii lotniczej, realizującej połączenia przy pomocy samolotu typu Beechcraft 1900.

[42] Opracowano na podstawie opinii prawna dotycząca powierzenia zadań zarządzania lotniskiem przez miasto Białystok spółce komulanej opracowana przez Grupę Doradczą Sienna Sp. z o.o., Warszawa 2020.

Do kalkulacji przyjęliśmy:

- Operacje wykonywane na "skróconym" pasie startowym lotniska EPBK;
- Loty bezpośrednie z Białegostoku do Gdańska z proponowaną ceną dla pasażera 149 zł w jedną stronę;
- Loty bezpośrednie z Białegostoku do Monachium z proponowaną ceną dla pasażera 199 zł w jedną stronę;
- Wszystkie połączenia realizowane 2 x w tygodniu;
- Wszystkie połączenia realizowane samolotem z ok. 18 miejscami dla pasażerów, tj. ok. 7,5 tys. pasażerów rocznie - przy założeniu pełnego wypełnienia samolotów (Zdjęcia samolotu Beechcraft 1900 poniżej);
- Współpraca z biurem podróży w zakresie promocji Portu Lotniczego w Białymstoku, a także w zakresie sprzedaży biletów lotniczych.





Biorąc pod uwagę założoną powyżej siatkę połączeń otrzymujemy ok. 54 godziny lotu miesięcznie. Koszty pełne operowania wyżej opisanym samolotem szacujemy na poziomie 9 200 PLN za godzinę lotu. Uwzględniając potrzeby lokalnej społeczności w zakresie organizacji lotów, bazując na średnich danych rynkowych oraz oczekiwaniach

linii lotniczych w zakresie pokrycia pełnych kosztów operacji lotniczych, szczególnie w początkowym okresie 2-3 lat, wynosi 5,8 mln PLN/rocznie.

Wspomniany budżet dotyczący wsparcia linii lotniczych w celu częściowego pokrycia kosztów realizacji rejsów komercyjnych z Białegostoku oparty jest o doświadczenie i wiedzę ekspertów będących autorami tego opracowania, a wynika ono m.in. z ich pracy jako członków zarządu kilku linii lotniczych. Nadmieniamy jednocześnie, że dane takie zazwyczaj objęte są tajemnicą handlową i rzadko bywają ujawniane. Średnie roczne dopłaty regionów/lotnisk do połączeń przewoźników wynoszą od kilku do kilkunastu milionów złotych w zależności od wielkości operacujących samolotów oraz liczby połączeń.

Jako przykład, informacji dostępnej medialnie, można podać lotnisko w Ostrawie, które zgodnie cytowanym artykułem, ma dopłacić przewoźnikowi 10 mln koron czeskich (ok. 1,67 mln złotych). Z tym, że nie wiemy jakiego okresu dotyczy to wsparcie, a ponadto lotnisko w Ostrawie jest lotniskiem już rozwiniętym oraz z dostosowaną infrastrukturą lotniczą na realizacji rejsów samolotami typu Boeing B737 lub Airbus A320. W tej chwili wykonuje tam rejsy m.in. Ryanair.[43]

W naszej prognozie przyjęliśmy konserwatywnie, że w każdym locie będzie wykorzystanych 8 miejsc, tak w proponowanych połączeniach regularnych jak i połączeniach czarterowych i biznesowych. Wzorem innych tego typu operacji, złożyliśmy, że po początkowym impulsie rozwojowym zapewnionym przez:

a) uruchomienie lotniska;

b) rozpoczęcie lotów regularnych na wybranych trasach,

nastąpi silny rozwój połączeń czarterowych oraz w mniejszym stopniu, połączeń biznesowych. W rezultacie, przy niezmienionym poziomie wsparcia dla linii lotniczej w wysokości 5,8 mln zł rocznie już w pierwszym roku funkcjonowania udział połączeń nieregularnych będzie wyższy niż regularnych i tendencja ta będzie się umacniać w horyzoncie prognozy. Należy zauważyć, że realizacja II etapu pozwoli na znaczące zwiększenie ruchu lotniczego w ostatnim roku prognozy. Jednocześnie kwota wsparcia w wysokości 5,8 mln zl uległa podwojeniu w ostatnim roku prognozy na skutek tego,

[43]LOT poleci z Warszawy do Ostrawy, https://www.pasazer.com/news/42722/lot,poleci,z,warszawy,do,ostrawy.html, dostęp 06.12.2020

że po II etapie lotnisko stanie się zdolne do obsłużenia znacznie większego ruchu lotniczego (wzrost liczby pasażerów o 100%).

Szczegółowe założenia co do ruchu lotniczego i pasażerskiego będące podstawą szacunków budżetowych zostały przedstawione w poniższych tabelach. Poniższe wyliczenia powinny zostać zweryfikowane w badaniu potencjału lokalnego popytu, zwłaszcza, że w sytuacji powstałej po wybuchu pandemii Covid19 i jej wpływu na ruch lotniczy, założenia dotyczące kształtowania się popytu są obarczone jeszcze większą dozą niepewności.

Liczba połączeń lotniczych będąca podstawą szacunków budżetowych

	2021	**2022**	**2023**	**2024**	**2025**
Liczba poł. regularnych	482	530	583	642	1283
Liczba poł. czarterowych i biznesowych	820	1230	1599	1759	3518
Liczba wszystkich połączeń	1302	1760	2182	2400	4801

Źródło: opracowanie własne

Udział poszczególnych rodzajów lotów

	2021	**2022**	**2023**	**2024**	**2025**
Poł. regularne	37%	30%	27%	27%	27%
Poł. czarterowe i biznesowe	63%	70%	73%	73%	73%
Wszystkie połączenia	100%	100%	100%	100%	100%

Źródło: opracowanie własne

Liczba pasażerów lotniska Krywlany w będąca podstawą szacunków budżetowych

	2021	**2022**	**2023**	**2024**	**2025**
Liczba pasażerów (regularnych, czarterowych i biznesowych)	10416	14082	17458	19204	38407

Źródło: opracowanie własne

Z zastrzeżeniem dotyczącym czynników popytowych, wcześniej wymienionych, przy powyższych założeniach dotyczących ruchu pasażerskiego, wysokość całkowitych nakładów miasta Białystok na uruchomienie portu lotniczego Krywlany została oszacowana w poniższej tabeli.

Szacunek całkowitych nakładów miasta Białystok na rozpoczęcie funkcjonowania lotniska Krywlany

	2021	**2022**	**2023**	**2024**	**2025**
Zwiększenia kapitału spółki	25,000,000 zł	0 zł	30,000,000 zł	0 zł	0 zł
Inwestycje rzeczowe miasta	14,120,000 zł	0 zł	4,000,000 zł	40,000,000 zł	0 zł
Inwestycje rzeczowe miasta Opcja 1	5,000,000 zł	0 zł	0 zł	0 zł	0 zł
Koszty utrzymania infrastruktury ponoszone przez miasto	423,600 zł	423,600 zł	543,600 zł	1,743,600 zł	1,743,600 zł
Koszty utrzymania dla Opcji 1	1,000,000 zł	1,000,000 zł	1,000,000 zł	1,000,000 zł	1,000,000 zł
Nakłady razem	**45,543,600 zł**	**1,423,600 zł**	**35,543,600 zł**	**42,743,600 zł**	**2,743,600 zł**
Nakłady skumulowane	**45,543,600 zł**	**46,967,200 zł**	**82,510,800 zł**	**125,254,400 zł**	**127,998,000 zł**

Źródło: opracowanie własne, Opcja 1 = ośrodek szkolenia lotniczego we współpracy z Politechniką Białostocką

Spośród wszystkich założonych nakładów największą wartość stanowią inwestycje rzeczowe miasta Białystok na zbudowanie infrastruktury portu lotniczego. Nakłady te

ponoszone są bezpośrednio przez miasto Białystok ponieważ w przedstawionej koncepcji miasto pozostanie właścicielem całej infrastruktury portu lotniczego. W sumie w latach 2021-25 wyniosą one 58 mln zł, z czego ok. 14 mln zł to koszty I etapu a kwota 44 mln zł to koszty II etapu. Drugą pozycją są nakłady finansowe miasta przeznaczone na zapewnienia funkcjonowania spółki zarządzającej lotniskiem, które wyniosą 25 mln zł w 2021 roku i 30 mln zł w 2023 roku. Należy zwrócić uwagę na fakt, że nakłady te mają charakter względnie stały i powtarzalny, a ponadto zapewnienie ciągłości funkcjonowania spółki zarządzającej lotniskiem po horyzoncie niniejszej szacunku tj. po 2025 roku spowoduje konieczność poniesienia kolejnych nakładów i to już w 2026 roku.

Zestawienie przedstawia inwestycje rzeczowe pogrupowane na dwa etapy: I i II.

W tym scenariuszu Etap I byłby realizowany w latach 2021-22, a Etap II w latach 2023-25.

Zestawienie inwestycji rzeczowych miasta Białystok w etapach I i II

	w zł	procentowo
Parking samochodowy (Etap I)	500,000 zł	0.8%
Prace adaptacyjne istniejących obiektów (SP)	500,000 zł	0.8%
Oświetlenie pasa (dostosowanie)	300,000 zł	0.5%
NDB	200,000 zł	0.3%
AFIS	160,000 zł	0.3%
Nawigacja GPS/PBN	300,000 zł	0.5%
Urządzenia łączności	160,000 zł	0.3%
Sprzęt do utrzymania pasa (lato/zima)	2,000,000 zł	3.2%
Hangar na sprzęt do utrzymania pasa (lato/zima)	2,000,000 zł	3.2%
Samochody strażackie	2,000,000 zł	3.2%
Hangar na sprzęt ppoż.	3,000,000 zł	4.8%

Remont budynku portu + terminal kontenerowy	3,000,000 zł	4.8%
Razem Etap 1	**14,120,000 zł**	**22.4%**
Płaszczyzny tankowania i odladzania	3,000,000 zł	4.8%
Parking samochodowy (Etap II)	1,000,000 zł	1.6%
Terminal pasażerski	30,000,000 zł	47.5%
Terminal CARGO	10,000,000 zł	15.8%
Razem Etap 2	**44,000,000 zł**	**69.7%**
Razem Etap I i II	**58,120,000 zł**	**92.1%**
Opcja - ośrodek szkolenia mechaników RL	5,000,000 zł	7.9%
Razem inwestycje rzeczowe	**63,120,000 zł**	**100.0%**

Źródło: opracowanie własne

Poza nakładami inwestycyjnymi, miasto Białystok bezpośrednio poniesie także koszty, które oszacowano na 2,3 mln zł rocznie, a które ujęte są sumarycznie w poniższej tabeli. Wśród tych kosztów znajdują się także koszty utrzymania ośrodka szkolenia lotniczego realizowanego we współpracy z Politechniką Białostocką, które są traktowane jako koszty o charakterze opcjonalnym, o ile uczelnia podejmie decyzje dotyczącą utworzenia takiego ośrodka.

Szacunek kosztów operacyjnych spółki na lata 2021-25

	2021	**2022**	**2023**	**2024**	**2025**
Koszty funkcjonowania spółki	5,372,053 zł	5,587,768 zł	5,587,768 zł	5,587,768 zł	5,664,733 zł
Koszty wsparcia linii lotniczych	5,800,000 zł	5,800,000 zł	5,800,000 zł	5,800,000 zł	11,600,000 zł
Całkowite koszty operacyjne	11,172,053 zł	11,387,768 zł	11,387,768 zł	11,387,768 zł	17,264,733 zł

Źródło: opracowanie własne

Spośród kosztów rodzajowych największe grupy kosztów stanowią pozostałe koszty rodzajowe, prawie w całości zdeterminowane przez koszty wsparcia linii lotniczej, usługi obce oraz wynagrodzenia.

Struktura kosztów operacyjnych spółki w układzie rodzajowym

	2021	2022	2023	2024	2025
Materiały i Energia	156,253 zł	156,253 zł	156,253 zł	156,253 zł	213,219 zł
Amortyzacja	0 zł	215,714 zł	215,714 zł	215,714 zł	215,714 zł
Wynagrodzenia (wraz z ZUS)	2,016,000 zł	2,016,000 zł	2,016,000 zł	2,016,000 zł	2,016,000 zł
Podatki i opłaty	0 zł	0 zł	0 zł	0 zł	0 zł
Usługi obce	2,944,800 zł	2,944,800 zł	2,944,800 zł	2,944,800 zł	2,964,800 zł
Pozostałe koszty rodzajowe	6,055,000 zł	6,055,000 zł	6,055,000 zł	6,055,000 zł	11,855,000 zł

Źródło: opracowanie własne

Nasz szacunek kosztów operacyjnych spółki w okresie 2021-25 opiera się o założenia przedstawione w poniższej tabeli. Stosunkowo wysokie koszty energii elektrycznej wynikają z tego, że uwzględniają one także energię cieplną i chłodzenie oraz zwiększone zapotrzebowanie wynikające z czynności wynikających z obsługi pasa lotniczego.

Najważniejsze przyjęte założenia dotyczące szacunku operacyjnych spółki na lata 2021-25

	2021	2022	2023	2024	2025
Zużycie materiałów	20,000 zł	20,000 zł	20,000 zł	20,000 zł	20,000 zł
Koszt energii elektrycznej (MWh)	620.0 zł	620.0 zł	620.0 zł	620.0 zł	620.0 zł
Powierzchnia budynków (m2)	700.0	700.0	700.0	700.0	1000.0
Zużycie EE(&EC) kWh/rok	196000.0	196000.0	196000.0	196000.0	279000.0

Koszt energii elektrycznej (zł)	121,253 zł	121,253 zł	121,253 zł	121,253 zł	173,219 zł
Pozostałe media	35,000 zł	35,000 zł	35,000 zł	35,000 zł	60,000 zł
Liczba pracowników	35.0	35.0	35.0	35.0	35.0
Średnia płaca miesięcznie (wszystkie koszty pracodawcy)	4,800 zł	4,800 zł	4,800 zł	4,800 zł	4,800 zł

Źródło: założenia własne

Dodatkowo, poniższa tabela przedstawia zestawienie poszczególnych pozycji składających się na koszty usług obcych. Spośród tych kosztów zdecydowaną większość stanowią koszty związane z outsourcingiem AFIS, Meteo i CMO (stanowiące 80% wszystkich kosztów usług obcych).

Zestawienie szczegółowych pozycji kosztów usług obcych

	2021	**2022**	**2023**	**2024**	**2025**
AFIS	750,000 zł	750,000 zł	750,000 zł	750,000 zł	750,000 zł
Meteo	1,450,000 zł	1,450,000 zł	1,450,000 zł	1,450,000 zł	1,450,000 zł
CMO	120,000 zł	120,000 zł	120,000 zł	120,000 zł	120,000 zł
Telekomunikacja	16,800 zł	16,800 zł	16,800 zł	16,800 zł	16,800 zł
Przechowywanie i transfer danych	21,000 zł	21,000 zł	21,000 zł	21,000 zł	21,000 zł
Usługi IT	42,000 zł	42,000 zł	42,000 zł	42,000 zł	42,000 zł
Usługi księgowe	5,000 zł	5,000 zł	5,000 zł	5,000 zł	5,000 zł
Usługi ochrony lotniska (nadzór 24h)	500,000 zł	500,000 zł	500,000 zł	500,000 zł	500,000 zł
Usługi transportowe	20,000 zł	20,000 zł	20,000 zł	20,000 zł	20,000 zł
Usługi komunalne (odpady, itd.)	20,000 zł	20,000 zł	20,000 zł	20,000 zł	40,000 zł

Razem	**2,944,800 zł**	**2,944,800 zł**	**2,944,800 zł**	**2,944,800 zł**	**2,964,800 zł**

Źródło: założenia własne

Z punktu widzenia źródeł finansowania spółki, poza dopłatami do kapitału, które będą stanowić w perspektywie 2025 roku, ale także i w kolejnych latach zasadnicze źródło finansowania spółki, stanowiące 85% źródło finansowania, spółka w latach 2021-25 powinna wygenerować ok 10 mln zł z tytułu przychodów ze sprzedaży swoich usług. W prognozowanym okresie spółka będzie osiągać zarówno przychody z obsługi ruchu lotniczego, jak i przychody pozalotnicze związane ze funkcjonowaniem takich źródeł, jak opłaty parkingowe, czy przychody z kawiarni lotniskowej. Nasz szacunek budżetu zakłada stawkę za lądowanie w wysokości 350 zł oraz opłatę pasażerską w wysokości 24 zł. Przychody pozalotnicze obejmują: przychody z parkingu bufetu i pozostałe przychody. Na etapie rozwoju lotniska przychody pozalotnicze są jednak pomijalne względem całości potrzebnych nakładów, jak i także względem przychodów z tytułu ruchu lotniczego, stanowiąc zaledwie 5% tych ostatnich.

Prognoza przychodów spółki na lata 2021-25

	2021	**2022**	**2023**	**2024**	**2025**
Przychody z tytułu ruchu lotniczego	1,018,164 zł	1,376,476 zł	1,706,496 zł	1,877,146 zł	3,754,291 zł
Pozostałe przychody, w tym:	66,456 zł	79,286 zł	91,102 zł	104,414 zł	178,827 zł
• Parking	36,456 zł	49,286 zł	61,102 zł	67,212 zł	134,425 zł
• Bufet	0 zł	0 zł	0 zł	7,201 zł	14,403 zł
• Pozostałe przychody	30,000 zł	30,000 zł	30,000 zł	30,000 zł	30,000 zł
Razem	**1,084,620 zł**	**1,455,762 zł**	**1,797,598 zł**	**1,981,559 zł**	**3,933,119 zł**

Źródło: opracowanie własne

Uwzględniając powyższe założenia, rachunek zysków i strat spółki będzie zamykać się rokrocznie stratą w wysokości ok. 10 mln zł przez pierwsze 4 lata funkcjonowania. W tym czasie będzie mieć miejsce stały wzrost przychodów spółki, który przy większości kosztów stałych powinien zmniejszyć stratę, jednak w ostatnim roku prognozy założyliśmy 2-krotny wzrost kosztów dopłat dla linii lotniczych, co spowoduje zwiększenie straty do 13,5 mln zł w 2025 roku. Wysokość straty przy pozostałych czynnikach niezmienionych powinna być stała po okresie prognozy.

Prognoza rachunku zysków i strat spółki na lata 2021-25

	2021	2022	2023	2024	2025
PRZYCHODY					
Sprzedaż usług	1,037,748 zł	1,392,395 zł	1,719,038 zł	1,895,143 zł	3,760,287 zł
KOSZTY					
Materiały i Energia	156,253 zł	156,253 zł	156,253 zł	156,253 zł	213,219 zł
Amortyzacja	0 zł	215,714 zł	215,714 zł	215,714 zł	215,714 zł
Wynagrodzenia (wraz z ZUS)	2,016,000 zł	2,016,000 zł	2,016,000 zł	2,016,000 zł	2,016,000 zł
Usługi obce	2,944,800 zł	2,944,800 zł	2,944,800 zł	2,944,800 zł	2,964,800 zł
Pozostałe koszty rodzajowe	6,055,000 zł	6,055,000 zł	6,055,000 zł	6,055,000 zł	11,855,000 zł
EBITDA	***-10,134,305 zł***	***-9,779,658 zł***	***-9,453,015 zł***	***-9,276,910 zł***	***-13,288,732 zł***
Zysk operacyjny	**-10,134,305 zł**	**-9,995,373 zł**	**-9,668,729 zł**	**-9,492,624 zł**	**-13,504,446 zł**
Przychody finansowe	33,073 zł	41,580 zł	68,347 zł	96,621 zł	39,270 zł
Koszty finansowe	0 zł	0 zł	0 zł	0 zł	0 zł
Zysk przed opodatkowaniem	**-10,101,232 zł**	**-9,953,793 zł**	**-9,600,382 zł**	**-9,396,004 zł**	**-13,465,176 zł**

Podatek dochodowy	0 zł	0 zł	0 zł	0 zł	0 zł
Zysk netto	**-10,101,232 zł**	**-9,953,793 zł**	**-9,600,382 zł**	**-9,396,004 zł**	**-13,465,176 zł**

Źródło: opracowanie własne

Oszacowano, że co roku spółka będzie generować ujemne wolne przepływy gotówkowe, początkowo w wysokości ok. 10 mln zł, a w ostatnim roku prognozy wzrośnie do ok. 14 mln zł, co będzie wymagać pokrycia poprzez:

a) początkową kapitalizację spółki w roku 2021 oraz

b) dokapitalizowanie planowane na 2023 rok.

Szczegóły przepływów między miastem a spółką zostały przedstawione w rozdziale 7.

Nie założono żadnego innego finansowania, na przykład bankowego z uwagi na stratę i stabilne ujemne przepływy gotówkowe. **Należy pamiętać, że poniższa prognoza rachunku przepływów i zapotrzebowania na finansowanie obejmuje jedynie lata 2021-25. Przy założeniu kontynuacji działalności spółki po tym okresie należy założyć konieczność kolejnego dokapitalizowania w podobnej wysokości co w 2023 roku, tj. ok 30 mln zł i to już z początkiem 2026 w celu zapewnienia funkcjonowania spółki przez kolejne lata.**

Prognoza rachunku przepływów spółki na lata 2021-25

	2021	**2022**	**2023**	**2024**	**2025**
Zysk netto	-10,101,232 zł	-9,953,793 zł	-9,600,382 zł	-9,396,004 zł	-13,465,176 zł
Amortyzacja	0 zł	215,714 zł	215,714 zł	215,714 zł	215,714 zł
Zmiana kapitału obrotowego	-259,437 zł	-88,662 zł	-81,661 zł	-44,026 zł	-466,286 zł
Przepływy operacyjne	**-10,360,669 zł**	**-9,826,740 zł**	**-9,466,329 zł**	**-9,224,316 zł**	**-13,715,748 zł**

CAPEX	-1,410,000 zł	0 zł	0 zł	0 zł	0 zł
Wolne przepływy gotówkowe	**-11,770,669 zł**	**-9,826,740 zł**	**-9,466,329 zł**	**-9,224,316 zł**	**-13,715,748 zł**
Zwiększenie kapitału	25,000,000 zł	0 zł	30,000,000 zł	0 zł	0 zł
Wypłata dywidend	0 zł	0 zł	0 zł	0 zł	0 zł
Zmiana zadłużenia długoterm.	0 zł	0 zł	0 zł	0 zł	0 zł
Zmiana zadłużenia krótkoterm.	0 zł	0 zł	0 zł	0 zł	0 zł
Przepływy gotówkowe netto	**13,229,331 zł**	**-9,826,740 zł**	**20,533,671 zł**	**-9,224,316 zł**	**-13,715,748 zł**
Gotówka na pocz. okresu	0 zł	13,229,331 zł	3,402,591 zł	23,936,262 zł	14,711,946 zł
Zmiana gotówki	13,229,331 zł	-9,826,740 zł	20,533,671 zł	-9,224,316 zł	-13,715,748 zł
Gotówka na koniec okresu	**13,229,331 zł**	**3,402,591 zł**	**23,936,262 zł**	**14,711,946 zł**	**996,199 zł**

Źródło: opracowanie własne

W poniższej tabeli zawarto prognozę bilansu spółki na lata 2021-25. Zwraca uwagę malejący udział aktywów trwałych wynikający z amortyzacji początkowych inwestycji oraz z tego, że inwestycje II etapu są ponoszone nie przez spółkę ale bezpośrednio przez miasto Białystok. Kapitał własny spółki spada znacząco w końcowym roku prognozy, co wynika ze zwiększonej skali działania portu lotniczego w ostatnim roku i związanym z tym powiększeniem straty finansowej spółki przy nie założonym dokapitalizowaniu w 2025 roku. Takie dokapitalizowanie wydaje się konieczne na początku 2026 roku.

Prognoza bilansu spółki na lata 2021-25

	2021	2022	2023	2024	2025
Aktywa trwałe	1,410,000 zł	1,194,286 zł	978,571 zł	762,857 zł	547,143 zł
Aktywa obrotowe	13,748,205 zł	4,098,788 zł	24,795,781 zł	15,659,518 zł	2,876,342 zł
Zapasy	259,437 zł	348,099 zł	429,760 zł	473,786 zł	940,072 zł
Należności	259,437 zł	348,099 zł	429,760 zł	473,786 zł	940,072 zł
Gotówka	13,229,331 zł	3,402,591 zł	23,936,262 zł	14,711,946 zł	996,199 zł
Aktywa razem	**15,158,205 zł**	**5,293,074 zł**	**25,774,353 zł**	**16,422,375 zł**	**3,423,485 zł**
Kapitał zakładowy	100,000 zł	100,000 zł	30,100,000 zł	30,100,000 zł	30,100,000 zł
Kapitał zapasowy	24,900,000 zł	14,798,768 zł	4,844,975 zł	-4,755,407 zł	-14,151,411 zł
Zysk/strata bieżącego okresu	-10,101,232 zł	-9,953,793 zł	-9,600,382 zł	-9,396,004 zł	-13,465,176 zł
Kapitał własny	**14,898,768 zł**	**4,944,975 zł**	**25,344,593 zł**	**15,948,589 zł**	**2,483,413 zł**
Zobowiązania finansowe długoterminowe	0 zł	0 zł	0 zł	0 zł	0 zł
Zobowiązania finansowe krótkoterminowe	0 zł	0 zł	0 zł	0 zł	0 zł
Zobowiązania handlowe	259,437 zł	348,099 zł	429,760 zł	473,786 zł	940,072 zł

Pasywa razem	**15,158,205 zł**	**5,293,074 zł**	**25,774,353 zł**	**16,422,375 zł**	**3,423,485 zł**

Źródło: opracowanie własne

Poniższa tabela przedstawia podstawowe wskaźniki efektywności spółki. Zwraca uwagę ujemna marżowość spółki, zarówno na poziomie EBITDA jak i netto. Ujemna marżowość ulegnie stałemu zmniejszaniu w horyzoncie prognozy.

Podstawowe wskaźniki efektywności spółki 2021-25

	2021	2022	2023	2024	2025
Marża EBITDA (%)	-976.6%	-702.4%	-549.9%	-489.5%	-353.4%
Marża netto (%)	-973.4%	-714.9%	-558.5%	-495.8%	-358.1%
EBITDA conversion ratio (x)	0.9x	1.0x	1.0x	1.0x	1.0x
Current ratio (x)	53.0x	11.8x	57.7x	33.1x	3.1x
Quick ratio (x)	52.0x	10.8x	56.7x	32.1x	2.1x
Dług netto/Kapitał własny (x)	-0.9x	-0.7x	-0.9x	-0.9x	-0.4x

Źródło: opracowanie własne

4. Porównanie i wskazanie najbardziej korzystnych, wdrożonych i funkcjonujących modeli zarządzania operacyjnego lotniskami, wraz z wyborem optymalnej opcji modelu zarządzania operacyjnego dla lotniska Krywlany (3).

Niniejsza analiza została sporządzona m.in. na bazie publikacji pt. „Analiza potencjałów i kierunków wykorzystania lotnisk o znaczeniu lokalnym zlokalizowanych na obszarze Wielkopolski”, opracowanej przez zespół badawczy w składzie: Bartosz Baca, Sebastian Gościniarek, Poznań z marca 2014.

Należy zwrócić uwagę, że model zarządzania przedsiębiorstwem branży lotniczej, w tym portem lotniczym powinien odbywać się przede wszystkim ściśle według przepisów lotniczych. Przepisy te oraz zakresy obowiązków oraz odpowiedzialności poszczególnych elementów działalności portu lotniczego zostały opisane w tej analizie wraz z podaniem danych źródłowych oraz wytycznych przepisów.

Jednym z kluczowych elementów jest zatrudnienie odpowiedniej kadry zarządzającej oraz operacyjnej mającej odpowiednie kwalifikacje i więdzę dotyczącą zarządzania lotniskiem.

Należy również pamiętać o zapewnieniu minimalnego wyposażenia oraz infrastruktury lotniczej dla zapewnienia bezpiecznej realizacji lotniczych połączeń handlowych, które również wynikają z przepisów lotniczych.

4.1. Analiza benchmarkingowa

„Benchmarking to nowoczesna i coraz częściej stosowana w administracji publicznej metoda wspomagania zarządzania, w tym zarządzania finansami jednostek. Jego istotą jest identyfikacja najlepszych procesów, praktyk i działań stosowanych w jednostkach wyróżniających się sprawnością oraz późniejsze włączenie ich do własnej działalności”.[44]

4.1.1. Lotnisko Wallmühle Airport (Atting) (Niemcy)

„Lotnisko Straubing-Wallmühle (publiczne lądowisko kategorii 1) powstało na początku lat 60-tych XX wieku i znajduje się w Atting, we wschodniej Bawarii, w okolicy drogi A3 prowadzącej z Passau do Norymbergii.



Zdjęcie satelitarne Lotniska Straubing-Wallmühle

[44]Opracowano na podstawie: Analiza potencjałów i kierunków wykorzystania lotnisk o znaczeniu lokalnym zlokalizowanych na obszarze Wielkopolski”, opracowanej przez zespół badawczy w składzie: Bartosz Baca, Sebastian Gościniarek, Poznań z marca 2014.

Źródło: Analiza potencjałów i kierunków wykorzystania lotnisk o znaczeniu lokalnym zlokalizowanych na obszarze Wielkopolski", opracowanej przez zespół badawczy w składzie: Bartosz Baca, Sebastian Gościniarek, Poznań z marca 2014.

Infrastruktura

Lotnisko Straubing-Wallmühle o kodzie ICAO: EDMS ma stosunkowo rozbudowaną infrastrukturę. Na infrastrukturę lotniskową składają się: hala odpraw oraz 10 hangarów mogących pomieścić łącznie do 100 samolotów. Infrastrukturę lotniczą stanowią:

- wieża kontrolna;
- asfaltowa droga startowa o wymiarach 1350x30m;
- dwa trawiaste pasy startowe o długości 1250m;
- utwardzone drogi kołowania oraz płyta postojowa.

Funkcjonowanie lotniska.

Ruch lotniczy na lotnisku odbywa się w następującym zakresie:

- Loty szkoleniowe (samolotowe i szybowcowe);
- Loty biznesowe i czarterowe;
- Loty turystyczne;
- Loty widokowe;
- Loty sportowe;
- Loty medyczne / ratunkowe.

Ważnym elementem działalności lotniczej są loty biznesowe i czarterowe, które stanowią obecnie około połowę z 22 tys. operacji wykonywanych rocznie na lotnisku.
Z miejscowej infrastruktury lotniskowej korzystają dwa związki sportów lotniczych:

- Fliegerclub, wykonujący loty czarterowe i turystyczne oraz prowadzący szkolenia lotnicze;
- Luftsportverein Straubing prowadzący szkolenia szybowcowe.

Funkcjonowanie lotniska jest związane też z istniejącym miejscowym przemysłem lotniczym:

- Obok lotniska znajduje się siedziba firmy MT-Propeller Entwicklung GmbH, zajmującej się produkcją śmigieł na potrzeby europejskich i amerykańskich producentów samolotów (założona w 1981 r.);
- Na lotnisku funkcjonują również dwa podmioty zajmujące się usługami typu Aircraft Maintenance (AMO): od 1965 r. Piloten-Service (silniki) oraz od 1977 r. Avionik Straubing (elektronika i awionika).

Z działalności non-aviation lotniska należy wymienić:

- hangarowanie statków powietrznych;
- sprzedaż paliwa lotniczego AVGAS 100 LL i JET-A1;
- mycie samolotów;
- restauracja (Flugplatzrestaurant Wallmühle) / bar / catering;
- sale konferencyjne;
- hotel / pokoje gościnne;
- wypożyczalnia samochodów.

Lotnisko organizuje regularne pokazy i pikniki lotnicze. Ponadto szczególne położenie w sąsiedztwie zbiorników wodnych daje możliwość prowadzenia oferty turystycznej i wypoczynkowej. Na lotnisku na stałe zatrudnionych jest ok. 200 osób.

Należy przyjąć, że unikalny pomysł na funkcjonowanie tego lotniska wiąże się z obsługą lotów biznesowych i czarterowych małymi samolotami. Dla tego typu ruchu lotniska lokalne są znacznie korzystniejszym rozwiązaniem niż duże lotniska komunikacyjne ze względu na niższe koszty operacji, dostępność slotów, krótszy czas obsługi. Kolejnym elementem wyróżniającym jest funkcjonowanie firm obsługi technicznej, które prowadzą szeroko zakrojoną działalność. Ponadto szczególne położenie lotniska (Bawaria, bliskość Alp) daje możliwość prowadzenia działalności o charakterze turystycznym i sportowym."[45]

4.1.2. Lotnisko Bayreuth / Bindlacher Berg Airport (Niemcy)

„Bayreuth to niewielkie miasto w południowych Niemczech (Bawaria). Od 1973 roku przy granicy miasta (dokładnie w Bindlach – 10 km od Bayreuth) istnieje niewielkie

[45] Opracowano na podstawie: Analiza potencjałów i kierunków wykorzystania lotnisk o znaczeniu lokalnym zlokalizowanych na obszarze Wielkopolski", opracowanej przez zespół badawczy w składzie: Bartosz Baca, Sebastian Gościniarek, Poznań z marca 2014.

lotnisko (kod ICAO: EDQD). Lotnisko zbudowane zostało w 1936 roku. W latach 1992-2001 na lotnisku odbywał się regularny ruch pasażerski. Dostępność komunikacyjną lotniska zapewniają położone w sąsiedztwie autostrady A9 i A70.



Zdjęcie satelitarne Lotniska Bindlacher Berg

Źródło: Analiza potencjałów i kierunków wykorzystania lotnisk o znaczeniu lokalnym zlokalizowanych na obszarze Wielkopolski", opracowanej przez zespół badawczy w składzie: Bartosz Baca, Sebastian Gościniarek, Poznań z marca 2014.

Infrastruktura

Lotnisko w Bayreuth ma stosunkowo rozbudowaną infrastrukturę lotniskową jak na lotnisko takiej wielkości. Na infrastrukturę lotniskową składają się niewielka hala odpraw oraz 5 hangarów:

- Städische Hangar – 25 m2 ;
- Hangar „West" – ogrzewany hangar o wielkości 40x22m, oddany do użytku w 2010 roku;
- Hangar „One";
- Dwa hangary o łącznej wielkości 1 000 m2, będące do dyspozycji miejscowej organizacji sportów lotniczych.

Na infrastrukturę lotniczą składają się:

- wieża lotnicza;

- asfaltowa droga startowa o wymiarach 1 082x30m;
- trawiasty pas startowy o wymiarach 1 100x30m;
- droga kołowania;
- pomoce nawigacyjne – RNAV-GPS.

Funkcjonowanie lotniska

Lotnisko obsługuje zasadniczo miasto Bayreuth, które jest ważnym ośrodkiem uniwersyteckim i kulturalnym. Głównym założeniem stworzenia takiego lotniska była chęć obsługi między innymi ruchu związanego z popularnym Festiwalem Wagnerowskim (Richard Wagner Festspiele), odbywającym się właśnie w Bayreuth oraz ruchu turystycznego.

Na lotnisku swoją siedzibę ma niewielka, prywatna linia lotnicza Fair Air GmbH wykonująca usługi w zakresie:

- Loty czarterowe;
- Loty biznesowe;
- Loty cargo;
- Loty sanitarne.

Na lotnisku funkcjonuje również:

- organizacja sportów lotniczych Luftsportgemainschaft Bayreuth, prowadząca między innymi szkolenia szybowcowe i loty turystyczne;
- firma lotnicza Flugbetrieb Josefcak.

W zakresie działalności non-aviation lotniska należy wymienić działalność podmiotów gastronomicznych (Flugplatz Restaurant On Top), a także możliwość wynajęcia powierzchni biurowych, jak również możliwość wynajęcia wydzielonych powierzchni lotniska pod organizację różnego typu eventów.

Lotnisko ściśle współpracuje z miastem Bayreuth, będąc zarządzanym przez to miasto. Należy założyć, że ze względów historycznych (od 1973 roku miasto było zaangażowane w rozwój infrastruktury) Bayreuth sprawuje kontrolę właścicielską i finansową nad obiektem.

Podstawowa działalność na lotnisku wiąże się ze szkoleniem lotniczym. Widać jednak, że położenie obok ośrodka miejskiego o znaczącej ofercie edukacyjnej i kulturalnej

oraz turystycznej daje możliwość rozwijania dodatkowych działalności w zakresie przewozów lotniczych."[46]

4.1.3. Lotnisko Burg Feuerstein Airport (Niemcy)

„Lotnisko Burg Feuerstein, o kodzie ICAO: EDQE, to niewielkie lotnisko znajdujące się również w Bawarii, w miejscowości Ebermannstadt, w północnej części landu. Działalność rozpoczęło w 1952 roku.



Zdjęcie satelitarne Lotniska Burg Feuerstein

Źródło: Analiza potencjałów i kierunków wykorzystania lotnisk o znaczeniu lokalnym zlokalizowanych na obszarze Wielkopolski", opracowanej przez zespół badawczy w składzie: Bartosz Baca, Sebastian Gościniarek, Poznań z marca 2014.

Infrastruktura

Na infrastrukturę lotniczą składa się:

- wieża kontroli;
- asfaltowa droga startowa o wymiarach 970x15m;
- trawiasty pas startowy o wymiarach 650x30m;
- utwardzona płyta postojowa;

[46] Opracowano na podstawie: Analiza potencjałów i kierunków wykorzystania lotnisk o znaczeniu lokalnym zlokalizowanych na obszarze Wielkopolski", opracowanej przez zespół badawczy w składzie: Bartosz Baca, Sebastian Gościniarek, Poznań z marca 2014.

- płyta postojowa trawiasta; utwardzona droga kołowania.

Inna infrastruktura obejmuje:

- 3 hangary lotnicze;
- budynek administracyjny.

Funkcjonowanie lotniska

Szacuje się, iż pomimo niewielkiej infrastruktury lotniskowej i lotniczej, rocznie na lotnisku wykonywanych jest ok. 50 tys. startów i lądowań, co czyni je bardzo często wykorzystywanym lotniskiem w swojej kategorii. Głównie są to loty szkoleniowe i turystyczne. Głównym podmiotem korzystającym z lotniska jest szkoła szybowcowa – Fränkische Fliegerschule Feuerstein e.V.

Kluczowym pomysłem na funkcjonowanie tego lotniska jest bardzo rozwinięta działalność szkoleniowa."[47]

4.1.4. Lotnisko Ørland Airport (Norwegia)

„Ørland to lotnisko cywilno-wojskowe, o kodzie ICAO: ENOL, znajdujące się w okolicy miasteczka Brekstad należącego do samorządu Ørland (Ørland kommune), na północ od Oslo. Początki lotniska datuje się na lata 70-te XX wieku. W 2007 roku lotnisko przeszło gruntowną modernizację.

[47] Opracowano na podstawie: Analiza potencjałów i kierunków wykorzystania lotnisk o znaczeniu lokalnym zlokalizowanych na obszarze Wielkopolski", opracowanej przez zespół badawczy w składzie: Bartosz Baca, Sebastian Gościniarek, Poznań z marca 2014.



Zdjęcie satelitarne Lotniska Ørland

Źródło: Analiza potencjałów i kierunków wykorzystania lotnisk o znaczeniu lokalnym zlokalizowanych na obszarze Wielkopolski", opracowanej przez zespół badawczy w składzie: Bartosz Baca, Sebastian Gościniarek, Poznań z marca 2014.

Infrastruktura

Ørland jest lotniskiem dobrze rozwiniętym, ponieważ jako jedyne obsługuje niewielki, ale regularny ruch pasażerski. Na infrastrukturę lotniskową składa się w związku z tym:

- niewielki terminal pasażerski;
- hangary.

Do infrastruktury lotniczej Ørland należy:

- wieża ATC;
- droga startowa o długości 2714 m;
- drogi kołowania;
- płyta postojowa.

Na lotnisku pracują również służby celne.

Funkcjonowanie lotniska

Lotnisko jest wykorzystywane zarówno w celach cywilnych, jak również wojskowych. Służby Ruchu Lotniczego wykonywane są przez Royal Norwegian Air Force. Lotnisko jest bardzo ważną bazą wojskową – Ørland Main Air Station, nie tylko dla norweskich sił powietrznych, ale również NATO.

Lotnisko ma również stałe połączenie do Oslo wykonywane przez regionalną linię lotniczą Air Norway AS, w której 40% udziałów posiada samorząd. Połączenie jest wykonywane przez regionalne samoloty turbośmigłowe. Uruchomienie połączenia z Ørland do Luton kilka lat temu rozważali przedstawiciele linii Ryanair. Na lotnisku funkcjonuje również wypożyczalnia samochodów.

Właścicielem lotniska jest miejscowy samorząd. Koszty funkcjonowania pokrywane są przez wojsko i z opłat lotniskowych. Kluczowym pomysłem na funkcjonowanie tego lotniska jest prowadzenie operacji wojskowych."[48]

4.1.5. Case lotniska Straubing-Wallmühle jako wzorzec dla rozwoju lotniska Białystok-Krywlany

Interesującym przykładem ścieżki rozwoju może być historia rozwoju lotniska Straubing-Wallmühle w Bawarii. Bez wątpienia mogłoby ono stanowić model dla wielu polskich lotnisk lokalnych, w tym dla lotniska w Białymstoku.

„Historię bawarskiego lotniska można podzielić na trzy okresy.

Początki lotniska Straubing-Wallmühle (rok 1962) związane są z działalnością sportową (szybowce), kiedy to lotnisko zostało założone na terenie publicznym przy pomocy wojska i było zarządzane przez towarzystwa sportowe (samolotowe i szybowcowe - Flugsport Vereine). Początkowo lotnisko obejmowało tylko trawiasty pas startowy i budynek wielofunkcyjny. Wraz z upływem czasu i rozwojem działalności sportowej na lotnisku pojawiały się kolejne elementy infrastruktury finansowane i rozwijane przez zarządzającego (budynek administracyjny, stacja paliw) lub podmioty zewnętrzne (restauracja oraz warsztaty obsługi technicznej).[49]

[48] Opracowano na podstawie: Analiza potencjałów i kierunków wykorzystania lotnisk o znaczeniu lokalnym zlokalizowanych na obszarze Wielkopolski", opracowanej przez zespół badawczy w składzie: Bartosz Baca, Sebastian Gościniarek, Poznań z marca 2014.

[49] Opracowano na podstawie: Analiza potencjałów i kierunków wykorzystania lotnisk o znaczeniu lokalnym zlokalizowanych na obszarze Wielkopolski", opracowanej przez zespół badawczy w składzie: Bartosz Baca, Sebastian Gościniarek, Poznań z marca 2014.

W 1972 roku lokalne samorządy (miasto Straubing i Landkreis Straubing Bogen) zdecydowały się utworzyć do zarządzania lotniskiem spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością - Flugplatz Straubing-Wallmühle GmbH. Dało to początek dalszemu rozwojowi infrastruktury. W latach 70-tych wybudowano wieżę, hotel, utwardzoną drogę startową, oświetlenie drogi startowej. W 1978 roku swoją stację paliw na lotnisku uruchomiła AirBP. W 1981 roku przy lotnisku rozpoczęła działalność firma MT-Propeller Entwicklung GmbH. Wraz z rozwojem lotniska działalność swoją rozwijały również firmy techniczne: obecna na lotnisku od 1965 roku Piloten Service (silniki) oraz założona w 1977 roku Avionik Straubing (elektronika i awionika lotnicza).

Pojawienia się spółki prawa handlowego, odpowiedzialnej za zrównoważony rozwój i wyposażonej w odpowiedni kapitał, dało impuls do rozwoju infrastruktury i w konsekwencji rozwoju działalności lotniska i działalności okołolotniskowej.

W 1999 roku wydłużono i poszerzono drogę startową do obecnych rozmiarów. Pozwoliło to na otwarcie lotniska także na statki powietrzne klasy odrzutowców regionalnych i biznesowych, a działającym na lotnisku firmom technicznym na podjęcie obsługi tego typu maszyn. Obecnie na lotnisku bazuje 80 statków powietrznych, lotnisko obsługuje około 60 tys. pasażerów rocznie i 22 tys. operacji, z których połowa to loty biznesowe. Lotnisko jest zarządzane przez Flugplatz Straubing-Wallmühle GmbH (spółka samorządowa). Rozwój finansowany jest ze środków własnych i finansowania komercyjnego."[50]

4.2. Rekomendowany model

Podstawowe znaczenie z punktu widzenia form wykonywania zadań przez miasto ma ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz z ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej. Zgodnie z art. 6 ust. 1 USG do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Jeżeli ustawy nie stanowią inaczej, rozstrzyganie w sprawach, o których mowa w ust. 1, należy do gminy (art. 6 ust. 2 USG). Art. 7 ust. 1 USG stanowi, iż zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. Ponadto w przepisie tym został zawarty katalog przykładowych zadań własnych gminy, którymi są sprawy lokalnego transportu zbiorowego (Art. 7 ust. 1 pkt 4) USG. Za

[50] Ibidem

„lokalny" transport z jednej strony trudno jest uznać prowadzenia lotniska. Z istoty rzeczy służy bowiem ono transportowi ponadlokalnemu wykraczającemu poza granice gminy lub związków jakie gmina może tworzyć w celu wykonywania zadań z zakresu transportu lokalnego. Jednakże w związku z tym, że art. 7 USG to katalog otwarty - do zadań własnych gminy należy zaliczyć także inne – jak stanowi ww. art. 6 ust. 1 USG - sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Istnienie lotniska w mieście wojewódzkim taką sprawą o znaczeniu lokalnym być może. Przyczynia się do warunków życia społeczności lokalnej, rozwoju gminy, możliwości inwestycyjnych i szeregu innych spraw, które leżą w sferze działalności gminy. Taką wykładnię prawa potwierdza wprost art. 183 ustawy Prawo lotnicze, odnoszący się do zasad ustalania rekompensaty dla zarządzających lotniskiem, który wskazuje, iż niewielkie lotniska mogą być „ważne dla miasta". Sformułowanie to oznacza, że istnienie lotniska może być „sprawą istotną" dla społeczności lokalnej) (miasta), a tym samym może być sprawą, o której mowa w art. 6 USG. Prowadzenie lotnisk nie jest bowiem zastrzeżone dla jakiejkolwiek grupy podmiotów – są co prawda podmioty, które mają to w zakresie swoich możliwych zadań, ale dopuszczalności zajmowania się prowadzeniem lotnisk nie można utożsamiać z „zastrzeżeniem) ich prowadzenia wyłącznie dla takich podmiotów.

Dla rozwiania ewentualnych wątpliwości interpretacjnych należy przywołać art. 174 ust. 2 Prawa Lotniczego mówiący, że zarządzającym lotniskiem użytku publicznego może być m.in. „samorządowa jednostka organizacyjna".

W kontekście raportów NIK rekomendujemy[51], żeby wszelka dodatkowa działalność podejmowana przez spółkę zarządzającą lotniskiem - nie związana z zarządzaniem lotniskiem - nie miała charakteru przeważającego. W szczególności do takiej działalności można zaliczyć wynajem powierzchni użytkowej lub reklamowej, organizacji szkoleń itp. skierowanej do odbiorców niekorzystających z lotniska. Do takiej działalności - niezwiązanej - z funkcjonowaniem lotniska można zaliczyć

[51]Raport NIK, REALIZACJA ZADAŃ PUBLICZNYCH PRZEZ SPÓŁKI TWORZONE PRZEZ JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO, GP-4101-002-00/2014 Nr ewid. 13/2014/P/14/019/KGP, https://www.nik.gov.pl/plik/id,10139,vp,12457.pdf, dostęp 06.12.2020

prowadzenie stacji paliw sprzedającej paliwo do samochodów osobowych osób niekorzystających z lotniska, ale z kolei sprzedaż paliwa lotniczego (w przypadku, gdy spółka zdecyduje się na sprzedaż paliwa lotniczego) nie będzie działalnością dodatkową zarządzającego, a wpisującą się w podstawowy zakres działalności związany z prawidłowym zapewnieniem możliwości funkcjonowania samolotów poprzez konieczność zatankowania samolotu przed odlotem. Kwestią dyskusyjną jest udostępnienie powierzchni np. pod małą gastronomię, z której oprócz podróżnych korzystać chcieliby także oczekujący na swoich bliskich członkowie rodziny, wówczas powstaje wątpliwość czy działalność firmy gastronomicznej jest związana wyłącznie z podróżą.

Należy zwracać uwagę na każdą uzupełniającą działalność odpłatną zarządzającego lotniskiem, nie związaną z prowadzeniem lotniska, np. prowadzenie firmy przewozowej, taksówek, czy poddzierżawa powierzchni poza terenem lotniska. W każdej takiej sytuacji powinna być szczegółowo przeprowadzona analiza prawna oraz ryzyka.

5. Niezbędne zatrudnienie personelu, ze wskazaniem wymagań odnośnie doświadczenia i kwalifikacji (4a).

Jeżeli uwzględnić obowiązki zarządzającego lotniskiem związane z eksploatacją lotniska, to zrozumiałym jest wymóg, aby w przypadku lotniska użytku publicznego określić i wdrożyć procedury uwzględniające bezpieczne użytkowanie lotniska, a zatem posiadać odpowiednią ilość wykralifikowanego personelu. Procedury te – zgodnie z § 15 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji i dotyczą:

1) instalowania i utrzymania wizualnych pomocy nawigacyjnych;
2) organizacji lotniskowych służb ratowniczo-gaśniczych;
3) organizacji służb ochrony;
4) urządzenia i utrzymania pola naziemnego ruchu lotniczego;
5) urządzenia i utrzymania oznakowania i oświetlenia płyt przed dworcowych;
6) kontroli ruchu pojazdów na płytach przeddworcowych;
7) kontroli ruchu na polu naziemnego ruchu lotniczego;
8) utrzymania zimowego;

9) naziemnego ruchu statków powietrznych na płaszczyznach postojowych;
10) oceny warunków hamowania na drogach startowych;
11) ochrony przed wtargnięciem zwierzyny;
12) usuwania unieruchomionych statków powietrznych, zagrażających bezpieczeństwu operacji lotniczych wykonywanych na lotnisku;
13) zmniejszania szkodliwego oddziaływania lotniska na środowisko;
14) usuwania przeszkód lotniczych;
15) publikacji informacji lotniskowych w Zintegrowanym Pakiecie Informacji Lotniczych.

Prognozowane zatrudnienie w Porcie Lotniczym Białystok Krywalny przedstawia poniższa tabela (w odniesieniu do służby portu zastosowano przedział). Założono stałą liczbę pracowników całym prognozowanym okresie tj. na lata 2021-25. Prognoza zakłada „oszczędnościowe" podejście do zatrudnieniania pracowników ograniczające się do niezbędnego minimum w celu zapewnienia działalności spółki zarządzającej oraz bezpieczeństwa realizacji przewozów. W przypadku wystąpienia dodatkowych potrzeb kadrowych, rekomendujemy outsourcing oraz umowy zlecenia. Będzie to miało szczególne znaczenia w początkowym etapie działalności spółki oraz konsekwencji kryzysu lotniczego związanego z COVID-19, gdzie cała branża dąży do ograniczania kosztów.

Pracownicy (ekwiwalent pełnego czasu pracy)	
Zarząd	1.0
Administracja	4.0
Służba portu	15.0
Dział techniczny	7.0
Służba ratowniczo-gaśnicza	5.0
Kapelan katolicki	0.5
Kapelan prawosławny	0.5
Razem (ekwiwalent pełnego czasu pracy)	35.0

Źródło: Opracowanie własne

Ustalenie procedur, o których mowa wyżej, następuje w toku procesu certyfikacji zarządzającego lotniskiem poprzez uzgodnienie z Prezesem ULC niżej określonych:

- Instrukcji operacyjnej (bezpieczeństwo lotnicze)
- Programu Ochrony (ochrona przed aktami bezprawnej ingerencji)
- Planu działania w sytuacjach zagrożenia, w tym Operacyjnego Planu Ratownictwa Lotniskowego (system ratownictwa)

Funkcjonowanie określonych służb powołanych przez zarządzającego lotniskiem dla przestrzegania powyższych procedur, podlega sprawdzeniu w toku procesu certyfikacji.

5.1. Służba portu lotniczego

Do wykonywania procedur związanych z bezpieczeństwem eksploatacji lotniska, a więc większości z procedur wymienionych w powołanym wcześniej § 15 rozporządzenia w sprawie klasyfikacji, zarządzający lotniskiem powołuje tzw. **służbę portu lotniczego**. Szczegółowe zalecenia dotyczące organizacji tej służby zawarte są w Załączniku 14 ICAO. O ile regulacje dotyczące służb portu lotniczego (służb operacyjnych) zawarte w dokumentach międzynarodowych ICAO32 pozwalają na dość elastyczne dostosowanie ich liczebności i struktury do natężenia i rodzaju ruchu na lotnisku użytku publicznego, to w odniesieniu do trzech rodzajów służb: służby ratowniczo-gaśniczej oraz służby ochrony oraz służb żeglugi powietrznej, odpowiednie regulacje o dość szczegółowym charakterze znajdują się odpowiednio w aktach prawa krajowego i unijnego. Uzasadnia to ich odrębne omówienie.

5.2. Służba ratowniczo-gaśnicza

Zgodnie z art. 84 ust. 1 Pr. lot. zarządzający lotniskiem jest obowiązany zorganizować i utrzymywać system ratownictwa i ochrony przeciwpożarowej lotniska w ramach krajowego systemu ratownictwa, a w szczególności obowiązany jest:

1) opracować plan działania w sytuacjach zagrożenia;

2) opracować instrukcję bezpieczeństwa pożarowego dla lotniska,

3) zorganizować i zapewnić funkcjonowanie służby ratowniczo-gaśniczej, wyposażonej w sprzęt specjalistyczny;

4) utrzymywać niezbędne środki ratownicze i przeciwpożarowe.

W myśl dalszych przepisów ustawy Prawo lotnicze, lotniskowa służba ratowniczo-gaśnicza jest jednostką ochrony przeciwpożarowej w rozumieniu ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej. Pracownicy zatrudnieni w lotniskowej służbie ratowniczo-gaśniczej powinni spełniać wymagania w zakresie kwalifikacji zawodowych oraz warunków fizycznych i psychicznych określone w odrębnych przepisach. Pracownicy zatrudnieni w lotniskowej służbie ratowniczo-gaśniczej podlegają specjalistycznemu szkoleniu przeprowadzanemu na koszt zarządzającego lotniskiem. Jednostki systemu ochrony zdrowia, organy administracji publicznej, jednostki Państwowej Straży Pożarnej i inne służby publiczne współdziałają w przygotowywaniu i realizacji planów działania w sytuacji zagrożenia i podlegają w tym zakresie koordynacji zarządzającego lotniskiem.

Zarządzający lotniskiem zapewnia poziom ochrony ratowniczo-gaśniczej lotniska odpowiadający kategorii ochrony przeciwpożarowej lotniska, określonej w przepisach w sprawie klasyfikacji lotnisk i rejestru lotnisk cywilnych**.** Jeżeli przyjąć założenia Koncepcji Programowej, to zasadna jest kwalifikacja planowanego lotniska jako **lotniska 4 kategorii** ochrony przeciwpożarowej.

