

## UZASADNIENIE

### I. Wstęp

Projektowana zmiana ustawy o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego ma na celu wprowadzenie regulacji prawnych, które umożliwią zwiększenie efektywności wykorzystania lotnisk wojskowych, będących w dyspozycji jednostek resortu obrony narodowej, a niewykorzystywanych do realizacji ich zadań, oraz lotnisk znajdujących się w ewidencji Agencji Mienia Wojskowego.

Przyczyni się to do optymalizacji realizacji polityki transportowej w zakresie lotnictwa cywilnego przez rozwój cywilnej infrastruktury lotniskowej, niezbędnej do zaspokojenia potrzeb szybko rosnącego ruchu lotniczego, na bazie istniejącej krajowej infrastruktury lotniskowej, co w efekcie obniży koszty tworzenia sieci lotnisk cywilnych na terenie kraju. Ponadto przekazanie ww. lotnisk wojskowych jednostkom samorządu terytorialnego w celu założenia lotnisk cywilnych użytku publicznego spowoduje rozwój gospodarczy i cywilizacyjny społeczności lokalnych, rozwinięciem turystykę i zatrudnienie, zwiększy szanse regionów na wykorzystanie środków pomocowych UE oraz skomunikuje te regiony z innymi regionami i krajami.

### II. Stan istniejący

Lotnictwo cywilne w Polsce po akcesji do UE rozwija się bardzo dynamicznie. Przewidywany popyt na usługi lotnicze stwarza konieczność zapewnienia odpowiedniej infrastruktury lotniskowej przy wykorzystaniu przede wszystkim istniejącej bazy, w tym lotnisk wojskowych trwale zbędnych na potrzeby wojska i przekazanych do zagospodarowania przez Agencję Mienia Wojskowego, a także lotnisk wojskowych przeznaczonych do współużytkowania ze stroną cywilną.

Zgodnie z przyjętym przez Radę Ministrów Programem rozwoju sieci lotnisk i lotniczych urządzeń naziemnych były lotniska wojskowe oraz lotniska współużytkowane z wojskiem powinny stanowić podstawę rozwoju lotnisk krajowych, regionalnych i lokalnych. Sieć lotnisk w Polsce wymaga uzupełnienia o 3-5 lotnisk regionalnych oraz o sieć lotnisk lokalnych.

Lotniska dziś współużytkowane przez stronę cywilną z wojskiem to: Bydgoszcz-Szwederowo, Kraków-Balice, Szczytno-Szymany, Wrocław-Strachowice, Gdynia-Oksywie (podpisanie porozumienia w 2006 r.) oraz Radom-Sadków, Mińsk Mazowiecki i Sochaczew-Bielice (porozumienia podpisane w styczniu 2007 r.).

Obecnie podmioty cywilne zarządzające lotniskami współużytkowanymi (udziałowcami spółek zarządzających lotniskami są także jednostki samorządu terytorialnego) ponoszą znaczne koszty z tytułu opłat za dzierżawę gruntu na rzecz Agencji Mienia Wojskowego, w sytuacji kiedy szybko rosnący popyt na usługi lotnicze wymaga ponoszenia znacznych nakładów na inwestycje infrastrukturalne z tym związane. Lotniska o ruchu od 1 mln do 0,5 mln (w zależności od udziału ruchu niskokosztowego) są deficytowe. Takie lotniska stanowią w kraju większość.

Proponowana regulacja będzie dotyczyła przede wszystkim lotnisk przejętych przez Agencję Mienia Wojskowego. Z danych zawartych w ww. Programie rozwoju sieci ... wynika, że AMW przejęła dotychczas 25 lotnisk trwale zbędnych na potrzeby jednostek MON, w tym 9 – z warunkiem zachowania charakteru lotniczego: Zielona Góra-Babimost, Modlin, Piła, Biała Podlaska, Zegrze Pomorskie, Rudniki k. Częstochowy, Słupsk-Redzikowo, Szczytno-Szymany, Kamień Śląski oraz 16 – bez warunku zachowania charakteru lotniczego: Debrzno, Krzewica, Radzyń Podlaski, Bednary, Sapolno, Nowe Miasto n. Pilicą, Podlodów, Wdzydze-Borsk, Kąkolewo, Ułęż, Kroczewo, Wysokie Mazowieckie, Maków Płoty, Orneta, Lędziechowo, Pięńżnica, z których 12 już sprzedano.

Ponadto proponowana regulacja będzie dotyczyła tych lotnisk i lądowisk wojskowych, będących w dyspozycji jednostek organizacyjnych Ministerstwa Obrony Narodowej, niewykorzystywanych czasowo lub częściowo na potrzeby jednostek MON, które znajdują się w wykazie, o którym mowa w art. 4e ustawy.

### III. Uwarunkowania prawne

Obecnie zasady zagospodarowania lotnisk wojskowych niewykorzystywanych przez jednostki podporządkowane lub podległe Ministrowi Obrony Narodowej reguluje ustawa z dnia 30 maja 1996 r. o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego, która stanowi, że mienie Skarbu Państwa:

- niewykorzystywane do realizacji zadań przez ww. jednostki MON może być przekazane do Agencji Mienia Wojskowego do zagospodarowania; gospodarowanie mieniem obejmuje w szczególności prawo do jego sprzedaży, zamiany, oddania w wieczyste użytkowanie, użytkowanie, najem, dzierżawę, trwały zarząd, wniesienie do spółki itd.,
- niewykorzystywane do realizacji zadań przez ww. jednostki MON, ale niezbędne do celów obronności lub bezpieczeństwa państwa, może być w drodze umowy między MON a AMW użyzione Agencji Mienia Wojskowego; Agencja użyzione mienie może oddać w najem, dzierżawę, użyczenie lub administrowanie, a także może prowadzić działalność gospodarczą w oparciu o to mienie. Dotyczy to m.in. lotnisk współużytkowanych,
- może być przedmiotem umowy między Ministrem Obrony Narodowej a AMW o zarządzanie nieruchomością będącą w trwałym zarządzie jednostek MON.

W przypadku przekazania Agencji do zagospodarowania lotnisk wojskowych współużytkowanych przez podmioty inne niż jednostki organizacyjne podporządkowane lub nadzorowane przez MON, Minister Obrony Narodowej może to uczynić po uzyskaniu opinii ministra właściwego do spraw transportu.

Nieruchomości Skarbu Państwa mogą być przekazane przez AMW, w drodze umowy, na własność jednostce samorządu terytorialnego wyłącznie na cele związane z inwestycjami infrastrukturalnymi służącymi wykonywaniu zadań własnych.

Należy zauważyć, że w przedmiotowej ustawie zezwala się m.in. na nieodpłatne przekazanie przez Ministra Obrony Narodowej niewykorzystywanego mienia Skarbu Państwa, bez pośrednictwa Agencji Mienia Wojskowego, jednostkom organizacyjnym, osobom prawnym lub osobom fizycznym w celu likwidacji skutków klęsk żywiołowych lub nadzwyczajnego zagrożenia środowiska, a także na nieodpłatne przekazanie niektórym jednostkom mienia ruchomego.

Zgodnie z przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami mienie Skarbu Państwa może być przedmiotem darowizny na rzecz jednostki samorządu terytorialnego ze wskazaniem celu darowizny; czynności tej dokonuje starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej.

#### IV. Podstawowe zmiany proponowane w projekcie

Art. 4e ustawy (art. 1 pkt 1 