Szczegółowe przepisy określające:

- wymagania dotyczące przygotowania lotniska do sytuacji zagrożenia oraz planu działania w sytuacji zagrożenia,
- zakres obowiązków podmiotów, o których mowa w art. 84 ust. 6 Pr. lot.,
- warunki i program szkolenia lotniskowych służb ratowniczo-gaśniczych z uwzględnieniem różnych kategorii ochrony przeciwpożarowej zawarte są w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 12 września 2005 r. w sprawie w sprawie przygotowania lotnisk do sytuacji zagrożenia oraz lotniskowych służb ratowniczo-gaśniczych.

Zgodnie ze wspomnianym rozporządzeniem, lotniskowe służby ratowniczo-gaśnicze powinny być zorganizowane przez zarządzającego lotniskiem, w sposób umożliwiający podjęcie, na zasadach określonych w planie działania w sytuacjach zagrożenia, interwencji w sytuacjach zagrożenia, a w szczególności:

1) wystąpienia wypadku lotniczego w rejonie operacyjnym lotniska;
2) wystąpienia wypadku lotniczego poza rejonem operacyjnym lotniska;
3) gdy zachodzi uzasadniona obawa zaistnienia wypadku lotniczego w rejonie operacyjnym lotniska;
4) gdy statek powietrzny, który znalazł się w rejonie operacyjnym lotniska, uległ uszkodzeniu lub awarii technicznej.

Zarządzający lotniskiem opracowuje stosowne procedury współdziałania właściwych organów oraz działania lotniskowej służby ratowniczo-gaśniczej poprzez przygotowanie tzw. planu działania w sytuacjach zagrożenia. Częścią planu działania w sytuacjach zagrożenia jest Operacyjny Plan Ratownictwa Lotniskowego (OPRL).

5.3. Służba ochrony lotniska

Służba ochrony lotniska wiąże się z koniecznością zapewnienia ochrony lotnictwa przed aktami bezprawnej ingerencji zagrażającymi bezpieczeństwu lotnictwa oraz bezpieczeństwa osób i mienia w związku z działalnością lotnictwa (art. 186 Pr. lot.). Szczegółowe przepisy normujące obowiązki zarządzającego lotniskiem w zakresie ochrony lotnictwa zawarte są w przepisach wykonawczych do ustawy: Krajowym Programie Ochrony Lotnictwa Cywilnego (KPOLC) oraz właściwych przepisach UE.

Stan prawny w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego jest niestety dość skomplikowany, co utrudnia jednoznaczne określenie obowiązków zarządzającego lotniskiem w tym zakresie. Otóż na mocy delegacji ustawowej zawartej w art. 187 ust. 1 Prawa lotniczego obowiązuje wciąż rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 czerwca 2007 r. w sprawie Krajowego Programu Ochrony Lotnictwa Cywilnego realizującego zasady ochrony lotnictwa, które bardzo szczegółowo normuje obowiązki zarządzającego lotniskiem użytku publicznego obsługującego loty handlowe (zarządzającego portem lotniczym). Szczegółowe obowiązki zarządzającego w zakresie ochrony w myśl obowiązującego KPOLC określone są m.in. w § 2 ust. 1 punkt 9 KPOLC z 2007 r.

Należy mieć jednak na względzie, że przepisy KPOLC z 2007 r. odwołują się do przepisów unijnych opartych o uchylone już rozporządzenie Parlamentu

Europejskiego i Rady (WE) nr 2320/2002 z dnia 16 grudnia 2002 r. ustanawiającego wspólne zasady w dziedzinie bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego.

Można określić wymogi dla służb ochrony w oparciu o obowiązujący KPOLC z 2007 r. oraz uchylone przepisy unijne (rozporządzenie WE 2320/2002 i akty wykonawcze do tego rozporządzenia). Nie wchodząc w szczegóły, należałoby uznać projektowane lotnisko EPBK jako tzw. mały port lotniczy w rozumieniu rozporządzenia WE 2320/2002 skoro założeniem jest prowadzenie działalności handlowej (przewozy lotnicze) ograniczonej do statków powietrznych poniżej 10 ton MTOW lub posiadających mniej niż 20 miejsc.

W takiej sytuacji zastosowanie miałby §122 KPOLC, zgodnie z którym jeśli infrastruktura lub lokalizacja lotniska będącego małym portem lotniczym nie pozwala na skuteczne stosowanie poszczególnych przepisów KPOLC lub przepisów UE, Zarządzający lotniskiem może wystąpić do Prezesa ULC o wyrażenie zgody na zastosowanie proponowanych przez niego działań zastępczych. Zgoda taka wydawana jest na podstawie **oceny analizy ryzyka**. Operacje lotnicze realizowane z małego portu lotniczego nie mogą jednak prowadzić do zaistnienia sytuacji polegających na:

1) braku możliwości skutecznej ochrony realizowanych w tym samym czasie kilku operacji lotniczych;

2) dostępie do statku powietrznego osób nieskontrolowanych, a zwłaszcza postronnych;
3) braku możliwości skutecznej realizacji kontroli bezpieczeństwa pasażerów, bagażu, ładunku przesyłek kurierskich i ekspresowych oraz poczty;
4) mieszaniu się pasażerów przylatujących i odlatujących w tym samym czasie;
5) mieszaniu się osób postronnych z osobami poddanymi kontroli bezpieczeństwa;

6) nieupoważnionym dostępie osób nieskontrolowanych do bagażu rejestrowanego i podręcznego odlatujących i przylatujących pasażerów oraz ładunku, przesyłek kurierskich i ekspresowych oraz poczty.

Ponadto statki powietrzne lotnictwa ogólnego operujące z lub do małego portu lotniczego są parkowane w odległości co najmniej 30 m od statków powietrznych realizujących operacje handlowe (wymóg odrębnej płyty postojowej).

Jeżeli wziąć pod uwagę fakt wejścia w życie nowych przepisów unijnych w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego (to jest rozporządzenia (WE) 300/2008 oraz wydanych na jego podstawie aktów wykonawczych), to należy mieć na względzie, iż nie posługują się już one pojęciem małego portu lotniczego, lecz znacząco **rozszerzają możliwość wprowadzenia odstępstw od podstawowych norm ochrony** lotnictwa przewidzianych prawem UE. Należy zatem nadal stosować możliwość odstępstw od podstawowych wymogów prawa UE na podstawie § 122 obecnego KOPLC z tym jednak, że przepis ten powinien mieć zastosowanie nie tylko do tzw. małych portów lotniczych ale do wszystkich lotnisk, które spełniają kryteria wskazane w rozporządzeniu Komisji (WE) Nr 1254/2009 z dnia 18 grudnia 2009 r. ustanawiającym kryteria pozwalające państwom członkowskim na odstępstwo od wspólnych podstawowych norm ochrony lotnictwa cywilnego i przyjęcie alternatywnych środków w zakresie ochrony.

Zgodnie z powołanym rozporządzeniem państwa członkowskie mogą odstąpić od wspólnych podstawowych norm i przyjąć alternatywne środki ochrony zapewniające równoważny poziom ochrony na podstawie lokalnej oceny ryzyka w portach lotniczych lub wyznaczonych strefach portów lotniczych, jeżeli ruch lotniczy ogranicza się do jednej z poniższych kategorii lub do ich większej liczby:

1) statków powietrznych o maksymalnej masie startowej poniżej 15 000 kilogramów;
2) śmigłowców;

3) lotów w związku z egzekwowaniem prawa;

4) lotów służących gaszeniu pożarów;

5) lotów służb medycznych lub służb awaryjnych bądź ratunkowych;

6) lotów badawczych i rozwojowych;

7) lotów związanych z pracami lotniczymi;

8) lotów z pomocą humanitarną;

9) lotów obsługiwanych przez przewoźników lotniczych, producentów statków poobsługiwietrznych lub firmy obsługi technicznej, niesłużących przewozowi pasażerów i bagażu ani towarów i poczty;

10) lotów przy użyciu statków powietrznych o maksymalnej masie startowej poniżej 45 500 kilogramów do przewozu personelu własnego i pasażerów nieponoszących opłaty za przewóz lub towarów w ramach prowadzonej działalności.

Punktem wyjścia dla określenia podstawowych norm ochrony lotnictwa cywilnego w porcie lotniczym, od których to norm można dopiero stosować odstępstwa krajowe są wymagania zawarte w przepisach UE tj. rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady 300/2008 z dnia 11 marca 2008 r. w sprawie wspólnych zasad w dziedzinie ochrony lotnictwa cywilnego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 2320/2002 oraz aktach wykonawczych, m.in.:

1) rozporządzeniu Komisji (WE) nr 272/2009 z dnia 2 kwietnia 2009 r. uzupełniające wspólne podstawowe normy ochrony lotnictwa cywilnego określone w załączniku do rozporządzenia (WE) 300/2008 Parlamentu Europejskiego i Rady;

2) rozporządzeniu Komisji (WE) nr 185/2010 z dnia 4 marca 2010 r. ustanawiające Szczegółowe środki w celu wprowadzenia w życie wspólnych podstawowych norm ochrony lotnictwa cywilnego.

Mając na względzie przyjęte założenia dla lotniska EPBK, ostateczne określenie obowiązków w zakresie ochrony, w tym zakres możliwych odstępstw od podstawowych norm ochrony i działań alternatywnych wymaga przeprowadzenia analizy ryzyka w uzgodnieniu z Prezesem ULC, który ostatecznie decyduje o zakresie możliwych odstępstw oraz rodzaju możliwych działań alternatywnych. Zakres tych odstępstw będzie mniejszy w przypadku uruchomienia regularnych przewozów lotniczych. Konieczne będzie również wzięcie pod uwagę współużytkowania lotniska przez statki powietrzne korzystające z pasów trawiastych.

Ocena przesłanek uprawniających do zastosowania odstępstw od podstawowych norm ochrony lotnictwa należy do wyłącznej kompetencji Prezesa ULC i jest dokonywana w toku tzw. lokalnej analizy ryzyka. W jej wyniku

Prezes ULC podejmuje decyzję o zastosowaniu odstępstw oraz wprowadzeniu możliwych alternatywnych środków ryzyka. Punktem wyjścia dla dokonania analizy ryzyka jest standard ochrony wymagany przepisami prawa UE. Dlatego też niniejsze opracowanie przyjmuje jako koszty ochrony lotniska koszty spełnienia wymagań określonych we właściwych przepisach UE. Jest to koszt spełnienia wszelkich wymaganych prawem obowiązków z zakresu ochrony. Nie uwzględnia możliwych odstępstw, gdyż o nich decyduje Prezes ULC. Przygotowane wyliczenie jest jednak punktem wyjścia dla oceny ryzyka, gdyż wskazuje na koszty utrzymania pełnej zgodności ochrony portu lotniczego z przepisami UE. Analiza ekonomiczna (porównanie kosztów ochrony wraz z zakładanymi przychodami) będzie uzasadniać możliwość starania się o odstępstwa oraz zastosowania działań alternatywnych.

Ogólnie rzecz ujmując, z najważniejszych obowiązków zarządzającego w zakresie ochrony należy wskazać:

1) wyznaczanie i odpowiednie zabezpieczanie określonych stref bezpieczeństwa (strefa operacyjna, strefy zastrzeżone oraz części krytyczne tych stref, a także przejścia do tych stref), w tym utrzymanie w dobrym stanie technicznym ogrodzenia wokół lotniska oraz innych barier technicznych oddzielających strefę zastrzeżoną od ogólnodostępnej;
2) zorganizowanie systemu ochrony lotniska, w tym:

a. systemu przepustkowego

- systemu patrolowania strefy zastrzeżonej lotniska, ogrodzenia zewnętrznego i obszarów do nich przyległych przez właściwą służbę ochrony
- systemu kontrolowania strefy ogólnodostępnej lotniska, w celu wykluczenia możliwości pozostawienia przedmiotów, które mogą stanowić potencjalne zagrożenie dla bezpieczeństwa osób i mienia;

3) opracowanie programu ochrony lotniska;
4) powołanie służby ochrony lotniska w porcie lotniczym, która to służba prowadzi m. in. kontrole bezpieczeństwa w ramach ruchu krajowego

(pasażerów i bagażu, ładunków i poczty) oraz pozostałe kontrole w zakresie ochrony (zaopatrzenie lotu, portu lotniczego);

5) koordynację działań i współdziałanie z właściwymi organami, w szczególności z Policją i Strażą Graniczną.

5.4. Służby żeglugi powietrznej

Podstawowa koncepcja modernizacji EPBK zakłada, że na lotnisku z drogą nieprzyrządową nie będą wykonywane operacje bez widoczności (loty wg IFR). Dlatego brak jest podstaw do zapewniania w przestrzeni lotniska służb kontroli ruchu lotniczego. Nadmienić można jednak, że zapewnienie takiej służby należy w obowiązującym stanie prawnym do wyłącznej kompetencji Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej, zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 8.12.2006 r. o Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej.

Dla zapewnienia regularności połączeń lotniczych, mniej zależnych od trudnych warunków atmosferycznych rekomenduje się możliwość zapewnienia określonych procedur nawigacyjnych na bazie nawigacji satelitarnej GPS. W tej koncepcji w zakresie zapewnienia służb żeglugi powietrznej rekomendujemy nawiązanie współpracy z Portem Lotniczym Olsztyn-Mazury w zakresie zdalnego zapewnienia służb żeglugi powietrznej. W analizie ujęto potencjalne koszty takiej współpracy na bazie oferty przekazanej przez Lotnisko Olsztyn-Mazury.

Odnosząc się do kwestii zapewnienia funkcjonowania lotniskowej służby meteorologicznej należy wskazać, iż zgodnie z § 27 rozporządzenia Ministrów Infrastruktury, Środowiska, Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Obrony Narodowej z dnia 28 października 2004 r. w sprawie osłony meteorologicznej lotnictwa, Zarządzający lotniskiem, na którym dopuszcza się operacje statków powietrznych wyłącznie z widzialnością:

1) organizuje system dostarczania danych i informacji meteorologicznych niezbędnych do wykonywania operacji lotniczych oraz dodatkowo dla lokalnych służb informacji powietrznej;

2) zapewnia dostęp do środków i systemów łączności w celu umożliwienia konsultacji i przekazywania dokumentacji lotniczo-meteorologicznej;

3) zapewnia odpowiednie urządzenia pomiarowe umożliwiające określenie parametrów meteorologicznych przez personel uprawniony do obsługi tych urządzeń.

Jedyną służbą żeglugi powietrznej, jaką będzie obowiązany powołać i utrzymać Zarządzający lotniskiem EPBK to lotniskowa służba informacji powietrznej (AFIS). Jest to rodzaj służby ruchu lotniczego na lotniskach niekontrolowanych, informującej załogi statków powietrznych zainteresowanych uzyskaniem informacji o ruchu innych statków powietrznych. Obowiązek zapewnienia tej służby na lotnisku niekontrolowanym wynika z art. 120 ust. 4 Pr. lot., zgodnie z którym Zarządzający lotniskami tworzą cywilne lotniskowe organy służb ruchu lotniczego działające w przestrzeni niekontrolowanej przydzielanej danym lotniskom w trybie art. 121 ust. 5 pkt 1, tzw. przestrzeni ATZ.

Odnosząc się do organizacyjnych czy technicznych wymogów dla służby AFIS wyjść należy od stwierdzenia, że służba ta teoretycznie wymaga certyfikacji zgodnie z § 3 p. 9 rozporządzenia w sprawie certyfikacji w lotnictwie cywilnym. Do chwili obecnej nie zostały jednak wydane żadne przepisy krajowe regulujące minimalne wymogi niezbędne dla certyfikacji tej służby. Dlatego też należy przyjąć, że dla zapewnienia służby AFIS w obowiązującym stanie prawnym należy spełnić wymogi dotyczące:

- lotniczej radiostacji naziemnej, zgodnej z przepisami rozporządzenia w sprawie lotniczych urządzeń naziemnych,
- licencjonowanego personelu lotniczego posiadającego licencję AFIS wydaną zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 3 września 2003 r. w sprawie licencjonowania personelu lotniczego, posiadającego uprawnienie na konkretne lotnisko niekontrolowane.

5.5. Wymagania techniczno-organizacyjne (służby lotniskowe) – aspekt finansowy

Tabela poniżej przedstawia podsumowanie kosztów kapitałowych związanych z procesem organizacji i utrzymania służb portu lotniczego.

Suma nakładów i kosztów dotyczących wymagań techniczno-organizacyjnych (służby lotniskowe) – lotnisko użytku publicznego w latach 2021-25

	Nakłady kapitałowe (miasto)	**Koszty (spółka)**
Służba ratowniczo-gaśnicza	5,000,000zł	1,920,000zł
AFIS (umowa z Olsztynem)	160,000zł	3,750,000zł
Służba ochrony lotniska		3,000,000zł

Źródło: Opracowanie własne

Łączne szacunkowe koszty kapitałowe utworzenia i utrzymania służb portu lotniczego wynoszą około 5,2 mln PLN. Największy udział ma organizacja służby ratowniczo-gaśniczej co wynika z faktu, że pozycja ta zawiera w sobie (oprócz innych pozycji) także koszty sprzętu i wyposażenia (samochody, hangar). Służba ochrony potraktowana zostałą w formie ousourcingu usług.

Szacunkowe koszty operacyjne dla EPBK w odniesieniu do organizacji służby ratowniczo-gaśniczej obejmują głównie koszty utrzymania związane z utrzymaniem sprzętu oraz wynagrodzeniami. Przyjęto założenie, że służby ratowniczo-gaśnicze oraz służby ochrony lotniska są obecne na terenie lotniska przez całą dobę.

5.6. Opłaty lotnicze (za czynności urzędowe ULC) – możliwości zmian

Zgodnie z art. 25 Pr. lot. czynności urzędowe związane z nadzorem nad lotnictwem cywilnym oraz wykonywane w ramach porozumień międzynarodowych, w tym wydawanie przez Prezesa Urzędu koncesji, zezwoleń, licencji, certyfikatów, świadectw i zaświadczeń, określonych w ustawie i jej przepisach wykonawczych, a także przeprowadzanie egzaminów, podlegają opłacie lotniczej. Czynności urzędowe podlegające opłacie określone są w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 8 września 2003 r. w sprawie opłaty lotniczej. Odnośnie czynności dotyczących lotniska użytku publicznego, wymienia i przedstawia je tabela poniżej.

Czynności dotyczące lotniska użytku publicznego i opłaty

Rodzaj czynności	Stawka obecna (w zł)	Możliwa stawka w zł (Nowelizacja)	Uwagi
Wydanie promesy lotniska	8 200	4 600	Wymagane przy specustawie
Wpis zmian eksploatacyjnych	8 400	500	Wymagane przy zmianie
Zezwolenie na założenie lotniska	14 000	8 000	
Zatwierdzenie INOP	16 000	12 000	
Wpis do rejestru	11 000	300	
Lotnicze Urządzenia Naziemne	800 - 1000		Stawka jednostkowa za wpis do rejestru LUP
Certyfikacja Lotniska (AMC)	20 000	99 000	
Bieżący nadzór nad certyfikatem	11 500	12 500	Opłata roczna (*)
Bieżący nadzór z zakresu ochrony	ND	30 000	Opłata roczna
Zatwierdzenie programu ochrony	500	1 000	
Zezwolenie na obsługę naziemną	600 - 6000	3000 - 15000	Stawka zależna od kategorii
Certyfikat AHAC (obsługa naziemna)	do 1000	do 5000	Stawka zależna od kategorii

Źródło: Opracowanie własne

5.7. Pozostałe koszty

- koszty utrzymania zimowego i letniego,
- koszty administracyjne,
- koszty obsługi naziemnej (handling),
- koszty wykupu gruntów pod inwestycje zgodnie z Koncepcję Programową, koszty ubezpieczenia OC,
- koszty ubezpieczeń majątkowych, podatki.

W części kapitałowej koszty te obejmują zakup sprzętu i środków do odśnieżania i koszenia trawy.

Naklady i koszty organizacji utrzymania zimowego i letniego – lotnisko użytku publicznego

	Nakłady kapitałowe (miasto)	**Koszty (spółka)**
Sprzęt do utrzymania pasa	4,000,000zł	

Koszty (płace i inne koszty)		1,100,000zł

Źródło: Opracowanie własne

Natomiast koszty operacyjne obejmują utrzymanie nawierzchni, wycinkę i wywóz trawy oraz śniegu.

5.8. Koszty handlingu

Koszty handlingu obejmują naziemną obsługą pasażerów, bagażu, frachtu i samolotów w lotach komercyjnych. Założono, że koszty kapitałowe handlingu zostały ujęte w kosztach infrastruktury w pozycji dotyczącej budynku portu (stanowiska do odprawy, urządzenia do kontroli bezpieczeństwa). Z tego powodu w tej pozycji uwzględniono jedynie koszty operacyjne.

Koszty handlingu

Lp.	Pozycja	Koszty operacyjne (w zł)	Komentarz
1.	Koszty handlingu	100 000	
	Suma	**100 000**	

Źródło: Opracowanie własne

Koszty ubezpieczeń majątkowych i OC

Koszty ubezpieczeń majątkowych podane zostały jedynie indykacyjnie w celu przedstawienia rzędu wielkości. Koszty dla lotniska Krywlany ponoszone przez miasto Białystok, jako właściciela infrastruktury oszacowano na 4,9 mln zł w okresie 2021-25.

6. Przychody – wg możliwych źródeł dochodów lotniczych i pozalotniczych (4b).

Art. 75 Prawa lotniczego. stanowi, iż zarządzający lotniskiem może pobierać opłaty za wykonywanie usług związanych z obsługą operacji startu, lądowania, postoju

statków powietrznych, obsługą pasażerów i ładunków, statków powietrznych i ich załóg (opłaty lotniskowe).

Nie pobiera się opłat lotniskowych za starty, lądowania i postój statków powietrznych wykonujących loty w celu obrony przed skutkami klęsk żywiołowych oraz ratowania życia lub zdrowia ludzkiego, chyba że loty te wykonywane są w ramach prowadzonej działalności gospodarczej (tak jak np. LPR). Zgodnie z dyspozycją art. 76 ust. 2 Prawa lotniczego, Minister Infrastruktury określić wrozporządzeniu z dnia 14 kwietnia 2004 r. maksymalną wysokość opłat lotniskowych dla państwowych statków powietrznych wykonujących loty związane z zapewnieniem bezpieczeństwa publicznego, bezpieczeństwa państwa, ochronę granicy państwowej lub poszukiwaniem i ratownictwem, a także sposób i warunki przyznawania ulg i zwolnień od tych opłat oraz zakres ulg i zwolnień.

W przypadku lotnisk użytku publicznego **opłaty lotniskowe podlegają zatwierdzeniu** przez Prezesa ULC. W tym celu zarządzający lotniskiem przedstawia Prezesowi Urzędu z co najmniej kwartalnym wyprzedzeniem przed planowanym dniem wejścia w życie, opracowany po zasięgnięciu opinii przedstawicieli przewoźników lotniczych korzystających stale z lotniska, projekt opłat lotniskowych z wyszczególnieniem składających się na te opłaty: wysokości opłat standardowych, dodatkowych, zniżkowych i rabatowych, Szczegółowych zasad ich naliczania i pobierania, dołączając uzasadnienie. Termin ten może być za zgodą Prezesa Urzędu skrócony w wyjątkowych okolicznościach. opłaty lotniskowe po zatwierdzeniu przez Prezesa Urzędu podlegają ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Urzędu Lotnictwa Cywilnego oraz są zamieszczane w Zintegrowanym Pakiecie Informacji Lotniczych. Prezes Urzędu może, w drodze decyzji administracyjnej, odmówić zatwierdzenia opłaty lotniskowej lub nakazać jej zmianę, w przypadku gdy jest ona niezgodna z zasadami ustalonymi w prawie lotniczym lub w przepisach międzynarodowych.

Szczegółowe wymagania dotyczące ustalania opłat lotniskowych zawarte są w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie opłat lotniskowych.

6.1. Propozycja Taryf opłat lotniskowych w Porcie Lotniczym Krywlany

(Opłaty lotniskowe muszą zostać ogłoszone tekst jednolity sporządzony na podstawie Ogłoszenia Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego)

Poniższe opłaty lotniskowe zostały przygotowane na bazie lotniska w Łodzi oraz w Zielonej Górze i są tylko propozycją określonego poziomu stawek. Lotniska te wzięto do analizy, ponieważ prezentują najmniejsze ilości przewożonych pasażerów w porównaniu do pozostałych regionalnych lotnisk w Polsce oraz ich poziom opłat jest jednym z najniższych.

Zaznaczamy jednocześnie, że niektóre z opłat, szczególnie w początkowej fazie rozwoju komercyjnego transportu lotniczego na lotnisku w Białymstoku nie będą miały miejsca, ze względu na niewielką infrastrukturę oraz ilość przewożonych pasażerów.

Przychody pozalotniskowe nie są uwzględniane w 5-letniej prognozie przychodów, ze względu na niskie prawdopodobieństwo nawiązania takiej współpracy z potencjalnym partnerem w ciągu pierwszych 5 lat działalności, a w przypadku nawiązania takiej współpracy, będzie ona miała znikomy wpływ na ogólny poziom wyników finansowych.

1. Definicje:

Użyte w niniejszej taryfie określenia oznaczają:

Połączenie regularne - połączenie lotnicze, na które miejsca przeznaczone do przewozu pasażerów i bagażu oraz towarów są publicznie oferowane do nabycia, a przewóz jest wykonywany między tymi samymi punktami wg opublikowanego rozkładu lotów albo w stałych odstępach czasu lub z częstotliwością wskazującą na regularność lotów;

Lot czarterowy - lot dokonywany na podstawie umowy czarteru lotniczego, w której przewoźnik lotniczy oddaje do dyspozycji czarterującego określoną liczbę miejsc lub pojemność statku powietrznego w celu wykonania określonego przewozu pasażerów, bagażu, towarów lub poczty, wskazanych przez czarterującego;

Lot szkolny - lot wykonywany przez kandydatów na członków personelu lotniczego lub przez członków personelu lotniczego w celu nabycia określonych kwalifikacji lotniczych;

Lot treningowy - lot wykonywany przez członków personelu lotniczego w celu utrzymania określonych kwalifikacji lotniczych;

Maksymalna masa startowa statku powietrznego (MTOW) - maksymalna masa statku powietrznego dopuszczalna do startu, podana w świadectwie sprawności statku powietrznego, dzienniku pokładowym lub innym równorzędnym dokumencie; jeżeli MTOW nie została podana, dla celów kalkulacji opłat będzie przyjęta największa maksymalna masa startowa dla statku powietrznego danego typu;

Pasażer (pax) - osoba podróżująca statkiem powietrznym, nie będąca członkiem jego załogi;

Pasażer tranzytowy - pasażer, który przyleciał na lotnisko lotem handlowym i nie opuszczając terenu portu lotniczego, kontynuuje podróż z tego samego lotniska statkiem powietrznym o tym samym numerze rejsu;

Przewoźnik lotniczy – jest to podmiot uprawniony do wykonywania przewozów lotniczych na podstawie koncesji – w przypadku polskiego przewoźnika lotniczego, lub na podstawie odpowiedniego aktu właściwego organu obcego państwa – w przypadku obcego przewoźnika lotniczego;

SOL – rozumie się przez to wewnętrzną służbę ochrony lub specjalistyczną uzbrojoną formację ochronną działającą na podstawie ustawy z dnia 22 sierpnia 1997r. „O ochronie osób i mienia”, realizującą zadania na rzecz ochrony lotnictwa cywilnego, podlegającą zarządzającemu lotniskiem; Touch&go – operacja lotnicza/lot polegająca na lądowaniu statku powietrznego na drodze startowej (przyziemieniu) bez pełnego zatrzymania i ponownym starcie z drogi startowej;

Użytkownik statku powietrznego - użytkownikiem statku powietrznego jest jego właściciel lub inna osoba wpisana jako użytkownik do rejestru statków powietrznych;

Nowo uruchamiane połączenie regularne - uruchamiane przez danego przewoźnika połączenie regularne na nowym kierunku, w których portem początkowym, docelowym

lub portem międzylądowania jest port lotniczy rozszerzający siatkę połączeń regularnych Port Lotniczy Krywlany, z zastrzeżeniem, że połączenie na tym kierunku nie było uruchamiane w okresie ostatnich 12 miesięcy poprzedzających termin rozpoczęcia realizacji nowo uruchamianego połączenia.

2. Postanowienia ogólne:

1) Opłaty lotniskowe pobierane są za świadczenie usług związanych z obsługą operacji startu, lądowania i postoju statków powietrznych lub obsługą pasażerów lub obsługą towarów. Opłaty lotniskowe nie obejmują opłat z tytułu obsługi naziemnej ani opłat nawigacyjnych. Opłaty lotniskowe nie obejmują opłaty za obsługę pasażerów o ograniczonej sprawności ruchowej (PRM);

2) Opłaty lotniskowe dokonywane są na rzecz Portu Lotniczego Krywlany przez użytkownika statku powietrznego korzystającego z usług świadczonych przez Port Lotniczy Krywlany. W przypadku wystąpienia trudności z identyfikacją użytkownika statku powietrznego, opłatami zostanie obciążony właściciel statku powietrznego;

3) Skorzystanie z usług Portu Lotniczego Krywlany jest jednoznaczne z przyjęciem wszystkich warunków niniejszej taryfy;

4) Opłaty lotniskowe składają się z opłat standardowych oraz dodatkowych.

4.1) Opłaty standardowe obejmują:

- opłatę za lądowanie;

- opłatę postojową;

- opłatę pasażerską;

- opłatę za kontrolę bezpieczeństwa pasażerów (security fee) - opłatę towarową.

4.2) Opłaty dodatkowe obejmują:

- opłaty za usunięcie zanieczyszczeń;

- opłaty za zapewnienie ochrony przeciwpożarowej;

- opłatę za ochronę statku powietrznego na płycie postojowej.

5)Stawki opłat lotniskowych są stawkami netto, do których zostanie doliczony podatek VAT jeśli mają zastosowanie, w wysokości określonej odrębnymi przepisami;

6) Kwoty opłat lotniskowych są wyrażone w walucie złotych polskich (PLN);

7) Nie pobiera się opłat lotniskowych od podmiotu realizującego w interesie publicznym zadania związane z wykonaniem lotu:

7.1) w celu zapobiegania skutkom klęsk żywiołowych lub ich usunięcia oraz ratowania życia lub zdrowia ludzkiego, chyba że lot ten jest wykonywany w ramach prowadzonej działalności gospodarczej - potwierdzonego:

a) statusem lotu:

– HOSP (lot statku powietrznego wykonywany w celu niesienia pomocy medycznej zgłoszony przez odpowiednie służby medyczne), lub

– SAR (lot statku powietrznego wykonującego akcję poszukiwawczo-ratowniczą), lub

– HUM (lot statku powietrznego biorącego udział w akcji humanitarnej), lub

b) odpowiednią uwagą w planie lotu;

7.2) w przypadkach ochrony granic, zapewnienia bezpieczeństwa państwa lub porządku publicznego - potwierdzonego:

a) statusem lotu:

– STATE (lot państwowego i cywilnego statku powietrznego w misjach wojskowych, policyjnych, celnych lub Straży Granicznej), lub

– GARDA (hasło, na jakie statek powietrzny wykonuje zadania związane z bezpieczeństwem powszechnym, porządkiem publicznym i ochroną granicy), lub

b) odpowiednią uwagą w planie lotu;

7.3) wyłącznie w celu przewozu, w oficjalnej misji, panującego monarchy i jego najbliższej rodziny, głowy państwa, przewodniczącego parlamentu lub jego izby, szefa rządu lub osoby zajmującej stanowisko równorzędne - potwierdzonego:

a) statusem lotu HEAD (lot polskiego statku powietrznego nadany przez Komendanta Służby Ochrony Państwa), lub

b) odpowiednią uwagą w planie lotu.

3. Opłata za lądowanie statku powietrznego:

1) Opłata za lądowanie, obejmująca również start statku powietrznego, pobierana jest za każdą operację lądowania;

2) Dla statków powietrznych o maksymalnej masie startowej do 2 000 kg włącznie opłata za lądowanie, niezależnie od rodzaju lotu, wynosi 80 PLN;

3) Dla statków powietrznych o maksymalnej masie startowej powyżej 2 000 kg opłata za lądowanie pobierana jest w sposób następujący:

Propozycja tabeli opłat za lądowanie naliczana w zależności od MTOW

Jednostka naliczenia opłaty	Stawka opłaty
dla statków powietrznych o MTOM do 2 ton włącznie (z wyjątkiem śmigłowców)	
za każde lądowanie (niezależnie od MTOM statku powietrznego)	**50,00 PLN**
dla statków powietrznych o MTOM powyżej 2 ton (z wyjątkiem śmigłowców)	
za każdą rozpoczętą tonę MTOM statku powietrznego	**30,00 PLN**
dla śmigłowców	
za każdą rozpoczętą tonę MTOM	**15,00 PLN**

Źródło: Opracowanie na podstawie opłat lotniskowych lotniska Zielona Góra Babimost.

4) Operacja startu lub lądowania poza godzinami pracy lotniska opublikowanymi w rozdziale AD 2 AiP POLSKA może być wykonana po wcześniejszym wyrażeniu zgody przez zarządzającego lotniskiem. Opłata za taką operację wynosi 200% stawki podstawowej;

5) Opłata za operację typu touch&go wynosi 4,00 PLN.

4. Opłata postojowa - za postój statku powietrznego:

1.1) Opłata za postój statku powietrznego na wyznaczonej do tego powierzchni lotniska pobierana jest za każdą rozpoczętą tonę maksymalnej masy startowej statku powietrznego (MTOW) i każde rozpoczęte 12 godzin postoju i wynosi - 8 PLN;

1.2) Czas postoju liczony jest od momentu lądowania do momentu zatrzymania się statku powietrznego na płycie postojowej po kołowaniu po lądowaniu lub po holowaniu, do rozpoczęcia kołowania lub odholowania do startu lub poza płytę postojową, przy czym za postój trwający do 90 minut nie pobiera się opłaty postojowej.

5. Opłata pasażerska: Opłata [PLN] 24.00

1) Opłata pobierana jest za każdego pasażera odlatującego:
2) Opłacie za pasażera odlatującego nie podlegają:

a) pasażerowie w tranzycie bezpośrednim,

b) dzieci do lat 2, którym nie przysługuje miejsce pasażerskie w samolocie.

6. Opłata za kontrolę bezpieczeństwa pasażerów (security fee):

1.1) Opłata za kontrolę bezpieczeństwa pasażerów pobierana jest za dokonanie kontroli bezpieczeństwa pasażerów i ich bagażu (security fee);

1.2) Opłata za kontrolę bezpieczeństwa pasażerów naliczana jest od każdego pasażera odlatującego (dPax), który przeszedł kontrolę bezpieczeństwa;

1.3) Opłata za kontrolę bezpieczeństwa pasażerów wynosi 1,00 PLN i jest niezależna od wielkości/pojemności statku powietrznego.

7. Opłata towarowa:

1.1) Opłata towarowa pobierana jest od użytkownika statku powietrznego za odprawienie ładunku lotniczego. w kwocie 0,50 PLN / za każdy kg ładunku;

1.2) Opłata towarowa zależy od wagi ładunku i naliczana jest za każdy kg ładunku lotniczego;

1.3) Wysokość opłaty towarowej wynosi 0,50 PLN za każdy kilogram ładunku lotniczego.

8.Opłaty dodatkowe:

1) usunięcie zanieczyszczeń lotniskowych za każde rozpoczęte 5m2:

- smary i materiały pędne 900.00

- inne zanieczyszczenia 600.00

2) ochrona statku:

-ochrona statku przez wartownika SOL - każda rozpoczęta h pracy wartownika SOL 200.00;

- oświetlenie samolotu - każde rozpoczęte 24h od każdego punktu świetlnego 150.00;

- wygrodzenie stanowiska postojowego 400.00.

3) zabezpieczenie przez Lotniskową Straż Pożarną statku powietrznego podczas tankowania/roztankowania statku powietrznego w momencie wejścia/wyjścia lub przebywania pasażerów na pokładzie 100.00;

9. Zniżki od opłat lotniskowych:

1) Zasady ogólne przyznawania zniżek od opłat lotniskowych;

1.1) Zniżki od opłat lotniskowych stosuje się na zasadzie równego traktowania i niedyskryminacji w stosunku do każdego użytkownika lotniska wykonującego operacje lotnicze;

1.2) Zniżki od opłat lotniskowych są udzielane każdemu usługobiorcy, który złoży pisemny wniosek o udzielenie zniżki ze wskazaniem rodzaju zniżki z której chce skorzystać oraz deklarację w zakresie ruchu o której mowa w pkt 3) i 4). Po pozytywnym rozpatrzeniu wniosku zawierana jest stosowna umowa z użytkownikiem lotniska, któremu zostanie udzielona zniżka zawierana jest stosowna umowa;

1.3) Celem udzielanych zniżek w opłatach lotniskowych jest utrzymanie lub zwiększanie liczby obsługiwanych pasażerów poprzez uruchomienie nowego połączenia regularnego lub zwiększenie liczby połączeń lotniczych lub częstotliwości połączeń istniejących;

1.4) Zniżki są udzielane od opłat wskazanych w punkcie 3 oraz 5 Cennika tj. od opłaty za lądowanie oraz opłaty pasażerskiej łącznie;

1.5) Wielkość zniżki zależy od rodzaju zniżki oraz liczby wykonywanych operacji lotniczych i liczby obsługiwanych pasażerów w okresie 12 kolejnych miesięcy operowania;

1.6) Zniżki są udzielane na okres 5 lat operowania pod warunkiem pozytywnego rozpatrzenia przez Port Lotniczy Krywlany wniosku o przyznanie zniżki;

2) Rodzaje zniżek od opłat lotniskowych;

2.1) Na pisemny wniosek o udzielenie zniżki Port Lotniczy Krywlany może przyznać jeden z dwóch rodzajów zniżek od opłat lotniskowych:

a) zniżki procentowe za utrzymanie/wzrost liczby obsługiwanych pasażerów i liczby operacji lotniczych

lub

b) zniżki kwotowe za uruchomienie nowego połącznia regularnego

2.2) Przewoźnik lotniczy ma prawo do jednego rodzaju zniżki. Zniżki z różnych tytułów nie sumują się. Rodzaj zniżki przewoźnik deklaruje we wniosku o udzielenie zniżki;

3) Zniżki procentowe od opłat lotniskowych;

3.1) Zniżki procentowe są udzielane od opłat wskazanych w punkcie 3 oraz 5 Cennika tj. od opłaty za lądowanie oraz opłaty pasażerskiej łącznie;

3.2) Zniżka procentowa naliczana jest na 12 kolejnych miesięcy operowania na podstawie deklaracji przewoźnika lotniczego co do planowanej liczby operacji lotniczych (przyloty i odloty) i liczby obsługiwanych pasażerów (odlatujących);

3.3) Wielkość zniżki procentowej od opłaty pasażerskiej zależy od liczby obsługiwanych pasażerów w okresie 12 kolejnych miesięcy operowania. Wielkość zniżki procentowej od opłaty za lądowanie zależy od liczby operacji lotniczych w okresie 12 kolejnych miesięcy operowania (przyloty i odloty). W okresie pięciu lat operowania w Porcie Lotniczym Krywlany wielkość zniżki może się zmieniać w zależności od liczby obsługiwanych pasażerów i liczby operacji lotniczych;

3.4) Wielkość zniżki procentowej od opłaty za lądowanie oraz jej docelową wysokość po uwzględnieniu zniżki przedstawia Tabela 2a, zaś wielkość zniżki procentowej od opłaty pasażerskiej oraz jej docelową wysokość po uwzględnieniu zniżki przedstawia Tabela 2b;

3.5) Poziom zniżki jest weryfikowany po zakończeniu 12 miesięcznego okresu operowania i rozliczany do końca kolejnego miesiąca po zakończeniu rocznego okresu operowania;

Tabela 2a. Zniżki procentowe opłaty za lądowanie-przykład

Całkowita liczba operacji lotniczych w okresie roku		**Zniżka od opłaty za lądowanie [%]**	**Opłata za lądowanie na LCJ po uwzględnieniu zniżki (za każde lądowanie) [PLN]**				
			MTOW 2-10 [tony]	**MTOW 11-30 [tony]**	**MTOW 31-50 [tony]**	**MTOW 51-100 [tony]**	**MTOW powyżej 100 [tony]**
			Zniżka od opłaty za lądowanie [PLN]	**Zniżka od opłaty za lądowanie [PLN]**	**Zniżka od opłaty za lądowanie [PLN]**	**Zniżka od opłaty za lądowanie [PLN]**	**Zniżka od opłaty za lądowanie [PLN]**
0	300	0.00%	**0.00**	**0.00**	**0.00**	**0.00**	**0.00**
301	600	40.00%	**120.00**	**240.00**	**360.00**	**720.00**	**1440.00**
601	900	50.00%	**150.00**	**300.00**	**450.00**	**900.00**	**1800.00**
901	1 200	60.00%	**180.00**	**360.00**	**540.00**	**1080.00**	**2160.00**
1 201	1 500	70.00%	**210.00**	**420.00**	**630.00**	**1260.00**	**2520.00**
1 501	1 800	75.00%	**225.00**	**450.00**	**675.00**	**1350.00**	**2700.00**
1 801	2 400	80.00%	**240.00**	**480.00**	**720.00**	**1440.00**	**2880.00**
2 401	3 000	85.00%	**255.00**	**510.00**	**765.00**	**1530.00**	**3060.00**
3 001	3 600	87.00%	**261.00**	**522.00**	**783.00**	**1566.00**	**3132.00**
3 601	4 200	89.00%	**267.00**	**534.00**	**801.00**	**1602.00**	**3204.00**
> 4 200	----	91.00%	**273.00**	**546.00**	**819.00**	**1638.00**	**3276.00**

Źródło: Opracowanie na podstawie opłat lotniska w Łodzi, https://www.airport.lodz.pl/uploads/files/taryfa-oplat-lotniskowych.pdf , dostęp: 16.12.2020.

Tabela 2b. Zniżki procentowe opłaty pasażerskiej

Całkowita liczba pasażerów odlatujących w okresie roku		Zniżka od opłaty pasażerskiej [%]	Zniżka od opłaty pasażerskiej (za pasażera odlatującego) [PLN]
0	24 999	0.00%	**0.00**
25 000	49 999	40.00%	**13.20**
50 000	74 999	50.00%	**16.50**
75 000	99 999	60.00%	**19.80**
100 000	124 999	70.00%	**23.10**
125 000	149 999	75.00%	**24.75**
150 000	199 999	80.00%	**26.40**
200 000	249 999	85.00%	**28.05**
250 000	299 999	87.00%	**28.71**
300 000	349 999	89.00%	**29.37**
> 349 999	----	91.00%	**30.03**

Źródło: Opracowanie na podstawie opłat lotniska w Łodzi, https://www.airport.lodz.pl/uploads/files/taryfa-oplat-lotniskowych.pdf , dostęp: 16.12.2020.

4) Zniżki kwotowe od opłat lotniskowych;

4.1) Zniżki kwotowe są udzielane od opłat wskazanych w punkcie 3 oraz 5 Cennika tj. od opłaty za lądowanie oraz opłaty pasażerskiej łącznie;

4.2) Zniżka kwotowa naliczana/ustalana jest na 12 kolejnych miesięcy operowania na podstawie początkowej deklaracji przewoźnika lotniczego co do planowanej liczby obsługiwanych pasażerów (przylatujących i odlatujących). 5-letni system zniżek kwotowych jest malejący dla danego przedziału obsługiwanego ruchu;

4.3) Wielkość zniżki zależy od liczby obsługiwanych pasażerów w okresie 12 kolejnych miesięcy operowania oraz roku operowania;

4.4) Wielkość zniżki kwotowej dla poszczególnych poziomów liczby obsługiwanych pasażerów przedstawia Tabela 3;

4.5) Poziom zniżki kwotowej jest weryfikowany po zakończeniu 12 miesięcznego okresu operowania i rozliczany do końca kolejnego miesiąca po zakończeniu rocznego okresu operowania;

Tabela 3. Zniżki kwotowe

Całkowita liczba pasażerów odlatujących w okresie roku [pax]		**Roczna zniżka kwotowa zależna od liczby obsłużonych pasażerów oraz roku operowania do wykorzystania na opłaty wskazane kwotowo w Tabeli 1 oraz punkcie 5 niniejszej taryfy**				
		pierwszy rok operowania	**drugi rok operowania**	**trzeci rok operowania**	**czwarty rok operowania**	**piąty rok operowania**
od/from	**do/to**	**[PLN]**	**[PLN]**	**[PLN]**	**[PLN]**	**[PLN]**
0	10 000	300 000	240 000	180 000	120 000	60 000
10 001	20 000	600 000	480 000	360 000	240 000	120 000

Źródło: Opracowanie na podstawie opłat lotniska w Łodzi, https://www.airport.lodz.pl/uploads/files/taryfa-oplat-lotniskowych.pdf , dostęp: 16.12.2020.

5) Zniżki od opłat lotniskowych;

5.1) Zniżki od opłat lotniskowych:

- użytkownikowi statku powietrznego wykonującemu loty treningowe i/lub szkolne przysługuje prawo do zniżki w wysokości 50% od opłat za lądowanie. Zniżka przyznawana jest tylko podmiotom prowadzącym działalność szkoleniową posiadającym ważne certyfikacje FTO/TRTO;

- użytkownikom statków powietrznych dla MTOW do 5t, których właścicielem są organizacje pożytku publicznego przysługuje prawo do zniżki w wysokości 50% od opłat za lądowanie. Zniżka przyznawana jest tylko podmiotom wpisanym na listę organizacji tego typu.

Lotnisko może posiadać dodatkow przychody z działalności pozalotniskowej.

Wynajem powierzchni pod materiał reklamowy.

Opłaty miesięczne za 1 m.kw wynajętej powierzchni.

Ekspozycja do 6 miesięcy.

Lp.	Materiał reklamowy	Cena netto	VAT	Cena brutto
1	Stojak	135,00 zł	31,05 zł	166,05 zł
2	Stojak z ulotkami/magazynami	180,00 zł	41,40 zł	221,40 zł
3	Roll-up	180,00 zł	41,40 zł	221,40 zł
4	Plakat	135,00 zł	31,05 zł	166,05 zł
5	Tablica	135,00 zł	31,05 zł	166,05 zł

Źródło: Opracowanie propozycji na bazie cennika opłat w porcie lotniczym Zielona Góra-Babimost, http://airport.lubuskie.pl/dla-biznesu/oferta/oplaty-lotniskowe/ , dostęp: 16.12.2020.

Ekspozycja powyżej 6 miesięcy.

Lp.	Materiał reklamowy	Cena netto	VAT	Cena brutto
1	Stojak	120,00 zł	27,60 zł	147,60 zł
2	Stojak z ulotkami/magazynami	160,00 zł	36,80 zł	196,80 zł
3	Roll-up	160,00 zł	36,80 zł	196,80 zł
4	Plakat	120,00 zł	27,60 zł	147,60 zł
5	Tablica	120,00 zł	27,60 zł	147,60 zł

Źródło: Opracowanie propozycji na bazie cennika opłat w porcie lotniczym Zielona Góra-Babimost, http://airport.lubuskie.pl/dla-biznesu/oferta/oplaty-lotniskowe/ ,dostęp: 16.12.2020.

Umieszczenie reklam/logo na monitorach w hali odlotów Opłaty miesięczne.

Lp.	Wyszczególnienie	Cena netto	VAT	Cena brutto
1	Umieszczenie logo – ok. 2h przed danym lotem	2 000,00 zł	460,00 zł	2 460,00 zł
2	Umieszczenie spotu długości do 15 sek. – ok. 2h przed danym lotem	3 000,00 zł	690,00 zł	3 690,00 zł
3	Umieszczenie spotu długości ponad 15 sek. (max. 1min.) – ok. 2h przed danym lotem	4 000,00 zł	920,00 zł	4 920,00 zł

Źródło: Opracowanie propozycji na bazie cennika opłat w porcie lotniczym Zielona Góra-Babimost, http://airport.lubuskie.pl/dla-biznesu/oferta/oplaty-lotniskowe/ , dostęp: 16.12.2020.

7. Koszty bieżącego funkcjonowania- z precyzyjnie przedstawionymi założeniami, przepływów finansowych pomiędzy zarządzającym a Miastem (4c).

Założono, że spółka będzie w całości finansowana przez miasto. Możliwości pozyskania alternatywnego finansowania, na przykład kredytu bankowego są nikłe z uwagi na coroczną stratę w okresie prognozy i ujemne przepływy gotówkowe.

Prognoza finansowania spółki przez miasto Białystok w latach 2021-25

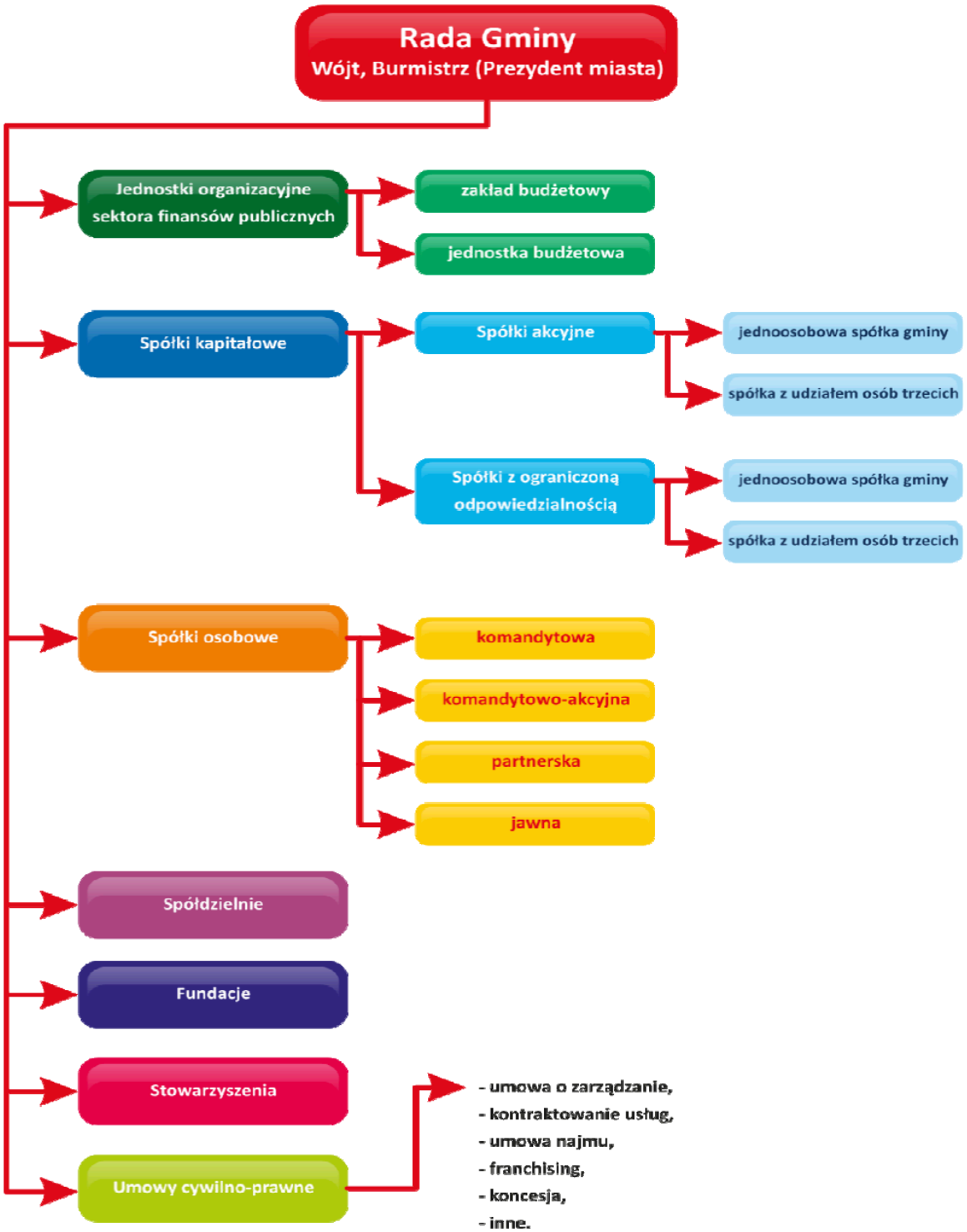
Podwyższenia kapitału	2021	2022	2023	2024	2025
Zwiększenie kapitału zakładowego	100,000 zł	0 zł	25,000,000 zł	0 zł	0 zł
Zwiększenie kapitału zapasowego	24,900,000 zł	0 zł	0 zł	0 zł	0 zł
Zwiększenia kapitału razem	25,000,000 zł	0 zł	25,000,000 zł	0 zł	0 zł
Zwiększenia kapitału skumulowane	25,000,000 zł	25,000,000 zł	50,000,000 zł	50,000,000 zł	50,000,000 zł

Źródło: Opracowanie własne.

Szczegóły znajdują się w rozdziale poświęconym m.in. propozycji budżetu oraz dopłatom do spółki, a także w załączonych opiniach prawnych.

8. Efektywność wybranego modelu zarządzania (4d).

Na rysunku poniżej zaprezentowano formy organizacyjno-prawne, możliwe do wykorzystania w celu świadczenia usług publicznych.



Źródło: M. Adamek, Determinanty funkcjonowania sektorów inżynieryjnych w gospodarce komunalnej na przykładzie miasta i gminy Pleszew, Wydz. Zarz., Poznań 2013 rok.

8.1. Potencjalne formy organizacyjno-prawne prowadzenia działalności komunalnej

Zgodnie z publikacją Zofii Dolewki „Funkcjonowwnie Spółek Komunalnych w Polsce" „zasady podejmowania i wykonywania działalności komunalnej zawarte są w wielu aktach prawnych. Należy tu przede wszystkim wymienić: ustawy tzw. samorządowe, o gospodarce komunalnej i o finansach publicznych, kodeks spółek handlowych czy ustawę o swobodzie działalności gospodarczej. Brak jednego aktu regulującego całościowo omawianą kwestię powoduje określone problemy prawne, ściślej interpretacyjne. W świetle przepisów prawa działalność komunalna może być prowadzona przez jednostki samorządu terytorialnego w formie samorządowego zakładu budżetowego lub spółek prawa handlowego, a o wyborze sposobu prowadzenia form gospodarki komunalnej decydują organy władzy tych jednostek [Ustawa z 20 grudnia 1996, art. 2 i art. 4, ust. 1]. K. Żuk wskazuje dwie podstawowe grupy w tym zakresie:

- Komunalna własność publiczna obejmująca tę część majątku, która służy bezpośredniemu zaspokajaniu potrzeb publicznych społeczności lokalnych i pozostaje w bezpośrednim zarządzie władz samorządowych (jednostki i zakłady budżetowe). Kryterium oceny tych komunalnych jednostek organizacyjnych powinno być przede wszystkim związane ze stopniem zaspokojenia potrzeb społecznych.
- Podmioty przyjmujące formę jednoosobowych spółek gminy bądź spółek z większościowym udziałem, funkcjonujące w różnych sferach działalności gospodarczej i prowadzące działalność zorientowaną na zysk [Żuk 1994]."[52]

W opracowaniu dalej czytamy, że „samorządowy zakład budżetowy to wyodrębniony podmiot, należący do jednostek sektora finansów publicznych. Mimo że prowadzona przez niego działalność finansowana jest z własnych przychodów (bowiem świadczy on usługi odpłatnie), to jednak jest silnie powiązany z budżetem jednostki samorządowej, gdyż osiągane z działalności nadwyżki przychodów nad kosztami są odprowadzane do budżetu, zaś w przypadku niedoboru przekazywane są środki z budżetu w formie dotacji (Rozlicza się z budżetem jednostki samorządowej w trybie tzw. budżetowania netto).

Takie powiązania nie sprzyjają podejmowaniu działań zmierzających do poprawy rentowności. Nadto zakłady budżetowe nie posiadają osobowości prawnej, a przepisy

[52] Z. Dolewka, Funkcjonowwnie Spółek Komunalnych w Polsce, Prace naukowe uniwersytetu ekonomicznego w: Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce, Uniwersytet Łódzki 2017.

ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych pozwalają prowadzić gospodarkę tylko przy realizacji niektórych zadań komunalnych. Warto dodać, że od stycznia 2011 r. katalog zadań, jakie mogą realizować samorządowe zakłady budżetowe, został znacznie okrojony, ustawodawca bowiem ściśle go określił i zamknął w dziewięciu obszarach działania [Ustawa z 27 sierpnia 2009, art. 14]. Jednakże wykorzystanie przez jednostki samorządowe tej formy organizacyjnej jest uzasadnione co najmniej z dwóch powodów. Po pierwsze, nie ma innej możliwości niż spółka prawa handlowego, gdyż samorządy nie dysponują wieloma możliwościami wyboru form organizacyjno-prawnych (tylko dwie formy). Po drugie, świadczenie przez samorząd pewnej grupy usług publicznych ze względów społecznych nie może być maksymalizowane (opłata za usługę w pełni pokrywa koszt jej wytworzenia, a nawet można uzyskać nadwyżkę środków), co sprawia, że część kosztów powinna być pokrywana z budżetu (do tej grupy należy duża liczba zadań, których cel stanowi bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych).”[53]

Liczba samorządowych zakładów budżetowych w sferze komunalnej.

Treść	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Ogółem	1042	1124	1247	1116	1157	1195	1571	782	795	796	799	774
w tym:												
Transport publiczny	41	33	34	32	30	30	32	brak danych*				
Wodociągi i kanalizacja	315	124	269	255	262	522	661					
Dostawa ciepła	28	20	20	17	21	22	22					
Gospodarka mieszkaniowa	277	365	266	233	234	266	283					
Gospodarka odpadami	136	78	68	66	73	90	123					
Zieleń publiczna	26	28	21	15	17	16	41					
Usługi społeczne	127	32	63	75	82	83	146					
Wielobranżowe i pozostałe usługi komunalne	92	444	506	423	438	166	263					

Źródło: opracowanie na podstawie informacji o przekształceniach i prywatyzacji mienia komunalnego Ministerstwa Skarbu Państwa oraz Z. Dolewka, Funkcjonowwnie Spółek Komunalnych w Polsce, Prace naukowe uniwersytetu ekonomicznego w: Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce, Uniwersytet Łódzki 2017.

[53] Z. Dolewka, Funkcjonowwnie Spółek Komunalnych w Polsce, Prace naukowe uniwersytetu ekonomicznego w: Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce, Uniwersytet Łódzki 2017.

Zgiodnie z w/w opracowaniem, „w latach 2003-2009 najwięcej zakładów funkcjonowało w branżach: wodociągi i kanalizacja oraz komunalna gospodarka mieszkaniowa. Liczną grupę stanowiły również wielobranżowe zakłady komunalne, które zazwyczaj najliczniej występowały w gminach wiejskich. Z kolei w grupie komunalna gospodarka mieszkaniowa najwięcej zakładów było w gminach miejskich i nieco mniej w gminach miejsko-wiejskich. Liczba zakładów budżetowych radykalnie spadła na koniec 2010 r. (o ponad połowę). Wiązało się to ze zmianą przepisów prawa, o czym wcześniej już wspomniano. Od 2010 r. liczba zakładów budżetowych nie uległa relatywnie dużym zmianom, na koniec 2015 r. jednostki samorządowe wykazały 779 zakładów budżetowych, co w stosunku do 2014 r. stanowi wzrost o 5 podmiotów w tej formie organizacyjnej.”[54]

Zgodnie ze wspomnianym opracowaniem „drugą formą prowadzenia działalności komunalnej przez jednostki samorządowe są spółki kapitałowe. Ich rodowód, tak jak poprzedniej formy, sięga lat międzywojennych. Ówczesny samorząd terytorialny świadczył usługi publiczne poprzez przedsię- biorstwa niewydzielone oraz wydzielone z administracji komunalnej. Te ostatnie przybierały postać spółek z o.o. i rzadziej spółek akcyjnych. Wiele spółek funkcjonowało z przewagą kapitału prywatnego. Strukturę i sposób działania tych podmiotów opisywali Z. Dziembowski [1984] i A. Ginsbert-Gebert [1983]. Do 1990 r. usługi komunalne świadczyły przedsiębiorstwa państwowe o zasięgu lokalnym i wojewódzkim. Ze względu na obowiązujący model gospodarki, zarządzanie tymi podmiotami gospodarczymi było scentralizowane. Z chwilą przywrócenia samorządu terytorialnego w Polsce (1990) na poziomie gminy, w ich gestii znalazły się przedsiębiorstwa państwowe. W związku z procesem komunalizacji mienia państwowego przedsiębiorstwa te stały się własnością samorządu gminnego poprzez bezpośrednie przekazanie małych i średnich podmiotów oraz podział przedsiębiorstw wojewódzkich.

W świetle regulacji prawnych samorząd może zawiązywać zarówno spółki akcyjne, jak i z ograniczoną odpowiedzialnością oraz przystępować do takich podmiotów. Szczególnie atrakcyjną formą organizacyjną dla działalności jednostek

[54] Opracowanie na podstawie Z. Dolewka, Funkcjonowwnie Spółek Komunalnych w Polsce, Prace naukowe uniwersytetu ekonomicznego w: Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce, Uniwersytet Łódzki 2017.

samorządu terytorialnego jest spółka z ograniczoną odpowiedzialnością. Jej działalność nie ma bezpośredniego powiązania z budżetem jednostki samorządowej, a za zacią- gnięte zobowiązania odpowiada swoim majątkiem. Przede wszystkim w dużych jednostkach (zwłaszcza w miastach) działalność gospodarcza prowadzona jest w tej formie – jeśli wyłączymy te jednostki, które świadczą usługi społeczne (czyli oświatowe, kulturalne, wychowawcze, opiekuńcze itp.). Trzeba zaznaczyć, że w formie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością samorządy także wykonują częściowo zadania z zakresu usług społecznych, tj. ochrony zdrowia (np. szpitale), kultury, sportu (działalność obiektów kulturalnych, rekreacyjnych, sportowych). Teoretycznie spół- ki komunalne są równoprawnymi w stosunku do prywatnych podmiotów uczestnikami życia gospodarczego. Działają na wolnym rynku i w sposób najbardziej zbliżony do firm prywatnych. Trzeba jednak pamiętać, że podmioty te powinny pełnić rolę służebną wobec społeczności lokalnych – co czyni je z założenia firmami „misyjnymi" [Trojanowski 2013]. Zdaniem wielu ekonomistów ich struktura organizacyjna sprzyja bardziej efektywnemu i racjonalnemu wykorzystaniu zasobów, w tym majątku komunalnego."[55]

Zgodnie z w/w opracowaniem, „konstrukcja spółki akcyjnej wymaga znacznych nakładów finansowych, a sam proces jej tworzenia jest bardziej złożony niż spółki z ograniczoną odpowiedzialnością. Forma ta jest właściwsza do prowadzenia działalności na większą skalę. Stąd też liczba i udział spółek akcyjnych w liczbie podmiotów gospodarki komunalnej z udziałem samorządu terytorialnego jest znacznie niższy (ok. 14%). W dużej mierze jednostki samorządowe decydują się na tworzenie tych podmiotów z udziałem osób trzecich6. Generalnie dostrzega się wyraźny spadek liczby podmiotów działających w formie zakładów na rzecz spółek kapitałowych. Przede wszyst kim jest to efekt wprowadzonych w 2009 r. zmian w prawie, kiedy ograniczono zakres działalności podmiotów w formie zakładów budżetowych, co wymusiło na władzach samorządu konieczność przekształcania samorządowych jednostek organizacyjnych."[56]

[55] Opracowanie na podstawie Z. Dolewka, Funkcjonowwnie Spółek Komunalnych w Polsce, Prace naukowe uniwersytetu ekonomicznego w: Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce, Uniwersytet Łódzki 2017.
[56] Opracowanie na podstawie Z. Dolewka, Funkcjonowwnie Spółek Komunalnych w Polsce, Prace naukowe uniwersytetu ekonomicznego w: Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce, Uniwersytet Łódzki 2017.

Liczba podmiotów gospodarki komunalnej z udziałem JST

Podmioty	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Ogółem	1857	1942	1980	1864	2005	2124	2113	2431	2691	2811	2931	3070
Spółki z o.o.	1691	1754	1789	1698	1811	1914	1933	2058	2312	2402	2512	2639
Spółki akcyjne	166	188	191	166	194	210	180	373	379	409	419	431

Źródło: opracowanie na podstawie informacji o przekształceniach i prywatyzacji mienia komunalnego Ministerstwa Skarbu Państwa oraz Z. Dolewka, Funkcjonowwnie Spółek Komunalnych w Polsce, Prace naukowe uniwersytetu ekonomicznego w: Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce, Uniwersytet Łódzki 2017.

„Dane w tabeli powyżej wskazują na sukcesywny wzrost liczby podmiotów funkcjonujących w formie spółek handlowych, zwłaszcza od 2010 r. Powoływane są one do prowadzenia gospodarki komunalnej zarówno w sferze użyteczności publicznej, jak i poza nią. Spółki komunalne, czyli podmioty z większościowym lub pełnym udziałem własności samorządowej, pozostają pod większą bądź mniejszą kontrolą władz lokalnych lub regionalnych, które jako formalny reprezentant społeczności wspólnotowej ingerują w ich działalność gospodarczą. Trzeba dodać, że mniejszościowy udział własności komunalnej nie zapewnia tego.

Reasumując, forma organizacyjna w działalności gospodarczej w postaci spółki z ograniczoną odpowiedzialnością znajduje najszersze zastosowanie w praktyce samorządowej [Byjoch, Klimek 2015]. Na drugim miejscu w realizacji zadań komunalnych znajdują się samorządowe zakłady budżetowe. Niewątpliwie istnieją wady i zalety poszczególnych form organizacyjno-prawnych prowadzenia działalności gospodarczej przez samorządy. Wybór najkorzystniejszej formy zależy od konkretnej sytuacji (studium przypadku) i stanowi bardzo ważny element polityki władz samorządowych. W istocie organy samorządowe mają bardzo ograniczone pole wyboru formy świadczenia usług przez własne podmioty komunalne, a trzeba dodać, że część zadań realizowanych przez podmioty komunalne w formie spółek handlowych, powinna być pozbawiona motywu maksymalizacji wyniku finansowego przy zachowaniu jednak zasady samofinansowania.

Jak pisze E. Wojciechowski, spółki komunalne mają w założeniu pełnić rolę służebną wobec społeczności lokalnych [Wojciechowski 2012]. Działają one w tzw.

sektorach wrażliwych, tj. dostarczają wodę i ciepło, odbierają ścieki, przewożą środkami komunikacji publicznej itd., czyli realizują zadania samorządu o charakterze uży teczności publicznej. Według M. Sadowy charakterystycznymi cechami sfery użyteczności publicznej są: zaspokajanie codziennych, powszechnych potrzeb użytkowników życia publicznego; niemożność magazynowania produkcji na większą skalę i wynikająca stąd konieczność działania w ruchu ciągłym; monopolistyczny w przeważającej części charakter działalności; konieczność dysponowania znacznymi rezerwami zdolności produkcyjnej, prowadząca do dużego udziału kosztów stałych w ogólnych kosztach produkcji, oraz potrzeba znacznej ingerencji ciał publicznych w zarządzanie działalnością w sferze użyteczności publicznej ze względu na wysoką kapitałochłonność, monopolistyczny charakter działalności i społeczny charakter zaspokajanych potrzeb [Sadowy 2000]. Samorząd nie musi sam wykonywać tych zadań, tj. za pomocą własnych jednostek organizacyjnych, może przynajmniej znaczną część zlecić podmiotom prywatnym. Trzeba dodać, że kilka z tych branż zostało już w dużej mierze sprywatyzowanych przez samorząd, niektóre zaś – częściowo. Chodzi głównie o gospodarkę odpadami komunalnymi, ciepłownictwo. Jednak prywatyzacja spółek komunalnych czy usług z zakresu infrastruktury technicznej jest bardziej złożona i wymaga odrębnego potraktowania."[57]

„Jak już wcześniej wspomniano, spółki kapitałowe służą do prowadzenia działalności gospodarczej, a jednym z kryteriów ich oceny powinien być wynik finansowy, jaki osiągają, ale nie tylko. Nie ulega wątpliwości, że takie branże, jak: wodociągowa, kanalizacyjna, oczyszczanie nieczystości ciekłych, gospodarka odpadami komunalnymi, dystrybucja ciepła czy transport publiczny, należą do fundamentalnych dziedzin prawidłowego funkcjonowania każdej wspólnoty samorządowej. Z punktu widzenia mieszkańca, woda, ścieki, ciepło itp. stanowią nieodłączny składnik godnego funkcjonowania społeczeństwa XXI wieku. Są to usługi z rodzaju pierwszej potrzeby i braku substytutu. Nadto za realizację tych usług (dostarczenie dóbr publicznych) jednostka samorządowa pobiera opłaty. Opłaty te w każdej jednostce są inne, gdyż koszt wytworzenia wymienionych usług kształtuje się na różnym poziomie, stąd też biorą się różnice w cenach, np. za wodę i ścieki czy

[57] Opracowanie na podstawie Z. Dolewka, Funkcjonowwnie Spółek Komunalnych w Polsce, Prace naukowe uniwersytetu ekonomicznego w: Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce, Uniwersytet Łódzki 2017.

odbiór odpadów komunalnych. Wynika to głównie z różnej wartości inwestycji poczynionych np. w sieć wodociągową czy kanalizacyjną, jak też kosztów eksploatacyjnych, rozwią- zań organizacyjnych oraz braku konkurencji ze strony innych sektorów. Warto jednak pamiętać, że wiele sprzyjających gospodarczej efektywności instrumentów reformy, przewidujących oddziaływanie mechanizmów rynkowych na podmioty gospodarcze, nie może znajdować pełnego zastosowania w odniesieniu do komunalnych podmiotów gospodarczych [Sadowy, Woźniak 1991]. Jedną z najbardziej widocznych różnic pomiędzy podmiotami komunalnymi a prywatnymi jest nierynkowy sposób ustalania cen (opłat, taryf). Przepisy ustawy o gospodarce komunalnej stanowią, że to władze jednostki samorządowej postanawiają o wysokości cen i opłat albo o sposobie ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej."[58]

Zgodnie ze wspomnianą publikacją, „warto dodać, że w ostatnim czasie Najwyższa Izba Kontroli (NIK) skontrolowała realizację zadań publicznych przez spółki komunalne i ma zastrzeżenia do tego, jak samorządy wywiązują się ze swoich zadań. Kontrola obejmowała lata 2009-2014 i wykazała wiele nieprawidłowości. Najistotniejsze z nich to m.in.: podejmowanie przedsięwzięć bez rzetelnego ich przygotowania (brak analiz ekonomicznych, brak oszacowania niezbędnych środków, nieuwzględnianie występujących ryzyk), niezapewnienie profesjonalnego i skutecznego wykonania zadań, gospodarowanie majątkiem niezgodne z celami statutowymi, nieprzestrzeganie przepisów prawa, niegospodarność, prowadzenie niedozwolonej działalności (wykraczającej poza sferę publiczną) [NIK 2015]. Nadto według ustaleń NIK ponad połowa spółek samorządowych przynosi straty, a środki finansowe (nota bene publiczne) wydawane były przez niektóre spółki komunalne z pominięciem wymogów ustawy Prawo zamówień publicznych. W ocenie tej instytucji, realizacja zadań publicznych przez skontrolowane samorządy gmin i województw za pośrednictwem tworzonych przez nie spółek nie była efektywna.

Niewątpliwie organy spółek komunalnych mają problem związany z osiągnię- ciem dwóch celów, tj. rzetelnego zaspokajania zbiorowych potrzeb społecznych (na

[58] Opracowanie na podstawie Z. Dolewka, Funkcjonowwnie Spółek Komunalnych w Polsce, Prace naukowe uniwersytetu ekonomicznego w: Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce, Uniwersytet Łódzki 2017.

jak najwyższym poziomie jakości) i jednocześnie konieczności maksymalizacji zysku (chodzi o to, aby jak najwięcej służb komunalnych przyjmowało formy handlowe w celu prowadzenia działalności bez obciążenia budżetu samorządu [Wojciechowski 2001]). Harmonizowanie tych sprzecznych interesów jest bardzo trudne, a nawet nasuwa się pytanie, czy w ogóle możliwe. Występują przypadki, że samorządy podejmują nieudolne próby ratowania spółek przynoszących straty poprzez m.in. dokapitalizowanie spółek (np. bezpośrednie dopłaty do działalności bieżącej czy przejęcie zobowiązań w nierentownej spółce w zamian za nowe udziały). Wszystko to dzieje się i tak kosztem podatnika, czyli mieszkańca wspólnoty terytorialnej. Nie które samorządy decydują się na prowadzenie przez spółki komunalne działalności niedozwolonej w świetle przepisów prawa, tj. działalności wykraczającej poza sferę użyteczności publicznej, nie respektując ograniczeń prawnych w takich przypadkach."[59]

W publikacji czytamy dalej, że „spółki komunalne zazwyczaj prowadzą swoją działalność na terenie jednostki samorządowej, która podjęła decyzję o ich utworzeniu. Wiąże się to z tym, że bezpośrednimi klientami (odbiorcami) usług oferowanych przez spółki są mieszkańcy. Można nawet powiedzieć, że są to udziałowcy tych podmiotów, które reprezentuje organ wykonawczy. Dlatego m.in. celem zasadniczym spółek komunalnych winno być zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty, a nie maksymalizacja zysku – zwłaszcza gdy spółka realizuje zadanie samorządu o charakterze użyteczności publicznej. Z punktu widzenia mieszkańca dobrą sytuacją byłoby, aby przychody i koszty całkowite działalności spółki komunalnej były zbilansowane do zera. Wypełnianie zadań wobec społeczności lokalnych stoi niejednokrotnie w kolizji z dążeniem do uzyskania jak najwyższych wyników finansowych. Przedsiębiorstwa te są czasem zmuszone realizować zadania o niskiej rentowności, a nawet nierentowne, jeżeli dobro społeczności lokalnej tego wymaga. Jak już wcześniej wspomniano, cechą szczególną spółek komunalnych, realizujących zadania użyteczności publicznej, jest niska elastyczność cenowa, która w dużej mierze wynika z rodzaju oferowanej usługi i braku substytutu (np. dostarczenie wody i ciepła, odprowadzanie ścieków).

[59] Opracowanie na podstawie Z. Dolewka, Funkcjonowwnie Spółek Komunalnych w Polsce, Prace naukowe uniwersytetu ekonomicznego w: Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce, Uniwersytet Łódzki 2017.

Wpływ na działalność spółki komunalnej będącej własnością samorządu ma zgromadzenie wspólników, które reprezentuje organ wykonawczy w jednostce samorządowej. To jego obowiązkiem powinno być sprawowanie nadzoru i kontroli nad zarządem spółki za pośrednictwem osób zatrudnionych w urzędzie. Nadzór ten (właścicielski) powinien przebiegać nie tylko w obszarze świadczenia usług na wysokim poziomie jakości, ale również dbałości zarządu spółki o dobrą sytuację ekonomiczno-finansową. Owszem, w świetle prawa organem, który sprawuje stały nadzór nad działalnością spółki, jest rada nadzorcza."[60]

8.2. Partnerstwo publiczno-prywatne (PPP)

Ninieszy rozdział opracowany został m.in. na podstawie publikacji: Olgi Mikołajczyk pt.: „Współpraca jednostek samorządu terytorialnego z podmiotami prywatnymi na zasadach PPP".[61]

„Partnerstwo publiczno-prywatne (PPP), coraz popularniejsze w ostatnich latach, to umowa współpracy podmiotu publicznego i partnera prywatnego. Przedmiotem takiej umowy jest realizacja przez partnera prywatnego przedsięwzięcia (za wynagrodzeniem) na rzecz podmiotu publicznego (np. hale sportowe, oczyszczalnie, płatne drogi)17. Łączenie kapitału publicznego i prywatnego powinno być realizowane pod pewnymi warunkami zapewniającymi: jasną i czytelną umowę, źródła finansowania, termin realizacji i eksploatacji. Podstawową cechą PPP jest przynoszenie większych korzyści z punktu widzenia interesu publicznego niż przy innych sposobach wykonania danego zadania. Dodatkowo PPP angażuje podmioty prywatne, które nie mogą pozwolić sobie na nierentowne inwestycje."[62]

Partnerstwo publiczno-prywatne (PPP) stanowi szeroką formułę umożliwiającą współpracę pomiędzy podmiotami publicznymi i prywatnymi. Jest to korzystne rozwiązanie, zwłaszcza przy realizacji inwestycji infrastrukturalnych, także w obszarze projektów generowanych przez jednostki samorządu terytorialnego (JST). Współpraca

[60] Opracowanie na podstawie Z. Dolewka, Funkcjonowwnie Spółek Komunalnych w Polsce, Prace naukowe uniwersytetu ekonomicznego w: Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce, Uniwersytet Łódzki 2017.
[61] O. Mikołajczyk, Współpraca jednostek samorządu terytorialnego z podmiotami prywatnymi na zasadach PPP, w Jednostki Samorządu Terytorialnego na Rynku Kapitałowym, SGH, Warszawa 2015.
[62] P. Brudnicka, P. Brudnicki, Zewnętrzne źródła finansowania jednostek samorządu terytorialnego, w Jednostki samorządu terytorialnego na rynku kapitałowym, SGH 2015.

w ramach PPP odbywa się przeważnie za pomocą spółki celowej, której wspólnikami są: podmiot publiczny, partner prywatny i podmioty finansujące przedsięwzięcie.

W ramach regulacji prawnych określających zasady współpracy w ramach PPP obowiązuje nowa Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym z późniejszymi zmianami1. Jej głównym celem jest pobudzanie inwestycji sektora publicznego. Ustawa określa zasady współpracy podmiotu publicznego i partnera prywatnego w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego. Przedmiotem PPP jest wspólna realizacja przedsięwzięcia, oparta na podziale zadań i ryzyka pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym. W celu wykonania umowy o PPP podmiot publiczny i partner prywatny mogą zawiązać spółkę kapitałową, spółkę komandytową lub komandytowo-akcyjną. Podmiot publiczny nie może być komplementariuszem, a cel i przedmiot działalności spółki nie może wykraczać poza zakres określony umową o PPP. Prawa z udziałów lub akcji należących do Skarbu Państwa w spółce wykonuje organ administracji rządowej, który zawiązał spółkę jako podmiot publiczny."[63]

8.2.1. Korzyści i zagrożenia współpracy w ramach PPP

„Współpraca w ramach PPP odbywa się na zasadzie wyboru najkorzystniejszej oferty według określonych kryteriów (Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym, art. 6.). Kryteriami oceny ofert jest podział zadań i ryzyka związanych z przedsięwzięciem pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym oraz terminy i wysokość przewidywanych płatności lub innych świadczeń podmiotu publicznego, jeżeli są one planowane.

Kryteriami oceny ofert mogą być również w szczególności:

- podział dochodów pochodzących z przedsięwzięcia pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym,
- stosunek wkładu własnego podmiotu publicznego do wkładu partnera prywatnego,
- efektywność realizacji przedsięwzięcia, w tym efektywność wykorzystania składników majątkowych,

[63] O. Mikołajczyk, Współpraca jednostek samorządu terytorialnego z podmiotami prywatnymi na zasadach PPP, w Jednostki Samorządu Terytorialnego na Rynku Kapitałowym, SGH, Warszawa 2015.

- kryteria odnoszące się bezpośrednio do przedmiotu przedsięwzięcia, w szczególności jakość, funkcjonalność, parametry techniczne, poziom oferowanych technologii, koszt utrzymania, serwis.

Idea PPP sprowadza się do podjęcia wspólnych działań podmiotu publicznego i prywatnego, którym współpraca ta ma przynieść korzyści. Jednak ostatecznie to realizacja interesu publicznego i jego ochrona wytycza ramy tej współpracy i w tym sensie interes publiczny jest podstawą takiego partnerstwa (A. Wilczyńska, Interes publiczny jako podstawa partnerstwa publiczno-prywatnego, w: Partnerstwo publiczno-prywatne, op.cit., s. 31.)

Ze współpracy na zasadach PPP wynika wiele korzyści, których poparcie wyrażają władze państwowe i duże podmioty gospodarcze, widząc w PPP szansę na zapewnienie sobie stabilnych źródeł dochodów w długim okresie. Krytyka pojawia się natomiast wśród polityków i niektórych naukowców, którzy widzą w PPP zagrożenie dla jakości i zakresu świadczeń publicznych państwa oraz wstęp do prywatyzacji (M. Wieloński, Partnerstwo publiczno-prywatne..., op.cit., s. 81.)

Za realizacją projektów PPP przemawia wiele argumentów, m.in. można wymienić możliwość stworzenia efektu dźwigni w stosunku do finansowania prywatnego i połączenia środków prywatnych z publicznymi, rozłożenie kosztów sfinansowania infrastruktury na cały okres jej użytkowania, co zmniejsza obciążenia budżetu sektora publicznego na początku procesu inwestycyjnego i pozwala przyspieszyć jego realizację, oraz podział ryzyka.

Istnieje, jednakże szereg wad zaprezentowanych poniżej. Ponadto należy podkreślić, że dla tego konkretnego, trudnego projektu jakim jest zarządzanie oraz inwestowanie w lotnisko Białystok-Krywlany, będzie bardzo trudno znaleźć odpowiedniego partnera ze stosownym zapleczem finansowym chcącego rozwijać to lotnisko."[64]

[64] O. Mikołajczyk, Współpraca jednostek samorządu terytorialnego z podmiotami prywatnymi na zasadach PPP, w Jednostki Samorządu Terytorialnego na Rynku Kapitałowym, SGH, Warszawa 2015.

8.2.2. Wybrane zalety i wady wynikające ze współpracy w ramach PPP

Zalety	Wady
precyzyjne określenie kosztów całkowitych inwestycji przed rozpoczęciem	ograniczenie wpływu samorządów na wybór inwestycji
konieczność określenia przez sektor publiczny oczekiwanych korzyści przed rozpoczęciem inwestycji	przygotowanie projektów – czasochłonne i kosztochłonne, wysokie koszty przetargów
zwiększenie możliwości finansowania inwestycji publicznych	wzrost opłat za korzystanie z obiektów infrastruktury
oszczędności w budżecie – odciążenie sektora publicznego od kosztów inwestycyjnych	wyższe kwoty finansowania z uwagi na wysokie koszty transakcyjne związane z zatrudnieniem doradców prawnych, technicznych, finansowych
przyspieszenie terminów rozruchu obiektów	osłabienie pozycji negocjacyjnych władz publicznych
ograniczenie wpływów politycznych na decyzje inwestycyjne i eksploatacyjne	ograniczone możliwości zmiany warunków w czasie trwania umowy ze względu na długoterminowy okres ich obowiązywania
podział ryzyka inwestycyjnego	utrata możliwości zarządzania projektem przez sektor publiczny przez czas trwania umowy
wykorzystanie umiejętności i doświadczenia sektora prywatnego	zagwarantowanie przez sektor publiczny minimum przychodów dla operatora prywatnego, jeśli popyt będzie niższy niż prognozowany
wzrost wpływów budżetowych z tytułu płaconych podatków i opłat przez sektor prywatny	podwyższenie opłat przez operatora prywatnego w ramach zasady swobody ustalania cen
zróżnicowanie źródeł finasowania rozwoju publicznego	skomplikowana procedura wyboru partnera prywatnego
transfer nowoczesnej technologii	ryzyko sporów politycznych
podniesienie efektywności eksploatacji	niebezpieczeństwo wzmożonych kontroli

Źródło: O. Mikołajczyk, Współpraca jednostek samorządu terytorialnego z podmiotami prywatnymi na zasadach PPP, w Jednostki Samorządu Terytorialnego na Rynku Kapitałowym, SGH, Warszawa 2015.

8.3. Spółki kapitałowe jednostek samorządu terytorialnego

„W ustawie z dnia 20 grudnia 1996 roku o gospodarce komunalnej [Ustawa z 20 grudnia 1996] w rozdziale 3 art. 9 ust.1 i 2 określono, że jednostki samorządu terytorialnego mogą tworzyć spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółki akcyjne, a także mogą przystępować do takich spółek, jak również mogą tworzyć spółki komandytowe lub komandytowo–akcyjne, o których mowa w art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno–prywatnym [Ustawa z 19 grudnia 2008]. Drugim aktem prawnym, który reguluje materię spółek kapitałowych, w tym tworzonych przez jednostki samorządu terytorialnego, jest Kodeks spółek handlowych

[Ustawa z 15 września 2000]. Cechami charakterystycznymi spółek kapitałowych jest między innymi: 1) odrębna od jednostki samorządu terytorialnego osobowość prawna; 2) działanie spółki we własnymi imieniu i na własne ryzyko; 3) możliwość zaciągania kredytów i pożyczek; 4) ponoszenie odpowiedzialności cywilnoprawnej za swoje zobowiązania.

Należy zwrócić uwagę, że spółki kapitałowe pomimo że tworzone są przez gminy są równoprawnymi uczestnikami życia gospodarczego i jak dla każdego podmiotu rynkowego najważniejszy jest zysk. Biorąc pod uwagę wcześniejsze dywagacje dotyczące traktowania realizacji zadań z zakresu gospodarki komunalnej powstaje pytanie, w jaki sposób spółka kapitałowa, której celem jest maksymalizacja zysku może realizować zadania o charakterze użyteczności publicznej?

Z rynkowego punktu widzenia jest kilka czynników, które decydują że wybór spółki kapitałowej do realizowania zadań z zakresu gospodarki komunalnej jest właściwy. Przede wszystkim to struktura organizacyjna motywuje do bardziej efektywnego i racjonalnego wykorzystania majątku w celu osiągania zysku. Za wyborem formy spółki przemawia też przejrzystość funkcjonowania, jasno określone kompetencje organów spółki i możliwość wyodrębnienia majątku służącego realizacji usług komunalnych. Biorąc pod uwagę typowo komercyjny charakter spółek kapitałowych, dochody z zysku stanowią potencjalne źródło dochodów gmin. Dochody te podlegają opodatkowaniu na zasadach ogólnych. Gmina jako właściciel lub współwłaściciel spółki poprzez swoje organy, głównie wójta (burmistrza, prezydenta miasta), posiada wpływ na działalność podmiotu. Jeżeli jest to jednoosobowa spółka gminna wójt, z racji że pełni funkcję zgromadzenia wspólników, powołuje radę nadzorczą. Także sama rada gminy nie traci wpływu na działalność spółek komunalnych. Na przykład na każdorazowe podniesienie kapitału spółki wymagana jest zgoda rady gminy.

Należy podkreślić, że gmina spółki prawa handlowego może być tworzona zgodnie z art. 10 ustawy tylko poza sferą użyteczności publicznej jeżeli łącznie zostaną spełnione określone warunki w tym gdy istnieją niezaspokojone potrzeby wspólnoty samorządowej na rynku lokalnym oraz występujące w gminie bezrobocie w znacznym stopniu wpływa ujemnie na poziom życia wspólnoty samorządowej, a zastosowanie

innych działań i wynikających z obowiązujących przepisów środków prawnych nie doprowadziło do aktywizacji gospodarczej, a w szczególności do znacznego ożywienia rynku lokalnego lub trwałego ograniczenia bezrobocia [Ustawa z 20 grudnia 1996]. Ustawodawca przewiduje, że poza sferą użyteczności publicznej gmina może tworzyć spółki prawa handlowego i przystępować do nich również wówczas, jeżeli zbycie składnika mienia komunalnego mogącego stanowić wkład niepieniężny gminy do spółki albo też rozporządzenie nim w inny sposób spowoduje dla gminy poważną stratę majątkową.

Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością stanowią formę dominującą dla własności samorządowej. Jest to struktura rekomendowana przez nas dla zarządzającego lotniskiem w Białymstoku. Natomiast wśród spółek akcyjnych przeważają liczebnie podmioty z większościowym udziałem podmiotów innych niż samorządowe. Można zaobserwować wyraźną tendencję, że corocznie przybywa zdecydowanie więcej spółek kapitałowych z wyłącznym udziałem jednostek samorządu terytorialnego niż tych, w których obok kapitału samorządowego występuje inny rodzaj kapitału.

Poniższa tabela przedstawia dane o spółkach z kapitałem samorządu terytorialnego.

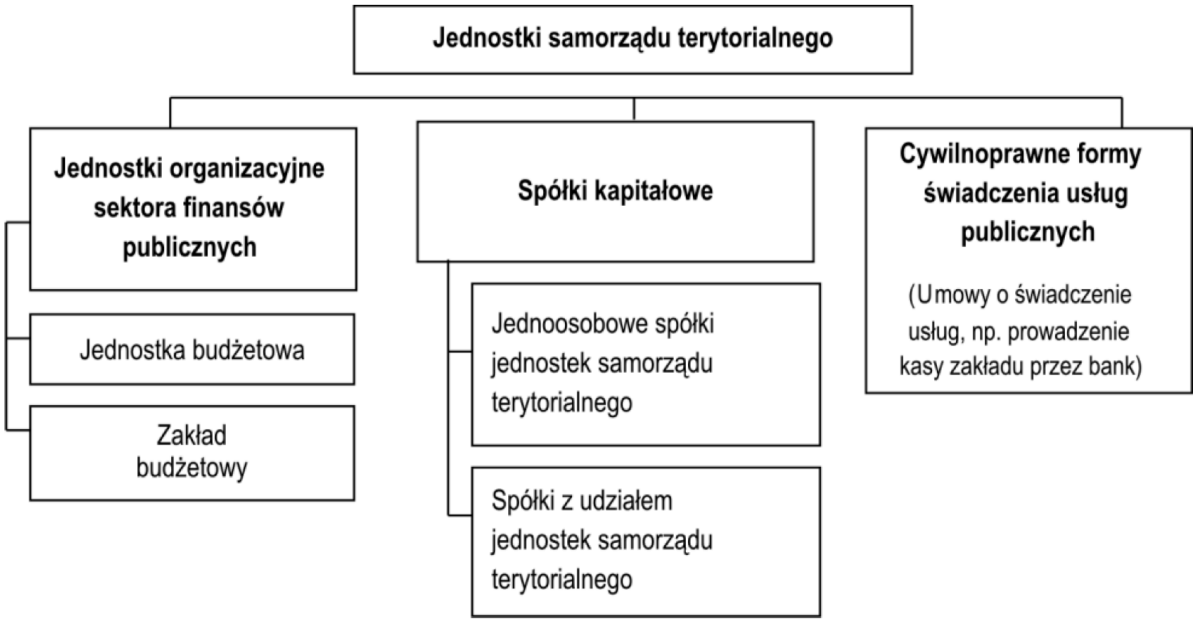
Lata	Spółki kapitałowe					
	Akcyjne			Z ograniczoną odpowiedzialnością		
	Liczba	Wskaźnik dynamiki (poprz.=100)	Wskaźnik dynamiki (rok 2001=100)	Liczba	Wskaźnik dynamiki (poprz.=100)	Wskaźnik dynamiki (rok 2001=100)
2001	358	100,0	100,0	2 056	100,0	100,0
2002	362	101,1	101,1	2160	105,1	105,1
2003	168	46,4	46,9	1588	73,5	77,2
2004	188	111,9	52,5	1757	110,6	85,5
2005	191	101,6	53,4	1789	101,8	87,0
2006	166	86,9	46,4	1698	94,9	82,6
2007	194	116,9	54,2	1811	106,7	88,1
2008	210	108,2	58,7	1914	105,7	93,1
2009	180	85,7	50,3	1933	101,0	94,0
2010	373	207,2	104,2	2058	106,5	100,1
2011	397	106,4	110,9	2312	112,3	112,5

Źródło: opracowano na podstawie: M. Adamek, Determinanty funkcjonowania sektorów inżynieryjnych w gospodarce komunalnej na przykładzie miasta i gminy Pleszew, Wydz. Zarz., Poznań 2013 rok.

Analiza danych dotyczących liczby spółek handlowych z udziałem kapitału samorządu terytorialnego skłania do stwierdzenia, że gminy coraz częściej korzystają z tej formy organizacyjno–prawnej przy realizacji zadań z zakresu gospodarki komunalnej. Wnioski te potwierdzają zarówno informacje z gmin zebrane przez Ministerstwo Skarbu Państwa, jak również dane uzyskane z Głównego Urzędu Statystycznego. Należy sądzić, że jednostki samorządu terytorialnego wybierają częściej spółki z ograniczoną odpowiedzialnością przede wszystkim na niższy koszt ich prowadzenia oraz bardziej uproszczone procedury. Należy zauważyć, że forma organizacyjna właściwa dla spółki z ograniczoną odpowiedzialnością znajduje zdecydowanie szersze zastosowanie przy organizacji małych i średniej wielkości przedsięwzięć gospodarczych. Dotychczasowe doświadczenie dowiodły, że forma

spółki akcyjnej jest najbardziej odpowiednia dla działalności w większej skali i wymagająca znacznych nakładów. Proces jej tworzenia jest bardziej skomplikowany niż spółki z ograniczoną odpowiedzialnością.

Poważnym problemem utrudniającym pełne wykorzystanie formy spółki prawa handlowego w gospodarce komunalnej są przepisy podatkowe praktycznie uniemożliwiające przekazanie spółkom mienia służącego realizacji ich zadań. Zgodnie z przepisami dotyczącymi VAT wniesienie majątku do spółki podlega opodatkowaniu podobnie jak transakcja sprzedaży tego majątku. W celu uniknięcia opodatkowania gminy tworzące spółki nie przekazują majątku spółkom, lecz jedynie zlecają zarządzanie majątkiem, który pozostaje mieniem gminy. W efekcie z kalkulacji cen i kosztów świadczonych usług wypada amortyzacja."[65]



Źródło: Beata Sadowska, Zakład budżetowy a spółka prawa handlowego-teoretyczne aspekty organizowania i finansowania komunalnego zasobu mieszkalnego w gminach, Zeszyty naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, nr 727, Ekonomiczne problemy usług nr 100/2012.

Zgodnie z publikacją Beaty Sadowskiej pt. „Zakład budżetowy a spółka prawa handlowego-teoretyczne aspekty organizowania i finansowania komunalnego zasobu

[65] Opracowano na podstawie: M. Adamek, Determinanty funkcjonowania sektorów inżynieryjnych w gospodarce komunalnej na przykładzie miasta i gminy Pleszew, Wydz. Zarz., Poznań 2013 rok.

mieszkalnego w gminach”[66], „spółki kapitałowe posiadają osobowość prawną i są właścicielami określonego majątku. Prowadzą pełny rachunek kosztów i podlegają opodatkowaniu na zasadach powszechnie obowiązujących. Mogą stanowić konkurencyjną formę organizacyjno-prawną świadczenia komunalnych usług mieszkaniowych w odniesieniu do realizacji tych zadań przez zakład budżetowy.

Jedną z najbardziej rozpowszechnionych form organizowania usług komunalnych, obok zakładów budżetowych, jest forma spółki kapitałowej, a prawne uwarunkowania działalności spółek kapitałowych zawarte są w różnych aktach prawnych:

- Ustawa z dnia z dnia 15 września 2000 roku
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 roku Kodeks cywilny,
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym,
- Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 roku o gospodarce komunalnej,
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych,
- Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 roku, prawo zamówień publicznych
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami.

Kapitałowe spółki prawa handlowego to spółka akcyjna i spółka z ograniczoną odpowiedzialnością. Spółka akcyjna jest najstarszą formą spółki kapitałowej, a jej rozwój zaczął się w XIX wieku. Jest obecnie najbardziej korzystną formą, ale dla dużych przedsiębiorstw. Jeśli chodzi o sektor publiczny jest wykorzystywana rzadko i od niedawna. Przeważającą formą w sektorze publicznym są spółki z ograniczoną odpowiedzialnością.”[67]

[66] B. Sadowska, Zakład budżetowy a spółka prawa handlowego-teoretyczne aspekty organizowania i finansowania komunalnego zasobu mieszkalnego w gminach, Zeszyty naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, nr 727, Ekonomiczne problemy usług nr 100/2012.
[67] Ibidem.

8.4. Wady i zalety spółek prawa handlowego

Wady	Zalety
– pełne opodatkowanie	– możliwość pozyskania zewnętrznego kapitału – zdolność kredytowa
– długi okres tworzenia spółki (analizy, wyceny, negocjacje)	– racjonalność działania w celu osiągania maksymalnego zysku wynikająca z praw rynku
– brak gwarancji poprawności działania (szczególnie w sferze komunalnych usług mieszkaniowych – sfera szczególnie wrażliwa społecznie)	– możliwe zarządzanie na zasadach menadżerskich i związana z tym racjonalizacja wydatków
– możliwość powierzenia zadań z zakresu administracji publicznej tylko w formie umowy zlecenia	– możliwe swobodne kształtowanie wewnętrznych procesów gospodarczych (wynagrodzeń, gospodarowania środkami trwałymi, zapasami)
– konieczność regulowania stosunków spółka–gmina za pomocą systemu umów zawieranych z zastosowaniem zasad zawartych w ustawie Prawo zamówień publicznych.	– ograniczona odpowiedzialność majątkowa gminy
– wysokie koszty uruchomienia	– stosunkowo duża łatwość dokonywania przekształceń wewnętrznych, dostosowujących do zmiennych warunków otoczenia
– gmina jako zgromadzenie wspólników będzie miała nadal pewien wpływ na decyzję organów zarządzających spółką	– wydłużanie okresu finansowania (dłuższa perspektywa planowania, strategia działania)
– gmina jako zgromadzenie wspólników podejmuje decyzje o opłatach i cenach za usługi (czynsz)	– możliwość uczestniczenia w innych osobach prawnych (spółka może przystępować do innych spółek prawa handlowego, może realizować nie tylko zadania o użyteczności publicznej)
– dotowanie nadal przez gminę	– elastyczność w wyborze formy pokrywania strat (dopłaty, podniesienie kapitału zakładowego)

Wady	Zalety
– stwierdzenie, że spółki gminne działające w sferze komunalnych usług mieszkaniowych nie wykazują działań proefektywnościowych	– naliczanie amortyzacji stanowiącej finansowe źródło odtwarzania majątku
– stwierdzenie, że spółki w sferze komunalnych usług mieszkaniowych koncentrują swoją działalność tylko na zadaniach eksploatacyjno-remontowych	– menadżer jako nowoczesny przywódca, wybierany w drodze konkursu (zarządzający spółką to człowiek o najwyższych kwalifikacjach, z odpowiednim doświadczeniem i praktyką) niewybierany w ramach powołania
– zagrożenie upadłością	– mniej rygorystyczne podstawy prawne prowadzenia działalności, rozrachunków, księgowości
– zagrożenie upolitycznieniem w przypadku spółki w 100% gminnej	– większa niż w zakładzie budżetowym autonomia
– spółka gminna ponosi ryzyko na rachunek mieszkańców	– niższe koszty świadczonych usług
	– wprowadzanie nowych technik zarządzania
	– wprowadzanie rachunku ekonomicznego
	– aplikowanie o środki unijne przez spółkę, a nie przez miasto
	– nie obowiązują limity zatrudnienia i wynagrodzenia

Źródło: Źródło: Beata Sadowska, Zakład budżetowy a spółka prawa handlowego- teoretyczne aspekty organizowania i finansowania komunalnego zasobu mieszkalnego w gminach, Zeszyty naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, nr 727, Ekonomiczne problemy usług nr 100/2012.

Zgodnie w/w publikacją „zmiana zarządzania w wyniku powołania spółki prawa handlowego pozwoli na rozwój mechanizmów rynkowych, stymulowanie wyższej jakości usług, ograniczanie kosztów zarządzania, merytoryczne podejście do klienta. Możliwa będzie eliminacja pozamerytorycznych kryteriów doboru kadry zarządzającej, czyli odejście od partyjnego doboru tej kadry na rzecz otwartych konkursów na podstawie wskazanych kryteriów doboru, zatrudnianie pracowników doświadczonych i dobrze wykształconych, wprowadzanie kodeksów etyki zawodowej.

Umożliwi to kadrze kierowniczej planowanie strategiczne, wieloletnie, wprowadzanie systemów motywacyjnych, sprawne świadczenie komunalnych usług mieszkaniowych i możliwość prowadzenia działalności inwestycyjnej w ramach własnych środków finansowych, dostęp do zewnętrznych źródeł finansowania,

możliwość samodzielnego aplikowania o środki unijne oraz zapewni społeczną akceptację w ramach prowadzonej działalności gospodarczej.

Termin „spółka komunalna" nie występuje w polskim porządku prawnym. Jest on określeniem ogólnym, wskazującym na przynależność i zarazem własność tego podmiotu gospodarczego. Jego wyodrębnienie w formę spółki (o charakterze rynkowym) pociąga za sobą konsekwencje ekonomiczne, polityczne i techniczne. W funkcjonowaniu gospodarczym jest on odrębnym bytem prawnym, odznaczającym się wysoką samodzielnością decyzyjną. Posiada osobowość prawną, wyodrębniony z własności samorządowej majątek oraz działa swobodnie w obrocie gospodarczym, ponosząc za to odpowiedzialność. Przez spółkę komunalną będziemy rozumieć podmiot gospodarowania, którego majątek (zasoby) stanowi w pełni lub w przeważającej części własność publiczną jednostki samorządowej, w ramach której został utworzony. Kryterium wyodrębnienia spółki komunalnej ma charakter jednoznacznie własnościowy. W istocie spółka komunalna jest przedsiębiorstwem, które świadczy różne usługi publiczne."[68]

8.5. Podobieństwa i różnice w funkcjonowaniu spółki z o.o. i spółki akcyjnej

Ninieszy rozdział został opracowany na podstawie artykułu pt. „Podobieństwa i różnice w funkcjonowaniu spółki z o.o. i spółki akcyjnej, według którego Spółka z o.o. i Akcyjna to spółki kapitałowe uregulowane w Kodeksie spółek handlowych.[69] W artykule tym dalej czytamy, że „pierwsza z nich jest od kilku lat najpopularniejszą spółką. Według danych GUS na koniec 2017 r. zarejestrowanych było ich ponad 451 tys., a spółek akcyjnych niewiele ponad 12 tys. Każda z nich jest podatnikiem podatku dochodowego od osób prawnych i musi prowadzić pełną księgowość. Spółka z o.o. jest zakładana dla prowadzenia działalności gospodarczej w różnej skali, zazwyczaj jednak z ograniczoną liczbą wspólników. Jest to forma działalności zalecana dla osób, które chcą zachować bezpośredni nadzór nad prowadzeniem spraw spółki. Z kolei spółka akcyjna to propozycja dla osób dysponujących większym

[68] Beata Sadowska, Zakład budżetowy a spółka prawa handlowego-teoretyczne aspekty organizowania i finansowania komunalnego zasobu mieszkalnego w gminach, Zeszyty naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, nr 727, Ekonomiczne problemy usług nr 100/2012.

[69] Podobieństwa i różnice w funkcjonowaniu spółki z o.o. i spółki akcyjnej, Gazeta Podatkowa nr 59 (1516) z dnia 23.07.2018

kapitałem. Akcje tej spółki mogą być dopuszczone do obrotu np. na Giełdzie Papierów Wartościowych. Przy tym trwają rządowe prace legislacyjne nad projektem nowelizacji K.s.h., który przewiduje utworzenie trzeciego typu spółki kapitałowej, tj. prostej spółki akcyjnej."[70]

8.6. Spółki w organizacji i docelowe

We wspomnianym wyżej artykule czytamu dalej , że „spółka z o.o. i akcyjna mogą być utworzone (zawiązane) przez jedną albo więcej osób. Żadna z tych spółek nie może być zawiązana wyłącznie przez jednoosobową spółkę z o.o. (art. 151 § 1-2 i art. 301 § 1 K.s.h.).

Z chwilą zawarcia umowy spółki z o.o. powstaje spółka z o.o. w organizacji (art. 161 § 1 K.s.h.). Natomiast zawiązanie spółki akcyjnej następuje z chwilą objęcia wszystkich akcji (art. 310 § 1 K.s.h.). Z chwilą zawiązania spółki powstaje spółka akcyjna w organizacji (art. 323 § 1 K.s.h.).

Spółki kapitałowe w organizacji mogą we własnym imieniu nabywać prawa, w tym własność nieruchomości i inne prawa rzeczowe, zaciągać zobowiązania, pozywać i być pozywane (art. 11 § 1 K.s.h.). Kwestie odpowiedzialności za zobowiązania spółki kapitałowej w organizacji reguluje art. 13 K.s.h.

Spółka z o.o. i spółka akcyjna z chwilą wpisu do rejestru przedsiębiorców (KRS) uzyskują osobowość prawną. W tym momencie stają się podmiotem praw i obowiązków spółki w organizacji (art. 12 K.s.h.)."[71]

8.7. Organy spółek

Według w/w artykułu „w spółce z o.o. musi być ustanowiony zarząd, a drugim niezbędnym organem jest zgromadzenie wspólników. Zarząd prowadzi sprawy spółki i reprezentuje ją. Natomiast wspólnicy podejmują decyzje w najistotniejszych sprawach w spółce. Wspólnicy nie odpowiadają za zobowiązania spółki. Choć zasada ta nie rozciąga się na wspólników wchodzących w skład zarządu (art. 299 K.s.h.). Natomiast rada nadzorcza, co do zasady, ma charakter nieobowiązkowy, jednakże jest obowiązkowa w spółkach komunalnych. Ponadto w spółkach, w których kapitał zakładowy przewyższa kwotę 500.000 zł, a jednocześnie wspólników jest więcej niż

[70] Ibidem

[71] Podobieństwa i różnice w funkcjonowaniu spółki z o.o. i spółki akcyjnej, Gazeta Podatkowa nr 59 (1516) z dnia 23.07.2018

25, musi być ustanowiona rada nadzorcza lub komisja rewizyjna (art. 213 § 2 K.s.h.). Poza tym zamiast rady nadzorczej bądź obok niej może działać komisja rewizyjna. Co ważne, w spółce z o.o. funkcje kontrolne mogą realizować sami wspólnicy (art. 212 K.s.h.). Możliwości ukształtowania relacji pomiędzy wspólnikami, członkami organów spółki są duże. Spółka ta pozwala na dostosowanie ram prawnych jej funkcjonowania do różnorakich potrzeb.

Z kolei spółka akcyjna to konstrukcyjnie najbardziej złożony podmiot spośród form prawnych uregulowanych w K.s.h. Obowiązkowe organy spółki akcyjnej to zarząd, walne zgromadzenie (akcjonariuszy) oraz rada nadzorcza. Organ nadzoru w spółce sprawuje nadzór zamiast rozproszonych akcjonariuszy. Z założenia stosowana jest w celu prowadzenia działalności gospodarczej na szeroką skalę. Spółka akcyjna może wprowadzić swoje akcje do obrotu na rynku regulowanym lub w alternatywnym systemie obrotu. Tym samym akcje spółki mogą być notowane np. na Giełdzie Papierów Wartościowych czy na rynku NewConnect.

Podatek dochodowy i rachunkowość

Spółki te (zarówno w fazie organizacji, tj. od chwili zawiązania, jak i po uzyskaniu wpisu do KRS) są podatnikami podatku dochodowego od osób prawnych. Do spółek kapitałowych z siedzibą lub miejscem sprawowania zarządu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, w tym również w organizacji, mają zastosowanie przepisy ustawy o rachunkowości. Spółki te muszą zatem prowadzić pełną księgowość (art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy o rachunkowości - Dz. U. z 2018 r. poz. 395 ze zm.).

Status wspólnika a składki ZUS

Uzyskanie przez osobę fizyczną statusu wspólnika dwuosobowej bądź liczniejszej spółki z o.o. czy akcjonariusza spółki akcyjnej nie stanowi tytułu do podlegania ubezpieczeniom społecznym w ZUS z racji prowadzonej działalności w tej spółce (obowiązkowo ani dobrowolnie). Wyjątek dotyczy wspólnika jednoosobowej spółki z o.o. Jest on traktowany jako osoba prowadząca pozarolniczą działalność (art. 8 ust. 6 pkt 4 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych - Dz. U. z 2017 r. poz. 1778 ze zm.). Oznacza to, że taki wspólnik podlega ubezpieczeniom na zasadach obowiązujących przedsiębiorców.

Problem z definicją spółki jednoosobowej

Ustawową definicję jednoosobowej spółki z o.o. zawiera art. 4 § 1 pkt 3 K.s.h. Zgodnie z nim spółka jednoosobowa to spółka kapitałowa (tj. z o.o. albo akcyjna), której wszystkie udziały albo akcje należą do jednego wspólnika albo akcjonariusza. W kontekście tej definicji, w sytuacji, gdy udziały spółki z o.o. należą do dwóch osób (nawet gdy jeden udziałowiec ma 99 udziałów, a drugi 1), to na gruncie regulacji K.s.h. spółka taka jest spółką dwuosobową. Jednakże definicja ta nie zawsze jest przestrzegana na gruncie ubezpieczeń w ZUS. Z orzecznictwa płynie wniosek, że może zdarzyć się tak, że dany wspólnik będzie traktowany jako jedyny wspólnik, mimo że formalnie pozostaje jedynie większościowym udziałowcem (zob. wyrok SN z dnia 3 sierpnia 2011 r., sygn. akt I UK 8/11). Nie ma ustalonych granic, kiedy na gruncie ubezpieczeń w ZUS spółkę z o.o. należy traktować jeszcze jako jednoosobową, a kiedy jest to już spółka dwuosobowa. Nawet odsprzedaż 10% udziałów nie gwarantuje tego, że ZUS zgodzi się zaliczyć ją do grona spółek dwuosobowych (por. wyrok SA w Szczecinie z dnia 19 lipca 2017 r., sygn. akt III AUa 410/16). O tym, co przesądza, że spółka jest dwuosobowa decydują motywy działania wspólników. Jeśli cel odsprzedaży udziałów nie jest nakierowany wyłącznie na to, aby jedyny wspólnik nie był objęty obowiązkowymi ubezpieczeniami w ZUS i wspólnicy są w stanie przedstawić argumenty świadczące o tym, to wówczas nie będzie podstaw do kwalifikowania drugiego wspólnika za iluzorycznego. Wspomniane argumenty to np. szczególne uprawnienia przyznane mniejszościowemu wspólnikowi w umowie spółki, uwarunkowania związane z historią spółki.

Prace nad Prostą Spółką Akcyjną

Od ponad 2 lat trwają prace nad nowym typem spółki handlowej, tj. prostej spółki akcyjnej (P.S.A.). Propozycja ta wpisuje się w europejski, a nawet światowy trend do reformowania krajowych regulacji dotyczących tzw. zamkniętych spółek kapitałowych.

Gdy podejmowano prace nad nowym typem spółki wskazywano, że spółka z o.o. nie zapewnia różnorodnych form prostej inwestycji w przedsięwzięcie. Ponadto, przekształcenie spółki z o.o. w spółkę akcyjną - w razie zamiaru wejścia na giełdę - jest długotrwałe i skomplikowane w związku z istotnymi odmiennościami w konstrukcji obu spółek kapitałowych. Utworzenie i prowadzenie spółki akcyjnej jest natomiast stosunkowo drogie i skomplikowane. W tym kontekście podkreślano, że żadna z

obecnych form spółki kapitałowej nie jest w pełni adekwatna do potrzeb nowoczesnych, innowacyjnych przedsięwzięć, tzw. start-upów."[72]

8.8. Podobieństwa i różnice pomiędzy spółką z o.o., akcyjną i projektowaną prostą spółką akcyjną

Podstawowe cechy spółki	**Spółka z o.o.**	**Spółka akcyjna**	**Projektowana prosta spółka akcyjna**
Minimalna wysokość kapitału zakładowego	**5.000 zł** Kapitał zakładowy dzieli się na udziały o równej albo nierównej wartości. Wartość nominalna udziału nie może być niższa niż 50 zł.	**100.000 zł** Kapitał zakładowy w spółce akcyjnej dzieli się na akcje o równej wartości nominalnej. Wartość nominalna akcji nie może być niższa niż 1 gr.	**1 zł** Spółka ta zamiast kapitału zakładowego ma być wyposażona w kapitał akcyjny o minimalnej wartości 1 zł.
Podział zysków i strat	Raz do roku na zwyczajnym zgromadzeniu wspólników (**art. 231**K.s.h.). Spółka na zasadach określonych	Raz do roku na zwyczajnym zgromadzeniu wspólników (**art. 395**K.s.h.). Spółka na zasadach	Według projektu raz do roku na zwyczajnym zgromadzeniu akcjonariuszy. Kwota przeznaczona do podziału nie będzie mogła m.in. stanowić

[72] Podobieństwa i różnice w funkcjonowaniu spółki z o.o. i spółki akcyjnej, Gazeta Podatkowa nr 59 (1516) z dnia 23.07.2018

	w **art. 195** K.s.h. może wypłacić zaliczkę na poczet zysku.	określonych w **art. 349**K.s.h. może wypłacić zaliczkę na poczet zysku.	wypłaty zagrażającej wypłacalności spółki. Spółka ma mieć możliwość wypłaty zaliczki na poczet przewidywanej dywidendy za rok obrotowy.
Kapitał zapasowy na pokrycie strat	Aktualnie spółka z o.o. nie ma obowiązku utworzenia (powiększania) kapitału zapasowego kosztem zysku na pokrycie ewentualnych strat.	Na pokrycie straty należy utworzyć kapitał zapasowy, do którego przelewa się co najmniej 8% zysku za dany rok obrotowy, dopóki kapitał ten nie osiągnie co najmniej jednej trzeciej kapitału zakładowego (**art. 369 § 1** K.s.h.).	Według projektu na pokrycie przyszłych strat trzeba będzie utworzyć kapitał zapasowy, na który przeznaczać trzeba będzie co najmniej 8% zysku za dany rok obrotowy, dopóki kapitał ten nie osiągnie co najmniej 5% sumy zobowiązań spółki wynikającej z zatwierdzonego sprawozdania finansowego spółki.
Odpowiedzialność wspólników za zobowiązania spółki	BRAK (zob. **art. 151**	BRAK (zob. **art. 301**	BRAK (projektowany art. 300^1 § 3 K.s.h.).

	§ 4 i **art. 13** K.s.h.)	**§ 5** i art. 13 K.s.h.)	
Odpowiedzialność członków zarządu za długi cywilnoprawne spółki	Członkowie zarządu spółki z o.o. mogą zostać pociągnięci do odpowiedzialności za długi cywilnoprawne spółki na zasadach określonych w **art. 299**K.s.h.	BRAK. Przepisy K.s.h. dotyczące członków zarządu spółki akcyjnej nie zawierają analogicznej regulacji do art. 299 K.s.h.	BRAK. Według projektu do odpowiedzialności członków zarządu P.S.A. nie będzie podstaw do odpowiedniego stosowania art. 299 K.s.h. (a contrario projektowany art. 300^{123} K.s.h.).
Odpowiedzialność członków zarządu za zaległości podatkowe/składkowe	Członkowie zarządu mogą zostać pociągnięci do odpowiedzialności za zaległości podatkowe (składkowe) spółki stosownie do treści **art. 116**Ordynacji podatkowej.		Na tym etapie projekt nowelizacji nie przewiduje zmian art. 116 Ordynacji podatkowej. Jednak P.S.A. ma być osobą prawną, wówczas zastosowanie może mieć **art. 116a** Ordynacji podatkowej.
Możliwość założenia spółki w tradycyjny sposób i w trybie S24	TAK	NIE. Do powstania spółki akcyjnej wymagane jest spisanie	TAK

		u rejenta statutu spółki.	

Źródło: Opracowanie na podstawie: Gazeta Podatkowa nr 59 (1516) z dnia 23.07.2018

Podobieństwa i różnice w funkcjonowaniu spółki z o.o. i spółki akcyjnej.

W trakcie prowadzenia działalności gospodarczej w formie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością często zdarza się, iż konieczne jest pozyskanie dodatkowego kapitału albo (z uwagi na coraz większe zobowiązania) ograniczenie odpowiedzialności członków zarządu. Dodatkowo, jeśli pomysł na rozwój spółki i na pozyskanie kapitału wiąże się z możliwością wprowadzenia przedsiębiorstwa na giełdę papierów wartościowych, konieczne będzie przekształcenie spółki z o.o. w spółkę akcyjną.

Jedną z zalet spółki akcyjnej w porównaniu ze spółką z o.o. jest istotne ograniczenie odpowiedzialności członków zarządu spółki akcyjnej za zobowiązania spółki. Przepisy Kodeksu spółek handlowych regulujące odpowiedzialność członków zarządu spółki akcyjnej nie przewidują bowiem rozwiązania analogicznego do przyjętego w art. 299 KSH, w świetle, którego członkowie zarządu spółki z o.o. ponoszą odpowiedzialność za zobowiązania spółki jeśli egzekucja przeciwko spółce okaże się bezskuteczna. Powyższa różnica między zakresem odpowiedzialności członków zarządu w spółce z o.o. i w spółce akcyjnej leży niejednokrotnie u podstaw decyzji o przekształceniu spółki z o.o. w spółkę akcyjną.[73]

8.9. Przekształcenie spółki z o.o. w spółkę akcyjną

W cytowanej publikacji przedstawione są m.in. warunki wstępne przekształcenia.

„Podejmując decyzję o przekształceniu spółki z o.o. w spółkę akcyjną trzeba pamiętać o kilku przesłankach, które warunkują możliwość takiego przekształcenia:

- kapitał zakładowy spółki z o.o. musi być dostosowany do minimalnych wymogów kapitału zakładowego w spółce akcyjnej. Oznacza to, że kapitał

[73] Przekształcenie spółki z o.o. w spółkę akcyjną, https://mojafirma.infor.pl/spolki/spolki/spolka-zoo/309216,Przeksztalcenie-spolki-z-oo-w-spolke-akcyjna.html , publikacja na stronie Infor Biznes, dostęp: 04.12.2020

zakładowy przekształconej spółki akcyjnej nie może nadto zostać określony na poziomie niższym niż kapitał zakładowy przekształcanej spółki z o.o.,

- kolejny warunek, który musi być spełniony, to konieczność zatwierdzenia sprawozdań finansowych spółki co najmniej za dwa ostatnie lata obrotowe. Jeśli natomiast przekształcana spółka z o.o. prowadziła działalność przez okres krótszy niż dwa lata, wówczas zatwierdzone winno być sprawozdanie finansowe obejmujące cały okres działalności spółki nie objęty rocznym sprawozdaniem finansowym (warto podkreślić, że ustawodawca nie wprowadził żadnego minimalnego okresu funkcjonowania spółki – przekształceniu może zatem podlegać spółka z o.o., która działa zaledwie kilka dni),
- spółka z o.o. (jak zostało już wskazane na wstępie) nie może znajdować się w upadłości jak również w likwidacji, jeśli rozpoczęła już podział majątku.

Skutki przekształcenia

Dzień, w którym sąd rejestrowy (KRS) dokonuje wpisu przekształconej spółki akcyjnej do rejestru jest dniem przekształcenia. Z dniem przekształcenia przekształcana spółka z ograniczoną odpowiedzialnością staje się przekształconą spółką akcyjną.

Spółce przekształconej przysługują wszystkie prawa i obowiązki spółki przekształcanej. Skutek następuje z mocy samego prawa, na podstawie ustawy. Spółka nie musi uzyskiwać na to jakiegokolwiek przyzwolenia od swoich kontrahentów, z którymi pozostaje w stosunkach gospodarczych.

Po przekształceniu Spółka Akcyjna pozostaje podmiotem w szczególności zezwoleń, koncesji oraz ulg, które zostały przyznane spółce z o.o. przed jej przekształceniem, chyba że ustawa lub decyzja o udzieleniu zezwolenia, koncesji albo ulgi stanowi inaczej. Wspólnicy spółki z o.o. uczestniczący w przekształceniu stają się z dniem przekształcenia akcjonariuszami spółki przekształconej.

Warto również pamiętać, że w przypadku, gdy zmiana brzmienia firmy dokonywana w związku z przekształceniem nie polega tylko na zmianie dodatkowego oznaczenia wskazującego na charakter spółki, wówczas przekształcona spółka

akcyjna ma obowiązek podawania w nawiasie dawnej firmy obok nowej firmy z dodaniem wyrazu „dawniej", przez okres co najmniej roku od dnia przekształcenia."[74]

Przekształcenie spółki z.o.o. w spółkę akcyjną jest również możliwa do uwzględnienia w przyszłej działalności spółki zarządzającej lotniskiem w Białymstoku.

9. Analiza i oceny ryzyka prawno-podatkowego związanego z dokonywaniem rozliczeń finansowych w wybranym modelu, w tym podatku VAT (4e).

9.1. Odpowiedzialność dzierżawcy za podatek od nieruchomości

Niniejszy artykuł opracowano m.in. na podstawie publikacji pt. „Odpowiedzialność dzierżawcy za podatek od nieruchomości" opublikowany na portalu Infor Księgowość Firm [75]. Według tej publikacji „podatnikami podatku od nieruchomości są m. in. osoby fizyczne, osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej będące właścicielami nieruchomości. Okoliczności tej nie zmienia nawet zawarcie umowy dzierżawy, w której strony zgodnie przeniosą obowiązek zapłaty podatku na dzierżawcę.

Umowa taka nie wywiera żadnych skutków prawnych w zakresie obowiązków podatkowych, a właściciel nawet pomimo ewentualnego uiszczenia podatku przez dzierżawcę, w dalszym ciągu zobowiązany jest do jego zapłaty. Warto również pamiętać, iż wydzierżawiający, który nie prowadzi działalności gospodarczej, zobowiązany jest opłacać podatek od nieruchomości za wydzierżawianą nieruchomość z zastosowaniem wyższej stawki podatkowej, gdy dzierżawcą jest przedsiębiorca. Jednak ta reguła nie ma zastosowania do dzierżawy nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego. Osoba biorąca w dzierżawę od Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego nieruchomość (np. gminy), niezależnie od postanowień umowy, zobowiązana jest do zapłaty podatku od nieruchomości.

[74] Przekształcenie spółki z o.o. w spółkę akcyjną, https://mojafirma.infor.pl/spolki/spolki/spolka-zoo/309216,Przeksztalcenie-spolki-z-oo-w-spolke-akcyjna.html , publikacja na stronie Infor Biznes, dostęp: 04.12.2020

[75] Odpowiedzialność dzierżawcy za podatek od nieruchomości, https://ksiegowosc.infor.pl/podatki/podatki-osobiste/podatki-i-oplaty-lokalne/750271,Odpowiedzialnosc-dzierzawcy-za-podatek-od-nieruchomosci.html , dostęp 04.12.2020.

Dla oceny podatkowych skutków umowy dzierżawy zawartej z gminą decydujące znaczenia ma treść art. 3 ust. 1 pkt 4 lit a) ustawy o podatkach i opłatach lokalnych zgodnie z którym podatnikami podatku od nieruchomości są osoby fizyczne, osoby prawne, jednostki organizacyjne, w tym spółki nieposiadające osobowości prawnej, będące posiadaczami nieruchomości lub ich części albo obiektów budowlanych lub ich części, stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, jeżeli posiadanie wynika z umowy zawartej z właścicielem, Agencją Własności Rolnej Skarbu Państwa lub z innego tytułu prawnego, z wyjątkiem posiadania przez osoby fizyczne lokali mieszkalnych niestanowiących odrębnych nieruchomości.

Kluczowe dla zrozumienia istoty problemu jest ustalenie zakresu pojęcia „posiadacz" nieruchomości. Powyższe należy ustalić w oparciu o treść art. 336 Kodeksu cywilnego zgodnie z którym posiadaczem rzeczy jest zarówno ten, kto nią faktycznie włada jak właściciel (posiadacz samoistny), jak i ten, kto nią faktycznie włada jak użytkownik, zastawnik, najemca, dzierżawca lub mający inne prawo, z którym łączy się określone władztwo nad cudzą rzeczą (posiadacz zależny).

Nie budzi więc wątpliwości, że dzierżawca jest posiadaczem zależnym nieruchomości. O ile w przypadku umowy dzierżawy zawartej z osobami fizycznymi, osobami prawnymi lub jednostkami organizacyjnymi nieposiadającymi osobowości prawnej posiadanie zależnie nie stanowi tytułu prawnego do objęcia podatkiem od nieruchomości, bowiem obowiązek ten ciąży na właścicielu lub posiadaczu samoistnym nieruchomości, o tyle w przypadku umowy ze Skarbem Państwa lub jednostką samorządu terytorialnego jest inaczej. W przypadku umowy dzierżawy zawartej ze Skarbem Państwa lub jednostką samorządu terytorialnego (np. gminą) posiadanie zależne stanowi tytuł prawny do objęcia podatkiem od nieruchomości. Wynika to z tego, że przepis art. 3 ust. 1 pkt 4 lit a) ustawy o podatkach i opłatach lokalnych posługuje się pojęciem „posiadania", a więc dotyczy zarówno posiadania samoistnego jak i zależnego.

Tak więc zawarcie umowy dzierżawy z gminą stanowi tytuł prawny do objęcia dzierżawcy podatkiem od nieruchomości.

Do zastosowania przedmiotowego przepisu niezbędne jest jeszcze aby „posiadanie wynikało z umowy zawartej z właścicielem". Za taką umowę należy uznać każdy dwustronny stosunek obligacyjny przenoszący posiadanie danego przedmiotu

– podlegającego opodatkowaniu – z właściciela na inny podmiot np. umowa dzierżawy."[76]

9.2. Stan faktyczny (założenia)

Rozdział opracowany został m.in. na podstawie załączonej, będącej integralną częścią opinii pt. „Opodatkowanie VAT transferu lotniska do spółki celowej".[77]

– Miasto jest właścicielem nieruchomości, na której zlokalizowane jest Lotnisko, w postaci działki gruntu położonej w Białymstoku, przy ul. Dywizjonu 303 o numerze 1/27, obręb 22, o powierzchni 104,5493 ha (dalej: Nieruchomość);

– Nieruchomość została nieodpłatnie przekazana Miastu przez Wojsko Polskie;

– Nieruchomość jest obecnie przedmiotem dzierżawy na podstawie umowy zawartej pomiędzy Miastem a Aeroklubem Polskim w 2010 r. (kilkukrotnie aneksowanej);

– Miasto obciąża Aeroklub Polski czynszem dzierżawnym przy pomocy faktur z naliczonym podatkiem VAT, stąd przyjęto założenie, że Nieruchomość jest wykorzystywana do wykonywania czynności opodatkowanych VAT;

– w latach 2017-2019 Miasto przeprowadziło inwestycję na Lotnisku polegającą na budowie pasa startowego oraz na ogrodzeniu lotniska;

– pas startowy został przyjęty do użytkowania w dniu 31.10.2019 r., natomiast ogrodzenie przyjęto do użytkowania 30.04.2018 r.;

–z tytułu wydatków związanych z budową pasa startowego oraz ogrodzenia Miasto poniosło koszt podatku VAT w kwocie 8.532.864,57 PLN, z czego 7.997.691,42 PLN zostało przez Miasto odliczone w deklaracjach VAT;

– przedłożone przez Miasto dokumenty wskazują na to, że Miasto nie odliczyło części VAT od wydatków dotyczących budowy pasa startowego;

– na Nieruchomości znajdują się budynki i budowle, które nie zostały wybudowane (wytworzone) przez Miasto (dalej: Budynki i Budowle pozostałe);

– przynajmniej część z tych Budynków i Budowli pozostałych widnieje w ewidencji środków trwałych Aeroklubu Polskiego (na podstawie protokołu przekazania przez Wojsko Polskie);

[76] Odpowiedzialność dzierżawcy za podatek od nieruchomości, https://ksiegowosc.infor.pl/podatki/podatki-osobiste/podatki-i-oplaty-lokalne/750271,Odpowiedzialnosc-dzierzawcy-za-podatek-od-nieruchomosci.html , dostęp 04.12.2020.

[77] Opodatkowanie VAT transferu lotniska do spółki celowej-Opinia podatkowa Białystok, JKDP Kancelaria Doradztwa Podatkowego Jerzy Kuprianowicz, 28.09.2020 r.

– Aeroklub Polski nie dokonywał nakładów modernizacyjnych na Budynkach i Budowlach pozostałych znajdujących się na Nieruchomości;
– Spółka zamierza wykorzystywać Lotnisko do wykonywania czynności opodatkowanych VAT (niezwolnionych);
– Spółka będzie podmiotem autonomicznym względem Miasta, tj. będzie realizować działalność gospodarczą w sposób samodzielny, tj. w szczególności: Miasto nie będzie jedynym klientem Spółki, usługi świadczone przez Spółkę na rzecz podmiotów trzecich nie będą miały marginalnego znaczenia, umowa Spółki czy też inna umowa zawarta przez Miasto oraz Spółkę nie będzie uprawniała Miasta do dawania wytycznych Spółce.

Docelowo Lotnisko ma być zarządzane przez nowo powołaną Spółkę. Rozważane jest wykorzystywanie Lotniska przez Spółkę na podstawie:
– prawa własności po przetransferowaniu prawa własności Nieruchomości z Miasta na Spółkę w drodze aportu Nieruchomości do Spółki w zamian z udziały Spółki wydane na rzecz Miasta (dalej: Aport) lub
– umowy dzierżawy Nieruchomości zawartej pomiędzy Miastem a Spółką (dalej: Umowa dzierżawy).

9.3. Zasady opodatkowania VAT nieruchomości zabudowanych

Zasady opodatkowania VAT nieruchomości zabudowanych:
– aport nieruchomości do spółki z o.o. w zamian za udziały spółki spełnia definicję dostawy towarów w rozumieniu ustawy o VAT, a więc czynności podlegającej opodatkowaniu VAT;
– sposób opodatkowania VAT dostawy budynku/budowli determinuje sposób opodatkowania VAT dostawy nieruchomości gruntowej (grunt dzieli los podatkowy budynku/budowli);
– przepisy regulujące zasady opodatkowania VAT dostaw budynków i niejednoznaczne, budowli są skomplikowane i – dodatkowe ryzyko związane jest z potencjalnym potraktowaniem nieruchomości zabudowanej jako przedsiębiorstwa bądź jego zorganizowanej części (dalej: ZORG), co wynika z faktu, iż dostawa przedsiębiorstwa bądź ZORG nie podlega opodatkowaniu VAT;
– w przypadku jednak, gdy dostawa nieruchomości nie stanowi dostawy przedsiębiorstwa lub ZORG, dostawa ta może:

- być opodatkowana VAT (23% stawka VAT w odniesieniu do nieruchomości niemieszkalnych),
- być zwolniona z VAT (uwaga: w przypadku zwolnienia dostawy nieruchomości z VAT - potencjalna konieczność dokonania korekty VAT odliczonego przy nabyciu/wybudowaniu budynku/budowli),

– w dużym uproszczeniu można powiedzieć, że dostawa budynków/budowli „nowych" (do 2 lat od pierwszego zasiedlenia) jest opodatkowana VAT,

– zwolnienie z VAT znajduje zastosowanie jeśli:

- do dostawy dochodzi po upływie 2 lat od pierwszego zasiedlenia budynku/budowli lub,
- w stosunku do tych obiektów dokonującemu dostawy nie przysługiwało prawo do odliczenia VAT.

–pierwszym zasiedleniem (dalej: PZ) w rozumieniu ustawy o VAT jest oddanie do użytkowania pierwszemu nabywcy lub użytkownikowi lub rozpoczęcie użytkowania na potrzeby własne budynków, budowli lub ich części, po ich:

- wybudowaniu lub,
- ulepszeniu, jeżeli wydatki poniesione na ulepszenie, w rozumieniu przepisów o podatku dochodowym, stanowiły co najmniej 30% wartości początkowej.

9.4. Aport lotniska do spółki celowej

Przedstawione powyżej kryteria należy ocenić odrębnie w odniesieniu do każdego z budynków/budowli znajdujących się na Nieruchomości, niezależnie od tego kto wybudował te obiekty.

Konsekwencje w podatku VAT Aportu, w zależności od tego, czy Lotnisko zostanie potraktowane jako ZORG bądź nieruchomość zabudowana, zostały przedstawione na kolejnych stronach.

Aport lotniska do spółki celowej

Przedmiot dostawy	Podlega opodatko-waniu VAT?	Zwolniona z VAT?	Obowiązek korekty VAT naliczonego przez Miasto?	Uwagi
Lotnisko jako ZORG	NIE	n/d	NIE	Sukcesja praw i obowiązków w VAT na Spółkę
Dostawa budowli w postaci pasa startowego	TAK	NIE	NIE	Przy założeniu, że dostawa < 2 lat od PZ
Dostawa budowli w postaci ogrodzenia	TAK	TAK*	TAK*	Dostawa po 2 latach od PZ

Źródło: opracowanie na bazie opinii prawnej dotycząca opodatkowania VAT transferu lotniska do spółki celowej opracowana przez JKDP Kancelaria Doradztwa Podatkowego.

* możliwość uniknięcia zwolnienia poprzez złożenie przez Miasto oraz Spółkę zgodnego oświadczenia o rezygnacji ze zwolnienia i wybrania opcji opodatkowania VAT

Aport lotniska do spółki celowej

Przedmiot dostawy	Podlega opodatko-waniu VAT?	Zwolniona z VAT?	Obowiązek korekty VAT naliczonego przez Miasto?	Uwagi
Budynki i Budowle pozostałe	TAK	TAK*	TAK*	- Dostawa po 2 latach od PZ - Miastu nie przysługiwało prawo do odliczenia VAT przy nabyciu

Źródło: opracowanie na bazie opinii prawnej dotycząca opodatkowania VAT transferu lotniska do spółki celowej opracowana przez JKDP Kancelaria Doradztwa Podatkowego.

* możliwość uniknięcia zwolnienia poprzez złożenie przez Miasto oraz Spółkę zgodnego oświadczenia o rezygnacji ze zwolnienia i wybrania opcji opodatkowania VAT

Uwaga: do rozważenia ewentualny obowiązek zapłaty PCC przez Spółkę z tytułu zmiany umowy Spółki w związku z dokonanym aportem.

Na potrzeby opracowania przyjęto założenie, że Lotnisko nie jest wyodrębnione w majątku Miasta pod względem organizacyjnym, finansowym czy też funkcjonalnym, tj. w sposób umożliwiający Lotnisku samodzielne wykonywanie zadań gospodarczych (jak niezależne przedsiębiorstwo), w związku z czym dostawa Lotniska nie powinna być traktowana jako dostawa ZORG wyłączona z opodatkowania VAT

Tym samym, Aport Lotniska powinien zostać potraktowany jako dostawa nieruchomości podlegająca opodatkowaniu VAT (opodatkowana bądź zwolniona z VAT)

Wątpliwości związane ze sposobem opodatkowania VAT Aportu:
– ustalenie podstawy opodatkowania VAT w przypadku, gdy wynagrodzeniem są udziały Spółki (rozbieżne stanowiska organów podatkowych), ryzyko w postaci:

- zaniżenia podstawy opodatkowania VAT – zaległość w VAT po stronie Miasta,
- zawyżenia podstawy opodatkowania VAT – zaległość w VAT po stronie Spółki.

Wątpliwości związane ze sposobem opodatkowania VAT Aportu:
– ryzyko uznania przez organ podatkowy, że brak było dostawy w rozumieniu ustawy o VAT w odniesieniu do Budynków i Budowli pozostałych, skoro bowiem Miasto nie dokonało wybudowania tych obiektów, nie mogło ich przetransferować do Spółki,
– ryzyko w postaci braku prawa do odliczenia VAT przez Spółkę.

Możliwość zminimalizowania ryzyka podatkowego poprzez potwierdzenie konsekwencji w VAT Aportu w drodze wystąpienia przez Miasto oraz Spółkę do Dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej ze wspólnym wnioskiem o wydanie indywidualnej interpretacji prawa podatkowego.

9.5. Dzierżawa Lotniska przez Miasto na rzecz Spółki

Dzierżawa Lotniska przez Miasto na rzecz Spółki opodatkowana VAT (prawo do odliczenia VAT z tego tytułu przez Spółkę).

Zasadniczo, bez negatywnego wpływu na prawo do odliczenia VAT przez Miasto z tytułu poniesionych nakładów na budowę pasa startowego oraz ogrodzenia Lotniska.

Prawo do odliczenia VAT przez Spółkę z tytułu budowy terminala lotniczego na Nieruchomości należącej do Miasta.

Konieczność dzierżawy Lotniska przez Miasto na rzecz Spółki na warunkach rynkowych (podmioty powiązane) - w przypadku rażąco niskiego czynszu ryzyko uznania umowy dzierżawy za czynność o charakterze sztucznym mającą na celu obejście prawa podatkowego w celu zachowania prawa do odliczenia VAT przez Miasto z tytułu wydatków poniesionych na budowę pasa startowego oraz ogrodzenia.

9.6. Analiza sposobów finansowania Spółki przez Miasto w kontekście VAT

Analiza sposobów finansowania Spółki przez Miasto w kontekście VAT

–zakup przez Miasto usług od Spółki (np. usług marketingowych),

– podwyższanie kapitału zakładowego Spółki.

Powyższe sposoby finansowania pozostaną bez negatywnego wpływu na:

– zachowanie prawa do odliczenia VAT przez Miasto z tytułu budowy pasa startowego oraz ogrodzenia,

–prawo do odliczania VAT przez Spółkę z tytułu bieżących oraz inwestycyjnych wydatków związanych z prowadzeniem Lotniska.

Z uwagi na:

– dużą kwotę ewentualnego ryzyka VAT z tytułu Aportu (duża wartość transakcji),

– wątpliwości związane ze sposobem ustalenia podstawy opodatkowania VAT oraz objęcia opodatkowaniem VAT Budynków i Budowli pozostałych w przypadku Aportu,

– konieczność sfinansowania kwoty VAT należnego w przypadku zapłaty udziałami (Aport),

rekomendowane jest zastosowanie opcji polegającej na odpłatnym wydzierżawieniu Lotniska przez Miasto na rzecz Spółki.

W przypadku podjęcia decyzji o dokonaniu Aportu, zalecamy potwierdzenie konsekwencji w VAT tej czynności w drodze wniosku o interpretację prawa podatkowego przez Krajową Informację Skarbową (KIS). Uzyskanie przez Gminę interpretacji podatkowej pozwoli zminimalizować ryzyko zwrotu odliczonego podatku VAT w przypadku sporządzenia wniosku do KIS z uwzględnieniem opisu stanu faktycznego i zamierzeń Gminy w zakresie wykorzystania infrastruktury lotniskowej oraz kwestii przyszłego zarządzania lotniskiem (w zależności od przyjętego modelu). Zmiana stanu faktycznego, sposobu lub zamiaru wykorzystania może wywierać określone skutki w zakresie prawidłowości rozliczenia podatku VAT.

9.7. Podstawa prawna

Art. 2 pkt 14 ustawy o VAT: „Ilekroć w ustawie o VAT mowa jest o pierwszym zasiedleniu – rozumie się przez to oddanie do użytkowania pierwszemu nabywcy lub użytkownikowi lub rozpoczęcie użytkowania na potrzeby własne budynków, budowli lub ich części, po ich:

a) wybudowaniu lub

b) ulepszeniu, jeżeli wydatki poniesione na ulepszenie, w rozumieniu przepisów

o podatku dochodowym, stanowiły co najmniej 30% wartości początkowej”.

Art. 6 pkt 1 ustawy o VAT: „Przepisów ustawy o VAT nie stosuje się do transakcji zbycia przedsiębiorstwa lub zorganizowanej części przedsiębiorstwa”.

Art. 2 pkt 27e ustawy o VAT: „Ilekroć w ustawie o VAT jest mowa o zorganizowanej części przedsiębiorstwa - rozumie się przez to organizacyjnie i finansowo wyodrębniony w istniejącym przedsiębiorstwie zespół składników materialnych i niematerialnych, w tym zobowiązania, przeznaczonych do realizacji określonych zadań gospodarczych, który zarazem mógłby stanowić niezależne przedsiębiorstwo samodzielnie realizujące te zadania”.

Art. 7 ust. 1 ustawy o VAT: „Przez dostawę towarów, o której mowa w art. 5 ust. 1 pkt 1, rozumie się przeniesienie prawa do rozporządzania towarami jak właściciel”.

Art. 29a ust. 1 ustawy o VAT: „Podstawą opodatkowania, z zastrzeżeniem ust. 2, 3 i 5, art. 30a-30c, art. 32, art. 119 oraz art. 120 ust. 4 i 5, jest wszystko, co stanowi zapłatę, którą dokonujący dostawy towarów lub usługodawca otrzymał lub ma otrzymać z tytułu sprzedaży od nabywcy, usługobiorcy lub osoby trzeciej, włącznie z otrzymanymi dotacjami, subwencjami i innymi dopłatami o podobnym charakterze mającymi bezpośredni wpływ na cenę towarów dostarczanych lub usług świadczonych przez podatnika".

Art. 29a ust.6 pkt 1 ustawy o VAT: „Podstawa opodatkowania obejmuje: podatki, cła, opłaty i inne należności o podobnym charakterze, z wyjątkiem kwoty podatku".

Art. 43 ust. 1 pkt 10 ustawy o VAT: „Zwalnia się od podatku dostawę budynków, budowli lub ich części, z wyjątkiem gdy:

a) dostawa jest dokonywana w ramach pierwszego zasiedlenia lub przed nim, b) pomiędzy pierwszym zasiedleniem a dostawą budynku, budowli lub ich części upłynął okres krótszy niż 2 lata".

Art. 43 ust. 1 pkt 11 ustawy o VAT: „Zwalnia się od podatku dostawę budynków, budowli lub ich części nieobjętą zwolnieniem, o którym mowa w pkt 10, pod warunkiem że:

a) w stosunku do tych obiektów nie przysługiwało dokonującemu ich dostawy prawo do obniżenia kwoty podatku należnego o kwotę podatku naliczonego,
b) dokonujący ich dostawy nie ponosił wydatków na ich ulepszenie, w stosunku do których miał prawo do obniżenia kwoty podatku należnego o kwotę podatku naliczonego, a jeżeli ponosił takie wydatki, to były one niższe niż 30% wartości początkowej tych obiektów".

Art. 43 ust. 10 ustawy o VAT: „Podatnik może zrezygnować ze zwolnienia od podatku, o którym mowa w ust. 1 pkt 10, i wybrać opodatkowanie dostawy budynków, budowli lub ich części, pod warunkiem że dokonujący dostawy i nabywca budynku, budowli lub ich części:
1) są zarejestrowani jako podatnicy VAT czynni;

2) złożą, przed dniem dokonania dostawy tych obiektów właściwemu dla ich nabywcy naczelnikowi urzędu skarbowego, zgodne oświadczenie, że wybierają opodatkowanie dostawy budynku, budowli lub ich części".

Art. 43 ust. 11 ustawy o VAT: „Oświadczenie, o którym mowa w ust. 10 pkt 2, musi również zawierać:

- imiona i nazwiska lub nazwę, adresy oraz numery identyfikacji podatkowej dokonującego dostawy oraz nabywcy;
- planowaną datę zawarcia umowy dostawy budynku, budowli lub ich części;
- adres budynku, budowli lub ich części."

10. Sposób finansowania wybranego modelu, w tym wskazanie źródła środków, z których możliwe będzie finansowanie funkcjonowania (4f).

10.1. Determinanty finansowania wydatków inwestycyjnych jednostek sektora finansów publicznych

„Jednostka samorządu terytorialnego, która chce realizować zadania inwestycyjne, stanowiące szczególną sferę jej aktywności, musi zwrócić uwagę na to, w jakim stopniu przyczynią się one do rozwoju lokalnego. Ze względu na istotność i rangę inwestycji realizowanych w JST w odniesieniu do inwestycji rozumianych w szerszym znaczeniu decydują między innymi następujące cechy:

- dobrze zaplanowane i zorganizowane inwestycje infrastrukturalne dają asumpt do kolejnych inwestycji,
- korzystne i opłacane inwestycje finansowe przez gminę dają pracę lokalnym firmom, można zatem powiedzieć, że tworzą koniunkturę m.in. na rynku usług budowlanych,
- opłacane inwestycje są najskuteczniejszą metodą zapobiegania bezrobociu, stąd też taka spirala inwestycyjna zazwyczaj tworzy lokalny rynek pracy,
- inwestycje infrastrukturalne i inne inwestycje, np. komunalne, podnoszą trwale standard życia mieszkańców gminy; powstaje coś, z czego przez długie lata mieszkańcy będą korzystać – wodociągi, kanalizacja, drogi itp.,

- bez przeprowadzenia pewnych i konkretnych inwestycji rozwój niektórych dziedzin działalności gospodarczej nie jest możliwy; brak takich inwestycji stanowi niebezpieczną barierę rozwoju gospodarczego,
- brak niezbędnych i opłacalnych inwestycji w dziedzinie ochrony środowiska jest barierą rozwoju zrównoważonego i może na trwałe pogorszyć jakość życia mieszkańców danego regionu,
- brak w danej gminie konkretnych inwestycji w niektórych dziedzinach (np. w budownictwie mieszkaniowym) może spowodować, że nie będą zaspokajane podstawowe potrzeby jej mieszkańców, co wywoła niezadowolenie.

Niewątpliwie w każdej jednostce samorządu terytorialnego duże znaczenie mają inwestycje infrastrukturalne, których ewentualny brak mógłby stać się przyczyną spowolnienia bądź zahamowania rozwoju gospodarczego, pogorszenia koniunktury podmiotów gospodarczych na terenie jednostki samorządowej lub stać się przeszkodą dla rozpoczęcia ewentualnych kolejnych inwestycji.

Każde podjęcie decyzji przez samorządy o skorzystaniu z obcych źródeł finansowania powinno zostać poprzedzone szczegółową i wyczerpującą analizą ekonomiczną, mającą na celu określenie kryteriów i cech źródła finansowania, a to z kolei powinno umożliwiać skoordynowanie ich z charakterem i specyfiką zadania inwestycyjnego.

W literaturze przedmiotu wskazuje się wiele zróżnicowanych czynników, które najczęściej bierze się pod uwagę przy dokonaniu wyboru przez JST właściwego źródła finansowania wydatków inwestycyjnych. Do głównych determinant należą: cechy instrumentu zwrotnego, rodzaj ryzyka związanego z wykorzystaniem instrumentu zwrotnego i uzasadnienie celowości podjętej decyzji o zadłużeniu się JST, efektywność wybranego instrumentu zwrotnego finansowania i skuteczność wybranego instrumentu zwrotnego finansowania.

Kluczowym czynnikiem decydującym o dopasowaniu źródła finansowania do przedmiotu finansowania jest właściwa identyfikacja uwarunkowań wewnętrznych (po stronie JST) i zewnętrznych (po stronie źródła finansowania) oraz wzajemne ich dopasowanie z uwzględnieniem kryterium najwyższego w danych warunkach stopnia adekwatności. O szansach i ostatecznym wyborze obcego źródła finansowania decydują czynniki prawne, ekonomiczne i formalno-organizacyjne.

Determinanty wyboru źródła finansowania zewnętrznego, obcego wydatków inwestycyjnych gmin.

Rodzaj czynnika	Komponenty
Czynniki prawne	– limity zadłużenia obowiązujące dla jednostek sektora finansów publicznych (ustawa o finansach publicznych) – wpływ na limity zadłużenia (instrument zwrotny ujęty w katalogu tytułów dłużnych uwzględniających w limicie zadłużenia) lub z niego wyłączony – tryb wyboru instytucji finansującej (z zastosowaniem lub wyłączeniem przepisów ustawy o prawie zamówień publicznych) – podlegające regulacji prawnej parametry instrumentu zwrotnego (kapitalizacja odsetek, dyskonto, wartość nominalna zobowiązań)
Czynniki ekonomiczne	– koszt finansowy (bezpośredni i pośredni) związany z danymi instrumentami – okres finansowania – formy wypłaty i spłaty zobowiązania – konstrukcja i mechanizm działania zewnętrznego, obcego źródła finansowania – elastyczność instrumentu zwrotnego – dostępność instrumenty zwrotnego – wydajność instrumentu zwrotnego – zastępowalność źródła finansowania
Czynniki formalno-organizacyjne	– procedura pozyskania danego zewnętrznego, obcego źródła finansowania – rodzaj dokumentów wymaganych w związku z pozyskaniem danego instrumentu zwrotnego – poziom wiedzy i doświadczenia decydentów wymagany w związku z pozyskaniem i wykorzystaniem danego źródła finansowania – potrzeba wyodrębnienia osoby/komórki w związku z pozyskiwaniem i obsługą instrumentu zwrotnego

Źródło: Zeszyty Naukowe nr 10 Polskie Towarzystwo Ekonomiczne Magdalena Zioło Uniwersytet Szczeciński Kraków 2011 Zewnętrzne, obce źródła finansowania wydatków inwestycyjnych gmin i determinanty ich doboru.[78]

Oprócz determinantów zewnętrznych mówiących o wyborze instrumentów zwrotnego finansowania występują również czynniki wewnętrzne. Należą do nich głównie mechanizmy zwyczajowe dotyczące obawy przed nowymi rozwiązaniami w zakresie poszukiwania źródeł finansowania czy też niechęć do finansowania zwrotnego. Decydujący wpływ wywiera również czynnik zmian politycznych w organach władzy i zmiany dokonywane w budżecie JST wynikające z uregulowań prawnych, rodzące konkretne skutki finansowe, np. w postaci powstania deficytu budżetowego planowanego lub bieżącego.

[78] M. Zioło, Zeszyty Naukowe nr 10 Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Uniwersytet Szczeciński Kraków 2011 Zewnętrzne, obce źródła finansowania wydatków inwestycyjnych gmin i determinanty ich doboru.

Jednostki samorządu terytorialnego mają osobowość prawną, co daje im możliwość zaciągania zobowiązań krótko i długoterminowych. Zgodnie z ustawami o samorządzie gminnym, powiatowym i województwach do wyłącznej właściwości organów stanowiących JST, którymi są odpowiednio rada gminy, rada powiatu, sejmik województwa, należy między innymi:

- zaciąganie długoterminowych pożyczek i kredytów,
- emitowanie obligacji i określenie zasad ich zbywania, nabywania wykupu przez organ wykonawczy JST,
- ustalenie w uchwale budżetowej maksymalnej wysokości pożyczek krótkoterminowych zaciąganych przez organ wykonawczy – zarząd JST (w gminie –wójt, burmistrz, prezydent miasta; w powiecie – zarząd powiatu; w województwie samorządowym – zarząd województwa) w roku budżetowym w wybranych przez niego bankach,
- określenie wysokości sumy, do której organ wykonawczy JST może samodzielnie zaciągać zobowiązania,
- określenie w uchwale budżetowej maksymalnej wysokości pożyczek i poręczeń udzielanych przez zarząd JST w danym roku budżetowym,
- określenie zobowiązań w zakresie podejmowania inwestycji i remontów o wartości przekraczającej granicę ustalaną corocznie przez organ stanowiący.

Zarówno kredytobiorcy, jak i pożyczkodawcy uważają JST za atrakcyjnych partnerów, ponieważ charakteryzują się dużymi potrzebami pożyczkowymi w zakresie realizacji zadań o charakterze społecznym i komercyjnym, ale też ze względu na niskie ryzyko, gdyż JST cechują się wysokim poziomem wiarygodności, co wynika z następujących cech:

- działalność samorządów ma charakter niekomercyjny,
- większość dochodów i wydatków samorządów jest uzależniona od aktualnych uregulowań prawnych i od podmiotu nadrzędnego,
- nie można ogłosić upadłości JST, jak również podmiotu przez nią prowadzonego,
- gospodarka finansowa JST jest jawna i realizowana w ramach rocznych budżetów,

- dochody JST są uzależnione od kondycji głównych podmiotów gospodarczych działających na terenie jednostki,
- wydatki JST są uzależnione od kondycji obiektów użyteczności publicznej działających na jej terenie i od stanu infrastruktury (majątku jednostki),
- dochody i wydatki JST są w większości stabilne (sztywne) i cykliczne, co z jednej strony ułatwia szacowanie przyszłych przepływów pieniężnych, a z drugiej utrudnia elastyczne zarządzanie jednostką.

Finansowanie zadań kredytem bankowym czy też obligacjami komunalnymi jest stosowane wtedy, gdy nie ma możliwości pozyskania brakujących środków z tańszych, dotowanych źródeł – w formie dotacji, pożyczki lub kredytu. Efektem korzystania z kredytów lub pożyczek jest powstanie zadłużenia. Ograniczenie w zakresie jego poziomu określa ustawa o finansach publicznych. Art. 243 określa nową normę regulującą limitowanie zadłużenia samorządu terytorialnego – Indywidualny Wskaźnik Zadłużenia (IWZ), który jest oparty na zindywidualizowanym podejściu do obliczania dopuszczalnego poziomu zadłużenia samorządów. Zaletą tego wskaźnika jest elastyczność, która przejawia się w uwzględnianiu zróżnicowanego potencjału dochodowego samorządów.

Porównując dwie najczęściej wykorzystywane formy finansowania inwestycji – kredyt i obligacje – można powiedzieć, iż kredyty są uważane za bardzo dobre źródło zdobywania środków finansowych na realizację inwestycji, zwłaszcza tych, które przekraczają jeden rok. Najczęściej są one wykorzystywane na inwestycje w komunalnej infrastrukturze technicznej i inwestycje proekologiczne. Samorządy szukają głównie niskooprocentowanych kredytów długoterminowych w celu sfinansowania przedsięwzięć mieszczących się w ramach różnych programów pomocy dla JST, przygotowanych przez Unię Europejską, oraz inwestycji proekologicznych. Rynek ofert kredytowych i pożyczkowych jest bardzo bogaty.

Drugie z najczęściej wykorzystywanych źródeł finansowania inwestycji samorządowych – obligacje komunalne – są uważane za instrument niezbędny do uzyskania zrównoważonego budżetu i zapewnienia płynności finansowej jednostek samorządowych długookresowo.

Z analizy polskiego rynku obligacji komunalnych wynika, że samorządy emitują obligacje najczęściej w ramach zadań, do których wypełnienia jednostki te zostały powołane. Obligacje są niewątpliwie atrakcyjnym sposobem pozyskiwania dodatkowych środków finansowych na realizację własnych inwestycji. Tak jak w każdym przedsięwzięciu również i tu istnieją argumenty za i przeciw. Z jednej strony coraz trudniejsza sytuacja finansowa zmusza wiele JST do wykorzystywania każdej możliwości pozyskania dodatkowych źródeł dochodów, z drugiej natomiast, w porównaniu np. z kredytami bankowymi czy pożyczkami, obligacje komunalne wydają się mniej korzystne (liczne formalności prawne i techniczne związane z ich emisją, brak dostatecznego doświadczenia w realizacji takiego przedsięwzięcia i jego obsłudze), pomimo że często mają dogodniejsze warunki spłaty, a niekiedy także niższe oprocentowanie. Obligacje komunalne coraz częściej są wykorzystywane jako zabezpieczenie wkładu własnego w sytuacji występowania z projektami o środki współfinansowane przez Unię Europejską, niemniej jednak nadal w kwestii tej dominują kredyty bankowe.

Źródła finansowania w postaci emisji obligacji komunalnych są z kilku względów korzystniejsze od zaciągania zobowiązania w formie kredytów. Zalety obligacji komunalnych to m.in.:

- koszt – mniejsze koszty obsługi bankowej tj. niższe prowizje i opłaty za usługi banku,
- bezpieczeństwo – forma prawna emitowanego papieru wartościowego jest okre- ślona w ustawie z dnia 29 czerwca 1995 r. o obligacjach,
- płynność – szybkie pozyskanie znacznego kapitału, różne okresy zapadalności i możliwość rolowania emisji, tj. refinansowanie wykupu aktualnie zapadającej transzy emisji przez emisję nowej transzy,
- marketing – przez obrót na rynku pierwotnym i wtórnym emisja ma także charakter marketingowy, elastyczność – dopasowanie wielkości emisji do potrzeb kapitałowych gminy,
- elastyczność kształtowania warunków programu, możliwość oferowania dodatkowych świadczeń niefinansowych,
- korzyści niefinansowe (społeczne i polityczne), czyli możliwości zaprezentowania realizowanych projektów inwestycyjnych opinii publicznej, a zwłaszcza miesz- kańcom gminy emitenta, i zapoznania obywateli.

Niższy koszt obligacji w stosunku do kredytu wynika z niższego oprocentowa- nia i częstości spłaty odsetek. Podstawą oprocentowania obligacji jest rentowność 52-tygodniowych bonów skarbowych powiększona o marżę. W przypadku kredytu liczy się zwykle stawkę WIBOR (3-miesięczny) i dodaje do niej marżę (koszt pieniądza na rynku międzybankowym jest przeważnie wyższy od oprocentowania 52-tygo- dniowych bonów skarbowych).

Drugim z czynników przemawiających za niższym kosztem obsługi obligacji samorządowych jest to, że odsetki płaci się tu najczęściej raz do roku, podczas gdy w przypadku kredytu może to być nawet co miesiąc.

Istotną wadą kredytów i pożyczek jest możliwość żądania ustanowienia dodatkowego zabezpieczenia lub wypowiedzenia umów o kredyty lub pożyczkę i żądania natychmiastowego zwrotu środków finansowych. Zwykle warunki zastosowania tych drastycznych kroków są zawarte w umowie i samorząd je zna. Nie zawsze jednak może się skutecznie obronić przed sięgnięciem przez wierzyciela do tak gwałtow- nego sposobu odzyskania udostępnionego kapitału. Wady obligacji zdają się mieć malejące znaczenie przy wyborze instrumentów dłużnych. Potwierdza to większa dynamika wzrostu tego typu zadłużenia w samorządach niż ma to miejsce w przypadku kredytów i pożyczek.

Kredyty i obligacje należą do najczęściej wybieranych przez samorządy źródeł finansowania wydatków. Z roku na rok daje się zauważyć większe zainteresowanie kredytami i obligacjami oraz ich przeznaczeniem na realizację konkretnych zadań o charakterze inwestycyjnym. Samorządy bardzo często korzystają z tych źródeł rów- nież przy finansowaniu projektów inwestycyjnych współfinansowanych ze środków unijnych. Realizacja określonych zadań inwestycyjnych przez JST wymaga zapewnienia odpowiedniego poziomu wkładu własnego. Dzięki wykonanym inwestycjom gmina czy miasto zyska na wartości i stanie się atrakcyjna pod względem inwestycyjnym.”[79]

10.2. Mechanizm kompensaty kosztów

„Mechanizm kompensaty kosztów usługi świadczonej przez zakład budżetowy opiera się na dotacji przedmiotowej. Co do zasady, koszty usług powierzonych w

[79] Jednostki samorządu terytorialnego na rynku kapitałowym, redaktor Magdalena Rokicka, SGH 2015.

statucie zakład pokrywa z uzyskiwanych przychodów własnych. Jeśli otrzymywane opłaty od osób korzystających z usługi nie pokrywają kosztów świadczenia bądź gdy wykonywanie zadania nie wiąże się z odpłatnością od mieszkańców (np. utrzymanie czystości gminnych skwerów, parków i placów), zakład budżetowy otrzymuje z budżetu dotacje przedmiotowe (art. 24 ust. 4 w związku z art. 106 ust. 2 pkt 3 ustawy o finansach publicznych).

Dotacja z budżetu samorządu stanowi dopłatę do kosztów każdego rodzaju usługi - kalkulowaną według stawek jednostkowych. Stawki dopłaty do usług ustala rada (gminy, powiatu lub sejmik województwa) w uchwale. Na podstawie obowiązujących stawek oraz prognozowanej ilości i kosztów przyszłych usług w uchwale budżetowej rada przyznaje zakładowi dotacje przedmiotowe do poszczególnych usług, określając ich zakres i kwoty (art. 174 ust. 3 ustawy o finansach publicznych). Dopłata do kosztów usługi, jako dotacja przedmiotowa, płynie do zakładu w terminach umożliwiających pokrycie kosztów, a na koniec roku podlega rozliczeniu pod względem „ilości usług" i „poniesionych kosztów".

Wielkość dotacji przedmiotowych możliwych do otrzymania przez zakład budżetowych w roku budżetowym jest ograniczona (art. 24 ust. 6 ustawy o finansach publicznych).

Samorząd nie może udzielić dotacji powyżej limitu, co w konkretnym przypadku stanowić może uzasadnienie do wykreślenia usługi deficytowej ze statutu zakładu. Zagrożenie przekroczenia limitu może być również powodem likwidacji zakładu lub przekształcenia w inną jednostkę organizacyjną, albo do powierzenia świadczenia usługi prywatnemu przedsiębiorcy.

10.3. Spółki komunalne

Zadania z zakresu gospodarki komunalnej samorząd może realizować w formie powołanej w tym celu spółki prawa handlowego (art. 2 u.g.k.).

Samorząd jako udziałowiec lub akcjonariusz, może natomiast spółkę dokapitalizować, czyli zwiększyć jej kapitał zakładowy. Jednak środków tych spółka nie może przeznaczać na pokrycie kosztów swojej działalności bieżącej, czyli kosztów realizacji usługi komunalnej.

Dlatego, praktycznie jedynym instrumentem rekompensaty spółce samorządowej strat z tytułu świadczenia usług komunalnych może się okazać właściwe wykorzystanie przepisów o dopłatach do spółki z ograniczoną

odpowiedzialnością (art. 177-179 ustawy z 15 września 2000 r. - Kodeks spółek handlowych; dalej: k.s.h.).

10.4. Dopłaty do spółki

Akt założycielski spółki (w tym przypadku uchwała rady gminy, powiatu lub sejmiku województwa o powołaniu spółki) może (ale nie musi) przewidywać zobowiązanie się założyciela do dokonania „dopłaty" w granicach liczbowo oznaczonej wysokości w stosunku do udziału. Brak zapisu o dopłatach uniemożliwia bowiem ich dokonywanie. Dopłata nie musi być przeznaczona na żaden konkretny cel.

Samorząd może więc jako jednoosobowy udziałowiec spółki komunalnej, za pośrednictwem dopłaty, przekazać jej środki:

1) ex ante - na potrzeby pokrycia kosztów bieżących z tytułu świadczenia usługi lub przekazywać środki;
2) ex post - na pokrycie straty bilansowej wykazywanej przez spółkę na koniec roku obrotowego (art. 177 i nast. k.s.h.).

Rozwiązanie dopuszczające dopłatę ex ante lub dopłatę ex post nie jest powszechnie stosowane, ponieważ w fazie tworzenia spółki radni nie są raczej skłonni do wyrażenia zgody na zapisanie w akcie założycielskim mechanizmu dopuszczającego dopłaty na pokrywanie kosztów konkretnych usług komunalnych. A jeżeli taki zapis już istnieje, to radni co najwyżej wyrównują spółce stratę (ex post), jeśli wykazano ją w bilansie rocznym. Taka praktyka ma swoje wady.

Dopłata udzielana do straty bilansowej spływa do spółki dopiero po pierwszym kwartale nowego roku, gdy spółka sporządzi bilans. Tymczasem w trakcie roku spółka musi mieć środki na finansowanie na bieżąco zobowiązań wobec swoich kontrahentów. Zadłuża się więc w banku bądź naraża się na zapłatę odsetek za zwłokę, czym zwiększa koszty działalności bieżącej. Jak pokazuje praktyka samorządowa w powyższym zakresie, co najwyżej stosuje się ogólny zapis aktu założycielskiego o „możliwości dopłaty" bez wiązania jej z konkretnymi kosztami (stratami) spółki komunalnej.

Innych mechanizmów kompensowania spółkom samorządowym części kosztów świadczenia deficytowych usług komunalnych prawo nie przewiduje.

10.5. Dodatkowe umowy ze spółką o świadczenie usługi statutowej

Problemy ze znalezieniem mechanizmów kompensujących spółkom koszty usług komunalnych niektóre samorządy rozwiązują w drodze zawarcia z macierzystą spółką umowy o świadczenie usługi zapisanej już w statucie, czemu towarzyszy związana z umową zapłata za usługi analogiczna jak w przypadku jej świadczenia przez przedsiębiorcę prywatnego. Wpisanie deficytowej usługi komunalnej do statutu spółki lub jej aktu założycielskiego uniemożliwia ewentualne zawieranie umowy o jej świadczenie na rzecz samorządu z utworzoną spółką.

Występująca gdzieniegdzie umowa o świadczenie usługi statutowej, choć w kolizji z prawem polskim, ułatwia przekazywanie rekompensat w postaci zapłaty spółce za deficytową usługę.

10.6. Najkorzystniejsze rozwiązanie

Z wyjątkiem usług zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków możliwość tworzenia innych spółek komunalnych w warunkach polskich doznaje istotnego ograniczenia, ze względu na brak miarodajnych mechanizmów kompensat. Na skutek ograniczenia możliwości przekazywania zakładom budżetowym i spółkom komunalnych rekompensat z tytułu świadczenia deficytowych usług władze lokalne i regionalne zadania gospodarki komunalnej powierzają niekiedy jednostce budżetowej lub zlecają zewnętrznemu (prywatnemu) wykonawcy. Dlatego w dyskusjach nad przyszłą reformą finansów publicznych podnoszone są również propozycje nowelizacji u.g.k. w ten sposób, aby zamieścić w niej zapis umożliwiający udzielanie przez samorząd własnym spółkom komunalnym dotacji przedmiotowych, analogicznie jak zakładom budżetowym."[80]

Podsumowując w przypadku spółki zarządzającej lotniskiem Białystok-Krywlany, zamiar comiesięcznej płatności za odpłatną usługę zarządzania lotniskiem przesądzałby o obowiązku zastosowania ustawy Pzp. Przy braku przesłanki do trybu z wolnej ręki – zastosowanie Pzp równałoby się konieczności ogłoszenia przetargu. Z analizy wynika rekomendacja, aby zastosować mechanizm dopłat do kapitału – np. rozłożonego w czasie.

[80] Opracowano na podstawie: Jak finansować deficytowe usługi komunalne, w: www.samorzad.infor.pl/temat_dnia/387663,Jak-finansowac-deficytowe-uslugi-komunalne.html , dostp: 14.12.2020.

Rekomendujemy powierzenie zadania zarządzania w formie bezumownej-w drodze uchwały Rady. Natomiast samo finansowanie spółki zarządzającej powinno się odbyć w drodze uchwał Walnego Zgromadzenia o dopłatach do kapitału.

11. Sposób dokonywania rozliczeń, w tym przychodów i kosztów zarówno w zakresie bieżącego utrzymania i funkcjonowania lotniska, potencjalnych nakładów na rozbudowę, przebudowę lub modernizację istniejącej infrastruktury lotniska, z uwzględnieniem dotychczas poniesionych nakładów i dokonanych rozliczeń (4g).

„Zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym z 8 marca 1990 r. (i odpowiednio pozostałe szczeble samorządowe) jednostki samorządu terytorialnego mają prawo do tworzenia i prowadzenia spółek komunalnych dedykowanych do realizacji zadań o charakterze użyteczności publicznej”.[81]

Gmina może przekazać realizację zadań własnych spółce komunalnej w trybie powierzenia zadań własnych gminy. Powierzenie może dotyczyć w szczególności wybudowania i administracji obiektami użyteczności publicznej. Ten sposób jest już od dawna stosowany przez duże miasta, a w ostatnich latach także przez powiaty, mniejsze miasta i gminy wiejskie.

W sytuacji, kiedy spółka komunalna posiada budowle na podstawie umowy dzierżawy zawartej z właścicielem (tj. z gminą). Jest ona podatnikiem podatku od nieruchomości względem tych budowli.

Budowle te służą prowadzeniu działalności gospodarczej w rozumieniu przepisów o podatku od nieruchomości. Są one zatem przedmiotem opodatkowania podatkiem od nieruchomości.

Nie ma zwolnień podatkowych dla tego rodzaju budowli, ani też z powodu, że posiadaczem budowli jest spółka komunalna ze 100% udziałem gminy.

[81] Opracowano na podstawie: M. Gołaszewski Finansowanie inwestycji w spółkach komunalnych, w: https://wspolnota.org.pl/news-rankingi/finansowanie-inwestycji-w-spolkach-komunalnych, dostęp: 04.11.2020

„Spółka komunalna (ze 100% udziałem gminy) posiada określone budowle (będące mieniem gminy) na podstawie umowy dzierżawy. Jest więc ich posiadaczem zależnym, a jej posiadanie wynika z umowy zawartej z właścicielem, tj. gminą.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2006 r. Nr 121, poz. 844 z późn. zm.) - dalej u.p.o.l., podatnikami podatku od nieruchomości są osoby fizyczne, osoby prawne, jednostki organizacyjne, w tym spółki nieposiadające osobowości prawnej, będące:

1) właścicielami nieruchomości lub obiektów budowlanych;

2) posiadaczami samoistnymi nieruchomości lub obiektów budowlanych;

3) użytkownikami wieczystymi gruntów;

4) posiadaczami nieruchomości lub ich części albo obiektów budowlanych lub ich części, stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, jeżeli posiadanie:

a) wynika z umowy zawartej z właścicielem, Agencją Własności Rolnej Skarbu Państwa lub z innego tytułu prawnego, z wyjątkiem posiadania przez osoby fizyczne lokali mieszkalnych niestanowiących odrębnych nieruchomości,

b) jest bez tytułu prawnego.

W tym przypadku - jak już wskazywano - spółka posiada budowle na podstawie umowy zawartej z właścicielem (tj. z gminą). Jest ona więc podatnikiem podatku od nieruchomości względem tych budowli.

Budowle te służą prowadzeniu działalności gospodarczej w rozumieniu przepisów u.p.o.l. Są one zatem przedmiotem opodatkowania podatkiem od nieruchomości.

Nie ma zwolnień podatkowych dla tego rodzaju budowli, ani też z powodu, że posiadaczem budowli jest spółka komunalna za 100% udziałem gminy.

Problemem może być określenie podstawy opodatkowania budowli. Jak wynika z art. 4 ust. 1 pkt 3 u.p.o.l. podstawą opodatkowania jest w tym przypadku wartość początkowa budowli ustalona dla celów amortyzacji.

Jak stanowi przepis art. 4 ust. 5 u.p.o.l. jeśli od budowli lub ich części, nie dokonuje się odpisów amortyzacyjnych - podstawę opodatkowania stanowi ich wartość rynkowa, określona przez podatnika na dzień powstania obowiązku podatkowego.

Należałoby zatem przyjąć - za podstawę opodatkowania podatkiem od nieruchomości - wartość rynkową każdej z budowli ustaloną na dzień rozpoczęcia ich dzierżawy."[82]

Omawiając zalety wyodrębnienia sposobu realizacji zadań własnych w formie spółek komunalnych warto podkreślić trzy aspekty: rozliczenia VAT, odrębność bilansowa, zwłaszcza w kontekście zadłużenia, i zwiększona efektywność działania. Nie wchodząc zbytnio w tematykę podatkową warto zauważyć, że spółka komunalna jest osobnym od JST podatnikiem VAT i sama go rozlicza. Nie jest więc związana przepisami dot. centralizacji VAT w JST, ani pre-współczynnikiem wyliczanym dla gminy. Jeśli przychody spółki są w całości opodatkowane VAT, to VAT naliczony w fakturach inwestycyjnych służących działalności opodatkowanej będzie mógł być spółce w całości zwrócony.

W przypadku lotniska w Białymstoku sytuacja wymieniona poniżej nie będzie miała miejsca ale jeśli przedmiotem działalności spółki jest dzierżawa budynków gminie na podstawie faktur VAT, to VAT związany z kosztami tych inwestycji, a także z kosztami operacyjnymi można odliczyć. W porównaniu z budową obiektu bezpośrednio przez gminę koszt spada o wartość VAT. Przykłady takich sytuacji to praktycznie wszystkie budynki użyteczności publicznej (szkoły, przedszkola, urzędy, biblioteki, stadiony, baseny, hale sportowe, mieszkania komunalne), które może budować spółka komunalna infrastrukturalna i dzierżawić je samorządowi. Jeśli wybuduje je bezpośrednio samorząd, zwrot VATu nie będzie możliwy (ewentualnie do wysokości pre-współczynnika).

Drugą najbardziej oczywistą zaletą powierzenia realizacji inwestycji spółce komunalnej jest fakt, że zadłużenie zaciągane na tę inwestycję przez spółkę komunalną nie konsoliduje się z zadłużeniem samorządu. Zadłużenie spółki nie obciąża więc wskaźnika zadłużenia z art. 243 ustawy o finansach publicznych.[83]

[82] Opracowano na podstawie: Finansowanie inwestycji w spółkach komunalnych, www.wspolnota.org.pl/news-rankingi/finansowanie-inwestycji-w-spolkach-komunalnych, dostęp: 14.12.2020.

[83] Opracowano na podstawie: M. Gołaszewski Finansowanie inwestycji w spółkach komunalnych, w: https://wspolnota.org.pl/news-rankingi/finansowanie-inwestycji-w-spolkach-komunalnych, dostęp: 04.11.2020

Ostatnim elementem mocno podkreślanym w literaturze jest zwiększenie efektywności działania spółki w porównaniu z zakładem budżetowym czy jednostką organizacyjną. W obu ostatnich przypadkach, jeśli kierownik zredukuje koszty lub zwiększy przychody, to wypracowana nadwyżka jest przekazywana do budżetu JST. Brak jest więc motywacji do takiego działania i większości zarządzający skupiają się na wykonaniu budżetu wydatkowego („żeby w przyszłym roku nie obcięli"), nie interesując się ogólnym wynikiem działalności. W przypadku spółki to zarząd odpowiada za efektywność działania. Zwiększanie tej efektywności, tj. wzrost przychodów czy obniżanie kosztów, przekłada się bezpośrednio poprzez zysk na rozwój możliwości działania spółki i ewentualne możliwości nagradzania pracowników. Występuje zatem naturalna motywacja do takiego działania.

11.1. Źródła finansowania działalności spółki komunalnej

Powierzając spółce zadania własne jednostka samorządowa może ją wyposażyć w majątek i umożliwić jej zdobywanie finansowania na warunkach rynkowych. Poniżej przedstawiamy przegląd sposobów finansowania działalności spółek komunalnych stosowanych w Polsce.[84]

11.1.1 Kapitał własny

Jak pisze w swoim Raporcie Mariusz Gołaszewski „kapitał własny to środki własne wpłacane do spółki w formie podniesienia kapitału podstawowego lub zapasowego albo środki wypracowane przez przedsiębiorstwo w poprzednich okresach w postaci zysków. W początkowej fazie nowej działalności dla małej firmy jest to zazwyczaj podstawowe źródło finansowania jej działalności. W przypadku spółki komunalnej będącej w 100% własnością gminy kapitał własny obejmuje środki przekazane spółce przez gminę. Kapitał własny może zostać spółce przekazany w postaci wkładu rzeczowego (aportu) lub w postaci środków pieniężnych. Gmina w zamian za przekazane środki obejmuje udziały w spółce."

[84] Opracowano na podstawie M. Gołaszewski Jak sfinansować inwestycje w spółce komunalnej przynoszącej straty?, http://aesco.com.pl/wp-content/uploads/2018/04/W06-2018-Jak-sfinansować-inwestycje-w-spółce-komunalnej-przynoszącej-straty.pdf, dostęp 04.11.2020

11.1.2. Nadwyżka operacyjna

Mariusz Gołaszewski zaznacza również w swoim Raporcie, że „nadwyżka operacyjna to forma finansowania wewnętrznego – generowanego przez samą spółkę komunalną. Finansowanie wewnętrzne często nazywane także samofinansowaniem polega na pokrywanie potrzeb kapitałowych przedsiębiorstwa z własnych funduszów. Źródłem tych funduszów są nadwyżki finansowe (net cash flows) generowane przez przedsiębiorstwa w swojej działalności. W przypadku osiągania przez przedsiębiorstwo zysków na poziomie EBITDA (zysk operacyjny + amortyzacja) w spółce powstanie nadwyżka finansowa, która może zostać użyta do celów finansowania inwestycji lub przeznaczona na wypłatę dywidend dla właścicieli. Wartość EBITDA będzie miała kluczowe znaczenie w sytuacji planów finansowania z kredytów czy obligacji.”[85]

11.1.3. Finansowanie bankowe

Według raportu Mariusza Gołaszewskiego, „najczęstszą formą finansowania dłużnego spółek komunalnych jest kredyt bankowy. Najczęściej udziela się kredytów do 20 lat (na mieszkania do 30 lat). Oprocentowanie jest zmienne oparte na WIBOR 1M lub 3M powiększone o marżę 1-3% (głównie w zależności od terminu spłaty).

W Polsce udzielaniem kredytów dla spółek komunalnych zajmuje się większość banków, także spółdzielczych. Niestety jedynie nieduża ich część rozumie i jest w stanie zaakceptować specyfikę tych spółek, co oznacza, że większość banków będzie oceniała spółki komunalne tak jak zwykłych przedsiębiorców, co często prowadzi od odmowy udzielania kredytów.

Alternatywą dla standardowego kredytu są obligacje korporacyjne zabezpieczone lub obligacje przychodowe. Obligacje to papiery wartościowe dające posiadaczowi prawo do otrzymania w określonym terminie sumy pieniężnej określonej w obligacji oraz odsetek. Obligacje spółek komunalnych na polskim rynku obejmują banki, przeprowadzając przed inwestycją podobną analizę zdolności kredytowej, jaka ma miejsce przy kredytach. Obecnie okres finansowania obligacjami to maksymalnie 20 lat. Oprocentowanie jest najczęściej zmienne, oparte na WIBOR 6M powiększonym

[85] Opracowano na podstawie M. Gołaszewski Jak sfinansować inwestycje w spółce komunalnej przynoszącej straty?, http://aesco.com.pl/wp-content/uploads/2018/04/W06-2018-Jak-sfinansować-inwestycje-w-spółce-komunalnej-przynoszącej-straty.pdf, dostęp 04.11.2020.

o marżę w wysokości 1,5-2,5% (w zależności od okresu spłaty i kondycji finansowej emitenta).

Obligacje przychodowe są specyficzną formą obligacji dedykowaną sektorowi publicznemu. Założeniem obligacji przychodowej jest, aby zobowiązanie pieniężne z nią związane zostało spłacone z określonego przychodu. Emitent może ograniczyć w treści obligacji swoją odpowiedzialność za zobowiązania wynikające z tych obligacji do ściśle wyodrębnionego źródła, jakim jest kwota przychodów z przedsięwzięcia lub wartość majątku przedsięwzięcia, do których obligatariuszowi służy prawo pierwszeństwa na zasadach określonych w ustawie. „Przedsięwzięcie" jest to jakakolwiek dająca się wyodrębnić część działalności emitenta. Najczęściej są to obszary gospodarki wodno-kanalizacyjnej, transportu publicznego, gospodarki odpadami, ale też hale widowiskowo-sportowe, budynki mieszkalne, infrastruktura internetowa i inne. Przedsięwzięcia mogą przynosić dochód, ale nie muszą. Obligacje mogą finansować inwestycje w dane przedsięwzięcie a majątek przedsięwzięcia może być zabezpieczeniem na poczet spłaty tych obligacji."[86]

11.1.4. Leasing operacyjny i finansowy

We wspomnianym Raporcie „Leasing środków trwałych jest dla wielu spółek finansowaniem łatwiejszym do pozyskania ze względu na fakt, że do momentu spłaty to leasingodawca pozostaje właścicielem udostępnionej rzeczy i jest to bardzo efektywne zabezpieczenie finansowania. W ramach leasingu jedna ze stron umowy (finansujący, leasingodawca) przekazuje drugiej stronie (korzystającemu, leasingobiorcy) prawo do korzystania z określonej rzeczy na pewien uzgodniony w umowie leasingu okres, w zamian za ustalone ratalne opłaty (raty leasingowe)."[87]

11.1.5. Finansowanie kapitałowe (z udziałem inwestora finansowego)

Według cytowanego Raportu „trochę bardziej skomplikowanym sposobem pozyskania środków jest pozyskanie środków w formie finansowania kapitałowego. Projekty takie na polskim rynku realizowane są już przez Polski Fundusz Rozwoju S.A.

[86] Opracowano na podstawie M. Gołaszewski Jak sfinansować inwestycje w spółce komunalnej przynoszącej straty?, http://aesco.com.pl/wp-content/uploads/2018/04/W06-2018-Jak-sfinansować-inwestycje-w-spółce-komunalnej-przynoszącej-straty.pdf, dostęp 04.11.2020.

[87] Opracowano na podstawie M. Gołaszewski Jak sfinansować inwestycje w spółce komunalnej przynoszącej straty?, http://aesco.com.pl/wp-content/uploads/2018/04/W06-2018-Jak-sfinansować-inwestycje-w-spółce-komunalnej-przynoszącej-straty.pdf, dostęp 04.11.2020.

i Towarzystwo Funduszy Inwestycyjnych PFR S.A. i dotyczą inwestycji mieszkaniowych, wodno-kanalizacyjnych, ciepłowniczych i rewitalizacyjnych.

Ten typ finansowania zazwyczaj przyjmuje formę nabycia przez inwestora finansowego nowych udziałów w istniejącej komunalnej sp. z o.o. Możliwe jest też powołanie z inwestorem finansowym nowej spółki. W obu tych przypadkach następuje przekazanie środków spółce na inwestycje. Inną odmianą finansowania kapitałowego jest zakup przez inwestora mniejszościowego pakietu udziałów spółki od samorządu. Wtedy następuje przekazanie środków samorządowi, który ujmuje je jako środki ze sprzedaży majątku.

We wszystkich tych przypadkach z inwestorem finansowym ustalana jest ścieżka i horyzont wyjścia z inwestycji kapitałowej. Następuje ono zazwyczaj poprzez stopniowe odkupywanie udziałów lub akcji przez samorząd lub przez samą spółkę, która następnie te udziały umarza. Zaletą tych rozwiązań jest możliwość sfinansowania inwestycji bez generowania nowego długu."[88]

11.1.6. Europejski Bank Inwestycyjny

Raport Mariusza Gołaszewskiego informuje również, że „wśród instytucji zajmujących się finansowaniem zasadniczą dla polskich samorządów jest Europejski Bank Inwestycyjny (dalej EBI). Akcjonariuszami EBI są państwa członkowskie UE a zasadniczym celem działania jest wspieranie implementacji polityki Unii Europejskiej. Możliwości wsparcia finansowego ze strony EBI dla spółek komunalnych sprowadzają się do dwóch głównych ścieżek: wsparcie poprzez lokalnych partnerów EBI i bezpośrednie wsparcie samorządu przez EBI.

W przypadku pierwszej możliwości EBI rozdziela możliwe wsparcie finansowe poprzez lokalnych partnerów. Partnerzy mogą ubiegać się o otrzymanie środków z EBI, które następnie rozdysponowują wśród samorządów. Do listy lokalnych partnerów w Polsce należy 16 instytucji, największe znaczenie mają BGK, PKO BP S.A. i Pekao S.A. Praktyka wsparcia przez EBI poprzez lokalnych partnerów wymaga, aby samorząd przeszedł pozytywnie ocenę zasadności przyznania środków oraz zdolności kredytowej danego partnera.

[88] Opracowano na podstawie M. Gołaszewski Jak sfinansować inwestycje w spółce komunalnej przynoszącej straty?, http://aesco.com.pl/wp-content/uploads/2018/04/W06-2018-Jak-sfinansować-inwestycje-w-spółce-komunalnej-przynoszącej-straty.pdf, dostęp 04.11.2020.

Możliwe jest też bezpośrednie przyznanie samorządowi środków na realizację zadania inwestycyjnego. Wstępnym warunkiem przyznania takiego wsparcia jest koszt inwestycji przekraczający 25 mln euro. Dodatkowo, zadanie musi dotyczyć jednego z priorytetowych obszarów polityki UE. W przypadku tego wariantu na wsparcie ze strony EBI liczyć mogą tylko największe w Polsce samorządy lub spółki komunalne."[89]

11.1.7. Dotacje i pożyczki WFOŚiGW i NFOŚiGW

Według wspomnianego Raportu „inwestycje spółek związane z ochroną środowiska mogą być zrealizowane z finansowania zapewnionego przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW) oraz 16 niezależnych funduszy wojewódzkich. W ostatnich latach działania skupiają się przede wszystkim na maksymalnym wykorzystaniu środków unijnych przeznaczonych na rozbudowę i modernizację infrastruktury ochrony środowiska.

Działania NFOŚiGW i funduszy wojewódzkich są wzajemnie komplementarne. Inwestycje o zasięgu ogólnopolskim i ponadregionalnym, jak i wybrane specyficzne zadania, finansowane są przez NFOŚiGW. Natomiast te, o znaczeniu regionalnym finansowo wspierają fundusze wojewódzkie. Sposoby udzielania pomocy są dość zbliżone, chociaż każda z instytucji ma własne zasady i procedury.

W zależności od rodzaju i zasięgu oddziaływania realizowanych inwestycji, czy też zadań pozainwestycyjnych, korzystać można z pomocy NFOŚiGW lub też właściwego (ze względu na obszar działania) funduszu wojewódzkiego, oczywiście pod warunkiem zgodności z obowiązującymi listami priorytetów. Pomoc udzielana jest w formie pożyczek lub też form dotacyjnych. Pożyczki udzielane są na warunkach preferencyjnych, a dla niektórych rodzajów zadań oraz wybranych typów beneficjentów istnieje możliwość przyznania środków bezzwrotnych."[90]

11.2. Problem spółek komunalnych ze zdolnością kredytową

Mariusz Gołaszewski w swoim artykule pt." Finansowanie inwestycji w spółkach komunalnych", pisze, że „sens w powierzaniu zadań inwestycyjnych własnej spółce

[89] Opracowano na podstawie M. Gołaszewski Jak sfinansować inwestycje w spółce komunalnej przynoszącej straty?, http://aesco.com.pl/wp-content/uploads/2018/04/W06-2018-Jak-sfinansować-inwestycje-w-spółce-komunalnej-przynoszącej-straty.pdf, dostęp 04.11.2020.

[90] Opracowano na podstawie M. Gołaszewski Jak sfinansować inwestycje w spółce komunalnej przynoszącej straty?, http://aesco.com.pl/wp-content/uploads/2018/04/W06-2018-Jak-sfinansować-inwestycje-w-spółce-komunalnej-przynoszącej-straty.pdf, dostęp 04.11.2020.

komunalnej jest tylko wtedy, kiedy jest ona w stanie bez poręczenia JST zaciągnąć kredyt lub wyemitować obligacje na finansowanie powierzonej inwestycji. W tym kontekście wyróżnia się 2 typy spółek: osiągające przychody w większości z rynku (np. spółki wodno-kanalizacyjne, ciepłownicze, TBSy, szpitale) oraz wymagające dotacji z JST lub osiągające przychody w większości z umów z gminą czy powiatem (np. ośrodki sportowe, kulturalne, zarządzające infrastrukturą komunalną, np. szkołami). W pierwszym przypadku o zdolności kredytowej decydują możliwości rynkowe (np. monopol lokalny, gęstość zaludnienia), a w drugim głównie prawidłowość ekonomiczna i prawna zbudowania stabilności finansowej takiej spółki (tj. jakość biznes planu i umów wiążących spółkę z samorządem).

W przypadku spółek, które większość swoich przychodów osiągają z rynku, tj. spółek wodno-kanalizacyjnych, ciepłowniczych i TBS-ów, banki badają stabilność ich przychodów oraz zdolność do trwałego wypracowywania wolnych środków mogących służyć spłacie zadłużenia, tj. EBITDA (zysk operacyjny + amortyzacja). Przyjmuje się, że spółka komunalna jest w stanie obsłużyć zadłużenie o wysokości 4-6 x EBITDA (w zależności od reguł banków). W takich finansowaniach mówi się, że zostało one oparte w całości „na ryzyku spółki", a więc nie występuje bezpośrednie połączenie do przepływów finansowych z gminy do spółki.[91]

W przypadku pozostałych rodzajów spółek, problem z zaciągnięciem kredytu inwestycyjnego polega na tym, że zazwyczaj spółki te albo są nowe i nie posiadają historii, albo osiągają minimalne zyski a nawet straty. W momencie, kiedy prezes takiej spółki zwróci się do banku o ofertę na kredyt, może usłyszeć, że jego spółka nie posiada zdolności kredytowej i potrzebne będzie poręczenie ze strony właściciela (samorządu). Dla właściciela udzielone poręczenie wpływa na wskaźniki zadłużeniowe jeszcze gorzej niż własny kredyt, więc poręczeń samorządy udzielają bardzo niechętnie. Co z tym zrobić?

Rozwiązaniem jest zbudowanie zdolności kredytowej spółki na bazie umów, jakie spółka komunalna zawrze z właścicielem. Można zastosować dwa rozwiązania: umowa wykonawcza do instytucji powierzenia (czasem zwana w skrócie umową powierzenia) albo umowa dzierżawy. W pierwszym przypadku umowa wykonawcza reguluje sposób płacenia przez samorząd za usługi kupowane od własnej spółki

[91] Opracowano na podstawie M. Gołaszewski Jak sfinansować inwestycje w spółce komunalnej przynoszącej straty?, http://aesco.com.pl/wp-content/uploads/2018/04/W06-2018-Jak-sfinansować-inwestycje-w-spółce-komunalnej-przynoszącej-straty.pdf, dostęp 04.11.2020

komunalnej. Taka umowa musi być zawarta zgodnie z warunkami określonymi w przepisach Prawa zamówień publicznych dot. zleceń „in-house". W szczególności te warunki to: gmina sprawuje nad spółką kontrolę, odpowiadającą kontroli sprawowanej nad własnymi jednostkami, w spółce nie występuje kapitał prywatny, co najmniej 90% przychodów spółki z ostatnich 3 lat dotyczy wykonywania zadań powierzonych. W przypadku nowej spółki warunek jest zachowany, jeśli plan przewiduje co najmniej taki stosunek.

Według Mariusza Gołaszewskiego, jeśli ww. warunki są spełnione, umowa wykonawcza zawierana między spółką a gminą może przewidywać płatność przez gminę rekompensat, dotacji lub np. kosztów wozokilometrów z tytułu kosztów ponoszonych przez spółkę w celu wykonania powierzonych zadań. Jakie są to rekompensaty?

Są dwa typy rekompensat. Rekompensata eksploatacyjna ma za zadanie zrekompensować spółce koszty wykonywania zadań na rzecz gminy. W spółce ujmowana jest w przychodach, w budżecie gminy jako wydatek bieżący. Drugi typ rekompensaty, czyli inwestycyjna, ma za zadanie zrekompensować wydatki na inwestycję, w tym obsługę długu zaciągniętego na finansowanie inwestycji. Z punktu widzenia spółki jest to zazwyczaj podniesienie kapitału, w budżecie gminy rekompensata ta widnieje jako wydatek majątkowy. W skrócie wygląda to tak, że samorząd przekazuje swojej spółce pieniądze na spłatę długu w formie podniesień kapitału (tj. wydatku majątkowego). Zawarcie przez samorząd i spółkę umowy wykonawczej co najmniej na czas równy terminowi spłaty zadłużenia i przewidującej płatności w formie rekompensat, na których bank może ustanowić zabezpieczenie, z punktu widzenia banku stanowi wystarczający mechanizm pozwalający udzielić finansowania spółce mającej straty albo zupełnie nowej.

Zdarzają się jednak spółki, którym powierzono budowę budynków użyteczności publicznej, ale które nie spełnią warunków „in-house", zwłaszcza relacji 90% przychodów z zadań powierzonych. Co wtedy? W takim przypadku, gmina może w trybie bezprzetargowym zawrzeć ze swoją spółką umowę dzierżawy wybudowanej infrastruktury, korzystając z przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami (art. 37 ust. 4). Jeśli umowa dzierżawy jest zawarta na czas równy co najmniej terminowi spłaty zadłużenia przez spółkę, to taki czynsz dzierżawny jest dla banku wystarczającym przepływem pieniężnym do stwierdzenia, że spółka posiada zdolność kredytową. Wadą tego rozwiązania jest, że czynsz dzierżawny podlega w całości

opodatkowaniu VAT i jest wydatkiem bieżącym gminy. Istnieją jednak konstrukcje, na których opis nie ma już tutaj miejsca, które pozwolą w dużym stopniu przenieść kwalifikację czynszu dzierżawnego z wydatków bieżących na majątkowe."[92]

11.3. Podsumowanie

Planując źródła finansowania spółki komunalnej należy kierować się głównie możliwościami spłaty. Jeśli zbyt optymistycznie ocenimy te możliwości to nie będzie istotne, czy mamy kredyt, obligacje przychodowe czy pożyczkę. Problem będzie się wiązał z brakiem pieniędzy. A w takim przypadku należy prowadzić rozmowy z instytucją finansującą w celu zmiany schematu spłaty czy warunków.[93]

12. Odniesienie sposobu finansowania do przepisów dotyczących udzielania pomocy publicznej i ustawy o podatku VAT (4h).

Zgodnie z załączonym opracowaniem Włodzimierza Dzierżanowskiego, który stanowi łączny element tej opinii „kryteria kwalifikacji wsparcia jako pomocy publicznej zawarte są w art. 107 ust. 1 TFUE) Zgodnie z ww. przepisem, z zastrzeżeniem wyjątków przewidzianych w Traktacie, każda pomoc udzielana przez państwo członkowskie lub ze źródeł państwowych, w jakiejkolwiek formie, która narusza lub grozi naruszeniem konkurencji przez uprzywilejowanie niektórych przedsiębiorstw lub produkcji niektórych towarów, jest niezgodna z zasadami rynku wewnętrznego w zakresie, w jakim wpływa negatywnie na wymianę handlową pomiędzy państwami członkowskimi. Oznacza to, iż wsparcie dla przedsiębiorstwa (podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą) podlega przepisom dotyczącym pomocy publicznej, o ile jednocześnie spełnione są następujące przesłanki:

1. udzielane jest ono przez Państwo, lub ze środków państwowych,
2. przedsiębiorstwo uzyskuje przysporzenie na warunkach korzystniejszych od oferowanych na rynku,
3. ma charakter selektywny (uprzywilejowuje określone przedsiębiorstwo, lub grupę przedsiębiorstw albo produkcję

[92] Opracowano na podstawie: M. Gołaszewski Finansowanie inwestycji w spółkach komunalnych, w: https://wspolnota.org.pl/news-rankingi/finansowanie-inwestycji-w-spolkach-komunalnych, dostęp 03.12.2020

[93] Opracowano na podstawie: M. Gołaszewski Finansowanie inwestycji w spółkach komunalnych, w: https://wspolnota.org.pl/news-rankingi/finansowanie-inwestycji-w-spolkach-komunalnych, dostęp: 04.11.2020

określonych towarów),

4. grozi zakłóceniem, lub zakłóca konkurencję, w zakresie w jakim wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi Unii Europejskiej.

Przepisy o pomocy publicznej mają zastosowanie wyłącznie do relacji: publiczny podmiot udzielający pomocy – przedsiębiorstwo. Definicja przedsiębiorstwa, określona w art. 1 załącznika nr 1 do rozporządzenia Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17.6.2014 r., uznającego niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu, stanowi, że jest to podmiot prowadzący działalność gospodarczą bez względu na jego formę prawną. Działalność gospodarcza w rozumieniu prawa wspólnotowego „polega na oferowaniu towarów lub usług na określonym rynku" i ma charakter ekonomiczny, to znaczy – odpłatny.

Działalność portu lotniczego, polegająca na świadczeniu usług portu lotniczego na rzecz przedsiębiorstw lotniczych i innych podmiotów, stanowi działalność gospodarczą.

Elementem działalności gospodarczej portu lotniczego jest budowa infrastruktury portu lotniczego.

Jednakże nie każdy rodzaj działalności portów lotniczych stanowi działalność gospodarczą. Jak wskazano w Wytycznych dotyczących pomocy państwa na rzecz portów lotniczych i przedsiębiorstw lotniczych (Wytyczne lotnicze), charakteru gospodarczego nie mają działania wchodzące zwykle w zakres kompetencji państwa (władzy publicznej). Do działań takich w przypadku lotnisk zalicza się na ogół działania prowadzone przez kontrolę ruchu lotniczego, służbę celną, straż pożarną, działania niezbędne do ochrony lotnictwa cywilnego przed aktami bezprawnej ingerencji oraz inwestycje związane z infrastrukturą i wyposażeniem koniecznymi do wykonywania tych działań. Jeśli jednak pomoc dotyczy całości działalności przedsiębiorcy, a nie wyłącznie sfery bezpieczeństwa – może stanowić pomoc publiczną. Zgodnie z pkt 36 Wytycznych lotniczych, finansowanie publiczne działalności niegospodarczej nie stanowi pomocy publicznej, jeżeli finansowanie to jest ściśle ograniczone do rekompensowania kosztów ponoszonych z tytułu takiej działalności i nie można go wykorzystywać w odniesieniu do innych rodzajów działalności. Powstaje wówczas obowiązek oddzielnego ewidencjonowania kosztów z działalności gospodarczej i niegospodarczej w celu uniknięcia przenoszenia funduszy publicznych z działalności niegospodarczej na działalność gospodarczą. Konieczna jest także analiza, czy

system prawny państwa członkowskiego nie nakłada na operatora portu lotniczego obowiązku prowadzenia niektórych rodzajów działalności, które zasadniczo mogłyby być uznawane za mające charakter niegospodarczy, jednakże są nieodłącznie związane z działalnością o charakterze gospodarczym.

Analizę polskiego porządku prawnego w kontekście istnienia obowiązku nałożonego na porty lotnicze, który to obowiązek mógłby być kwalifikowany jako zobowiązanie do wykonywania prerogatyw władzy publicznej, Komisja Europejska przeprowadziła w sprawie pomocy publicznej dla portu lotniczego Gdynia – Kossakowo stwierdzając , że finansowanie publiczne działalności o charakterze niegospodarczym ściśle związanej z prowadzeniem działalności gospodarczej nie może prowadzić do nieuzasadnionej dyskryminacji między liniami lotniczymi i zarządcami portów lotniczych. Jak wynika z utrwalonego orzecznictwa, zwalnianie przez organy publiczne przedsiębiorstw z kosztów nieodłącznie związanych z ich działalnością gospodarczą uznaje się za korzyść.

Jeśli zatem dany porządek prawny przewiduje, że normalną praktyką jest ponoszenie przez linie lotnicze lub zarządców portów kosztów pewnych usług, podczas gdy niektóre linie lotnicze lub zarządcy portów, świadczący te same usługi w imieniu tych samych organów publicznych, nie muszą ponosić takich kosztów, wówczas istnieje możliwość, że ci ostatni odnoszą korzyść, nawet jeśli takie usługi same w sobie uznaje się za działalność o charakterze niegospodarczym. (motyw 89 decyzji).

Konieczna jest zatem analiza ram prawnych obowiązujących danego operatora portu lotniczego, aby ocenić, czy przedmiotowe ramy prawne nakładają na zarządców portu lub na linie lotnicze obowiązek ponoszenia kosztów prowadzenia niektórych rodzajów działalności, które same w sobie mogą być uznane za działalność o charakterze niegospodarczym, a które są jednak nieodłącznie związane z prowadzeniem działalności o charakterze gospodarczym (motyw 89 decyzji).

Mimo że działalność, o której mowa w motywie 88 (kontrola ruchu lotniczego, policja, służba celna, straż pożarna, realizacja zadań koniecznych w celu zapewnienia ochrony lotnictwa cywilnego przed bezprawną ingerencją, jak również inwestycje w infrastrukturę i sprzęt konieczne do realizacji takich zadań), może być uznana za działalność o charakterze niegospodarczym, Komisja zauważa, że zgodnie z polskim prawem zarządcy portów mają obowiązek finansowania z własnych środków obiektów i urządzeń lotniska niezbędnych do wykonywania tej działalności (motyw 90 decyzji).

Komisja uważa zatem, że finansowanie publiczne przekazane zarządcy portu lotniczego w Gdyni przeznaczone na wspomniane wyżej obiekty i urządzenia zwalnia go z kosztów nieodłącznie związanych z jego działalnością gospodarczą.

Na powyższym przykładzie widać, że Komisja Europejska w celu uznania, że dana działalność stanowi niegospodarczą działalność portu lotniczego, której publiczne finansowanie nie stanowi pomocy publicznej, wymaga, aby wszystkie porty lotnicze w danym kraju członkowskim miały nałożony obowiązek wykonywania działalności z zakresu prerogatyw władzy publicznej i temu obowiązkowi towarzyszył powszechny obowiązek finansowania tych działań przez państwo członkowskie. Polskie przepisy, w tym Prawo lotnicze, nakładając obowiązki w tym zakresie, przewidują finansowanie ich ze środków zarządcy portu lotniczego. W konsekwencji dofinansowanie w tym celu, stanowiąc instrument o charakterze indywidualnym – byłoby finansowaniem stanowiącym pomoc publiczną.

Pomoc dla portu lotniczego, za wyjątkiem finansowania zadań niegospodarczych, spełnia przesłanki z art. 107 ust. 1 TFUE, dotyczące środków publicznych, selektywności, związku z działalnością gospodarczą oraz wpływu na konkurencję i wymianę handlową. W takim przypadku przyznanie pomocy wymaga by ustalić, kiedy jest to pomoc publiczna zgodna z przepisami unijnymi. Udzielenie pomocy publicznej co do zasady każdorazowo wiąże się, zgodnie z art. 108 TFUE, z koniecznością jej notyfikacji i uzyskania zgody Komisji Europejskiej na jej udzielenie."[94]

Istnieją jednak przepisy wyłączające obowiązek notyfikacji

We spomnianej opinii Włodzimierz Dzierżanowski pisze, że istnieją przepisy wyłączające obowiązek notyfikacji „po pierwsze – jeżeli wsparcie nie będzie przekraczać 200 tys. Euro z uwagi na wysokość nie będzie stanowiło pomocy de minimis, zgodnej z rozporządzeniem Komisji (UE) nr 1407/2013 z dnia 18.12.2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis, ponieważ maksymalna wartość pomocy de minimis to 200 tys. Euro na trzy lata dla pojedynczego przedsiębiorcy. Dokapitalizowanie do wartości 200 tys. Euro będzie stanowić pomoc de minimis, zgodną z rynkiem wewnętrznym i nie

[94] W. Dzierżanowski, Pomoc publiczna dla portów lotniczych, https://www.infolotnicze.pl/2018/09/25/pomoc-publiczna-dla-portow-lotniczych/ , dostęp 03.12.2020.

podlegającą notyfikacji KE. W czasach pandemii koronawirusa SARS - CoV 2 kwota ta została podwyższona czterokrotnie.

Po wtóre – Komisja Europejska ma możliwość wydawania rozporządzeń, na podstawie których pewne kategorie pomocy publicznej są, niejako z góry, uznane za zgodne ze wspólnym rynkiem i w związku z tym nie wymagają wcześniejszej notyfikacji oraz uzyskania zgody Komisji na ich wprowadzenie. Rozporządzenie Komisji nr 2017/1084 z dnia 14.6.2017 r. zmieniające rozporządzenie (UE) nr 651/2014 w odniesieniu do pomocy na infrastrukturę portową i infrastrukturę portów lotniczych, progów powodujących obowiązek zgłoszenia pomocy na kulturę i zachowanie dziedzictwa kulturowego, pomocy na infrastrukturę sportową i wielofunkcyjną infrastrukturę rekreacyjną, a także programów regionalnej pomocy operacyjnej skierowanych do regionów najbardziej oddalonych oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 702/2014 w odniesieniu do obliczania kosztów kwalifikowalnych, uregulowało możliwość udzielania pomocy publicznej zwolnionej z obowiązku notyfikacji w obszarze portów lotniczych.

Zgodnie z art. 56a ust. 1 rozporządzenia nr 651/2014, **pomoc inwestycyjna dla portu lotniczego jest zgodna z rynkiem wewnętrznym w rozumieniu art. 107 ust. 3 Traktatu i wyłączona z obowiązku zgłoszenia**, o którym mowa w art. 108 ust. 3 Traktatu, jeżeli spełnione są warunki określone wcześniej w tym opracowaniu. Z kolei, zgodnie z art. 56a ust. 2 rozporządzenia nr 651/20142, **pomoc operacyjna dla portu lotniczego jest zgodna z rynkiem wewnętrznym w rozumieniu art. 107 ust. 3 Traktatu i wyłączona z obowiązku zgłoszenia, o którym mowa w art. 108 ust. 3 Traktatu, jeżeli spełnione są warunki określone wcześniej. Jednocześnie wskazać należy, że cześć ze zliberalizowanych przepisów rozporządzenia nr 659/2014 ma zastosowanie wyłącznie do portów lotniczych obsługujących rocznie poniżej 200 tys. pasażerów, ale także do takich o przepływie pasażerów do 3 mln rocznie.**

Po trzecie – rekompensata z tytułu świadczenia usług publicznych, przyznawana przedsiębiorstwom zobowiązanym do wykonywania usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym. W przypadku lotnisk może mieć miejsce wyłącznie wobec lotnisk użytku publicznego w rozumieniu art. 54 ustawy Prawo lotnicze. Na powyższe wskazuje zapis art. 183 ustawy Prawo lotnicze. Zgodnie z przywołanym przepisem ustawy obowiązek może zostać nałożony na zarządzającego lotniskiem o stosunkowo niedużym ruchu, lecz ważnego dla miasta

lub regionu. Obowiązek ustanawiany jest na wniosek jednostki samorządu terytorialnego. Podstawą zawarcia z zarządzającym lotniskiem umowy jest uprzednie ustalenie w umowie zawartej pomiędzy Prezesem Urzędu Lotnictwa Cywilnego i wnioskującą jednostką samorządu zasad współfinansowania zarządzającego lotniskiem użytku publicznego w związku z wykonywaniem przez niego obowiązku użyteczności. Tym samym ustanowienie omawianego obowiązku wymaga podpisania dwóch umów – między Prezesem Urzędu i jednostką samorządu terytorialnego oraz między Prezesem Urzędu a zarządzającym lotniskiem. Nakładane na lotniska obowiązki mogą dotyczyć wyłącznie działalności lotniczej lotniska i nie może dotyczyć działalności komercyjnej, w tym handlowej, restauracyjnej i innej działalności usługowej niezwiązanej bezpośrednio z przewozem lotniczym.

Wydaje się, że art. 183 Prawa lotniczego nie wyłącza kompetencji jednostek samorządu terytorialnego do nałożenia obowiązku świadczenia usług publicznych na zarządzającego lotniskiem, gdyż obowiązek użyteczności publicznej w rozumieniu Prawa lotniczego należy postrzegać jedynie jako rodzaj usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym w rozumieniu prawa Unii Europejskiej (art. 106 ust. 2 TFUE), a prawo UE nie przesądza przy tym, jaki organ krajowy powinien nakładać zobowiązanie do świadczenia usług w ogólnym interesie gospodarczym, pozostawiając to prawu krajowemu. Zapewnienie funkcjonowania lotniska może być uznane za zadanie własne województwa, a tym samym to np. województwo może ustalić obowiązek wykonywania usług publicznych przez lotnisko. Z kolei rekompensata może przybierać np. postać dokapitalizowania spółek prawa handlowego."[95]

Dalej Włodziemierz Dzierżanowski pisze, że „należy jednak wskazać, że warunki zwolnienia z notyfikacji pomocy publicznej w formie rekompensaty określa decyzja Komisji Europejskiej z dnia z dnia 20.12.2011 r. w sprawie stosowania art. 106 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy państwa w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych, przyznawanej przedsiębiorstwom zobowiązanym do wykonywania usług świadczonych w ogólnym

[95] W. Dzierżanowski, Pomoc publiczna dla portów lotniczych, https://www.infolotnicze.pl/2018/09/25/pomoc-publiczna-dla-portow-lotniczych/ , dostęp 03.12.2020.

interesie gospodarczym, która ma zastosowanie jedynie do portów lotniczych, w których średnie roczne natężenie ruchu w okresie dwóch lat obrotowych poprzedzających rok, w którym nastąpiło powierzenie świadczenia usług w ogólnym interesie gospodarczym, nie przekraczało **200 000 pasażerów w przypadku lotnisk.**

Po czwarte – notyfikacja w trybie ustawy z dnia 30.04.2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1808), przed udzieleniem pomocy publicznej. W tym przypadku zgodnie z art. 108 TFUE, Komisja Europejska jest informowana, w czasie odpowiednim do przedstawienia swych uwag, o wszelkich planach przyznania lub zmiany pomocy, a dane państwo członkowskie nie może wprowadzać w życie projektowanych środków dopóki procedura ta nie doprowadzi do wydania decyzji końcowej. Zatem jeżeli pomoc publiczna zostanie udzielona z naruszeniem ww. przepisów stanowi ona tzw. pomoc nielegalną (naruszenie formalne).

Pomoc na infrastrukturę lotniskową może być udzielana jako pomoc sektorowa, co skutkuje koniecznością zapewnienia jej zgodności z Wytycznymi dotyczącymi pomocy państwa na rzecz portów lotniczych i przedsiębiorstw lotniczych. Jednym z warunków, które muszą być spełnione, by Komisja Europejska mogła uznać pomoc inwestycyjną i operacyjną dla portów lotniczych za zgodną z rynkiem wewnętrznym jest to, by pomoc taka przyczyniała się do osiągnięcia celu leżącego we wspólnym interesie państw członkowskich (pkt 79 Wytycznych lotniczych z 2014 r.). Komisja uważa, że osiągnięciu tego celu nie sprzyja jednak ani powielanie nierentownych portów lotniczych, ani tworzenie dodatkowej niewykorzystanej przepustowości. Żadnej inwestycji, która nie oferuje zadowalających średnioterminowych perspektyw użytkowania lub która powoduje pogorszenie średnioterminowych perspektyw użytkowania istniejącej infrastruktury na obszarze ciążenia, nie można uznać za przyczyniającą się do osiągnięcia celu stanowiącego przedmiot wspólnego zainteresowania

Z uwagi na możliwość zakłócenia konkurencji, **Komisja będzie zasadniczo zgłaszać wątpliwości, co do zgodności inwestycji w infrastrukturę portu lotniczego w porcie lotniczym znajdującym się na obszarze ciążenia istniejącego portu lotniczego**, jeżeli istniejący port lotniczy nie działa na granicy maksymalnej przepustowości lub w jej pobliżu.

Dlatego też Komisja jest zdania, że jeżeli pomoc przeznaczona dla portu lotniczego, który konkurowałby bezpośrednio z innym portem lotniczym w tym samym obszarze ciążenia, przy braku takiego popytu na usługi portu lotniczego, którego istniejący port lotniczy nie mógłby zaspokoić, pomoc taka miałaby wpływ na handel w stopniu sprzecznym ze wspólnym interesem.

Odrębną kwestią jest zapewnienie finansowej stabilności prowadzenia działalności portów lotniczych, czemu służyć ma wprowadzony w 2014 r. przez KE rodzaj pomocy publicznej, jakim jest pomoc operacyjna dla portów lotniczych Zgodnie z pkt 25 ppkt 21 wytycznych lotniczych z 2014 r. pomoc operacyjna oznacza pomoc na pokrycie niedopasowania poziomu płynności do kosztów operacyjnych w formie bądź kwoty wypłaconej z góry, bądź okresowych rat na pokrycie przewidywanych kosztów operacyjnych (okresowe płatności ryczałtowe). Zgodnie z Wytycznymi lotniczymi z 2014 r., pomoc operacyjna dla istniejących portów może być uznawana za zgodną z rynkiem wewnętrznym tylko do końca okresu przejściowego, trwającego 10 lat od dnia 4 kwietnia 2014 r.

Później pomoc operacyjna dla portów lotniczych nie będzie uznawana za zgodną z rynkiem wewnętrznym. Komisja konsekwentnie uważa, że w przypadku pomocy operacyjnej dla portów lotniczych osiągnięciu celu stanowiącego przedmiot wspólnego zainteresowania nie sprzyja powielanie nierentownych portów lotniczych. Pomoc operacyjna dla portu lotniczego znajdującego się na tym samym obszarze ciążenia zostanie uznana za zgodną z rynkiem wewnętrznym tylko wtedy, gdy zostanie wykazane, że wszystkie porty lotnicze na tym samym obszarze ciążenia będą w stanie osiągnąć pełne pokrycie kosztów operacyjnych na koniec okresu przejściowego.

Jeżeli zatem pomoc operacyjna doprowadzi do zwykłego powielenia infrastruktury portu lotniczego w regionie, który jest już dobrze obsługiwany przez nieprzeciążony port lotniczy, w związku z czym nie przyczynia się ona do osiągnięcia jasno sprecyzowanego celu, będącego przedmiotem wspólnego zainteresowania, zostanie ona uznana za niezgodną z rynkiem wewnętrznym.”[96]

[96] W. Dzierżanowski, Pomoc publiczna dla portów lotniczych, https://www.infolotnicze.pl/2018/09/25/pomoc-publiczna-dla-portow-lotniczych/ , dostęp 03.12.2020.

Analizując warunki zgodności pomocy operacyjnej z rynkiem wewnętrznym zgodnie z opracowaniem Włodzimierza Dzierżanowskiego „można stwierdzić, że warunki wymienione w pkt 113 Wytycznych lotniczych z 2014 r., dla pomocy operacyjnej tj. wykazanie, że pomoc zwiększa mobilność obywateli Unii i poprawia łączność z regionami poprzez tworzenie punktów dostępu do lotów wewnątrzunijnych lub przeciwdziała zbytniemu zagęszczeniu ruchu lotniczego w głównych węzłach lotniczych Unii lub pociąga za sobą rozwój danego region, należy ocenić jako stosunkowo łatwe do wykazania. Jednakże już z pkt 114 i n. Wytycznych lotniczych z 2014 r. wynika obowiązek opracowania biznesplanu, który ma być oparty na solidnych i realnych prognozach dotyczących ruchu pasażerskiego i towarowego, który określi:

- prawdopodobny wpływ na ruch w portach lotniczych znajdujących się na tym samym obszarze ciążenia posiadających niewykorzystaną przepustowość, ponieważ pomoc operacyjna dla portu lotniczego znajdującego się na tym samym obszarze ciążenia zostanie uznana za zgodną z rynkiem wewnętrznym tylko wtedy, gdy zostanie wykazane, że wszystkie porty lotnicze na tym samym obszarze ciążenia będą w stanie osiągnąć pełne pokrycie kosztów operacyjnych na koniec okresu przejściowego;
- wykaże zdolność nierentownego portu lotniczego do osiągnięcia pełnego pokrycia kosztów operacyjnych na koniec okresu przejściowego (2024 r.), jeżeli na danym obszarze ciążenia znajduje się inny port lotniczy;
- określi precyzyjnie kwotę pomocy ex ante jako stałą kwotę obejmującą przewidywane niedopasowanie poziomu płynności do kosztów operacyjnych (określane na podstawie biznesplanu przygotowanego ex ante) w okresie przejściowym (co do zasady nie jest możliwe zwiększenie kwoty pomocy ex post), maksymalna dopuszczalna kwota pomocy dla portów lotniczych o rocznym przepływie pasażerów na poziomie nie większym niż 700 000 pasażerów wynosi 80% początkowego niedopasowania poziomu płynności do kosztów operacyjnych do 4.04.2019 r., a następnie 50% początkowego niedopasowania poziomu płynności do kosztów operacyjnych.

Możliwe jest także przyznanie pomocy na restrukturyzację w rozumieniu Wytycznych wspólnotowych dotyczących pomocy państwa na ratowanie i restrukturyzację przedsiębiorstw niefinansowych, znajdujących się w trudnej sytuacji (Dz. Urz. UE C 249 z dnia 31.07.2014), co oznaczałoby konieczność przeprowadzenia

postępowania restrukturyzacyjnego, zgodnie z postanowieniami ww. wytycznych dotyczących restrukturyzacji.

Udzielenie pomocy lotnisku wbrew tym zasadom może stanowić nielegalną pomoc publiczną. Sprzeczność z regułami TFUE może polegać zarówno na merytorycznej niezgodności z zasadami Traktatu, jak i niezgodności formalnej wynikającej z art. 108 ust. 3 TFUE, zgodnie z którym pomoc publiczna nie może co do zasady być udzielona przed wydaniem przez Komisję Europejską pozytywnej decyzji w tym zakresie. W przypadku naruszenia polegającego na braku notyfikowania pomocy, Komisja Europejska, jeszcze przed merytoryczną oceną zgodności pomocy z rynkiem wewnętrznym może zastosować, zgodnie z rozporządzeniem Rady (UE) 2015/1589 środki tymczasowe skierowane do zainteresowanego państwa członkowskiego. Środki tymczasowe mogą przyjąć formę nakazów informacji, nakazów zawieszenia, a nawet nakazów tymczasowej windykacji. Komisja Europejska ma także możliwość – w razie niezastosowania się do nakazu przekazania informacji – podjęcia decyzji na podstawie dostępnych informacji oraz w razie niezastosowania się do nakazów zawieszenia i windykacji – skierowania sprawy bezpośrednio do Trybunału Sprawiedliwości, zgodnie z art. 108 ust. 2 akapit drugi TFUE.

Zwrot pomocy publicznej niezgodnej z rynkiem wewnętrznym może zostać orzeczony wyłącznie przez Komisję Europejską i jedynie w stosunku do pomocy publicznej niezgodnej z rynkiem wewnętrznym, po merytorycznym zbadaniu pomocy poprzez przeprowadzenie postępowania – badania wstępnego i formalnej procedury dochodzenia. Natomiast w przypadku, gdyby Komisja uznała, że przedsiębiorca otrzyma lub otrzymał niezgodną z prawem i z rynkiem wewnętrznym pomoc publiczną i wydała w tym zakresie decyzję negatywną, jest ona, na podstawie art. 16 ust. 1 rozporządzenia Rady (UE) 2015/1589 z dnia 13 lipca 2015 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zobowiązana do nakazaniu państwu członkowskiemu windykacji pomocy od jej beneficjenta wraz z odsetkami. Decyzja Komisji Europejskiej o zwrocie pomocy publicznej ma rygor natychmiastowej wykonalności i nie wstrzymuje jej wykonania skarga beneficjenta do Trybunału Sprawiedliwości UE. Odsetki obliczane są przy zastosowaniu oprocentowania opartego o stopę referencyjną wyznaczaną przez Komisję Europejską i obejmują okres pomiędzy udzieleniem pomocy publicznej, a jej

zwrotem przez beneficjenta. Jeśli nie wskazano inaczej w decyzji Komisji Europejskiej, stopą procentową stosowaną do celu ustalenia odsetek (tzw. stopa zwrotu) jest publikowana przez Komisję Europejską stopa bazowa obowiązująca w dniu, w którym pomoc znalazła się w dyspozycji beneficjenta powiększona o 100 punktów bazowych (stopa ta wynosi obecnie 2,85%). Jeśli od dnia, w którym przyznana bezprawnie pomoc znalazła się po raz pierwszy w dyspozycji beneficjenta, do dnia jej zwrotu upłynął więcej niż rok, stopę procentową wylicza się ponownie w rocznych przedziałach, biorąc za podstawę stopę obowiązującą w dniu jej ponownego wyliczenia. Natomiast naliczone odsetki podlegają corocznej kapitalizacji. Co do zasady decyzja Komisji Europejskiej, nakazująca zwrot pomocy powinna zostać wykonana w terminie czterech miesięcy. Komisja może powstrzymać się od nakazania windykacji pomocy wraz z odsetkami jedynie w przypadku, gdy byłoby to sprzeczne z ogólną zasadą prawa Unii Europejskiej. Istnieje także możliwość egzekwowania prawa dotyczącego pomocy publicznej przed sądami powszechnymi, bez angażowania się w sprawę Komisji Europejskiej. W przypadku stwierdzenia, że planowana lub już udzielona pomoc publiczna narusza unijne zasady jej przyznawania, przez co zagrożone lub naruszone zostały prawa określonego podmiotu (co do zasady konkurenta – a więc innych portów lotniczych, ale również innego przedsiębiorcy działającego w sektorze transportu), może on zwrócić się do sądu krajowego z żądaniem ochrony jego praw, poprzez m.in.:

- zapobieżenie wypłacie bezprawnej pomocy;
- nakazanie zwrotu bezprawnej pomocy;
- nakazanie zwrotu odsetek naliczonych za okres, kiedy pomoc była bezprawna;
- zasądzenie odszkodowania za poniesioną przez skarżącego szkodę w związku z bezprawnym udzieleniem jego konkurentom pomocy publicznej;
- zarządzenie środków tymczasowych zapobiegających skutkom bezprawnej pomocy (np. nakaz wstrzymania wypłaty pomocy lub ulokowania wypłaconej kwoty pomocy na zablokowanym rachunku bankowym do czasu rozstrzygnięcia sprawy co do istoty).”[97]

[97] W. Dzierżanowski, Pomoc publiczna dla portów lotniczych, https://www.infolotnicze.pl/2018/09/25/pomoc-publiczna-dla-portow-lotniczych/ , dostęp 03.12.2020.

Według Włodziemierza Dzierżonowskiego „z roszczeniami takimi może wystąpić np. konkurent beneficjenta pomocy, zaś ich podstawą jest naruszenie bezpośrednio skutecznego art. 108 ust. 3 TFUE, zgodnie z którym pomoc publiczna nie może co do zasady być udzielona przed wydaniem przez Komisję Europejską pozytywnej decyzji w tym zakresie. A zatem sąd krajowy (sąd powszechny w Polsce) nie bada, czy pomoc publiczna jest zgodna z zasadami rynku wewnętrznego, a tylko to, czy została ona udzielona z naruszeniem klauzuli zawieszającej. Dotyczy to zatem pomocy niezgodnej z prawem (nielegalnej), czyli takiej która została udzielona z naruszeniem obowiązku jej notyfikacji. Należy zauważyć, że postępowanie przed sądem krajowym może toczyć się równolegle z postępowaniem wszczętym przez Komisję Europejską, z tym, że jeżeli sąd krajowy orzekłby zwrot pomocy przed rozstrzygnięciem wydanym przez Komisję Europejską w formie decyzji o zwrocie pomocy, stwierdza ona, że zwrot nastąpił. Roszczenie konkurenta o wypłatę odszkodowania są z kolei niezależne od rozstrzygnięcia Komisji Europejskiej.[98]

13. Zasady dysponowania składnikami majątkowymi (4i).

W rozdziale tym, w oparciu o literaturę, przedstawiamy możliwe zasady dysponowania składnikami majątkowymi mogącymi mieć zastosowanie dla spółki zarządzającej lotniskiem Białysto-Krywlany.

Według publikacji pt. „Gospodarowanie majątkiem trwałym w jednostkach budżetowych" Anety Terlikowska-Bohaczek „zasady gospodarowania majątkiem trwałym w samorządowych jednostkach budżetowych wynikają z uregulowań wewnętrznych kierownika jednostki, wydanych na mocy art. 68 i 69 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych. Generalną zasadą jest, że jednostka budżetowa ma obowiązek gospodarowania swoim majątkiem w sposób racjonalny i oszczędny oraz utrzymywania mienia w stanie niepogorszonym, z uwzględnieniem normalnego zużycia.

Podstawą funkcjonowania każdej jednostki sektora finansów publicznych jest majątek. Jego posiadanie stanowi niezbędny warunek realizacji celów i zadań statutowych. Jednym z elementów majątku jednostki budżetowej są środki trwałe.

[98] W. Dzierżanowski, Pomoc publiczna dla portów lotniczych, https://www.infolotnicze.pl/2018/09/25/pomoc-publiczna-dla-portow-lotniczych/ , dostęp 03.12.2020.

Zgodnie z definicją zawartą w ustawie z dnia 29 września 1994r. o rachunkowości (Dz. U. z 2013r. poz. 330) środki trwałe to rzeczowe aktywa trwałe i zrównane z nimi, o przewidywanym okresie ekonomicznej użyteczności dłuższym niż rok, kompletne, zdatne do użytku i przeznaczone na potrzeby jednostki. Zalicza się do nich w szczególności nieruchomości (m.in. grunty, prawo użytkowania wieczystego gruntu, budowle i budynki), maszyny, urządzenia, środki transportu, ulepszenia w obcych środkach trwałych oraz inwentarz żywy.

Zasady gospodarowania majątkiem trwałym w samorządowych jednostkach budżetowych wynikają z uregulowań wewnętrznych kierownika jednostki, wydanych na mocy art. 68 i 69 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157 poz. 240 z późn. zm.). Bowiem w myśl przytoczonych przepisów, kierownik jednostki jest odpowiedzialny za zapewnienie funkcjonowanie skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej, która sprowadza się m.in. do ochrony zasobów oraz ich właściwego wykorzystania."[99]

Według wspomnianej publikacji Anety Terlikowska-Bohaczek „samorządowe jednostki budżetowe opracowując procedury gospodarowania majątkiem ruchomym posiłkują się najczęściej rozwiązaniami określonymi dla państwowych jednostek budżetowych, zawartymi w Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 21 maja 2010 r. w sprawie sposobu i trybu gospodarowania składnikami rzeczowymi majątku ruchomego w który wyposażone są jednostki budżetowe (Dz. U. Nr 114 poz. 761).

Generalną zasadą jest, że jednostka budżetowa ma obowiązek gospodarowania swoim majątkiem w sposób racjonalny i oszczędny, oraz utrzymywania mienia w stanie niepogorszonym, z uwzględnieniem normalnego zużycia. W jednostkach budżetowych należy na bieżąco analizować stan majątku ruchomego, oceniać jego właściwości techniczne oraz dalszą przydatność do użytkowania. Zgodnie z §4 przywołanego rozporządzenia w przypadku stwierdzenia, że składniki majątku nie nadają się do dalszego użytku ze względu na zły stan techniczny, wady, uszkodzenia lub technologiczną przestarzałość kierownik jednostki powołuje komisję do oceny

[99] A. Terlikowska-Bohaczek, Gospodarowanie majątkiem trwałym w jednostkach budżetowych, w: https://samorzad.infor.pl/sektor/finanse/rachunkowosc_budzetowa/673987,Gospodarowanie-majatkiem-trwalym-w-jednostkach-budzetowych.html , dostęp: 03.12.2020.

przydatności tych składników. Komisja, w skład której powołuje się co najmniej trzy osoby spośród pracowników jednostki, przedstawia propozycje dotyczące dalszego użytkowania składników majątku albo zakwalifikowania ich do kategorii majątku zużytego lub zbędnego. Ostateczną decyzję o sposobie zagospodarowania majątku podejmuje kierownik jednostki, przy czym państwowe jednostki budżetowe mają obowiązek zamieszczania w Biuletynie Informacji Publicznej informacji o zbędnych i zużytych składnikach majątku, których wartość jednostkowa przekracza równowartość w złotych kwoty 300 euro.

Po zakwalifikowaniu składników majątku do kategorii majątku zbędnego lub zużytego jednostki budżetowe mają do wybory kilka sposób postępowania. Mogą majątek ruchomy sprzedać, oddać w najem lub dzierżawę lub przekazać w formie darowizny, z zastrzeżeniem, że majątek o znacznej wartości może być przedmiotem darowizny, o ile jego sprzedaż nie dojdzie do skutku. Sprzedaż majątku ruchomego o znacznej wartości, w myśl cytowanego rozporządzenia, następuje w trybie przetargu publicznego bądź publicznego zaproszenia do rokowań.

Zbędne lub zużyte składniki majątku, niezagospodarowane w sposób opisany powyżej, mogą zostać zlikwidowane. Likwidacji dokonuje się w trybie sprzedaży na surowce wtórne lub poprzez zniszczenie, jeśli sprzedaż na surowce wtórne nie dojdzie do skutku lub jest bezzasadna. Zniszczenia dokonuje powołana przez kierownika jednostki komisja likwidacyjna, składająca się z co najmniej trzech osób. Z czynności likwidacyjnych sporządza protokół zawierający nazwę i cechy identyfikacyjne likwidowanego składnika majątku oraz datę i przyczynę dokonanej likwidacji."[100]

14. Analiza i ocena ryzyka wystąpienia elementów pomocy publicznej (4j).

14.1. Analiza konkurencji

Według Agaty Jurkowskiej w publikacji pt. „Zasady wyznaczania rynków usług portów lotniczych w sprawach z zakresu ochrony konkurencji i regulacji" „dynamika rozwoju sektora transportu lotniczego doprowadziła do rewizji tradycyjnego poglądu, zgodnie z którym port lotniczy jest monopolem naturalnym, w konsekwencji czego nieuprawniona jest analiza konkurencji między portami lotniczymi. Porty lotnicze i

[100] A. Terlikowska-Bohaczek, Gospodarowanie majątkiem trwałym w jednostkach budżetowych, w: https://samorzad.infor.pl/sektor/finanse/rachunkowosc_budzetowa/673987,Gospodarowanie-majatkiem-trwalym-w-jednostkach-budzetowych.html , dostęp: 03.12.2020.

świadczone przez nie usługi są, przynajmniej w pewnym zakresie (tj. na pewnych rynkach), substytucyjne wobec siebie, co warunkuje konkurencję między nimi.

Zarządzanie portem lotniczym oraz inne usługi świadczone na terenie portu lotniczego stanowią działalność gospodarczą prowadzoną na określonym rynku (określonych rynkach), wyznaczającym granice konkurowania portów lotniczych. Rozstrzyganie problemów z zakresu antymonopolowego i regulacyjnego aspektu funkcjonowania portów lotniczych wymaga każdorazowo (w każdej sprawie) wyznaczenia rynku właściwego (relewantnego), na którym realizuje się proces konkurowania. Określenie rynku jest niezbędne dla zidentyfikowania i oceny wpływu poszczególnych działań portów lotniczych na konkurencję – zarówno konkurencję między portami lotniczymi, jak i konkurencję między terminalami."[101]

Agata Jurkowska w swojej publikacji pisze, że „na potrzeby stosowania prawa antymonopolowego i regulacyjnego rynek właściwy jest określany w co najmniej dwóch wymiarach: produktowym (asortymentowym) oraz geograficznym (terytorialnym). Definicje rynku właściwego (odrębne dla jego wymiaru produktowego i geograficznego) zostały wypracowane w prawie UE (obwieszczenie Komisji w sprawie definicji rynku właściwego do celów wspólnotowego prawa konkurencji). Dorobek prawa UE został wykorzystany dla kompleksowego (wielowymiarowego) zdefiniowania rynku właściwego w art. 4 pkt 9 polskiej ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów jako „rynek towarów, które ze względu na ich przeznaczenie, cenę oraz właściwości, w tym jakość, są uznawane przez ich nabywców za substytuty oraz są oferowane na obszarze, na którym, ze względu na ich rodzaj i właściwości, istnienie barier dostępu do rynku, preferencje konsumentów, znaczące różnice cen i koszty transportu, panują zbliżone warunki konkurencji".[102]

14.1.1. Rynek właściwy produktowo

Agata Jurkowska pisze, że „rynek właściwy produktowo składa się ze wszystkich tych produktów i/lub usług, które uważane są za zamienne lub za substytuty

[101] A. Jurkowska, Zasady wyznaczania rynków usług portów lotniczych w sprawach z zakresu ochrony konkurencji i regulacji" w: Usługi portów lotniczych w Unii Europejskiej i w Polsce a prawo konkurencji i regulacje lotniskowe Praca zbiorowa pod redakcją Filipa Czernickiego i Tadeusza Skocznego, Warszawa 2010.

[102] Opracowano na podstawie: A. Jurkowska, Stosowanie reguł konkurencji wobec zarządzających portami lotniczymi w świetle doświadczeń orzeczniczych w UE i w Polsce, w. Usługi portów lotniczych w Unii Europejskiej i w Polsce a prawo konkurencji i regulacje lotniskowe Praca zbiorowa pod redakcją Filipa Czernickiego i Tadeusza Skocznego, Warszawa 2010.

przez konsumenta, ze względu na właściwości produktów, ich ceny i ich zamierzone stosowanie. W decyzji w sprawie PPL Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK) sprecyzował, że „rynek relewantny produktowo obejmuje zatem wszystkie wyroby (usługi) jednego rodzaju, które ze względu na swoje szczególne właściwości odróżniają się od innych wyrobów (usług) w taki sposób, że nie istnieje możliwość dowolnej ich zamiany. Prawidłowe ustalenie rynku relewantnego produktowo wymaga oceny substytutywności zarówno po stronie popytu, jak i podaży”[103].

Według Agaty Jurkwoskiej „należy zastrzec, że rynek usług transportu lotniczego jest rynkiem odrębnym od rynku (rynków) usług portów lotniczych, choć rynki te nawzajem na siebie oddziałują i mogą mieć one wobec siebie – przynajmniej jeśli chodzi o rynek usług transportowych i rynek usług aeronautycznych – status rynków sąsiadujących (neighbouring markets). O odrębności rynku usług transportu lotniczego i rynków usług świadczonych przez porty lotnicze (w tym rynku usług zarządzania portem lotniczym) przesądziły organy UE w sprawie Aéroports de Paris. Komisja Europejska (KE) wskazała w swojej decyzji w tej sprawie, że „działania podmiotu zarządzającego portem lotniczym oraz obsługą naziemną zapewnianą w tym porcie nie stanowią części usług transportu powietrznego między dwoma portami Wspólnoty”. Sąd Pierwszej Instancji (SPI) określił rynek usług zarządzania infrastrukturą lotniska jako rynek wyższego szczebla (upstream market) wobec rynku usług transportu lotniczego.

Analiza dorobku orzeczniczego dotyczącego działalności portów lotniczych prowadzi do wniosku, że w sprawach tych poszczególne rodzaje usług niekoniecznie muszą tworzyć własny, odrębny rynek właściwy – rynek może być bowiem definiowany szerzej (obejmując kilka rodzajów usług), np. jako rynek usług aeronautycznych, czy rynek usług obsługi naziemnej. O wyznaczeniu zakresu rynku produktowego mogą decydować również odbiorcy usług (przewóz pasażerski, przewóz towarowy, itp.) – dla ich poszczególnych grup w różny sposób jest konfigurowana bowiem oferta dostawców usług (oferta portów lotniczych).”[104]

[103] Opracowano na podstawie: A. Jurkowska, Stosowanie reguł konkurencji wobec zarządzających portami lotniczymi w świetle doświadczeń orzeczniczych w UE i w Polsce, w. Usługi portów lotniczych w Unii Europejskiej i w Polsce a prawo konkurencji i regulacje lotniskowe Praca zbiorowa pod redakcją Filipa Czernickiego i Tadeusza Skocznego, Warszawa 2010.

[104] Opracowano na podstawie: A. Jurkowska, Stosowanie reguł konkurencji wobec zarządzających portami lotniczymi w świetle doświadczeń orzeczniczych w UE i w Polsce, w. Usługi portów lotniczych w Unii Europejskiej

14.1.2. Rynek właściwy geograficznie

Według Agaty Jurkwoskiej „rynek właściwy geograficznie jest definiowany jako terytorium, na którym wszystkie podmioty działają w podobnych warunkach konkurencji w odniesieniu do określonych towarów/ usług („właściwy rynek geograficzny obejmuje obszar, na którym dane przedsiębiorstwa uczestniczą w podaży i popycie na produkty lub usługi, na którym warunki konkurencji są wystarczająco jednorodne, oraz który może zostać odróżniony od sąsiadujących obszarów ze względu na to, że warunki konkurencji na tym obszarze znacznie się różnią").[105]

W opracowaniu A. Jurkowskiej czytamy, że „w przypadku charakterystyki rynku geograficznego usług portów lotniczych kluczowe znaczenie ma lokalizacja lotniska, decydująca o tym, na ile pasażerowie, linie lotnicze (w zdecydowanie mniejszym stopniu także inni przedsiębiorcy-usługodawcy) są w stanie wybrać inne lotniska. Porty lotnicze zlokalizowane w tej samej przestrzeni miejskiej (urban area) znajdują się w najbardziej konkurencyjnej wobec siebie pozycji. Choć rzeczywiście sąsiadujące porty lotnicze są z reguły bliższymi wobec siebie konkurentami niż lotniska od siebie oddalone, to wybór innego portu lotniczego nie opiera się jednak tylko na kryterium najbliższej dostępnej lokalizacji (sąsiedni port lotniczy), istotną rolę odgrywają tu także takie czynniki, jak: częstotliwość lotów (pasażerowie mogą wybierać lotniska bardziej oddalone od miejsca ich zamieszkania, ale oferujące bogatszy rozkład lotów), dostępni przewoźnicy (pasażerowie mogą wybierać linie lotnicze korzystające z różnych lotnisk węzłowych [hubs]), czy też dogodne połączenie kolejowe do/z portu lotniczego (uznaje się, że lotniska węzłowe, takie jak Schiphol i Frankfurt, dzięki szybkiej kolei powiększyły swój obszar oddziaływania na tyle, aby uzyskać znaczącą siłę rynkową).

W zależności od tego, jak wyznaczony jest rynek właściwy produktowo (jakie usługi on obejmuje), rynek właściwy geograficznie może potencjalnie obejmować: kilka lotnisk (niekoniecznie sąsiadujących), tylko jeden port lotniczy, bądź część portu lotniczego (np. jeden z terminali), jak również terytorium poza portem lotniczym (np.

i w Polsce a prawo konkurencji i regulacje lotniskowe Praca zbiorowa pod redakcją Filipa Czernickiego i Tadeusza Skocznego, Warszawa 2010.

[105] Opracowano na podstawie: A. Jurkowska, Stosowanie reguł konkurencji wobec zarządzających portami lotniczymi w świetle doświadczeń orzeczniczych w UE i w Polsce, w. Usługi portów lotniczych w Unii Europejskiej i w Polsce a prawo konkurencji i regulacje lotniskowe Praca zbiorowa pod redakcją Filipa Czernickiego i Tadeusza Skocznego, Warszawa 2010.

jeśli chodzi o usługi komercyjne, takie jak najem powierzchni w związku z prowadzeniem np. działalności gastronomicznej). Sąd Pierwszej Instancji uznał jednak za nieuzasadniony argument, aby do rynku właściwego produktowo (ostatecznie zdefiniowanego jako rynek usług zarządzania infrastrukturą portów lotniczych w Paryżu) włączyć wszystkie grunty oraz budynki w rejonie Paryża. Sąd stwierdził, że rynek właściwy produktowo może obejmować tylko te elementy infrastruktury, które mogą być wykorzystane do świadczenia usług naziemnych.

W praktyce rozstrzygnięcia organów ochrony konkurencji uznają z reguły za rynek właściwy geograficznie obszar jednego portu lotniczego, zwłaszcza jeśli chodzi o porty lotnicze oferujące regularne połączenia międzynarodowe. Przykładowo, w przypadku rynku właściwego produktowo określonego jako rynek usług obsługi pasażerów w terminalach, za rynek właściwy geograficznie KE uznała obszar jednego portu lotniczego (Athens International Airport of Spata). Podobnie, obszar jednego portu lotniczego jest rynkiem właściwym geograficznie dla rynku produktowego określonego jako rynek parkowania samolotów, czy rynek dostaw paliwa. Nawet w przypadku usług cateringowych, choć teoretycznie istnieje możliwość pozyskiwania przez przewoźników usług w innych (niż port wylotu) portach lotniczych, to praktycznie możliwość ta jest ograniczona przez wymóg świeżości i jakości dostarczanej żywności, możliwości przechowywania sprzętu oraz okoliczność, że taki wybór jest limitowany właściwie tylko do lotów krótkodystansowych (short-haul flights). Również Prezes UOKiK uznał, że „każdy z funkcjonujących w Polsce cywilnych portów lotniczych należy traktować jako odrębny rynek geograficzny”.[106]

14.1.3. Rynek właściwy czasowo

W opracowaniu A. Jurkowskiej czytamy, że „rynek właściwy czasowo jest wyznaczany wówczas, gdy charakterystyka danego rynku produktowego zmienia się w związku ze znaczącymi sezonowymi wahaniami popytu. Możliwe, że konieczność wyznaczenia rynku właściwego czasowo zaistniałaby wówczas, gdyby przedmiotem oceny były usługi portów lotniczych położonych w górach, świadczone w związku z nasileniem ruchu lotniczego w sezonie narciarskim, czy też usługi portów lotniczych

[106] Opracowano na podstawie: A. Jurkowska, Stosowanie reguł konkurencji wobec zarządzających portami lotniczymi w świetle doświadczeń orzeczniczych w UE i w Polsce, w. Usługi portów lotniczych w Unii Europejskiej i w Polsce a prawo konkurencji i regulacje lotniskowe Praca zbiorowa pod redakcją Filipa Czernickiego i Tadeusza Skocznego, Warszawa 2010.

położonych w miejscowościach nadmorskich, świadczone w związku z intensyfikacją połączeń lotniczych w sezonie letnim".[107]

14.2. Kryteria dopuszczalności pomocy państwa dla portów lotniczych

14.2.1. Ocena dopuszczalności pomocy ze względu na jej przeznaczenie

Według publikacji Agaty Jurkowskiej „zarówno art. 107 TFUE (w ust. 1 i 2), jak i przepisy prawa wtórnego, w tym także tzw. prawa miękkiego (soft law) ustanawiają liczne kategorie dopuszczalnej pomocy państwa, wyłączonej z zakresu oddziaływania art. 107 ust. 1 TFUE."[108] „Generalnie pomoc państwa dla portów lotniczych może korzystać z takich wyłączeń w ramach reguł sektorowych zawartych w wytycznych wspólnotowych dotyczących finansowania portów lotniczych i pomocy państwa na rozpoczęcie działalności dla przedsiębiorstw lotniczych oferujących przeloty z regionalnych portów lotniczych bądź w ramach pomocy regionalnej. Wytyczne wskazują kryteria dopuszczalności pomocy państwa w dwóch obszarach: pomocy inwestycyjnej dla lotnisk oraz pomocy na uruchomienie nowych połączeń".[109]

W publikacji Agaty Jurkowskiej czytamy dalej, że „spośród decyzji wydanych w okresie analizowanym na potrzeby niniejszego raportu jedynie w pięciu przypadkach podstawą rozstrzygnięcia były wytyczne w sprawie pomocy dla portów lotniczych, w pozostałych – pomoc została zaakceptowana przez Komisję jako pomoc regionalna (zgodna z art. 107 ust. 3 lit. a) TFUE). W tym ostatnim przypadku zresztą w ocenie zgodności pomocy państwa z rynkiem wewnętrznym Komisja może również posiłkować się przesłankami dopuszczalności wsparcia inwestycyjnego sformułowanymi w pkt. 62 wytycznych w sprawie pomocy dla portów lotniczych. Przesłanki te – za wyjątkiem ostatniej, dotyczącej stopnia wpływu na rozwój handlu w UE – są powiązane z szeroko rozumianym przeznaczeniem pomocy [(1) budowa i użytkowanie infrastruktury odpowiadają jasno sprecyzowanym celom związanym z

[107] Opracowano na podstawie: A. Jurkowska, Stosowanie reguł konkurencji wobec zarządzających portami lotniczymi w świetle doświadczeń orzeczniczych w UE i w Polsce, w. Usługi portów lotniczych w Unii Europejskiej i w Polsce a prawo konkurencji i regulacje lotniskowe Praca zbiorowa pod redakcją Filipa Czernickiego i Tadeusza Skocznego, Warszawa 2010.

[108] Opracowano na podstawie: A. Jurkowska, Stosowanie reguł konkurencji wobec zarządzających portami lotniczymi w świetle doświadczeń orzeczniczych w UE i w Polsce, w. Usługi portów lotniczych w Unii Europejskiej i w Polsce a prawo konkurencji i regulacje lotniskowe Praca zbiorowa pod redakcją Filipa Czernickiego i Tadeusza Skocznego, Warszawa 2010.

[109] Opracowano na podstawie: A. Jurkowska, Stosowanie reguł konkurencji wobec zarządzających portami lotniczymi w świetle doświadczeń orzeczniczych w UE i w Polsce, w. Usługi portów lotniczych w Unii Europejskiej i w Polsce a prawo konkurencji i regulacje lotniskowe Praca zbiorowa pod redakcją Filipa Czernickiego i Tadeusza Skocznego, Warszawa 2010.

ogólnym interesem gospodarczym (rozwój regionalny, dostęp, itp.); (2) infrastruktura jest niezbędna i współmierna z punktu widzenia wyznaczonego celu; (3) infrastruktura oferuje zadowalające średniookresowe perspektywy użytkowania, zwłaszcza jeśli chodzi o już istniejącą infrastrukturę; (4) dostęp do danej infrastruktury jest otwarty dla wszystkich potencjalnych użytkowników w sposób równy i niedyskryminujący].

Pomoc związana z otwarciem nowych połączeń lotniczych musi z kolei odpowiadać warunkom określonym w pkt. 77-79 wytycznych w sprawie pomocy dla portów lotniczych (m.in. pomoc dotycząca otwierania nowych tras lub nowych połączeń na danej trasie, pociągających za sobą wzrost pasażerów wylatujących z danego portu lotniczego; mająca charakter zachęty; malejąca; proporcjonalna; pomoc, której intensywność nie może przekraczać 50% przez 5 lat; obliczona w sposób przejrzysty w przeliczeniu na zabieranego pasażera; jawna).

Pomoc kierowana do portów lotniczych w ramach pomocy regionalnej musi spełniać natomiast przesłanki dopuszczalności pomocy określone w wytycznych w sprawie pomocy regionalnej na lata 2007–2013, do których należą:

(1) przyczynianie się pomocy do rozwoju regionalnego,

(2) proporcjonalność pomocy do zakładanych celów,

(3) objęcie pomocą tylko wcześniej ustalonych kosztów i ograniczenie pomocy do czę- ści tych kosztów,

(4) ograniczenie pomocy w czasie."[110]

Bez względu na przeznaczenie pomocy może być ona notyfikowana przez państwo w ramach programu pomocowego oraz jako projekt indywidualny.

Analiza decyzji pozwala stworzyć listę inwestycji i działań, których współfinansowanie ze źródeł publicznych nie jest poczytywane przez Komisję za niedozwoloną pomoc państwa. Wyniki takiej analizy mogą stanowić istotną wskazówkę w zakresie planowania inwestycyjnego przez operatorów portów lotniczych.

[110] Opracowano na podstawie: A. Jurkowska, Stosowanie reguł konkurencji wobec zarządzających portami lotniczymi w świetle doświadczeń orzeczniczych w UE i w Polsce, w. Usługi portów lotniczych w Unii Europejskiej i w Polsce a prawo konkurencji i regulacje lotniskowe Praca zbiorowa pod redakcją Filipa Czernickiego i Tadeusza Skocznego, Warszawa 2010.

14.2.2. Pomoc państwa dla portów lotniczych i związana z działalnością portów lotniczych.

Kryteria uznania zastosowanych środków wsparcia za pomoc państwa.[111]

W publikacji Agaty Jurkowskiej czytamy, że „materialne reguły konkurencji odnoszące się do pomocy państwa wywodzą się z art. 107 Traktatu o funkcjonowaniu UE (TFUE). Przepis ten uznaje za niedozwolone takie wsparcie państwa, które jest niezgodne z rynkiem wewnętrznym. Ocena środków pomocowych jako niedozwolonych w świetle ar. 107 ust. 1 TFUE wymaga stwierdzenia istnienia przesłanek, które mogą być klasyfikowane w dwóch grupach: jako przesłanki identyfikacyjne oraz przesłanki ewaluacyjne. W pierwszej grupie mieszczą się następujące elementy:

1) pomoc musi być kierowana do przedsiębiorców (przedsiębiorstw),
2) pomoc musi przysparzać im korzyści,
3) pomoc może być udzielona w dowolnej formie,
4) pomoc musi pochodzić ze środków publicznych.

Przesłanki ewaluacyjne obejmują z kolei wykazanie antykonkurencyjności (zakłócenie lub co najmniej zagrożenie zakłóceniem konkurencji) i antyintegracyjności (niezgodność z rynkiem wewnętrznym) środków uznawanych za pomoc państwa. Każdy przypadek pomocy państwa wchodzi w zakres art. 107 ust. 1 TFUE tylko wówczas, gdy spełnione są wszystkie wymienione przesłanki z obydwu kategorii. Należy jednak zastrzec, że chociaż Traktat nie zawiera definicji pojęć konstytuujących istotę poszczególnych przesłanek, to znaczący jest w tym zakresie dorobek orzecznictwa, który musi być uwzględniany w ocenach środków wsparcia publicznego, także w odniesieniu do podmiotów zarządzających portami lotniczymi."[112]

„Analizę zgodności z prawem unijnym potencjalnej pomocy państwa należy rozpocząć od badania przesłanek identyfikacyjnych – pozytywny wynik ich testu przesądza bowiem w ogóle o istnieniu wsparcia publicznego, które następnie może

[111] Opracowano na podstawie: A. Jurkowska, Stosowanie reguł konkurencji wobec zarządzających portami lotniczymi w świetle doświadczeń orzeczniczych w UE i w Polsce, w. Usługi portów lotniczych w Unii Europejskiej i w Polsce a prawo konkurencji i regulacje lotniskowe Praca zbiorowa pod redakcją Filipa Czernickiego i Tadeusza Skocznego, Warszawa 2010.

[112] Opracowano na podstawie: A. Jurkowska, Stosowanie reguł konkurencji wobec zarządzających portami lotniczymi w świetle doświadczeń orzeczniczych w UE i w Polsce, w. Usługi portów lotniczych w Unii Europejskiej i w Polsce a prawo konkurencji i regulacje lotniskowe Praca zbiorowa pod redakcją Filipa Czernickiego i Tadeusza Skocznego, Warszawa 2010.

być kwalifikowane jako niedozwolone lub – także na zasadzie wyjątku (wyłączenia) – dopuszczalne.[113]

W publikacji Agaty Jurkowskiej czytamy, że „w wyroku w połączonych sprawach T-443/08 i T-455/085 Freistaat Sachsen i inni v. KE (dotyczących portu lotniczego Lipsk/Halle Sąd po raz kolejny odniósł się do zagadnienia kwalifikowania działalności portu lotniczego jako działalności gospodarczej (kwestia ta była już rozstrzygana w orzecznictwie, przede wszystkim w wyrokach w sprawie Aeroports de Paris). Skarżący argumentowali, że budowa infrastruktury, która miała być finansowana ze środków publicznych uznanych przez Komisję za niezgodne z rynkiem wewnętrznym, nie stanowi działalności gospodarczej, a tym samym nie podlega regulacjom traktatowym. Brak gospodarczego charakteru działalności wynikać miał, zdaniem skarżących, także stąd, że port Lipsk/Halle – inaczej niż paryski port lotniczy, którego dotyczyły wcześniejsze rozstrzygnięcia Trybunału Sprawiedliwości – ma status portu regionalnego. Sąd zdecydowanie jednak potwierdził, że „zarządzanie infrastrukturą lotniskową stanowi działalność gospodarczą"; fakt, że lotnisko ma charakter regionalny „nie może podważać gospodarczego charakteru działalności tej spółki, gdyż działalność ta polega na świadczeniu za wynagrodzeniem usług na rynku regionalnych usług lotniskowych". Rozbudowę pasa startowego (na co przeznaczona była pomoc) Sąd postrzega jako element eksploatacji infrastruktury portowej (zarządzania infrastrukturą), jako że „działalności polegającej na budowie lub rozbudowie infrastruktury (...) nie należy oddzielać od działalności w zakresie późniejszej jego eksploatacji i że charakter działalności w zakresie rozbudowy bezwzględnie zależy od tego, czy późniejsza eksploatacja wybudowanej infrastruktury ma charakter gospodarczy, czy też nie ma takiego charakteru". Z punktu widzenia kwalifikacji działalności nie ma natomiast znaczenia, czy budowa infrastruktury oraz późniejsze zarządzanie nią są wykonywane przez ten sam podmiot, czy dwa odrębne podmioty. Sąd nie zaakceptował także argumentu, że budowa i rozbudowa pasa startowego nie stanowią działalności gospodarczej, jako że są to działania z zakresu polityki regionalnej, gospodarczej i transportowej – dla oceny przedsięwzięcia budowy

[113] Opracowano na podstawie: A. Jurkowska, Stosowanie reguł konkurencji wobec zarządzających portami lotniczymi w świetle doświadczeń orzeczniczych w UE i w Polsce, w. Usługi portów lotniczych w Unii Europejskiej i w Polsce a prawo konkurencji i regulacje lotniskowe Praca zbiorowa pod redakcją Filipa Czernickiego i Tadeusza Skocznego, Warszawa 2010.

infrastruktury z punktu widzenia reguł pomocy publicznej znaczenie ma bowiem nie jego cel, ale skutki."[114]

W publikacji Agaty Jurkowskiej odnajdujemy, że „kwestia identyfikacji pomocy państwa była przedmiotem postępowania Komisji w sprawie porozumienia między lotniskiem w Bratysławie a liniami lotniczymi Ryanair, zakończonym wydaniem w dniu 27.01.2010 r. decyzji 2010/60/UE11, na mocy której zastosowane środki nie zostały uznane za pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE. Decyzja ta wpisuje się w szersze działania Komisji w zakresie oceny zasad wspierania przewoźników niskokosztowych poprzez gwarantowanie uprzywilejowanych zasad dostępu do regionalnych portów lotniczych. Pierwsza z serii spektakularnych decyzji w sprawie domniemanej pomocy dla Ryanair ze strony portu lotniczego Bruksela-Charleloi okazała się porażką Komisji – została ona uchylona przez Sąd Pierwszej Instancji. Niewykluczone, że okoliczność ta miała wpływ na treść rozstrzygnięcia Komisji zawartego w decyzji 2010/60/UE.

Bezpośrednią przyczyną wszczęcia przez Komisję postępowania (którego efektem była decyzja 2010/60/UE), na podstawie art. 108 ust. 2 TFUE, były otrzymane skargi oraz doniesienia medialne mówiące o tym, że port lotniczy w Bratysławie, na mocy porozumienia zawartego w dniu 5.12.2005 r. (i wchodzącego wówczas w życie), udzielił liniom lotniczym Ryanair zniżki opłat lotniskowych dla nowych i istniejących rozkładowych połączeń. Umowa ta, która wygasła 30.06.2016 r., ustanowiła również tzw. opłatę usługową (ang. service charge), obejmującą wiele usług, w tym pilotaż samolotu (aircraft-handling) i usługi pokrewne, obsługę pasażerów, obsługę rampową, kontrolę załadunku (load control), operacje komunikacyjne i lotnicze (communications and flight operations), usługi wspierające oraz usługi terminalowe i infrastrukturalne. Stawki opłat objęte umową były znaczące niższe niż te stosowane wobec innych przewoźników, przy czym wysokość opłat serwisowych różniła się ze względu na to, czy stosowane były one wobec tras istniejących czy nowych, wprowadzanych dopiero do rozkładu lotów. Opłata w wysokości przewidzianej dla nowych destynacji miała być stosowana do wszystkich tras przez 12 miesięcy od dnia wejścia w życie umowy, a

[114] Opracowano na podstawie: A. Jurkowska, Stosowanie reguł konkurencji wobec zarządzających portami lotniczymi w świetle doświadczeń orzeczniczych w UE i w Polsce, w. Usługi portów lotniczych w Unii Europejskiej i w Polsce a prawo konkurencji i regulacje lotniskowe Praca zbiorowa pod redakcją Filipa Czernickiego i Tadeusza Skocznego, Warszawa 2010.

następnie corocznie wzrastać. Ze względu na swoją rolę jako agenta handlingowego operator portu zapewnił Ryanairowi także obsługę agencyjną i udogodnienia związane ze sprzedażą biletów lotniczych, ustalając wysokość prowizji na poziomie konkurencyjnym wobec innych linii lotniczych.

W zamian za świadczenia ze strony portu lotniczego Ryanair zobowiązał się – w okresie od 1.06.2009 r. do 30.06.2016 r., ponosić opłaty za określoną liczbę tras, bez względu na to, czy w rzeczywistości będą one wszystkie realizowane.

Ustalenia umowne skłoniły Komisję do wszczęcia postępowania zmierzającego do ustalenia, po pierwsze, tego, czy działania władz portu lotniczego w Bratysławie mogą być kwalifikowane jako działania o charakterze „publicznym" w świetle pojęcia pomocy publicznej na gruncie art. 107 ust. 1 TFUE, po drugie tego, czy operator portu lotniczego zachował się jak inwestor w gospodarce rynkowej (market economy investor), po trzecie zaś – czy, jeśli zastosowane środki okażą się pomocą publiczną, są one zgodne z rynkiem wewnętrznym."[115]

14.3. Pomoc związana z budową nowego portu lotniczego

W publikacji Agaty Jurkowskiej czytamy, że „tego rodzaju pomoc była przedmiotem decyzji Komisji nr N63/2010 dotyczącej budowy nowego międzynarodowego portu lotniczego w Murcii. Władze regionalne ogłosiły przetarg na realizację tego projektu obejmującą budowę, eksploatację i zarządzanie nowym portem przez czterdzieści lat (po tym okresie zarządzanie zostanie przekazane Regionowi Murcii). Przetarg w 2007 r. wygrało konsorcjum Sociedad Concesionaria Aeropuoerto Murcia (SCAM), którego udziałowcami są podmioty prywatne. Koszt budowy lotniska oszacowano na 250 mln euro, z czego 20% zostanie sfinansowane przez SCAM, zaś pozostałe 80% – z różnych źródeł, w tym m.in. pożyczek bankowych. Ze względu na kryzys finansowy w dniu 30 grudnia 2009 r. Region Murcii zdecydował o udzieleniu SCAM gwarancji na pożyczkę bankową do 200 mln euro. Na obszarze potencjalnego oddziaływania nowego portu lotniczego (catchment area) znajdują się trzy inne lotniska (San Javier, Almeria i Alicante), niemniej jednak władze hiszpańskie nie spodziewają się negatywnego wpływu portu lotniczego w Murcii na sąsiednie porty.

[115] Opracowano na podstawie: A. Jurkowska, Stosowanie reguł konkurencji wobec zarządzających portami lotniczymi w świetle doświadczeń orzeczniczych w UE i w Polsce, w. Usługi portów lotniczych w Unii Europejskiej i w Polsce a prawo konkurencji i regulacje lotniskowe Praca zbiorowa pod redakcją Filipa Czernickiego i Tadeusza Skocznego, Warszawa 2010.

Stanowisko o ograniczonym wpływie nowej inwestycji na konkurencję między portami lotniczymi w południowo-wschodniej Hiszpanii potwierdziła w swojej ocenie Komisja: „lotnisko San Javier, znajdujące się również w Murcii jest w istocie lotniskiem wojskowym, o stosunkowo małym potencjale obsługi ruchu pasażerskiego, wyposażonym w krótki pas startowy, dodatkowo położonym w sąsiedztwie chronionych obszarów przyrodniczych, co uniemożliwia jego rozbudowę. Lotnisko w Alicante, znajdujące się jedynie 71 kmm od planowanej inwestycji, obsługuje – zdaniem Komisji – odrębny, choć komplementarny (separate but complementary) rynek. Prognozy liczby pasażerów na planowanym lotnisku wskazują, że w 2015 r. obsłuży ono 6,2 mln osób, w 2020 r. – 8,8 mln osób, a w kolejnych latach wzrost liczby pasażerów będzie wynosił ok. 2% rocznie. W warunkach stałego wzrostu konsorcjum SCAM ma szansę na pierwsze zyski już w 2012 r., natomiast stopa zwrotu z inwestycji wyniesie w czasie obowiązywania koncesji ok. 8,5%. Oceniając intensywność pomocy na ok. 11%, Komisja uznała ją, ze względu na skalę projektu inwestycyjnego, za akceptowalną w świetle art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE.”[116]

We wspomnianym artykule czytamy dalej, że „pomoc na budowę nowych portów lotniczych była również przedmiotem decyzji zbiorowej dotyczącej inwestycji w portach lotniczych w Polsce w ramach regionalnych programów operacyjnych finansowanych z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Zgłoszony przez władze polskie program przewidywał budowę nowych portów lotniczych w Modlinie, Zegrzu Pomorskim i Lublinie-Świdniku. Komisja zgodziła się co do tego, że budowa nowego portu lotniczego w Zegrzu Pomorskim (dawne woj. koszalińskie) jest niezbędna ze względu na brak dróg ekspresowych (nawet planowanych) w okolicy, zaś konieczność budowy portu lotniczego w Modlinie podyktowana jest zmniejszającą się przepustowością lotniska Warszawa-Okęcie. Planowany port lotniczy w Modlinie znajdował się co prawda w odległości poniżej 100 km od portu przesiadkowego Warszawa-Okęcie, jednak Komisja uznała, że te dwa lotniska obsługują odrębne, choć komplementarne rynki i w związku z tym wsparcie dla nowo budowanego portu nie ma charakteru antykonkurencyjnego.”[117]

[116] Stosowanie reguł konkurencji wobec zarządzających portami lotniczymi w świetle doświadczeń orzeczniczych w UE i w Polsce, A. Jurkowska, Usługi portów lotniczych w Unii Europejskiej i w Polsce a prawo konkurencji i regulacje lotniskowe Praca zbiorowa pod redakcją Filipa Czernickiego i Tadeusza Skocznego, Warszawa 2010.

[117] Opracowano na podstawie: A. Jurkowska, Stosowanie reguł konkurencji wobec zarządzających portami lotniczymi w świetle doświadczeń orzeczniczych w UE i w Polsce, w. Usługi portów lotniczych w Unii Europejskiej

14.4. Pomoc inwestycyjna przeznaczona na rozbudowę infrastruktury portu lotniczego

Według publikacji Agaty Jurkowskiej, „decyzjami nr NN14/2007 i N112/2008 Komisja zaaprobowała projekt pomocy indywidualnej przewidzianej na przekształcenie lotniska w Kassel-Calden w regionalny port lotniczy obsługujący połączenia pasażerskie stałe (rozkładowe) i czarterowe oraz transport cargo. Planowana inwestycja objęła budowę pasa startowego, ramp, budynków i infrastruktury technicznej, zaś wysokość zaakceptowanej pomocy, pochodzącej z budżetu kraju związkowego Hesji oraz budżetów lokalnych, wynosiła 225 mln euro. W czerwcu 2010 r. władze niemieckie notyfikowały Komisji zaktualizowany projekt inwestycyjny, w ramach którego bez zmian pozostała planowana przepustowość portu lotniczego, zwiększyła się natomiast wielkość inwestycji. Rząd niemiecki wskazał trzy przyczyny, dla których doszło do zwiększenia poziomu inwestycji. Po pierwsze, w myśl art. 108 ust. 3 TFUE do momentu zaakceptowania projektu pomocy przez Komisję nie były prowadzone żadne procedury planistyczne czy przetargowe – ich przeprowadzenie w 2009 r. (po wydaniu decyzji Komisji) doprowadziło do modyfikacji szacunków wstępnego projektu, który datował się na 2004 r. Po drugie, od 2004 r. odnotowano znaczący (od 13% do 28%) wzrost kosztów materiałów i usług budowlanych, zwiększyły się również koszty zakupu ziemi, wyższe okazały się również wydatki na odszkodowanie, do jakich inwestorzy byli zobowiązani wskutek procesów sądowych wytoczonych przez rolników z terenów otaczających port lotniczy. Po trzecie wreszcie, zwiększenie kosztów realizacji projektu nastąpiło wskutek konieczności modyfikacji planowanej infrastruktury w celu wprowadzenia nowej koncepcji zapewnienia bezpieczeństwa. Zmodyfikowana koncepcja projektu przewiduje również opóźnienie rozpoczęcia funkcjonowania portu lotniczego (z 2011 r. na 2013 r.). Oceniając notyfikowaną modyfikację projektu pomocowego, Komisja nie miała wątpliwości co do tego, że ma do czynienia z pomocą państwa, istotą decyzji pozostała zatem ocena przesłanek ewaluacyjnych stosowania art. 107 ust. 1 TFUE. W tym celu niezbędne było wykonanie testu przewidzianego w pkt. 61 wytycznych. Wynik testu był pozytywny. Podkreślenia wymaga aprobujące stanowisko Komisji co do faktu, że

i w Polsce a prawo konkurencji i regulacje lotniskowe Praca zbiorowa pod redakcją Filipa Czernickiego i Tadeusza Skocznego, Warszawa 2010.

rozbudowa portu lotniczego Kassel/Calden ma szanse przyczynić się do częściowego rozwiązania problemu braku przepustowości portu lotniczego we Frankfurcie."[118]

W opracowaniu Agaty Jurkowskiej dalej czytamy, że „jako pomoc inwestycyjna na rozbudowę portów lotniczych zaakceptowana została również pomoc dla polskich portów lotniczych realizowana w ramach regionalnych programów operacyjnych (Lublin-Świdnik, Modlin, woj. podlaskie, Olsztyn-Szymany, Zegrze Pomorskie, Łódź, Bydgoszcz, Rzeszów-Jasionka, Kraków-Balice i Poznań-Ławica). Pomoc miała objąć inwestycje w budowę, przebudowę lub remont: infrastruktury lotniskowej, infrastruktury towarzyszącej służącej do obsługi infrastruktury lotniskowej oraz infrastruktury portowej; pomoc miała nie być natomiast przeznaczona na działalność komercyjną niezwiązaną z podstawową działalnością portu lotniczego (np. remont i rozbudowę powierzchni biurowych, sklepów, hoteli, itp.), ani na pokrywanie strat finansowych bądź kosztów bieżącej działalności operacyjnej. Nadrzędnym celem udzielanej pomocy była rozbudowa systemu transportu lotniczego w Polsce oraz poprawa dostępności polskich regionów (zwłaszcza Polski Wschodniej: woj. warmińsko-mazurskiego, podlaskiego i lubelskiego), stąd podstawą oceny pomocy przez Komisję stał się art. 87 ust. 3 lit. c) TWE (obecnie art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE).

Za akceptacją Komisji dla notyfikowanego programu pomocy przemówiły m.in. takie argumenty jak: niski wskaźnik mobilności lotniczej w Polsce (w tamtym czasie tylko 0,5%),[119] rokujący na duży potencjał rozwojowy portów lotniczych w średnim okresie, brak połączeń drogami ekspresowymi między istniejącymi portami lotniczymi, co uniemożliwiało ich bezpośrednie konkurowanie (wyjątkiem był tu port Katowice-Pyrzowice i Kraków-Balice, jednak Komisja uznała, że lotniska te – mimo stosunkowo bliskiej odległości (poniżej 100 km) – mają różne „obszary ciążenia" i są związane z różnymi segmentami rynku), czy ograniczona możliwość zgromadzenia znacznego kapitału przez podmioty prywatne Decyzją nr NN65/2009 Komisja zaakceptowała – jako obiektywnie uzasadnione – zmiany wysokości pomocy publicznej na rozbudowę i

[118] Opracowano na podstawie: A. Jurkowska, Stosowanie reguł konkurencji wobec zarządzających portami lotniczymi w świetle doświadczeń orzeczniczych w UE i w Polsce, w. Usługi portów lotniczych w Unii Europejskiej i w Polsce a prawo konkurencji i regulacje lotniskowe Praca zbiorowa pod redakcją Filipa Czernickiego i Tadeusza Skocznego, Warszawa 2010.

[119] Należy zaznaczyć, że w 2017 roku wskaźnik ten w Polsce przekroczył 1%, a 2019 osiągnął wartość 1,29%. Wsaźnik ten oblicza się dzieląc całkowitą liczbę odbytych podróży lotniczy w Polsce przez liczbę mieszkańców Polski.

modernizację portu lotniczego w Derry. Wskutek audytu brytyjskiej Civil Aviation Authority zaistniała potrzeba podniesienia pułapu kosztów na poprawę jakości pasów startowych (nabycie gruntów, wyposażenie pasa, system sygnalizacji).

Pomoc na rozbudowę pasa startowego była również przedmiotem decyzji Komsji nr NN 43/200956, akceptującej wsparcie finansowe rządu holenderskiego dla portu lotniczego w Groningen."[120]

14.5. Pomoc inwestycyjna przeznaczona na dostosowanie do wymogów środowiskowych i bezpieczeństwa

W publikacji Agaty Jurkowskiej czytamy, że „zastrzeżeń Komisji nie wzbudziła również pomoc inwestycyjna przeznaczona dla portu lotniczego w Rydze, stanowiącego w całości własność państwa. Port ten dynamicznie się rozwijał jako jeden z nielicznych w UE w 2009 r. odnotował 10% wzrost liczby pasażerów. Pasażerowie tranzytowi na koniec 2009 r. stanowili ok. 36% ruchu pasażerskiego, co należy zawdzięczać rozwojowi połączeń lotniczych z państwami spoza UE (np. Bliskiego Wschodu), w których rynek przewozów lotniczych rozwijał się szybciej niż w UE. Port lotniczy w Rydze spełniał jedynie podstawowe wymogi bezpieczeństwa (II kategoria ICAO) oraz standardy środowiskowe. Inwestycje w zakresie poprawy bezpieczeństwa obejmowały m.in. unowocześnienie systemu oświetlenia, udoskonalenie systemu odprowadzającego wodę z płyty lotniska, budowę nowego systemu dostaw energii elektrycznej (wykluczającego ryzyko awarii), natomiast inwestycje środowiskowe przewidywały m.in. przyjazne środowisku platformy do odladzania samolotów, stworzenie stanowisk do mycia pojazdów oraz postępowania z odpadami. Przeznaczenie pomocy uzasadnia wysoką intensywność pomocy – 75% (finansowanie z Funduszu Spójności); inwestycje w infrastrukturę środowiska i bezpieczeństwa wymagają znaczących nakładów, nie generując przy tym istotnych zysków finansowych, ale przyczyniając do poprawy ogólnego dobrostanu. Oceniając projekt pomocy, Komisja podkreśliła, że w przypadku ryskiego portu lotniczego nie ma co prawda potrzeby tworzenia nowej infrastruktury w postaci np. pasów startowych (na brak takiej konieczności wskazują średniookresowe prognozy rozwoju ruchu lotniczego), jednocześnie zaakceptowała niewielki wzrost przepustowości portu (z 22–

[120] Opracowano na podstawie: A. Jurkowska, Stosowanie reguł konkurencji wobec zarządzających portami lotniczymi w świetle doświadczeń orzeczniczych w UE i w Polsce, w. Usługi portów lotniczych w Unii Europejskiej i w Polsce a prawo konkurencji i regulacje lotniskowe Praca zbiorowa pod redakcją Filipa Czernickiego i Tadeusza Skocznego, Warszawa 2010.

52 operacji na godzinę do 24–55 operacji na godzinę), jaki powstanie wskutek zastosowania zgłoszonych jej środków w dziedzinie poprawy bezpieczeństwa i standardów środowiskowych."[121]

Zgodnie z publikacją Agaty Jurkowskiej „kwestie bezpieczeństwa pojawiły się również w decyzji Komisji dotyczącej pomocy dla portu lotniczego Newquay Cornwell; pomoc państwa na rozbudowę tego lotniska, związaną z przekształceniem lotniska wojskowego, pełniącego tylko częściowo funkcje cywilne, w „pełne" lotnisko cywilne, została zaakceptowana przez Komisję w 2007 r., jednak w toku realizacji inwestycji pojawiła się konieczność wprowadzenia zmian do pierwotnego planu inwestycyjnego. Zmiany miały zarówno charakter ilościowy (zwiększenie wartości inwestycji z 44,2 mln funtów do 68,4 mln funtów63), jak i jakościowy. Dodatkowe wymogi dotyczące bezpieczeństwa były niezbędne do spełnienia w celu uzyskania licencji na prowadzenie lotniska cywilnego. Nieprzewidziane w pierwotnej wersji procesu inwestycyjnego zmiany dotyczyły m.in. zmiany nawierzchni pasa startowego, poprawy podziemnego systemu kanalizacyjnego, modernizacji podstacji elektrycznych, przebudowy sieci elektrycznych, przebudowy części infrastruktury w związku z odkrycie materiałów niebezpiecznych. Część dodatkowych inwestycji wiązała się m.in. z koniecznością czasowego utrzymania operacji wojskowych portu lotniczego oraz z wymogami regulacyjnymi (które pojawiły się już po rozpoczęciu inwestycji) odnoszącymi się do bezpieczeństwa w portach lotniczych. Zakres zmian programu pomocy – tak wartościowy, jak i przedmiotowy – był na tyle duży, że Komisja zdecydowała się uznać notyfikowane zmiany za nową pomoc (new aid) w rozumieniu art. 1 lit. c rozporządzenia 659/1999. Ostatecznie jednak Komisja podtrzymała, wyrażoną w poprzedniej decyzji, aprobatę dla pomocy, wskazując m.in. na fakt, że wskutek wprowadzonych zmian udział finansowania publicznego spadł z 78% do 69%, dodatkowe inwestycje są zaś niezależne od liczby obsługiwanych pasażerów, przede wszystkim są niezbędne do uzyskania licencji na funkcjonowanie lotniska od Civil Aviation Authority.

Donatorzy pomocy dla portu lotniczego Lipsk/Halle (zgłoszonej Komisji w kwietniu 2010 r.) argumentowali, że jest ona przeznaczona na przedsięwzięcia związane z bezpieczeństwem (safety) i ochroną portu lotniczego (security), mimo że

[121] Stosowanie reguł konkurencji wobec zarządzających portami lotniczymi w świetle doświadczeń orzeczniczych w UE i w Polsce, A. Jurkowska, Usługi portów lotniczych w Unii Europejskiej i w Polsce a prawo konkurencji i regulacje lotniskowe Praca zbiorowa pod redakcją Filipa Czernickiego i Tadeusza Skocznego, Warszawa 2010.

pomoc ta przeznaczona była na finansowanie budowy infrastruktury nie tylko w postaci budynków wykorzystywanych dla celów ochrony portu oraz punktów kontrolnych, ale także w postaci m.in. obszarów odladzania, nowego terminalu i hangaru na małe samoloty. Niemieccy donatorzy (władze landu i miejskie) uznawali, że przyznawana pomoc nie ma związku z gospodarczym aspektem funkcjonowania portu, żaden prywatny inwestor nie podjąłby się finansowania takich inwestycji. Komisja nie podzieliła jednak opinii, że działalność, z jaką powiązane jest wsparcie, nie stanowi działalności gospodarczej w rozumieniu przepisów unijnych i wszczęła postępowanie mające na celu zbadanie zgodności notyfikowanej pomocy z regułami UE."[122]

14.6. Pomoc na promocję i rozwój portu lotniczego poprzez uruchomienie nowych połączeń, zwiększenie częstotliwości połączeń istniejących lub zwiększenie liczby obsługiwanych pasażerów

W publikacji Agaty Jurkowskiej czytamy, że: „wysoce prawdopodobne jest zaakceptowanie przez Komisję – jako pomocy dopuszczalnej – wsparcia kierowanego do takiego, z reguły regionalnego, portu lotniczego, który nie wykorzystuje w pełni swojego potencjału przepustowości. Takie aprobujące stanowisko Komisja zaprezentowała w decyzji dotyczącej portu lotniczego Antwerpii, stanowiącego własność regionu Flandrii i zarządzanego przez wydzieloną jednostkę w strukturach władzy regionalnej (Separate Management Service of Antwerp Airport)69. W latach 2007-2009 port lotniczy w Antwerpii korzystał już z pomocy na uruchomienie nowej trasy Antwerpia-Manchester, wskutek czego w roku 2007 i 2008 odnotowano wzrost liczby pasażerów, zaś w 2009 – nieznaczny spadek spowodowany jednak przyczynami obiektywnymi (kryzys finansowy). Po wyczerpaniu pakietu pomocowego połączenie do Manchesteru zostało utrzymane i funkcjonuje na zasadach rynkowych. Nowy program pomocowy, notyfikowany Komisji w 2010 r., przewidywał wsparcie dla nowo otwieranych tras między Antwerpią a innymi portami lotniczymi UE lub dla działań służących podniesieniu liczby netto pasażerów na istniejących już trasach obsługiwanych z portu w Antwerpii (w tym otwarciu nowych połączeń). Wsparciem zaakceptowanym przez Komisję nie mogły być:

- proste zastąpienie istniejącego połączenia nową trasą;

[122] Opracowano na podstawie: A. Jurkowska, Stosowanie reguł konkurencji wobec zarządzających portami lotniczymi w świetle doświadczeń orzeczniczych w UE i w Polsce, w. Usługi portów lotniczych w Unii Europejskiej i w Polsce a prawo konkurencji i regulacje lotniskowe Praca zbiorowa pod redakcją Filipa Czernickiego i Tadeusza Skocznego, Warszawa 2010.

- połączenia, które w latach 2007-2009 skorzystały już z programu pomocowego;
- połączenia pokrywające się z trasą pociągu dużej szybkości (Amsterdam–Antwerpia–Bruksela–Paryż).

Również pozytywne stanowisko Komisja zajęła – w analizowanym okresie – wobec pomocy związanej z uruchomieniem nowych połączeń między portami lotniczymi w Turynie i Cuneo oraz innymi miastami na terytorium UE. Pomoc przeznaczona była dla jednego lub więcej (maksymalnie dziesięciu) przewoźników, którzy mieli zostać wyłonieni w procedurze przetargowej. Władze włoskie określiły elementy konieczne do zawarcia w ofercie oraz kryteria oceny tychże ofert. Biznes plan przedstawiony przez przewoźnika uczestniczącego w przetargu musi przewidywać możliwość działalności z zyskiem po zakończeniu trzyletniego okresu wsparcia publicznego. Inne obligatoryjne elementy biznes planu to m.in. porty lotnicze, między którymi będzie odbywał się przewóz; szacowany okres otwarcia nowej trasy, typ samolotu; liczba miejsc gwarantowanych w pierwszych trzech latach działalności oraz w kolejnych latach (przy czym w czwartym i piątym roku działalności liczba miejsc nie może być mniejsza niż 95% liczby miejsc gwarantowanej w latach poprzednich); liczba miejsc oferowanych w ramach promocji; wysokość średniej taryfy promocyjnej; koszty działalności, przeznaczone do subsydiowania. Ponadto, uczestnicy przetargu muszą spełniać określone warunki techniczne oraz finansowe (do tych ostatnich zaliczono minimalną liczbę pracowników, minimalny roczny obrót wyznaczany w odniesieniu do maksymalnego wsparcia publicznego oraz zasadę, że te same koszty nie będą finansowane z innych źródeł). Pozytywna ocena notyfikowanego programu pomocowego przez Komisję wynikała m.in. stąd, że porty lotnicze objęte pomocą były jedynymi w konglomeracji, nie istniało przy tym żadne szybkie połączenie kolejowe obsługujące planowane trasy."[123]

14.7. Podsumowanie

Podsumowanie:

[123] Opracowano na podstawie: A. Jurkowska, Stosowanie reguł konkurencji wobec zarządzających portami lotniczymi w świetle doświadczeń orzeczniczych w UE i w Polsce, w. Usługi portów lotniczych w Unii Europejskiej i w Polsce a prawo konkurencji i regulacje lotniskowe Praca zbiorowa pod redakcją Filipa Czernickiego i Tadeusza Skocznego, Warszawa 2010.

„(1) jeśli port lotniczy zachowuje się jak prywatny inwestor, działań takich nie uznaje się za pomoc publiczną;
(2) jeśli nie można zastosować testu inwestora prywatnego (TPI), to konieczna jest notyfikacja pomocy publicznej (pomoc dla portów regionalnych, przyjmujących poniżej 5 mln pasażerów rocznie); przy czym wsparcie publiczne ukierunkowane na inwestycje w infrastrukturę portów lotniczych niesie ze sobą niewielkie ryzyko niezgodności ze wspólnym rynkiem, jeśli pomoc spełnia warunki „testu legalności pomocy";
(3) wsparcie publiczne, którego bezpośrednim odbiorcą pozostaje przewoźnik lotniczy, którego działalność ma przyczyniać się do rozwoju portu lotniczego, niesie ze sobą dużo większe ryzyko niezgodności takich działań z rynkiem wewnętrznym. Plan pomocy tego rodzaju powinien podlegać wstępnej samoocenie podmiotu, zamierzającego udzielić pomocy na podstawie testu zawartego w Wytycznych z 2005 r. Szczególną uwagę należy zwrócić na zachowanie kryteriów przejrzystości i niedyskryminacyjnego charakteru zarówno samej udzielanej pomocy, jak i procedury jej udzielania (np. przez wykorzystanie procedur przetargowych). W tym wypadku niezbędne jest dopełnienie obowiązków notyfikacyjnych."[124]

15. Harmonogram realizacji wybranego modelu zarządzania (5).

15.1. Pożądane inwestycje zapewniające osiągnięcie maksymalnych, możliwych do osiągnięcia parametrów lotniska.

Maksymalne, możliwe do osiągnięcia parametry lotniska wiążą się z przekształceniem drogi nieprzyrządowej w przyrządową z podejściem nieprecyzyjnym oraz wydłużeniem drogi startowej o nawierzchni utwardzonej. Jako główny kierunek rozbudowy przyjęto stronę zachodnią.

Poniżej prezentujemy mapę geodezyjną lotniska Białystok-Krywlany z propozycją rozbudowy infrastruktury.

[124]Usługi portów lotniczych w Unii Europejskiej i w Polsce a prawo konkurencji i regulacje lotniskowe, Praca zbiorowa pod redakcją Filipa Czernickiego i Tadeusza Skocznego, Warszawa 2010.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie ortofotomapy dostępnej pod adresem: https://bialystok.maps.arcgis.com/apps/webappviewer/index.html?id=c0695381c34c4bab9ebb93d90134f0ec", dostęp: 17.12.2020.

Rozbudowa lotniska ograniczona jest kilkoma znaczącymi warunkami.

W pierwszym etapie (lata 2021-2022) rekomendujemy wykorzystanie infrastruktry oraz drogi startowej lotniska w obecnej formie z niżej wymienionymi zmianami (dane ujęte w propozycji budżetu):

- Budowa/rozbudowa parkingu samochodowego (Etap I);
- Prace adaptacyjne istniejących obiektów lotniska;
- Oświetlenie pasa (dostosowanie do przesuniętego progu pasa);
- Zakup i instalacja NDB;
    - instalacja i certyfikacja przyrządowej (nie wzrokowej) pomocy nawigacyjnej (NDB lub VOR):
        - Radiolatarnia bezkierunkowa, NDB (ang. Non-Directional Beacon) - naziemny nadajnik radiowy o charakterystyce bezkierunkowej, pracujący w zakresie częstotliwości 190-1750 kHz (fale od długich do średnich), zwykle z rastrem 1 kHz, wykorzystywany w systemie radionawigacji lotniczej;
- Przeniesienie VOR z Hajnówki do Białegostoku;
    - VOR (ang. VHF Omni-directional Range) - rodzaj radiolatarni stosowanej w lotnictwie, wykorzystującej pasmo radiowe 108–118 MHz. W sygnale tej radiolatarni przenoszona jest informacja azymutalna. Daje to

możliwość prezentacji w urządzeniach pokładowych takich informacji jak:

- namiar magnetyczny statku powietrznego od radiolatarni;
- osiągnięcie żądanego namiaru do lub od radiolatarni;
- minięcie radiolatarni;
- identyfikator radiolatarni (3 znaki zakodowane alfabetem Morse'a)

- Radiolatarnia VOR może współpracować z urządzeniem pomiaru odległości DME tworząc system VOR/DME.

- Zorganizowanie/zakontraktowanie służb AFIS (np. przy współpracy z portem lotniczym w Olsztynie);
- Opracowanie i scertyfikowanie procedur nawigacji GPS/PBN;
- Zakup urządzeń łączności oraz infrastruktury ochrony przewozów;
- Zakup sprzęt do utrzymania pasa (lato/zima);
- Budowa/rozbudowa hangaru na sprzęt do utrzymania pasa (lato/zima);
- Doposażenie lotniska w odpowiedniej klasy pojazdy strażackie oraz sprzęt przeciwpożarowy;
- Remont obecnego budynku administracyjnego lotniska;
- Budowa niewielkiego kontenerowego terminala pasażerskiego, w południowej części działki. Rozmiar terminala dostosowany do początkowych wielkości przewozowych wraz z odpowiednią przestrzenią dla pracy Straży Granicznej (odprawa paszportowa-w lotach poza UE), Służby Celnej (odprawa celna), Służby Ochrony Lotniska (prześwietlenie pasażerów i bagażu), pracowników operacyjnych lotniska lub agenta handlingowego (odprawa biletowa).
- Usunięcie przeszkód lotniczych-las-opcja.

W drugim etapie (lata 2023-2025) przewidujemy (dane ujęte w propozycji budżetu):

- Rozbudowę płaszczyzny tankowania i odladzania samolotów;
- Rozbudowa parkingu samochodowego (Etap II)
- Budowę terminal pasażerskiego-wersja dla większych samolotów ok. 30-50 pasażerskich;
- Budowę terminala CARGO;
- Usunięcie przeszkód lotniczych-las.

W trzecim etapie (poza okresem 5-letniego budżetowania-perspektywa 15 lat):

- powiększenia terenu lotniska od strony zachodniej, w taki sposób, aby możliwe było wydłużenie drogi startowej utwardzonej do dł. 1500m oraz umieszczenie pozostałych, wymaganych przepisami prawa, elementów lotniska dla samolotów. W okolicy ronda u zbiegu ul. Kawaleryjskiej, Zambrowskiej i Ciołkowskiego znajduje się budynek wielorodzinny o wysokości ok. 30m n.p.t. co znacząco ogranicza możliwość dalszego wydłużania drogi startowej,
- korekty tras planowanych dróg, na etapie sporządzania dokumentów planistycznych, z uwagi na znajdujące się bardzo nisko względem terenu, powierzchnie ograniczające. Przy obecnym układzie konieczne byłoby zastosowanie niskich latarni do 4,5m wysokości lub zastosowanie alternatywnego oświetlenie tych ulic,
- wycinki drzew - obszar około 113ha łącznie po stronie wschodniej i zachodniej.

W czwartym etapie przewidujemy (poza okresem 5-letniego budżetowania-perspektywa 20 lat):

- oznaczenia fragmentu budynku LPR, znajdującego się w powierzchni ograniczającej przejściowej, jako przeszkody lotniczej zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa,
- budowa nawigacyjnego systemu ILS (opcjonalnie);
- rozbudowy infrastruktury lotniskowej w zakresie:
    - poszerzenia pasa drogi startowej utwardzonej ze 150m do 300m,
    - wydłużeniem drogi startowej utwardzonej do 2500m z przesunięciem progu oraz krawędzi pasa drogi startowej po stronie wschodniej, celem uniknięcia kolizji powierzchni ograniczających z latarniami przy ul. Mickiewicza (h=4,5m n.p.t.),
    - podniesienie nośności nawierzchni utwardzonej do PCN=24 (jeżeli nie wykonano wcześniej nawierzchni o takiej nośności),
    - zwężenia drogi startowej trawiastej ze 160m do 130m,
    - obniżenia powierzchni ograniczających na podejściu (nachylenie 2% na dł. 3000m; dalej 2,5% na dł. 3600m),
    - rozbudowy systemu odwodnienia drogi startowej w części przedłużenia drogi startowej utwardzonej,

- rozbudowy ogrodzenia lotniska.

Poniżej prezentujemy dwie opcje wstępnego harmonogramu rekomendowanych czynności w celu uruchomienia połączeń przy wykorzystaniu obecnie dostępnej oraz zmodernizowanej infrastruktury-praca przygotowawcze przewidziane dla wariantu pierwszego (szczegółowe omówienie zostało zrealizowane w czasie jednej z prezentacji).

Poniższa opcja przewiduje uruchomienie połączeń pasażerskich od listopada 2021. Należy zaznaczyć, że opcja ta przewiduje stosunkowo dużą intensywność wszystkich przedsięwięć, a jednocześnie uruchomienie połączeń w listopadzie-okres zimowy, który wiązał się będzie z koniecznością zapewnienia bezpiecznej realizacji rejsów w okresie bardziej wymagających warunków pogodowych.

L. p.		sty. 21	lut. 21	mar .21	kwi. 21	maj .21	cze. 21	lip. 21	sie. 21	wrz .21	paź. 21	lis. 21	gru. 21	sty. 22	lut. 22
1	Założenie spółki zarządzającej lotniskiem														
2	Certyfikacja spółki zarządzającej lotniskiem														
3	Opracowanie Biznes Planu														
4	Opracowanie Planu Generalnego Lotniska														
5	Powołanie Komitetu Koordynacyjnego														
6	Budowa kontenerowego terminala pasażerskiego (plus opcjonalnie małe cargo)														
7	Rozbudowa oświetlenia pasa startowego uwzględniająca przesunięcie progu pasa														
8	Zapewnienie pomocy nawigacyjnej (urządzenia, procedury, przeniesienie VOR z Hajnówki)														
9	Koordynacja zapewnienia służb-Straż Graniczna														
10	Koordynacja zapewnienia służb-Cło														
11	Koordynacja zapewnienia służb-Straż Pożarna														
12	Koordynacja zapewnienia Obsługi Naziemnej i Operacyjnej-Odprawa Pasażerów														
13	Koordynacja zapewnienia dostawy Paliwa Lotniczego														
14	Koordynacja budyw hangaru do Obsługi Technicznej samolotów														
15	Zorganizowanie Lotniskowej Służby Informacji Powietrznej (zapewnienie aktualnej informacji operacyjnej, meteorologicznej, sytuacji ruchowej użytkownikom (załogom statków powietrznych) oraz zapewnienie służby alarmowej.														
16	Uruchomienie pasażerskich połączeń rozkładowych														

Źródło: opracowanie własne

Poniższa opcja przewiduje uruchomienie połączeń pasażerskich od marca 2022. Opcja ta przewiduje dłuższe terminy realizacji wszystkich przedsięwzięć oraz rozpoczęcie przewozów pasażerskich na początku sezonu letniego, a więc okresu

zwiększenia zainteresowania przewozami, a jednocześnie korzystniejszymi warunkami pogodowymi.

L. p.		sty. 21	lut. 21	mar. 21	kwi. 21	maj. 21	cze. 21	lip. 21	sie. 21	wrz. 21	paź. 21	lis. 21	gru. 21	sty. 22	lut. 22	mar. 22
1	Założenie spółki zarządzającej lotniskiem															
2	Certyfikacja spółki zarządzającej lotniskiem															
3	Opracowanie Biznes Planu															
4	Opracowanie Planu Generalnego Lotniska															
5	Powołanie Komitetu Koordynacyjnego															
6	Budowa kontenerowego terminala pasażerskiego (plus opcjonalnie małe cargo)															
7	Rozbudowa oświetlenia pasa startowego uwzględniająca przesunięcie progu pasa															
8	Zapewnienie pomocy nawigacyjnej (urządzenia, procedury, przeniesienie VOR z Hajnówki)															
9	Koordynacja zapewnienia służb-Straż Graniczna															
10	Koordynacja zapewnienia służb-Cło															
11	Koordynacja zapewnienia służb-Straż Pożarna															
12	Koordynacja zapewnienia Obsługi Naziemnej i Operacyjnej-Odprawa Pasażerów															
13	Koordynacja zapewnienia dostawy Paliwa Lotniczego															
14	Koordynacja budyw hangaru do Obsługi Technicznej samolotów															
15	Zorganizowanie Lotniskowej Służby Informacji Powietrznej (zapewnienie aktualnej informacji operacyjnej, meteorologicznej, sytuacji ruchowej użytkownikom (załogom statków powietrznych) oraz zapewnienie służby alarmowej.															
16	Uruchomienie pasażerskich połączeń rozkładowych															

Źródło: opracowanie własne

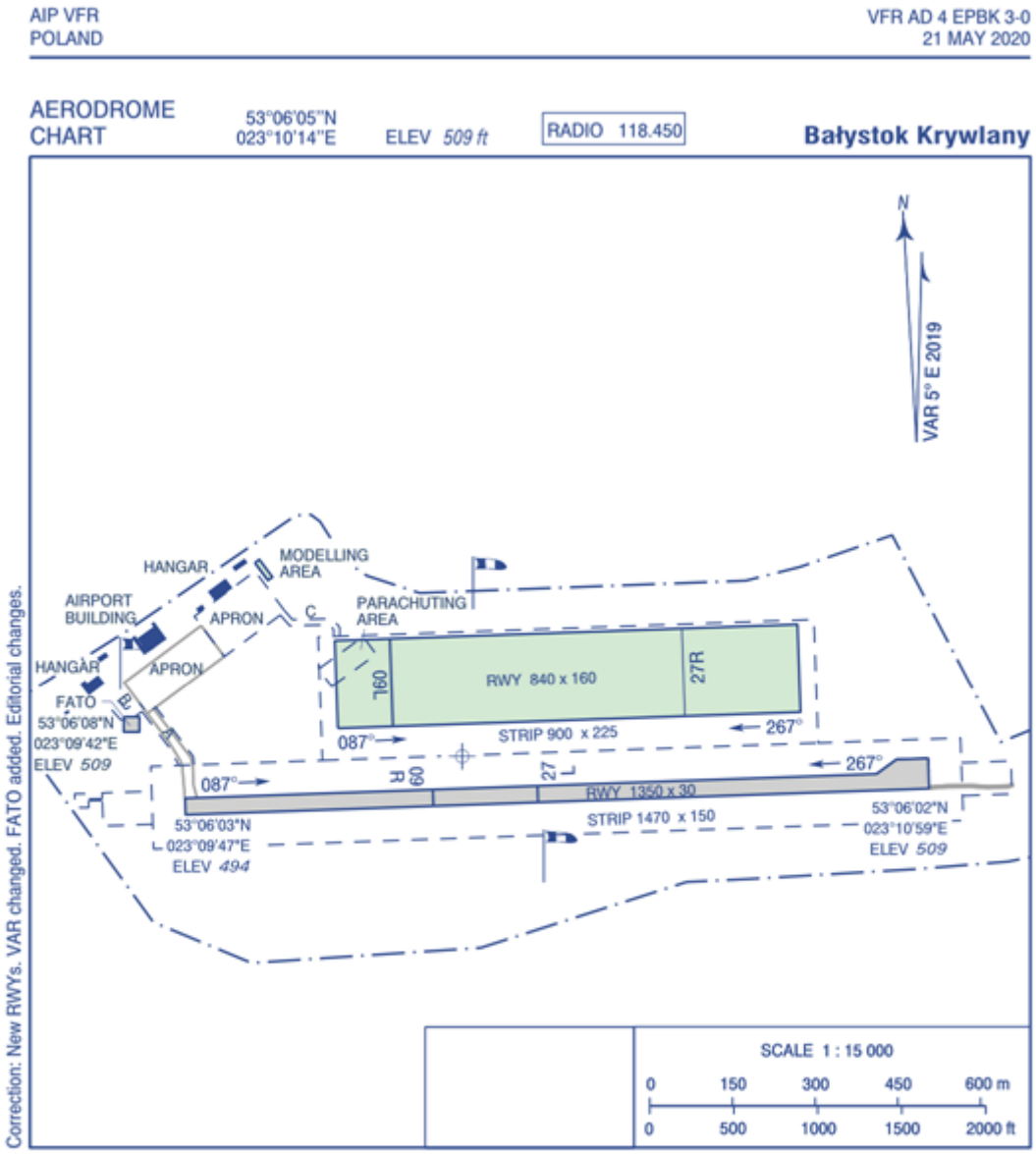
15.2. Rekomendacje w zakresie usunięcia przeszkód terenowych-lasu.

Bezpieczna realizacja lotów uzależniona jest m.in. od możliwości wykorzystania dostępności infrastruktury danego lotniska. W przypadku lotniska w Białymstoku, mamy sytuację polegającą na tym, że ze względu na przeszkody lotnicze-las na ścieżce podejścia na obu kierunkach pasa 09R (prawy-droga betonowa) oraz 27L (lewy-droga betonowa), mamy przesunięty próg pasa do lądowania. Zgodnie z wyciągiem z dokumentu Aeronatical Information Publication-AIP dla lotniska Białystok-Krywlany (poniżej), LDA (Landing Distance Available dla pasa 09R wynosi 900 metrów, a dla kierunku 27L wynosi 640 metrów.

W związku z tym, o ile do startu, trochę upraszczając, nie wchodząc w szczegóły dotyczące tzw. „przestrzeni CLEARWAY" (odpowiednia przestrzeń bez przeszkód po starcie do minimalnej odległości 152 m (500 ft) od zakończenia pasa, przy maksymalnym wzniosie pasa 1,25% oraz tzw. przestrzeni "screen height", która waha się od 35 (klasa C samolotów) do 50 stóp (klasa B samolotów) wysokości po starcie, jest dostępna długość TORA-dostępna długość pasa „do startu" (Take off Run

Available) wynosząca 1350 metrów, to do lądowania długość pasa jest zawężona do parametrów podanych wcześniej.

Co więcej, obecne oświetlenie pasa dostosowane jest do pierwotnych wymiarów pasa, a więc 1350 metrów, nie ma oświetlonych przesuniętych progów pasów. Co w zasadzie eliminuje możliwość podejścia do lądowania na lotnisku Białystok-Krywlany w nocy oraz w trudniejszych warunkach atmosferycznych w dzień.



RWY	TRUE (°)	MAG (°)	DIMENSIONS (m)	SURFACE	MTOW / STRENGTH	TORA (m)	LDA (m)
09R	092	087	1350 x 30	CONC/ASPH	24/F/A/X/U	1350	900
27L	272	267				1350	640
09L	092	087	840 x 160	GRASS	5700 kg	840	740
27R	272	267				840	630

Źródło: Biuletyn AIP (Aeronautical Information Publication).

Analizując możliwości wykonywania lotów na tym lotnisku można je podzielić na dwa rodzaje:

- loty prywatne oraz niekomercyjne general aviation;
- loty komercyjne wykonywane przez certyfikowanego przewoźnika posiadającego AOC-Air Operator Certificate-Certyfikat Przewoźnika Lotniczego.

W pierwszym przypadku, dla lotów prywatnych oraz niekomercyjnych, upraszczając można stwierdzić, że obecna infrastruktura lotniska, a więc wymienione wyżej ograniczenia wystarczą do realizacji operacji prywatnych oraz niekomercyjnych general aviation. Podleślamy, że nawet w tej opcji każdorazowo należy analizować wspomniane ograniczenia pod kątem wielkości samolotu, warunków pogodowych na lotnisku itp.

W odniesieniu do lotów komercyjnych, gdzie mówimy o odpłatnym przewozie pasażerów, bagażu oraz cargo, sytuacja jest już bardziej wymagająca. Dla zapewnienia regularności wykonywanych połączeń komercyjnych, co jest niezbędne z punktu widzenia realizacji biznesu lotniczego, należy „uodpornić" połączenia lotnicze od warunków nocnych, warunków atmosferycznych oraz umożliwić wykorzystanie całej dostępności infrastruktury lotniczej w tym pasów startowych.

Można zatem powiedzieć o minimalnych, niezbędnych warunkach jakie musi spełnić lotnisko, aby można było z powodzeniem realizować komercyjne przewozy lotnicze. Lotnisko Białystok-Krywlany w obecnym kształcie spełnia te warunki tylko częściowo.

Dlatego mówiąc o etapie pierwszym, a szczególnie drugim rozwoju lotniska opisanym w poprzednim rozdziale, oprócz wymienionych elementów modernizacji, należy usunąć przeszkody lotnicze-las. Te dwa etapy rozwoju są przewidziane w perspektywie najbliższych 5 lat i zaprognozowane w budżecie.

W pierwszym etapie, usunięcie lasu zostało opisane jako opcja, ponieważ jest możliwość wykonywania połączeń komercyjnych na mniejszych samolotach, przy uwzględnieniu obecnie dostępnego, zawężonego pasa, ale operacje lotnicze będą narażone na duże nieregularności, a dostępna wielkość samolotów ograniczy się do maksymalnie 19 miejsc, przy założeniu optymalnych warunków do wykonywania operacji lotniczych takich jak: kierunek i siła wiatru, temperartura zewnętrzna,

podstawa chmur oraz brak operacji nocnych, przy braku oświetlenia przesuniętego progu pasa.

Poniżej prezentujemy przykładowe obliczenia osiągowe wybranych statków powietrznych, na początek samolot typu **Beechcraft Kingair B200**. Bardzo popularny samolot turbośmigłowy.

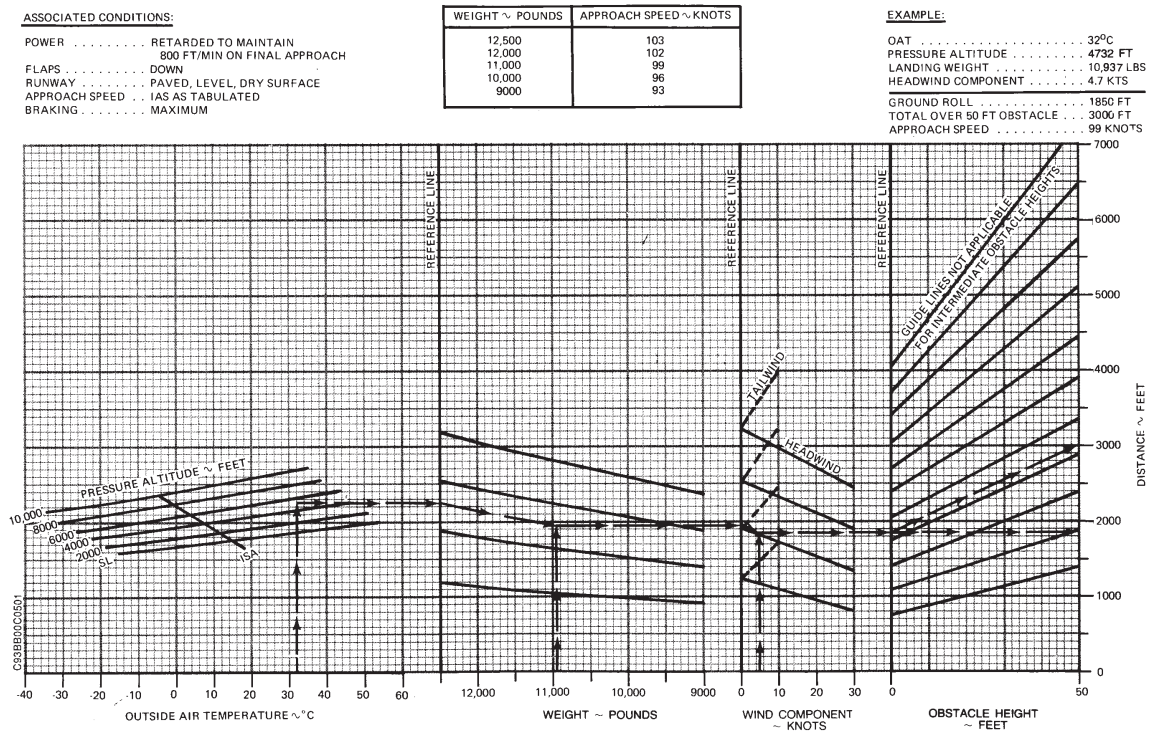




Źródło: przykładowe zdjęcia ogólnie dostępne w internecie.

Krytycznymi parametrami w przypadku lotniska Białystok-Krywalny, ze względu na skrócony pas, są obliczenia do lądowania.

NORMAL LANDING DISTANCE WITHOUT PROPELLER REVERSING - FLAPS DOWN



Źródło: Dane osiągowe samolotu Beechcraft Kingair B200.

Z powyższego wykresu wynika, że samolot typu Beechcraft Kingair B200, latający zazwyczaj w konfiguracji 6 miejsc, z dostępnością zagęszczonej wersji do 11 miejsc, przy temperaturze otoczenia ok. 30 stopni Celsjusza, średniej masie ok. 11 000 funtów, przy wietrze czołowym ok. 5 węzłów, potrzebuje nieco poniżej 2000 stóp do lądowania-ok. 600 metrów. Z tym, że dotyczy to operacji prywatnych.

W zakresie operacji komercyjnych, wykonywanych pod AOC, operator musi udowodnić, że w atmosferze wzorcowej ISA (International Standard Atmosphere z warunkami: +15 stopni Celsjusza, ciśnieniem 1013 hPa) przy suchym pasie (przy mokrym można wydłużyć o 15%) samolot może wylądować:

- na 70% dostępnej długości pasa do lądowania, dla samolotów turbośmigłowych;

- na 60% dostępnej długości pasa do lądowania, dla samolotów odrzutowych.

Z powyższego wykresu wynika, że zgodnie z przepisami, na potrzeby obliczeń możliwości wykonywania operacji komercyjnych dla warunków ISA, minimalna długość drogi do lądowania powinna wynosić ok. 1300 stóp to jest ok. 396 metrów.

W tym przypadku powinniśmy zatem mieć możliwość wylądowania na suchym pasie (na LDA dłuższym-korzystniejszym), pas 09R- LDA 900 metrów, (900x70%=630), na długości 630 metrów w porównaniu do obliczeniowej minimalnej niezbędnej długości do lądowania 396 metrów.

Na LDA mniej korzystnym, pas 27L-LDA 640 metrów, (640x70%=448) na długości 448 metrów w porównaniu do obliczeniowej minimalnej niezbędnej długości do lądowania 396 metrów.

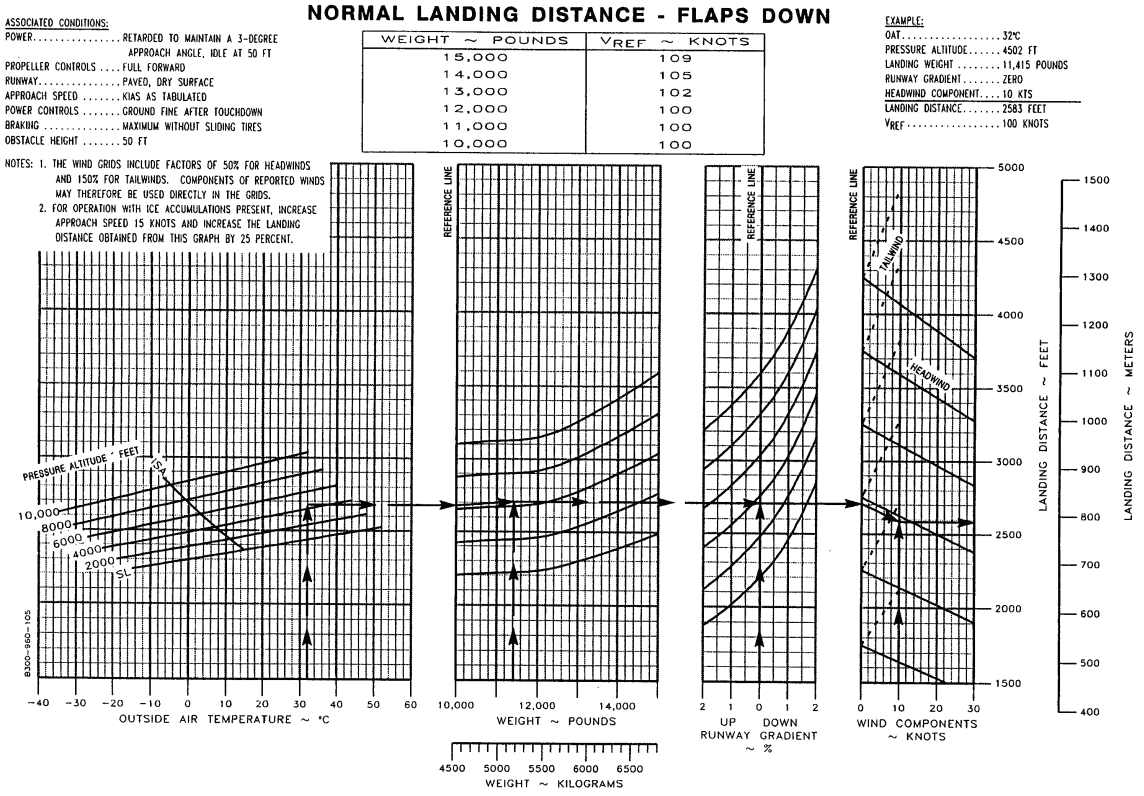
Powyższe kalkulacje pokazują, że na tym typie samolotu mogą być wykonywane operacje prywatne oraz komercyjne na lotnisku Białystok-Krywlany.

Nieco odmienna sytuacja przedstawia się dla większego samolotu typu **Beechcraft Kingair B300**-wykres poniżej.

Samolot ten w standardowej konfiguracji posiada 8 miejsc, w wersji zagęszczonej 13-15 miejsc.




Źródło: przykładowe zdjęcia ogólnie dostępne w internecie.



Źródło: Dane osiągowe samolotu Beechcraft Kingair B300

Z powyższego wykresu odczytujemy, że dla samolotu typu Beechcraft Kingair B300 dla temperatury otoczenia ok. 30 stopni Celsjusza, przy masie ok. 11 500 funtów (ok. 5 200 kg), wietrze czołowym ok. 10 węzłów, potrzebujemy do lądowania ok. 2 600 stóp (ok. 800 metrów).

A więc przy takich warunkach atmosferycznych i konfiguracji samolotu możliwe lądowanie będzie tylko na pasie 09R, gdzie mamy do dyspozycji 900 metrów. Przy pasie 27L, nawet niekomercyjne lądowanie już nie będzie możliwe, gdyż potrzebujemy 800 metrów długości pasa, a jest dostępne tylko 640 metrów, chyba, że użyjemy np. tzw. „odwracaczy ciągu śmigieł". Z tym, że ta opcja dla celów porównawczych nie została uwzględniona w kalkulacjach.[125]

[125] W analizie, dla celów obliczeniowych osiągowych nie uwzględnia się opcji lądowania z użyciem „odwracaczy ciągów śmigieł". Dla lotów prywatnych w celach obliczeniowych można wykorzystać również opcję z użyciem „odwracaczy ciągów śmigieł", natomiast dla lotów komercyjnych dla celów obliczeniowych, zgodnie z przepisami, nie uwzględnia się możliwości użycia „odwracaczy ciągów śmigieł".

Z powyższego wykresu wynika również, że zgodnie z przepisami, na potrzeby obliczeń możliwości wykonywania operacji komercyjnych dla warunków ISA, minimalna długość drogi do lądowania powinna wynosić ok. 2300 stóp to jest ok. 700 metrów.

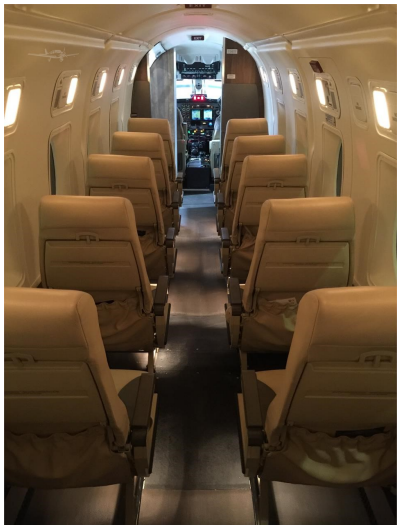
Tak, więc dla operacji komercyjnych pod AOC obliczenia wyglądają następująco (dla suchego pasa):

- dla LDA dłuższego-korzystniejszego, 09R LDA 900 metrów, (900x70%=630), wynik 630 metrów, w porównaniu do obliczeniowej minimalnej niezbędnej długości do lądowania 700 metrów;
- dla LDA mniej korzystnego, 27L-LDA 640 metrów, (640x70%=448), wynik 448 metrów, w porównaniu do obliczeniowej minimalnej niezbędnej długości do lądowania 700 metrów.

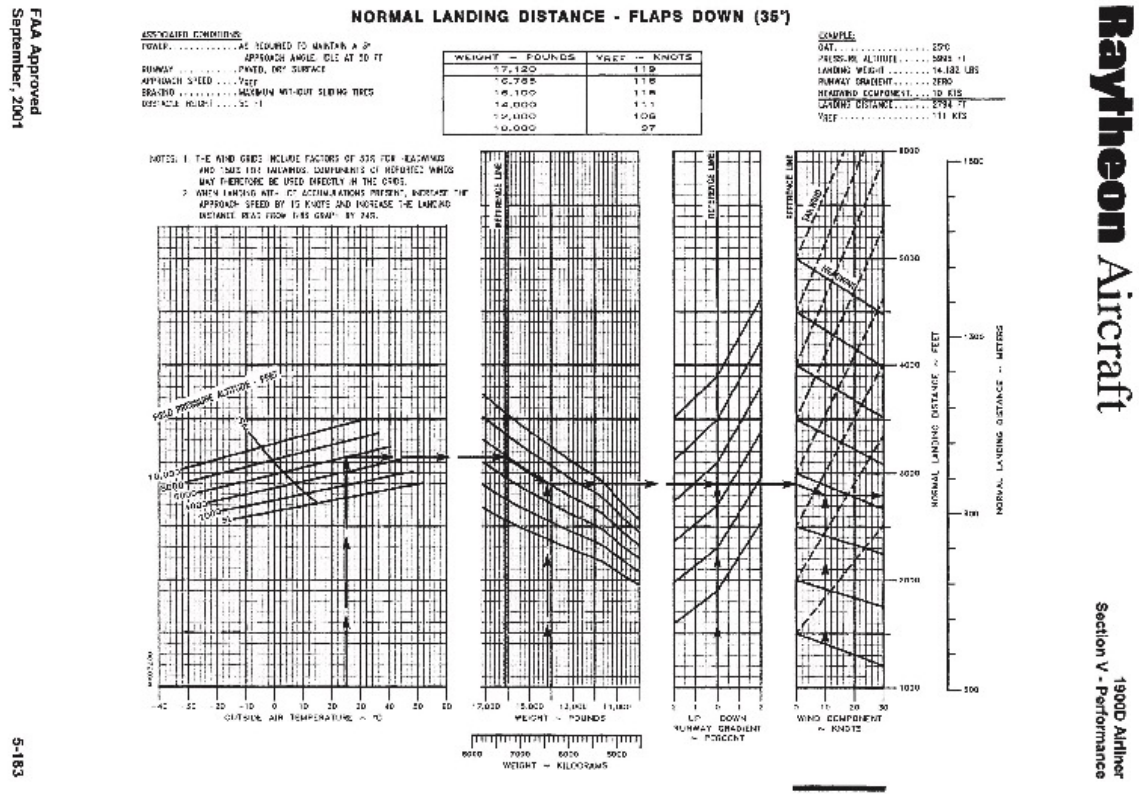
Z powyższego wynika, że z punktu widzenia osiągów tego samolotu, lądowanie na obu kierunkach w lotach komercyjnych pod AOC nie jest możliwe, chyba, że będą bardziej korzystne warunki operacyjno-obliczeniowe.

Poniżej prezentujemy analizę osiągów samolotu typu **Beechcraft 1900D**, samolot ok. 18 miejscowy.





Źródło: przykładowe zdjęcia ogólnie dostępne w internecie.



Źródło: Dane osiągowe samolotu Beechcraft 1900D.

Analiza osiągów samolotu typu Beechcraft 1900D, ok. 18 miejscowy pasażerski samolot regionalny pokazuje, że przy założonych warunkach (temperatura 25 stopni Celsjusza, masa 14 000 funtów (ok. 6 400 kg), wietrze czołowym ok. 10 wezłów, potrzebuje on minimalnie 850 metrów pasa do lądowania dla operacji niekomercyjnych. A więc nawet dla LDA dłuższego-korzystniejszego, zgodnie z poprzednimi wyliczeniami, 09R LDA 900 metrów, (900x70%=630) powinniśmy móc wylądować na długości 630 metrów, w porównaniu do minimalnej niezbędnej długości do lądowania 850 metrów.

Z powyższego wykresu wynika, że zgodnie z przepisami, na potrzeby obliczeń możliwości wykonywania operacji komercyjnych dla warunków ISA, minimalna długość drogi do lądowania powinna wynosić ok. 2500 stóp to jest ok. 750 metrów.

Tak więc, podobnie jak powyżej, dla samolotu typu Kingair B300, dla operacji komercyjnych pod AOC obliczenia wyglądają następująco (dla suchego pasa):

- dla LDA dłuższego-korzystniejszego, 09R LDA 900 metrów, (900x70%=630), wynik 630 metrów, w porównaniu do obliczeniowej minimalnej niezbędnej długości do lądowania 750 metrów;
- dla LDA mniej korzystnego, 27L-LDA 640 metrów, (640x70%=448), wynik 448 metrów, w porównaniu do obliczeniowej minimalnej niezbędnej długości do lądowania 750 metrów.

Z powyższego wynika również, że z punktu widzenia osiągów tego samolotu, lądowanie na obu kierunkach w lotach komercyjnych pod AOC nie jest możliwe, chyba, że będą bardziej korzystne warunki operacyjno-obliczeniowe.

Należy podkreślić, że przy założeniu całości dostępnej drogi do lądowania 1350 metrów, dla samolotów turbośmigłowych, mielibyśmy dla komercyjnych lotów, dostępność drogi do lądowania: 1350x70%=945 metrów, a więc wszystkie wyżej analizowane samoloty mogłyby bez większych problemów operować komercyjnie.

Podsumowując powyższą analizę należy stwierdzić, że jeżeli lotnisko Białystok-Krywalny zdecyduje się na dostosowanie swojej infrastruktury do wykonywania operacji komercyjnych przewozów pasażerskich oraz cargo, z wykorzystaniem wymienionych wyżej i podobnych samolotów, oprócz elementów wymienionych w rozdziale poświęconym rekomendowanym modernizacjom w określonych etapach rozwoju, należy usunąć przeszkody lotnicze, w tym przypadku kluczowym elementem jest las, w taki sposób, aby umożliwić wykorzystanie pełnej długości pasa czyli 1350 metrów.

16. Analiza potrzeb w zakresie tworzenia nowej infrastruktury dla wybranego modelu zarządzania (6).

Rozdział ten opracowano na podstawie: PROGRAMU FUNKCJONALNO – UŻYTKOWEGO, Przebudowa i rozbudowa lotniska wraz z budową i przebudową niezbędnej infrastruktury technicznej na lotnisku Białystok Krywlany. OPRACOWANIE: Innebo Group sp. z o. o., Warszawa 2017.

Dokument ten w ocenie ekspertów jest dobrą analizą, dlatego w opracowaniu przyjmujemy go jako bazę do dalszej analizy, aktualizacji oraz rekomendacji.

Rekomendowane wyposażenie lotniska w środki łączności, zabezpieczenie ppoż. z podaniem kosztów wraz uzasadnieniem.

1. Ochrona przeciwpożarowa

Wymagany na lotnisku poziom ochrony w zakresie ratownictwa i gaszenia pożarów musi odpowiadać kategorii lotniska określanej z zastosowaniem zasad podanych w podpunktach a) oraz b) poniżej.

Zarządzający może wyznaczyć niższą kategorię lotniska niż wyznaczona kategoria lotniska, jeżeli przewidują okresy zmniejszonej aktywności operacji na lotnisku. Wyznaczona kategoria lotniska nie może być jednak niższa niż kategoria lotniska wymagana w przypadku największych statków powietrznych wykonujących te operacje na danym lotnisku w okresach zmniejszonej aktywności, niezależnie od liczby tych operacji.

Dodatkowo, jeżeli ilość operacji lotniczych samolotów o najwyższej kategorii normalnie korzystających z danego lotniska będzie mniejsza niż 700 w ciągu trzech kolejnych miesięcy o najwyższym natężeniu ruchu lotniczego, to poziom ochrony ma być nie mniejszy niż jedna kategoria poniżej kategorii określonej.

a) Kategoria lotniska musi być wyznaczona zgodnie z Tabelą poniżej, na podstawie największej długości samolotów i maksymalnej szerokości kadłuba najdłuższych samolotów, które normalnie użytkują dane lotnisko;
b) Jeżeli po określeniu kategorii odpowiadającej całkowitej długości samolotów okaże się, że szerokość kadłuba jest większa od maksymalnej szerokości wskazanej w tabeli poniżej, kolumna 3, dla danej kategorii, to samolot musi być sklasyfikowany o jedną kategorię wyżej.

Kategoria Lotniska	Całkowita długość samolotu	Maksymalna szerokość kadłuba
(1)	(2)	(3)
1	od 0 m do 9 m wyłącznie	2 m
2	od 9 m do 12 m wyłącznie	2 m
3	od 12 m do 18 m wyłącznie	3 m
4	od 18 m do 24 m wyłącznie	4 m
5	od 24 m do 28 m wyłącznie	4 m
6	od 28 m do 39 m wyłącznie	5 m
7	od 39 m do 49 m wyłącznie	5 m
8	od 49 m do 61 m wyłącznie	7 m
9	od 61 m do 76 m wyłącznie	7 m
10	od 76 m do 90 m wyłącznie	8 m

Źródło: Opracowano na podstawie: PROGRAM FUNKCJONALNO – UŻYTKOWY, Przebudowa i rozbudowa lotniska wraz z budową i przebudową niezbędnej infrastruktury technicznej na lotnisku Białystok Krywlany. OPRACOWANIE: Innebo Group sp. z o. o., Warszawa 2017.

Referencyjnym samolotem dla Lotniska Białystok jest SAAB 2000. Wymiary kadłuba wg, których może zostać kategoria lotniska pod kątem ochrony przeciwpożarowej:

- Długość kadłuba: 27,28 metra.
- Szerokość kadłuba: 2,2 metra.

Zgodnie z w/w parametrami powinna zostać wyznaczona **5 kategoria** lotniska.

Poniżej przedstawione zostają zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 4 kwietnia 2013 r. w sprawie przygotowania lotnisk do sytuacji zagrożenia oraz lotniskowych służb ratowniczo – gaśniczych dane dotyczące składu i wyposażenia służby LSRG dla wytypowanej na podstawie referencyjnego statku powietrznego kategorii lotniska.

Tabela nr 1

Minimalne ilości środków gaśniczych na lotniskach dla samolotów

Kategoria lotniska	Piana grupy A[1]		Piana grupy B[1]		Uzupełniający środek gaśniczy	
	objętość wody[2] [dm³]	wydatek roztworu pianotwór-czego [dm³/min]	objętość wody[2] [dm³]	wydatek roztworu pianotwór-czego [dm³/min]	ilość proszku gaśniczego [kg]	wydatek [kg/sek]
1	-	-	230	230	45	2,25
2	-	-	670	550	90	2,25
3	1 800	1 300	1 200	900	135	2,25
4	3 600	2 600	2 400	1 800	135	2,25
5	8 100	4 500	5 400	3 000	180	2,25
6	11 800	6 000	7 900	4 000	225	2,25
7	18 200	7 900	12 100	5 300	225	2,25
8	27 300	10 800	18 200	7 200	450	4,5
9	36 400	13 500	24 300	9 000	450	4,5
10	48 200	16 600	32 300	11 200	450	4,5
Brak[3]	-	-	-	-	45	2,25

[1] Objętość wody przeznaczonej do wytwarzania piany dla intensywności podawania 8,2 dm³/min/m² dla pian spełniających wymagania pian gaśniczych grupy A oraz 5,5 dm³/min/m² dla pian spełniających wymagania pian gaśniczych grupy B. Przedstawioną intensywność podawania należy uważać za minimalną, przy założeniu, że pożar zostanie zlokalizowany w ciągu jednej minuty.

[2] Objętość wody oparta jest na średniej całkowitej długości samolotu danej kategorii. Gdy spodziewane są operacje lotnicze samolotów większych niż wielkość średnia, to objętość wody powinna być przeliczona ponownie.

[3] Dotyczy lotnisk nieposiadających lsr-g.

Źródło: Opracowano na podstawie: PROGRAM FUNKCJONALNO – UŻYTKOWY, Przebudowa i rozbudowa lotniska wraz z budową i przebudową niezbędnej infrastruktury technicznej na lotnisku Białystok Krywlany. OPRACOWANIE: Innebo Group sp. z o. o., Warszawa 2017.

Tabela nr 2, 3

Minimalna liczba pracowników lsr-g obecnych na lotnisku

Kategoria lotniska	Minimalna liczba pracowników[1)]
1, 2, H1	2
3, H2	3
4, 5, H3	4
6, 7	6[2)]
8	9[3)]
9, 10	12[4)]

1) Minimalna liczba pracowników nie uwzględnia pracowników wykonujących obowiązki: kierownika i zastępcy jednostki ochrony przeciwpożarowej (komendant, szef służby ratowniczej), specjalistów, inspektorów, obsady punktu alarmowego, stażystów oraz kierującego działaniem ratowniczym.
2) Minimalna liczba pracowników ulega zwiększeniu o jednego pracownika od każdego zaczętego miliona obsługiwanych pasażerów przy obsłudze ponad 3 miliony, z uwzględnieniem odnośnika nr 1.
3) Minimalna liczba pracowników ulega zwiększeniu o jednego pracownika od każdego zaczętego miliona obsługiwanych pasażerów przy obsłudze ponad 5 milionów, z uwzględnieniem odnośnika nr 1.
4) Minimalna liczba pracowników ulega zwiększeniu o jednego pracownika od każdego zaczętego miliona obsługiwanych pasażerów przy obsłudze ponad 7 milionów, z uwzględnieniem odnośnika nr 1.

Minimalna liczba pojazdów ratowniczo-gaśniczych na lotnisku

Kategoria lotniska	Liczba pojazdów ratowniczo-gaśniczych
1–5, H1–H3	1
6, 7	2
8	3
9, 10	4

Źródło: Opracowano na podstawie: PROGRAM FUNKCJONALNO – UŻYTKOWY, Przebudowa i rozbudowa lotniska wraz z budową i przebudową niezbędnej infrastruktury technicznej na lotnisku Białystok Krywlany. OPRACOWANIE: Innebo Group sp. z o. o., Warszawa 2017.

Tabela nr 4

Wymagane minimalne parametry charakterystyczne dla lotniskowych pojazdów ratowniczo-gaśniczych

Wyposażenie/parametr	Pojazdy o pojemności zbiornika wody $V_{zb} \leq 4500$ dm^3	Pojazdy o pojemności zbiornika wody $V_{zb} > 4500$ dm^3
1	2	3
Działko wodno-pianowe	fakultatywne dla kategorii lotniska 1, 2, H1, H2; wymagane dla kategorii lotniska od 3 do 10 oraz H3	wymagane
Stopnie wydajności działka wodno--pianowego	wysoki	wysoki i niski
Bezpośrednie wyjście do działka z kabiny pojazdu	wymagane	wymagane
Zasięg rzutu strumienia piany	odpowiedni dla kadłuba najdłuższego samolotu[1)]	odpowiedni dla kadłuba najdłuższego samolotu[1)]
Linie szybkiego natarcia	wymagane	wymagane
Tryskacze pod podwoziem	fakultatywne	wymagane
Działko zderzakowe	fakultatywne	fakultatywne
Przyspieszenie w normalnej temperaturze otoczenia	80 km/h w 25 sekund	80 km/h w 40 sekund
Prędkość maksymalna	co najmniej 105 km/h	co najmniej 100 km/h
Napęd na wszystkie koła	wymagany	wymagany
Automatyczna lub półautomatyczna skrzynia biegów	wymagana	wymagana
Układ pojedynczych kół tylnych	pożądany dla kategorii lotniska 1, 2, H1, H2; wymagany dla kategorii lotniska od 3 do 10 oraz H3	wymagany
Minimalne kąty natarcia i zejścia	30°	30°
Minimalny kąt przechyłu statycznego	30°	28°

[1)] Nie dotyczy lotnisk dla śmigłowców.

Źródło: Opracowano na podstawie: PROGRAM FUNKCJONALNO – UŻYTKOWY, Przebudowa i rozbudowa lotniska wraz z budową i przebudową niezbędnej infrastruktury technicznej na lotnisku Białystok Krywlany. OPRACOWANIE: Innebo Group sp. z o. o., Warszawa 2017.

Tabela nr 5

Wyposażenie ratownicze przewożone łącznie na posiadanych przez zarządzającego lotniskiem lotniskowych pojazdach ratowniczo-gaśniczych

Lp.	Rodzaj sprzętu ratowniczego	Kategoria lotniska				
		1,2	3–5	6,7	8–10	H1–H3[1)]
		wyposażenie w sztukach				
1	2	3	4	5	6	7
1	Wkrętaki – zestaw o różnych końcówkach (płaskie, krzyżakowe) i rozmiarach	1[2)]	1	1	1	1
2	Zestaw narzędzi nieiskrzących (przykładowo: młotek, przecinak, łopata)	-	1	1	1	1
3	Klucz nastawny	1[2)]	1	1	1	1
4	Topór ratowniczy duży, nieklinujący	-	1	2	3	1
5	Topór ratowniczy mały, nieklinujący	1[2)]	1	2	3	-
6	Nożyce do cięcia prętów o średnicy co najmniej ø 10 mm	1[2)]	1	1	2	1
7	Nożyce do blachy	1[2)]	1	1	1	1
8	Szczypce nastawne o długości 250 mm	1	1	1	1	1
9	Szczypce boczne o długości 160 mm	1[2)]	1	1	1	1
10	Łom duży o długości 1500 mm	-	-	1	2	1
11	Łom mały o długości 1000 mm	1[2)]	1	1	2	-
12	Ręczne uniwersalne narzędzie ratownicze	1	1	2	3	1
13	Przecinak ślusarski o szerokości 25 mm	-	1	1	1	1
14	Młotek 2 kg	1[2)]	1	1	2	1
15	Szpadel	1[2)]	1	2	3	1
16	Bosak podręczny o długości 3 m	1	1	1	2	1
17	Koc gaśniczy	1[2)]	1	2	3	1
18	Drabina o długości odpowiedniej do wysokości najwyższego statku powietrznego operującego z lotniska	-	1	2	3	1
19	Linka ratownicza o długości 20 m	1	1	2	3	1

Źródło: Opracowano na podstawie: PROGRAM FUNKCJONALNO – UŻYTKOWY, Przebudowa i rozbudowa lotniska wraz z budową i przebudową niezbędnej

infrastruktury technicznej na lotnisku Białystok Krywlany. OPRACOWANIE: Innebo Group sp. z o. o., Warszawa 2017.

20	Linka ratownicza o długości 30 m	-	-	2	3	-
21	Klin do blokowania kół o wysokości 10 cm	2[2)]	2	2	2	2
22	Klin do blokowania kół o wysokości 15 cm	-	-	2	2	-
23	Piła łańcuchowa do drewna	-	1	1	2	1
24	Piła tarczowa do betonu i stali z kompletem tarcz zapasowych	-	1	1	2	1
25	Nóż do przecinania pasów bezpieczeństwa	1[2)]	2	3	4	1
26	Aparat powietrzny butlowy – nadciśnieniowy z butlą zapasową	jeden komplet na każdego ratownika w służbie				
27	Zestaw głośnomówiący	-	-	1	1	-
28	Zestaw pierwszej pomocy medycznej R1 określony dla Państwowej Straży Pożarnej	1[2)]	-	-	-	-
29	Zestaw pierwszej pomocy medycznej R2 określony dla Państwowej Straży Pożarnej	-	1	2	3	1
30	Nosze ratownicze podbierające	1[2)]	1	2	3	1
31	Agregat wentylacyjno-oddymiający (z przystawkami na wodę i pianę)	-	-	1	2	-
32	Latarka	1	2	4	9	2
33	Kamera termowizyjna[3)]	-	1	1	1	-
34	Noktowizor[3)]	-	-	1	1	1
35	Pirometr[4)]	-	1	1	1	1
36	Przyrządy pomiarowe i wykrywcze[5)]	-	1	1	1	-
37	Zestaw do uszczelniania wycieków paliwa[6)]	-	1	1	1	1
38	Ubranie ochrony biologicznej[3)]	-	2	2	4	-
39	Ubranie żaroodporne	2	2	2	4	2
40	Ubranie gazoszczelne[3)]	-	-	4	4	-
41	Zestaw narzędzi hydraulicznych kategorii 2[7)]	-	1	1[8)]	2[8)]	1
42	Zestaw narzędzi hydraulicznych kategorii 1[9), 10)]	-	-	-	1[8)]	-

Źródło: Opracowano na podstawie: PROGRAM FUNKCJONALNO – UŻYTKOWY, Przebudowa i rozbudowa lotniska wraz z budową i przebudową niezbędnej infrastruktury technicznej na lotnisku Białystok Krywlany. OPRACOWANIE: Innebo Group sp. z o. o., Warszawa 2017.

43	Zestawy podnośników pneumatycznych niskociśnieniowych[11)]	-	1	1	1	-
44	Zestawy podnośników pneumatycznych wysokociśnieniowych[11)]	-	1	2	4	1
45	Zestaw do usuwania rozlewów i wycieków produktów ropopochodnych[12)]	-	-	1	1	1
46	Zestaw oświetleniowy[13)]	jeden zestaw na pojazd ratowniczo-gaśniczy				

1) Na lotniskach dla śmigłowców na obiektach wyposażenie ratownicze przechowuje się w bezpośrednim sąsiedztwie lotniska.
2) Dotyczy lotnisk bez lsr-g.
3) Znajduje się na wyposażeniu lsr-g w przypadku braku dostępności w ciągu 15 minut przy wykorzystaniu możliwości podmiotów realizujących zadania z zakresu ratownictwa.
4) Wymagany, o ile kamera termowizyjna nie ma opcji pomiaru temperatury.
5) W skład zestawu wchodzi co najmniej: radiometr, miernik wielogazowy (eksplozymetr), pehametr lub zestaw papierków lakmusowych.
6) W skład zestawu wchodzą materiały i sprzęt pozwalające na doraźne powstrzymanie niskociśnieniowych wycieków paliwa metodami zaklejania, kołkowania lub docisku oraz sprzęt do ograniczania zasięgu rozlewiska.
7) Zestaw obejmuje: pompę, przewody, rozdzielacze, łańcuchy, wymienne końcówki, nożyce i rozpieracz (lub nożyco-rozpieracz kombi) o sile cięcia do 30 t i sile rozpierania do 10 t, zaciskacz do rur.
8) Dopuszcza się stosowanie zestawów narzędzi z własnym, niezależnym źródłem zasilania.
9) Zestaw obejmuje: pompę, przewody, rozdzielacze, łańcuchy, wymienne końcówki, nożyce o sile cięcia powyżej 30 t, rozpieracz o sile rozpierania powyżej 10 t, rozpieracze kolumnowe, zaciskacz do rur.
10) W przypadku posiadania przez lotnisko dwóch zestawów narzędzi hydraulicznych kategorii 2 dopuszcza się stosowanie ich zamiast zestawu narzędzi hydraulicznych kategorii 1.
11) Zestaw zawiera: poduszki pneumatyczne (2 szt.), reduktor ciśnienia (1 szt.), węże niskociśnieniowe albo wysokociśnieniowe (2 szt.), podwójny układ sterujący (1 szt.).
12) W skład zestawu wchodzą materiały i sprzęt umożliwiające zbieranie (materiały chłonne/wiążące, pompy/ssawki), przechowywanie (tace, zbiorniki) i usuwanie lub neutralizację produktów ropopochodnych, w tym olejów hydraulicznych.
13) Przenośny lub przewoźny zestaw sprzętu przystosowany do oświetlania terenu działań ratowniczych.

Źródło: Opracowano na podstawie: PROGRAM FUNKCJONALNO – UŻYTKOWY, Przebudowa i rozbudowa lotniska wraz z budową i przebudową niezbędnej infrastruktury technicznej na lotnisku Białystok Krywlany. OPRACOWANIE: Innebo Group sp. z o. o., Warszawa 2017.

Zarządzający lotniskiem certyfikowanym oraz zarządzający innym lotniskiem, dla którego nie zostało wydane odstępstwo na zapewnienie LSRG, ma obowiązek zapewnić poziom ochrony ratowniczo-gaśniczej lotniska odpowiadający kategorii ochrony przeciwpożarowej lotniska, zgodnie ze wskazanym w tabelach składem i wyposażeniem.

Służba LSRG może nie być powoływana na podstawie odstępstwa wydanego przez Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego, o które wystąpi Zarządzający lotniskiem,

zgodnie z Ustawą Prawo lotnicze z dnia 3 lipca 2002 r. oraz Rozporządzeniem Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 18 czerwca 2013 r. w sprawie wymagań technicznych i eksploatacyjnych w stosunku do lotnisk użytku publicznego, dla których została wydana decyzja o ograniczonej certyfikacji.

Na podstawie dotychczasowych uzgodnień oraz konsultacji z przedstawicielami Urzędu Lotnictwa Cywilnego ustalono, że Lotnisko Białystok Krywlany tymczasowo nie będzie powoływać w Lotniskowej Służby Ratowniczo Gaśniczą (LSRG).[126]

W sytuacji, w której na lotnisko rozszerzy swoją działalność i uruchomione zostaną regualne połączenia lotnicze, sytuacja ta będzie musiała być ponownie przeanalizowana oraz uzgodniona z Urzędem Lotnictwa Cywilnego.

W związku z powyższym zaproponowano tymczasowo następujące rozwiązanie dotyczące wyposażenia Lotniska Białystok Krywlany w środki ochrony przeciwpożarowej. Proponowane rozwiązanie zostało opracowane na podstawie Rozporządzeniem Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 4 kwietnia 2013 r. w sprawie przygotowania lotnisk do sytuacji zagrożenia oraz lotniskowych służb ratowniczo – gaśniczych, zostało zoptymalizowane ekonomicznie oraz pod kątem potrzeb lotniska Białystok Krywlany. Zaproponowany sprzęt nie zawiera wyposażenia dedykowanego wykwalifikowanej obsłudze Lotniskowej Służby Ratowniczo Gaśniczej.

Lp.	Rodzaj sprzętu ratowniczo – gaśniczego	Wyposażenie w sztukach
1.	Gaśnica pianowa AB9L	7
2.	Koc gaśniczy	15
3.	Topór ratowniczy duży, nieklinujący	1

[126] Opracowano na podstawie: PROGRAM FUNKCJONALNO – UŻYTKOWY, Przebudowa i rozbudowa lotniska wraz z budową i przebudową niezbędnej infrastruktury technicznej na lotnisku Białystok Krywlany. OPRACOWANIE: Innebo Group sp. z o. o., Warszawa 2017.

4.	Łom duży o długości 1500 mm	1
5.	Młotek 2 kg	1
6.	Szpadel	1
7.	Nożyce do blachy	1
8.	Klin do blokowania kół o wysokości 10 cm	2
9.	Nóż do przecinania pasów bezpieczeństwa	1
10.	Latarka	1
11.	Wkrętaki zestaw o różnych końcówkach i rozmiarach	1
12.	Klucz nastawny	1
13.	Nożyce do cięcia prętów 10mm	1
14.	Szczypce boczne o długości 160 mm	1
15.	Zestaw pierwszej pomocy medycznej R1 określony dla PSP	1
16.	Nosze ratownicze podbierające	1
17.	Bosak podręczny o długości 3 m	1
18.	Przecinak ślusarski o szerokości 25 mm	1
19.	Drabina o długości odpowiedniej do wysokości najwyższego statku powietrznego operującego z lotniska	1
20.	Linka ratownicza o długości 20 m	1

21.	Piła łańcuchowa do drewna	1
22.	Piła tarczowa do betonu i stali z kompletem tarcz zapasowych	1

Źródło: Opracowano na podstawie: PROGRAM FUNKCJONALNO – UŻYTKOWY, Przebudowa i rozbudowa lotniska wraz z budową i przebudową niezbędnej infrastruktury technicznej na lotnisku Białystok Krywlany. OPRACOWANIE: Innebo Group sp. z o. o., Warszawa 2017.

Zestaw mocowany na przyczepie z plandeką, przystosowaną do ciągnięcia przez dowolny pojazd ze standardowym hakiem holowniczym.

2. Osłona meteorologiczna.

Lotnisko użytku publicznego o ograniczonej certyfikacji musi mieć zapewnioną lotniskową służbę meteorologiczną. Zapewniać ona musi na podstawie pozyskanych lokalnie danych meteorologicznych informację o miejscowych warunkach pogodowych. Za interpretację danych oraz za udzielanie informacji osobą zainteresowanym odpowiedzialny będzie przeszkolony pracownik lotniska.

Lotnisko wariantowo wyposażone być może w automatyczną stację meteorologiczną lub w poszczególne urządzenia takie jak miernik siły i kierunku wiatru, barometr, termometr itp.

Optymalna ze względu na prostotę obsługi oraz powszechny całodobowy dostęp do informacji pogodowej jest automatyczna stacja meteorologiczna.

Automatyczna stacja meteorologiczna z dataloggerem – to bezprzewodowa stacja dokonująca pomiarów miejscowych warunków atmosferycznych takich jak ciśnienie, temperatura, siła i kierunek wiatru, opady, wilgotność, promieniowanie UV itp. Posiada ona zaawansowane funkcje obliczania tendencji pogodowych i średnich wartości. Urządzenie słynie z nieprzeciętnej precyzji pomiarów. Posiada ona możliwość transferowania i publikowania w czasie rzeczywistym odczytów ze stacji. Prowadzi statystyki i organizuje dostęp do danych poprzez internet.

Dane zawarte na w/w stronie pobierane są w czasie rzeczywistym z zainstalowanej na lądowisku automatycznej stacji meteorologicznej.

Udostępnia ona następujące dane:

- Temperatura powietrza
- Siła i kierunek wiatru,
- Ciśnienie atmosferyczne,
- Punkt rosy,
- Wilgotność,
- Opad,
- Nasłonecznienie.

Przekazuje ona również tendencję każdego z parametrów oraz prognozę pogody. W/w urządzenie poddawane jest okresowej kontroli nie rzadziej niż raz na rok.

Dane uzyskiwane z pomiarów wykonanych za pomocą w/w urządzeń oraz obserwacji, wprowadzane są do dziennika komunikatów meteorologicznych, który dostępny jest na terenie lotniska.

3. Lotniskowa Służba Informacji Lotniczej

Ze względu na posiadaną strefę ATZ (w przypadku jej aktywacji) lotnisko powinno zapewnić służbę AFIS (Aerodrome Flight Information Service – lotniskowa służba informacji lotniczej). Służba powinna funkcjonować w czasie pracy lotniska i powinna składać się z co najmniej jednego przeszkolonego pracownika lotniskowej służby informacji lotniczej oraz naziemnej dwukierunkowej stacji radiowej. Dodatkowo pomieszczenie AFIS powinno zlokalizowane być w miejscu, z którego widoczna jest powierzchnia lotniska z bardzo dobra widocznością drogi startowej. Pomieszczenie powinno być wyposażone w prąd, telefon, łącze internetowe.

16.1. Rekomendacje

Tak jak już wspomniano wcześniej, szczególnie na początku działalności lotniska w celu uruchomienia połączeń lotniczych, rekomenduje się outsoucing służb AFIS, METEO oraz Łączności. Jest to optymalne rozwiązanie z punktu

widzenia początkowych kosztów działalności oraz niezbędnego „know-how". Rekomenduje się nawiązanie w tym zakresie współpracy z lotniskiem Olsztyn-Mazury. Dane z oferty tego portu zostały uwzględnione w prognozach budżetowych. Pozostałe elementy niezbędne do uruchomienia połączeń komercyjnych oraz progonozowany budżet, zostały opisane i przedstawione w kilku etapach rozbudowy w poprzednich rozdziałach.

17. Zasady współpracy z dotychczasowym dzierżawcą, poddzierżawcami, użytkownikami lotniska wraz z analizą i oceną potencjalnych ryzyk z tym związanych, a także wskazanie zakresu niezbędnych do opracowania i zawarcia umów oraz ewentualnego przygotowania projektów innych wymaganych prawem aktów prawnych (7).

Ze względu na brak dostępu do umów z dzierżawcami, poddzierżawcami, co jak rozumiemy, stanowi tajemnicę handlową, niniejszy rozdział przedstawia ogólną analizę zagadnienia.

17.1. Ogólne zasady współpracy z użytkownikami lotnisk

Statki powietrzne i przewoźnicy lotniczy mają prawo korzystania z lotnisk użytku publicznego na równych zasadach. Warunki korzystania z lotnisk użytku publicznego oraz opłaty za to korzystanie mogą być zróżnicowane jedynie ze względu na rodzaje i charakterystyki statków powietrznych oraz charakter wykonywanych operacji lotniczych.

W celu zapewnienia konsultacji i właściwej reprezentacji interesów stron na lotniskach użytku publicznego (art. 67 Pr. lot.), w szczególności w sprawach warunków korzystania z lotnisk, opłat lotniskowych oraz obsługi naziemnej, tworzone są:

1) komitety z udziałem przedstawicieli: Zarządzających lotniskami, organów służb ruchu lotniczego, użytkowników lotnisk lub reprezentujących ich organizacji oraz podmiotów świadczących obsługą naziemną;

2) odpowiednie organizacje użytkowników lotnisk reprezentujące ich interesy.

Szczegółowe zasady tworzenia i działania w/w komitetów i organizacji z zarządami lotnisk określone są w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 30 kwietnia 2004 r. w sprawie tworzenia i działania komitetów oraz współdziałania i konsultacji w porcie lotniczym.

Art. 75 Pr. lot. stanowi, iż Zarządzający lotniskiem może pobierać opłaty za wykonywanie usług związanych z obsługą operacji startu, lądowania, postoju statków powietrznych, obsługą pasażerów i ładunków, statków powietrznych i ich załóg (opłaty lotniskowe).

Nie pobiera się opłat lotniskowych za starty, lądowania i postój statków powietrznych wykonujących loty w celu obrony przed skutkami klęsk żywiołowych oraz ratowania życia lub zdrowia ludzkiego, chyba że loty te wykonywane są w ramach prowadzonej działalności gospodarczej (tak jak np. LPR). Zgodnie z dyspozycję art. 76 ust. 2 Prawa lotniczego, Minister Infrastruktury określić w rozporządzeniu z dnia 14 kwietnia 2004 r. maksymalną wysokość opłat lotniskowych dla państwowych statków powietrznych wykonujących loty związane z zapewnieniem bezpieczeństwa publicznego, bezpieczeństwa państwa, ochroną granicy państwowej lub poszukiwaniem i ratownictwem, a także sposób i warunki przyznawania ulg i zwolnień od tych opłat oraz zakres ulg i zwolnień.

W przypadku lotnisk użytku publicznego opłaty lotniskowe podlegają zatwierdzeniu przez Prezesa ULC. W tym celu Zarządzający lotniskiem przedstawia Prezesowi Urzędu z co najmniej kwartalnym wyprzedzeniem przed planowanym dniem wejścia w życie, opracowany po zasięgnięciu opinii przedstawicieli przewoźników lotniczych korzystających stale z lotniska, projekt opłat lotniskowych z wyszczególnieniem składających się na te opłaty: wysokości opłat standardowych, dodatkowych, zniżkowych i rabatowych, szczegółowych zasad ich naliczania i pobierania, dołączając uzasadnienie. Termin ten może być za zgodą Prezesa Urzędu skrócony w wyjątkowych okolicznościach. opłaty lotniskowe po zatwierdzeniu przez Prezesa Urzędu podlegają ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Urzędu Lotnictwa Cywilnego oraz są zamieszczane w Zintegrowanym Pakiecie Informacji Lotniczych. Prezes Urzędu może, w drodze decyzji administracyjnej, odmówić zatwierdzenia opłaty lotniskowej lub nakazać jej zmianę, w przypadku, gdy jest ona niezgodna z zasadami ustalonymi w prawie lotniczym lub w przepisach międzynarodowych.

Szczegółowe wymagania dotyczące ustalania opłat lotniskowych zawarte są w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie opłat lotniskowych.

17.2. Rekomendacje w zakresie współpracy z obecnymi użytkownikami lotniska.

Obecnie do Instrukcji Operacyjnej Lotniska wpisani są (stan na 2019 r.):

1. „Aero Partner" Sp. z o.o. – Zarządzający.
2. Aeroklub Białostocki – Główny Użytkownik Lotniska.
3. SP ZOZ Lotnicze Pogotowie Ratunkowe - bazuje 1 śmigłowiec.
4. Podlaski Oddział Straży Granicznej - bazują 2 samoloty i 1 śmigłowiec.

Zasady współpracy zarządzającego lotniskiem z dotychczasowymi dzierżawcami oraz poddzierżawcami powinny regulować stosowne umowy. Zasady wykonywania lotów w tym komunikacji i priorytetów wszystkich użytkowników powinny zostać opisane w procedurze wykonywania lotów na lotnisku Białystok Krywlany, którą powinien sporządzić i aktualizować zarządzający lotniskiem.

Obecnie na lotnisku w części szkoleniowej, jej zachodnim krańcu, znajduje się baza Lotniczego Pogotowia Ratunkowego.

Głównym użytkownikiem lotniska jest Aeroklub Białostocki, który realizuje na lotnisku statutowe cele stowarzyszenia. Podstawowym celem Aeroklubu (związanym z wykorzystaniem lotniska) jest prowadzenie szkolenia lotniczego oraz wykonywania lotów o innym charakterze, m.in. doskonalących, sportowych i rekreacyjnych.

W aeroklubie działają następujące sekcje specjalnościowe [127]:

- sekcja szybowcowa
- sekcja spadochronowa
- sekcja modelarska
- sekcja samolotowa

Liczba statków powietrznych Aeroklubu:

- 5 samolotów,

[127] Opracowano na podstawie: PROGRAM FUNKCJONALNO – UŻYTKOWY, Przebudowa i rozbudowa lotniska wraz z budową i przebudową niezbędnej infrastruktury technicznej na lotnisku Białystok Krywlany. OPRACOWANIE: Innebo Group sp. z o. o., Warszawa 2017.

- 16 szybowców.

Liczba operacji lotniczych Aeroklubu w latach:

Rok 2014 - 1591 samoloty, szybowce 2808

Rok 2015 - samoloty 2088, szybowce 2963

Rok 2016 - samoloty 2691, szybowce 2940

Ponadto na lotnisku funkcjonuje Lotnicza Formacja Obrony Cywilnej. Jest to jednostka podległa Podlaskiemu Urzędowi Wojewódzkiemu w skład, której wchodzą piloci i mechanicy Aeroklubu Białostockiego. Na lotnisku funkcjonuje sekcja paralotniarzy nie będąca sekcją Aeroklubu Białostockiego, w której skład wchodzi ok. 35 użytkowników.

Każda z sekcji posiada regulamin, który określa, m.in. prawo i zasady użytkowania lotniska oraz elementów jego infrastruktury. Po rozszerzeniu działalności lotniska o funkcje komunikacyjne należy zweryfikować zarówno ww. regulaminy oraz procedury wykonywania lotów pod kątem bezpieczeństwa wykonywania operacji lotniczych. Powyższa uwaga dotyczy również pozostałych użytkowników lotniska.

Po założeniu spółki celowej do zarządzania lotniskiem oraz przejęciem przez nią funkcji zarządzającego, rekomenduje się kontynuację współpracy ze wszystkimi dotychczasowymi dzierżawcami oraz użytkownikami lotniska na zasadach komercyjnych to znaczy z uzgodnionymi warunkami opłat lotniczych.

Rekomenduje się również opracowanie oferty współpracy dla nowych potencjalnych użytkowników lotniska wraz z przeprowadzeniem akcji marketingowej oraz informacyjnej wśród potencjalnie zainteresowanych podmiotów oraz osoby prywatne.

Jednym w potencjalnych nowych użytkowników może być Ośrodek Szkolenia Lotniczego Politechniki Białostockiej o ile Władze Politechniki podejmą decyzję w zakresie tworzenia takiej specjalności.

W zakresie w/w współpracy należy wymienić poniższe ryzyka:

- brak możliwości uzgodnienia zasad komercyjnej współpracy satysfakcjonujący zarządzającego lotniskiem oraz użytkowników;

- ze względu na zmenione zasady współpracy może wystąpić odpływ użytkowników;
- ograniczone możliwości oferty współpracy lotniska ze względu na ograniczenia operacyjne lotniska;
- brak możliwości finansowania rozbudowy infrastruktury;
- konflikty w zakresie użytkowania lotniska;
- przedłużający się proces certyfikacji i akceptacji nowej spółki przez Urząd Lotnictwa Cywilnego jako zarządzającej lotniskiem.

18. Wnioski końcowe oraz rekomendacje (8).

„Porty lotnicze wspierają rozwój gospodarczy regionu/subregionu poprzez szereg czynników.

Lotniska wpływają na powstawanie nowych miejsc pracy i w konsekwencji zwiększenie dochodów ludności. Na terenie lotniska funkcjonuje szereg kooperujących spółek i organizacji, które umożliwiają lotnisku funkcjonowanie. Jest to zjawisko określane mianem wpływu bezpośredniego.

Jednostki gospodarcze działające na lotnisku, poprzez zakupy dóbr i usług w ramach lokalnego łańcucha dostaw, wywierają pośredni wpływ na rozwój lokalnej gospodarki. Te zakupy wspierają zatrudnienie oraz dochód jednostek występujących w tym łańcuchu, tym samym oddziałując pozytywnie na cały region/subregion. Zjawisko to określane jest mianem wpływu pośredniego.

Osoby zatrudnione bezpośrednio w spółkach operujących na lotnisku oraz pracujące dla jednostek występujących w łańcuchu dostaw będą przeznaczały swoje dochody na zakup różnych dóbr i usług w lokalnej gospodarce. Wiele z tych wydatków pozostanie w lokalnej gospodarce i będzie wspierało zatrudnienie i wzrost PKB w różnych sektorach gospodarki regionu/subregionu. Zjawisko to jest określone jako indukowany wpływ lotniska na gospodarkę.

Efekty bezpośrednie, pośrednie i indukowane obecności lotnisk lokalnych mają wymierny wpływ na sytuację lokalnych jednostek samorządu terytorialnego poprzez wpływy podatkowe – z PIT, CIT oraz innych podatków lokalnych.

Konieczność zaangażowania lokalnego samorządu w rozwój lotniska wynika z:

- konieczności poniesienia nakładów zazwyczaj wykraczających poza możliwości organizacji sportowych / szkoleniowych;
- braku zainteresowania organizacji sportowych i szkoleniowych w działalność wykraczającą poza obecny typ ruchu lotniczego, co wynika z potencjalnego w ich mniemaniu konfliktu pomiędzy działalnością szkoleniową a innym ruchem lotniczym;
- faktu, iż budowanie korzystnych warunków dla inwestorów, rozwój społeczno-gospodarczy subregionów w oparciu o obiekty lotniskowe nie jest podstawowym zadaniem aeroklubów, a władz samorządowych.

Warunkiem koniecznym rozwoju ruchu na lotnisku, także ruchu szkoleniowego i turystycznego, jest szeroka oferta lotnicza (utwardzona, wydłużona dostępność drogi startowej, paliwo, hangarowanie) i nielotnicza (oferta gastronomiczna, hotelowa, turystyczna). Zapewnienie takiej oferty często wymaga poniesienia pewnych nakładów inwestycyjnych.

Analiza benchmarkingowa wiedzie do wniosku, że jednym z kluczowych czynników sukcesu dla tego typu obiektów lotniskowych jak lotnisko w Białymstoku jest znalezienie „pomysłu na lotnisko", wokół którego rozwijana będzie działalność lotniska i jego infrastruktura."[128]

Z punktu widzenia rozwoju miasta i subregionu to właśnie w oparciu o działalność lotniska wzmacniać można wizerunek subregionu i miasta, wykorzystywać lotnisko i wydarzenia mające tam miejsce w celach promocyjnych. Ważnym kierunkiem rozwoju powinno być również stworzenie możliwości do bardziej intensywnego niż obecnie rozwoju na lotnisku ruchu General Aviation, nie stojącego w sprzeczności z działalnością sportowo-szkoleniową.

Realizacja tych celów wymaga podjęcia działań organizacyjnych i inwestycyjnych, które obejmują zwłaszcza:

- opracowanie planu generalnego dla przyszłego lotniska;
- umożliwienie wykorzystania całej dostępnej długości drogi startowej;
- zapewnienie na lotnisku możliwości tankowania paliwa lotniczego;
- poprawę jakości infrastruktury towarzyszącej;

[128] Opracowano na podstawie: Analiza potencjałów i kierunków wykorzystania lotnisk o znaczeniu lokalnym zlokalizowanych na obszarze Wielkopolski", opracowanej przez zespół badawczy w składzie: Bartosz Baca, Sebastian Gościniarek, Poznań z marca 2014.

- rozbudowę utwardzonej drogi startowej:
    - w perspektywie 10-15 lat do 1500 metrów;
    - w perspektywie 20 lat do 2500 metrów.
- wypracowanie jednej wspólnej dla wszystkich interesariuszy wizji rozwoju obiektu.

„Lotniska lokalne takie jak lotnisko w Białymstoku mają ograniczony wpływ na rozwój lokalny w postaci efektów bezpośrednich, pośrednich i indukowanych ze względu na małą początkową skalę operacji – niewielką konsumpcję lokalnej produkcji i usług oraz niewielkie zatrudnienie – małe wydatki pracowników na lokalną produkcję i usługi, w porównaniu z dużymi lotniskami komunikacyjnymi.

Istotny wpływ mogą mieć natomiast tak zwane efekty katalityczne. Wpływ tego typu lotnisk na rozwój lokalny polega przede wszystkim na „stworzeniu szansy" np. na przyciągnięcia inwestora korzystającego z transportu lotniczego, firmy związanej z lotnictwem, zbudowanie produktu turystycznego.

Uzasadnieniem nakładów ponoszonych na rozwój, **należy to podreślić, w dłuższej perspektywie deficytowego lotniska w Białymstoku**, jest podobnie jak w przypadku przygotowania terenów pod inwestycje – działanie w ogólnym interesie gospodarczym. Efektywność tych nakładów powinna być kalkulowana na dwóch poziomach:

- samorządowym – poprzez ekonomiczną stopę zwrotu;
- podmiotu zarządzającego lotniskiem – poprzez finansową stopę zwrotu.

Trudno będzie oczekiwać, aby rozwój infrastruktury lotniczej i działalności na lotnisku w Białymstoku przyniósł bezpośredni i natychmiastowy efekt w postaci przyciągnięcia dużych inwestorów/inwestycji, którzy w przypadku braku tego typu infrastruktury wybraliby inną lokalizację. Raczej można oczekiwać napływu małych i średnich inwestorów i inwestycji, którzy w swojej działalności wykorzystują samoloty General Aviation dla rozwiązań logistycznych lub transportowych lub są związani z tym segmentem ruchu jako producenci lub usługodawcy. Niewątpliwie pojawienie się oferty lotniczej stanowić będzie silny element składowy wzmacniający szeroko rozumianą atrakcyjność inwestycyjną danego obszaru subregionalnego dla tego typu inwestorów.

Podmioty obecnie prowadzące działalność gospodarczą w subregionie wyrażają umiarkowanie sprecyzowaną potrzebę w odniesieniu do oferty lotniska w Białymstoku. Analizowane przykłady lotnisk europejskich o podobnej skali działalności pokazują jednak, że dopiero po stworzeniu odpowiedniej oferty o charakterze lotniczym (np. odpowiedniej długości utwardzona droga startowa) i nielotniczym (np. dostępność terenów pod inwestycje) pojawia się szansa na rozwój działalności z wykorzystaniem tych obiektów, czy przyciągnięcie inwestorów."[129]

Znaczącą rolę może również odgrywać bliskość Białostockiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej zachęcającej potencjalnych inwestorów do inwestowania w regionie lotniska, a tym samym korzystania z lotniska. Bliskość miasta Białystok sugeruje również przeanalizowanie możliwości budowy tzw. „airport city"-lotniska miasteczka, z odpowiednią infrastrukturą biurową, handlową oraz mieszkaniową, po to aby strategicznie podążać za ogólnoświatowym trendem, gdzie działalność pozalotnicza na lotniskach przynosi czasami połowę i więcej ogólnych przychodów lotniska.

„Jeśli chodzi o finansowanie planów rozwojowych lotniska w Białymstoku to należy spodziewać się, że będzie ono w swoim podstawowym zakresie pochodziło z następujących źródeł:

- środków własnych samorządu, z przeznaczeniem zwłaszcza na infrastrukturę lotniczą;
- środków własnych zarządzającego lotniskiem;
- udziału podmiotów prywatnych – finansowanie rozwoju niektórych elementów infrastruktury lotniskowej, np. hangary do prowadzenia obsługi technicznej lub towarzyszącej, np. obiekty noclegowe, hotele, kawiarnie;
- ewentualnego dofinansowania unijnego.

Jeśli chodzi o wkład inwestorów prywatnych w rozwój obiektów, nie można wykluczyć pewnego udziału lokalnych podmiotów gospodarczych czy nowych inwestorów, ale prawdopodobnie udział ten będzie miał ograniczony w swoim zakresie i wielkości charakter. Innymi słowy, nie należy spodziewać się pojawienia się inwestorów prywatnych, którzy byliby zainteresowani finansowaniem obiektów

[129] Opracowano na podstawie: Analiza potencjałów i kierunków wykorzystania lotnisk o znaczeniu lokalnym zlokalizowanych na obszarze Wielkopolski", opracowanej przez zespół badawczy w składzie: Bartosz Baca, Sebastian Gościniarek, Poznań z marca 2014.

lotniskowych w całości, a raczej preferować oni będą finansowanie poszczególnych elementów infrastruktury obiektów lotniskowych, koniecznych do rozwoju prowadzonej przez nich działalności.

Wreszcie, w zakresie wsparcia rozwoju obiektów w ramach dofinansowania unijnego, wskazane byłoby znalezienie możliwości wsparcia dla rozwoju lotniska jako elementu poprawiającego jakość oferty inwestycyjnej regionu, poprawiającego warunki prowadzenia niektórych typów działalności gospodarczej i wzmacniających dostępność transportową Podlasia."[130]

18.1 Rekomendacje

1. W zakresie modelu współpracy pomiędzy Właścicielem lotniska a podmiotem zarządzającym rekomendujemy powierzenie zadań własnych zarządzania lotniskiem jako zarządzania nieruchomością komunalną w drodze bezumownej nowo utworzonej spółce z ograniczoną odpowiedzialnością będącej w 100% własnością Właściciela lotniska-Miasta Białystok. Zakres zadań nowo powołanej spółki związanych z zarządzaniem lotniskiem w Białymstoku powinien zostać wpisany w Statut tej spółki. W tym modelu współpracy nie mają zastosowania przepisy wynikające z prawa zamówień publicznych-Pzp, w odniesieniu do zadań realizowanych przez spółkę zarządzającą lotniskiem wpisanych do jej statutu. Powierzenie przez jednostkę samorządu terytorialnego zadań własnych komunalnej spółce prawa handlowego powołanej w celu wykonywania tych zadań nie stanowi udzielenia zamówienia publicznego w rozumieniu art. 2 pkt 13 ustawy Pzp i nie wymaga stosowania procedur udzielania zamówień publicznych. Wskazując na powyższe należy stwierdzić, iż w przypadku powierzenia przez gminę zadań własnej spółce prawa handlowego posiadającej status komunalnej osoby prawnej, w której gmina posiada cały kapitał zakładowy (100%), jest spełniony warunek posiadania kontroli przez instytucję zamawiającą. W takim bowiem przypadku gmina zachowuje wyłączną możliwość decydowania o sprawach spółki (pełną kontrolę nad spółką). Szerszy opis na ten temat został umieszczony m.in. w rozdziale 1, 2 oraz 8 niniejszego opracowania.

[130] Opracowano na podstawie: Analiza potencjałów i kierunków wykorzystania lotnisk o znaczeniu lokalnym zlokalizowanych na obszarze Wielkopolski", opracowanej przez zespół badawczy w składzie: Bartosz Baca, Sebastian Gościniarek, Poznań z marca 2014.

2. Finansowanie działalności spółki zarządzającej powinno odbywać się z kapitału zakładowego oraz z dopłat do kapitału zakładowego. Szerszy opis na ten temat został umieszczony m.in. w rozdziale 3.2 niniejszego opracowania.

3. Nowo powołana spółka w pierwszej kolejności powinna przejąć funkcje zarządzania lotniskiem od dotychczasowej firmy zarządzającej lotniskiem wraz z odbyciem procesu certyfikacji opisanej m.in. w rozdziale 1.1.2, 1.1.3 niniejszego opracowania oraz akceptacji przez Urząd Lotnictwa Cywilnego.

4. Na bazie obecnej infastruktury lotniska, po wykonaniu określonych modyfikacji oraz inwestycji, istnieje możliwość uruchomienia komercyjnych połączeń pasażerskich oraz cargo. Kluczowe elementy modyfikacji oraz inwestycji zostały opisane m.in. w rozdziale 3.3 niniejszego opracowania, scharakteryzowane jako Etap I rozbudowy lotniska przewidziany na lata 2021-2022, w następnej kolejności został scharakteryzowany Etap II, przewidziany na lata 2023-2025.

5. W zakresie potencjału rynku dla lotniska w Białymstoku w odniesieniu do przewozów pasażerskich należy zauważyć, że tzw. „obszar ciążenia" obejmuje województwo podlaskie wraz z częścią warmińsko-mazurskiego, mazowieckiego oraz obszaru ciążenia lotniska w Grodnie na Białorusi. Biorąc pod uwagę, że w samym tylko województwie podlaskim w 2019 roku odnotowano ok. 1,2 mln mieszkańców, należy stwierdzić, że biorąc pod uwagę cały „obszar ciążenia", uwzględniając średni wskaźnik mobilności dla Polski ok. 1,3 (w 2019 osiągnął wartość 1,29%.), istnieje w tym regionie potencjał ruchu pasażerskiego dla lotniska w Białymstoku. Szerszy opis zagadnienia znaduje się we Wstępie niniejszego opracowania.

6. Z danych statystycznych rentowności portów regionalnych w Polsce wynika, że aby osiągność trwałą rentowność, port powinien przewozić rocznie ok. 1,5 mln pasażerów, co w przypadku lotniska w Białymstoku jest możliwe do osiągnięcia po odpowiedniej modernizacji infrastruktury oraz inwestycji na lotnisku umożliwiającej operowanie samolotów o pojemności powyżej 50 miejsc, opisanej w tym opracowaniu w perspektywie 10-20 lat. Ze względu na panującą obecnie pandemię COVID-19 perspektywa ta może ulec wydłużeniu. Szerszy opis zagadnienia znaduje się również we Wstępie niniejszego opracowania.

7. Pomimo istnienia wielu innych rozwiązań w zakresie możliwości zarządzania lotniskiem opisanych m.in. w rozdziale 2, 3 i 8 niniejszego opracowania, rekomendujemy ich realizację poprzez dedykowaną spółkę komunalną z następujących powodów:

- obecny podmiot zarządzający lotniskiem, z racji przeważającej jego aktywności w zakresie szkoleń lotniczych, nie jest zainteresowany rozwojem lotniska w odniesieniu do możliwości komercyjnych przewozów pasażerskich i cargo, ponieważ w dalszej perspektywie może to ograniczać dostępność lotniska dla szkoleń lotniczych;
- kolejny element to kwestia niezbędnych inwestycji, którymi obecny zarządzający również nie jest zainteresowany, ponieważ obecna infrastruktura wydaje się być wystarczająca na potrzeby prowadzonych szkoleń, a także brak określonego budżetu na inwestycje po stronie obecnego zarządzającego stanowi znaczącą przeszkodę;
- miasto Białystok posiadając 100 % kontrolę na swoją spółką komunalną poprzez swoją reprezentację w organach nadzorczych, może mieć wpływ i kontrolę nad działalnością spółki.

8. Na podstawie założeń zaprezentowanych w rozdziale 3.3, 5.5, 5.6 i 5.7, 5.8, 6 i 7 niniejszego opracowania, oszacowano, że co roku spółka będzie generować ujemne wolne przepływy gotówkowe, początkowo w wysokości ok. 10 mln zł, a w ostatnim roku prognozy wzrośnie do ok. 14 mln zł, co będzie wymagać pokrycia poprzez:

a) początkową kapitalizację spółki w roku 2021 oraz

b) dokapitalizowanie planowane na 2023 rok.

Z punktu widzenia źródeł finansowania spółki, poza dopłatami do kapitału, które będą stanowić w perspektywie 2025 roku, ale także i w kolejnych latach zasadnicze źródło finansowania spółki, stanowiące 85% źródło finansowania, spółka w latach 2021-25 powinna wygenerować ok 10 mln zł z tytułu przychodów ze sprzedaży swoich usług.

Spośród wszystkich założonych nakładów największą wartość stanowią inwestycje rzeczowe miasta Białystok na zbudowanie infrastruktury portu lotniczego. Nakłady te ponoszone będą bezpośrednio przez miasto Białystok, ponieważ w przedstawionej koncepcji miasto pozostanie właścicielem całej infrastruktury portu

lotniczego. W sumie w latach 2021-25 wyniosą one 58 mln zł, z czego ok. 14 mln zł to koszty I etapu, a kwota 44 mln zł to koszty II etapu.

Drugą pozycją są nakłady finansowe miasta przeznaczone na zapewnienia funkcjonowania spółki zarządzającej lotniskiem, które wyniosą 25 mln zł w 2021 roku i 30 mln zł w 2023 roku.

Prognoza rachunku przepływów i zapotrzebowania na finansowanie w opracowaniu obejmuje lata 2021-25. Przy założeniu kontynuacji działalności spółki po tym okresie należy założyć konieczność dokapitalizowania w podobnej wysokości co w 2023 roku, tj. ok 30 mln zł i to już z początkiem 2026 w celu zapewnienia funkcjonowania spółki przez kolejne lata.

9. Jak wynika z przeprowadzonej analizy porównawczej –„benchmarkingowej", opisanej w rozdziale 4.1, dla I i II (pierwszego i drugiego) etapu rozbudowy lotniska w Białymstoku, najbardziej zbliżonym lotniskiem z punktu widzenia historii rozwoju oraz dostępnej infrastruktury, jest lotnisko Straubing-Wallmühle w Niemczech. Posiada ono również drogę startową o długości 1350 metrów, taką samą jak lotnisko w Białymstoku. Główna działalność lotniska opiera się na lotach szkoleniowych szkół lotniczych, loty biznesowe i czarterowe, loty turystyczne, widokowe, sportowe, medyczne oraz ratunkowe. Należy podreślić, że loty te są wykonywane z wykorzystaniem wielkości samolotów szczegółowo przeanalizowanych pod kątem obliczeń osiągowych oraz wzkaźników budżetowych zawartych w tym opracowaniu.

Ważnym elementem działalności lotniczej wymienionego lotniska w Niemczech są loty biznesowe i czarterowe. Obecnie na lotnisku bazuje 80 statków powietrznych, lotnisko obsługuje około 60 tys. pasażerów rocznie i 22 tys. operacji, z których połowa to loty biznesowe. Lotnisko jest zarządzane przez Flugplatz Straubing-Wallmühle GmbH (spółka samorządowa). Rozwój finansowany jest ze środków własnych i finansowania komercyjnego

Należy zatem zauważyć, że unikalny pomysł na funkcjonowanie niemieckiego lotniska wiąże się z obsługą lotów biznesowych i czarterowych małymi samolotami do 19 miejsc, co może mieć również zastosowanie dla I i II etapu rozbudowy lotniska w Białymstoku. Dla tego typu ruchu lotniska lokalne są znacznie korzystniejszym rozwiązaniem niż duże lotniska komunikacyjne ze względu na niższe koszty operacji, dostępność slotów, krótszy czas obsługi. Kolejnym elementem wyróżniającym to lotnisko jest funkcjonowanie firm obsługi technicznej, które prowadzą szeroko

zakrojoną działalność. Ponadto, szczególne położenie lotniska (Bawaria, bliskość Alp) daje możliwość prowadzenia działalności o charakterze turystycznym i sportowym.

W odniesieniu do lotniska w Białymstoku, nie mamy tak korzystnego położenia geograficznego jak lotnisko w Niemczech oraz zamożność regionalnego społeczeństwa jest niższa niż w regionie lotniska w Niemczech, niemniej jednak bliskość miasta Białystok, jak również istnienie w regionie dużych firm i korporacji, jak również potencjału związanego ze Specjalną Strefą Ekonimiczną obok lotniska, może wpłynąć korzystnie na rozwój lotnictwa biznesowego.

10. W odniesieniu do poziomu zatrudnienia w spółce zarządzającej lotniskiem, opisanego w rozdziale 5 opracowania, na podstawie analizy porównawczej innych portów regionalnych w Polsce, założono stałą liczbę 35 etatów pracowniczych w całym prognozowanym okresie tj. na lata 2021-25. Prognoza zakłada „oszczędnościowe" podejście do zatrudnieniania pracowników ograniczające się do niezbędnego minimum w celu zapewnienia działalności spółki zarządzającej oraz bezpieczeństwa realizacji przewozów. W przypadku wystąpienia dodatkowych potrzeb kadrowych, rekomendowany jest outsourcing oraz umowy zlecenia. Będzie to miało szczególne znaczenia w początkowym etapie działalności spółki oraz konsekwencji kryzysu lotniczego związanego z COVID-19, gdzie cała branża dąży do ograniczania kosztów.

11. W zakresie analizy i oceny ryzyka prawno-podatkowego, oprócz opisu zamieszczonego w rozdziale 9, została dołączona opinia pt. „Opodatkowanie VAT transferu lotniska do spółki celowej" bądąca integralną częścią tego opracowania, z której wynika m.in., że rekomendowane jest zastosowanie opcji polegającej na wydzierżawieniu lotniska przez Właściciela-Miasto Białystok na rzecz spółki zarządzającej i pobieranie przez Miasto Białystok z tego tytułu opłat od spółki zarządzającej.

W przypadku podjęcia decyzji o dokonaniu aportu, zalecamy potwierdzenie konsekwencji w VAT tej czynności w drodze wniosku o interpretację prawa podatkowego do Krajowej Informacji Skarbowej (KIS).

12. Z punktu widzenia dostępności instrumentów finansowych mogących być wykorzystanych dla finansowania rozbudowy portu lotniczego w Białymstoku należy stwierdzić, że najszerzej stosowanym do tej porty instrumentem w innych portach

regionalnych w Polsce i Europie były środki Unii Europejskiej. Środki te były przewidziane m.in. w ramach perspektywy finansowej 2020 roku, który właśnie dobiega końca i obecnie w zasadzie już prawie nie ma możliwości skorzystania z nich, poza programami „okołolotniczymi", głównie wiążącymi się z np. nowymi technologiami, ochroną środowiska czy też w ostatnim czasie funduszami pomocowymi „antycovidowymi" oraz krajowymi wymagającymi szczegółowej analizy w zakresie możliwości skorzystania z nich.

Tak więc realnie należy przyjąć, zgodnie z tym, co zostało opisane wcześniej, a także w rozdziale 11 opracowania, że z punktu widzenia źródeł finansowania spółki, poza dopłatami do kapitału, które będą stanowić w perspektywie 2025 roku, ale także i w kolejnych latach zasadnicze źródło finansowania spółki, stanowiące 85% źródło finansowania, spółka w latach 2021-25 może wygenerować ok 10 mln zł z tytułu przychodów ze sprzedaży swoich usług.

Jednocześnie zamiar comiesięcznej płatności za odpłatną usługę zarządzania lotniskiem przesądzałby o obowiązku zastosowania ustawy Pzp. Przy braku przesłanki do trybu z wolnej ręki – zastosowanie Pzp równałoby się konieczności ogłoszania przetargu. Zgodnie z m.in. rozdziałem 11 oraz załączoną analizą pt. „Powierzenie zadań zarządzania lotniskiem przez Miasto Białystok spółce komunalnej", stanowiącą integralną cześć niniejszego opracowania wynika rekomendacja, aby w celu pokrycia kosztów działalności zastosować mechanizm dopłat do kapitału spółki zarządzającej – np. rozłożonego w czasie. Szczegóły zostały opisane również m.in. w rozdziale 3.3 opracowania.

13. Zagadnienia pomocy publicznej zostały szczegółowo omówione w rozdziale 12, 14 oraz w załączniku do niniejszego opracowania pt. „Powierzenie zadań zarządzania lotniskiem przez Miasto Białystok spółce komunalnej", z której wynika m.in., że Komisja Europejska może zgłaszać wątpliwości, co do zgodności inwestycji w infrastrukturę portu lotniczego w porcie lotniczym znajdującym się na obszarze ciążenia istniejącego innego portu lotniczego, jeżeli istniejący port lotniczy nie działa na granicy maksymalnej przepustowości lub w jej pobliżu. Należy jednocześnie zaznaczyć, że cześć ze zliberalizowanych przepisów rozporządzenia UE nr 659/2014, dotyczących możliwości udzielenia pomocy publicznej ma zastosowanie do portów lotniczych obsługujących rocznie poniżej 200 tys. pasażerów, co w przypadku lotniska

w Białymstoku w okresie objętym prognozą finansową niniejszego opracowania ma miejsce.

14. Długoterminowy harmonogram rozbudowy lotniska w Białymstoku szczegółowo został opisany m.in. w rozdziale 15. Rozbudowa została rozłożona na 4 etapy. Z czego etap I obejmujący lata 2021-2022 oraz drugi 2023-2025 został ujęty w prognozowanym budżecie. Pozostałe etapy to: III-perspektywa 15 lat oraz IV-perspektywa 20 lat.
Głównymi elementami etapów są:
A). dla etapu pierwszego (I):

- Budowa/rozbudowa parkingu samochodowego (Etap I);
- Prace adaptacyjne istniejących obiektów lotniska;
- Oświetlenie pasa (dostosowanie do przesuniętego progu pasa);
- Zakup i instalacja NDB;
    - instalacja i certyfikacja przyrządowej (nie wzrokowej) pomocy nawigacyjnej (NDB lub VOR):
- Przeniesienie VOR z Hajnówki do Białegostoku;
- Zorganizowanie/zakontraktowanie służb AFIS (np. przy współpracy z portem lotniczym w Olsztynie);
- Opracowanie i scertyfikowanie procedur nawigacji GPS/PBN;
- Zakup urządzeń łączności oraz infrastruktury ochrony przewozów;
- Zakup sprzęt do utrzymania pasa (lato/zima);
- Budowa/rozbudowa hangaru na sprzęt do utrzymania pasa (lato/zima);
- Doposażenie lotniska w odpowiedniej klasy pojazdy strażackie oraz sprzęt przeciwpożarowy;
- Remont obecnego budynku administracyjnego lotniska;
- Budowa niewielkiego kontenerowego terminala pasażerskiego, w południowej części działki. Rozmiar terminala dostosowany do początkowych wielkości przewozowych wraz z odpowiednią przestrzenią dla pracy Straży Granicznej (odprawa paszportowa-w lotach poza UE), Służby Celnej (odprawa celna), Służby Ochrony Lotniska (prześwietlenie pasażerów i bagażu), pracowników operacyjnych lotniska lub agenta handlingowego (odprawa biletowa).
- Usunięcie przeszkód lotniczych-las-opcja.

B). Dla etapu drugiego (II):

- Rozbudowa płaszczyzny tankowania i odladzania samolotów;
- Rozbudowa parkingu samochodowego (Etap II)
- Budowa terminala pasażerskiego-wersja dla większych samolotów ok. 30-50 pasażerskich;
- Budowa terminala CARGO;
- Usunięcie przeszkód lotniczych-las.

C). Dla etapu trzeciego (III):

- powiększenie terenu lotniska od strony zachodniej, w taki sposób, aby możliwe było wydłużenie drogi startowej utwardzonej do dł. 1500m;
- dalsza wycinka drzew - obszar około 113ha łącznie po stronie wschodniej i zachodniej.

D). Dla etapu czwartego (IV):

- oznaczenie fragmentu budynku LPR, znajdującego się w powierzchni ograniczającej przejściowej jako przeszkody lotniczej zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa,
- budowa nawigacyjnego systemu ILS (opcjonalnie);
- rozbudowa infrastruktury lotniskowej w zakresie:
    - poszerzenie pasa drogi startowej utwardzonej ze 150m do 300m,
    - wydłużenie drogi startowej utwardzonej do 2500m,
    - podniesienie nośności nawierzchni utwardzonej do PCN=24 (jeżeli nie wykonano wcześniej nawierzchni o takiej nośności),
    - zwężenie drogi startowej trawiastej ze 160m do 130m,
    - obniżenie powierzchni ograniczających na podejściu (nachylenie 2% na dł. 3000m; dalej 2,5% na dł. 3600m),
    - rozbudowa systemu odwodnienia drogi startowej w części przedłużenia drogi startowej utwardzonej,
    - rozbudowa ogrodzenia lotniska.

Informacje na ten temat znajdują się również w rozdziale 16 opracowania, który został opracowany m.in. na podstawie dokumentu pt. „Przebudowa i rozbudowa lotniska wraz z budową i przebudową niezbędnej infrastruktury technicznej na lotnisku

Białystok Krywlany", wobec którego niniejsze opracowanie zachowuje również ciągłość.

15. W opracowaniu w rozdziale 15 zamieszczony został również w dwóch opcjach szczegółowy harmonogram przedsięwzięć niezbędnych do uruchomienia komercyjnych połączeń pasażerskich.

Pierwsza opcja przewiduje uruchomienie połączeń pasażerskich od listopada 2021. Należy zaznaczyć, że opcja ta przewiduje stosunkowo dużą intensywność wszystkich przedsięwięć, a jednocześnie uruchomienie połączeń w listopadzie-okres zimowy, który wiązał się będzie z koniecznością zapewnienia bezpiecznej realizacji rejsów w okresie bardziej wymagających warunków pogodowych.

Druga opcja przewiduje uruchomienie połączeń pasażerskich od marca 2022. Opcja ta przewiduje dłuższe terminy realizacji wszystkich przedsięwzięć oraz rozpoczęcie przewozów pasażerskich na początku sezonu letniego, a więc okresu zwiększenia zainteresowania przewozami, a jednocześnie korzystniejszymi warunkami pogodowymi.

Należy zaznaczyć, że ze względu na panującą obecnie pandemię Covid-19 oraz kryzys w lotnictwie cywilnym, prezentowane harmonogramy mogą ulec zmianie.

16. W rozdziale 15 opracowania znajduje się również szczegółowa analiza osiągowa wybranych samolotów pasażerskich mogących wykonywać połączenia pasażerskie w I i II etapie rozwoju lotniska w Białymstoku.

Z analizy wynika m.in., że chcąc dostosować infrastrukturę lotniska do wykonywania operacji komercyjnych przewozów pasażerskich oraz cargo, z wykorzystaniem wymienionych i podobnych samolotów, oprócz elementów wymienionych w tym rozdziale dotyczących rekomendowanych modernizacji w określonych etapach rozwoju, należy usunąć przeszkody lotnicze, w tym przypadku kluczowym elementem jest las, w taki sposób, aby umożliwić wykorzystanie pełnej długości drogi startowej, czyli 1350 metrów.

17. Po założeniu komunalnej spółki celowej do zarządzania lotniskiem oraz przejęciem przez nią funkcji zarządzającego, rekomenduje się kontynuację współpracy ze wszystkimi dotychczasowymi dzierżawcami oraz użytkownikami lotniska na zasadach komercyjnych to znaczy z uzgodnionymi warunkami opłat lotniczych, a także

nawiązanie szerszej współpracy z innymi partnerami oraz potencjalnymi użytkownikami lotniska. Szersze informacje na ten temat znajdują się w rozdziale 17 opracowania.

18. W rozdziale 12 i 14 opracowania opisano proces określania, kiedy dochodzi do udzielenia pomocy publicznej oraz kiedy do takiej pomocy nie dochodzi. Zostały wymione przesłanki, a także opisane procedury, które należy wykonać przy badaniu, czy może dojść do udzielenia pomocy publicznej. W zależności od przyjętego sposobu dysponowania majątkiem spółki komunalnej i sposobu finansowania i realizacji inwestycji lotniskowej taka pomoc może występować, bądź też nie. Wydaje się prawdopodobne, że w sytuacji wniesienia do spółki aportem majątku rzeczowego lub przekazania środków na realizację inwestycji rzeczowych, podobnie jak to miało miejsce w przypadku lotniska w Gdyni Kosakowo, może zostać to zinterpetowane jako pomoc publiczna. Zaleca się ponadto związanie spółki komunalnej zarządzającej lotniskiem z Właścicielem lotniska odpowiednią umową dzierżawy, zawartą na czas określony.

19. Rekomenduje się założenie spółki komunalnej dedykowanej do zarządzania lotniskiem w sposób opisany w opracowaniu oraz realizację rozwoju lotniska w Białymstoku zgodnie z zaproponowanymi etapami oraz szczegółowymi harmonogramami. W początkowych latach, prognozowany wynik finansowy, co wynika z przeprowadzonej analizy przyszłej spółki, będzie ujemny, jednak możliwa skala oddziaływania lotniska na dynamikę i kierunki rozwoju Białegostoku i Regionu przemawia za realizacją projektu.

Niepodjęcie się realizacji projektu uniemożliwi Białemustokowi i Regionowi skorzystania z możliwości rozwoju jakie stwarza istnienie i funkcjonowanie w mieście wojewódzkim profesjonalnie zarządzanego portu lotniczego.

Możliwość korzystania z usług lotniczych "na miejscu" wpłynie na obniżenie kosztów korzystania z usług lotniczych (m.in. o koszty związane z dojazdem do odległych lotnisk, czas podróży), a także większym upowszechnieniem usług lotniczych w regionie, a przez to większą mobilnością mieszkańców. Przedsiębiorstwa funkcjonujące w Białymstoku i Regionie zainteresowane rozwojem firm i kwalifikacji swoich pracowników w oparciu o infrastrukturę lotniczą i ekspansję zagraniczną otrzymają również taką możliwość.

Uczelnie publicznie funkcjonujące w Białymstoku wyraziły wstępne zainteresowanie tworzeniem nowych kierunków studiów powiązanych z rozwojem lotniska, co z kolei może wpłynąć na wzrost liczby studentów w Białymstoku.

Podsumowując, przy podejmowaniu decyzji odnośnie realizacji projektu nie należy traktować istnienia i funkcjonowania portu lotniczego w Białymstoku w krótkoterminowym okresie w kategoriach bezpośrednich korzyści finansowych płynących z faktu istnienia samego lotniska, ale z tego jaki będzie ono miało wpływ na rozwój Białegostoku i Województwa.

Autorzy opracowania rekomendują utworzenie spółki początkowo wyłącznie przez Gminę Białystoku, co zdecydowanie ułatwi zarządzanie i realizację strategii rozwoju portu lotniczego. W takim wariancie nie jest wykluczony również udział finansowy samorządu województwa podlaskiego w projekcie m.in. poprzez system dotacji i dofinansowań, tak jak to miało miejsce w przypadku dofinansowania przez samorząd województwa budowy obecnego pasa startowego o długości 1350 m.

Załączniki

Załącznik 1. Opinia prawna dotycząca powierzenia zadań zarządzania lotniskiem przez miasto Białystok spółce komulanej opracowana przez Grupę Doradczą Sienna Sp. z o.o.

Załącznik 2. Opinia prawna dotycząca opodatkowania VAT transferu lotniska do spółki celowej opracowana przez JKDP Kancelaria Doradztwa Podatkowego.

Załącznik 3. Propozycja aktu założycielskiego spółki -tekst jednolity umowy spółki z .o.o. dla lotniska Białystok-Krywlany.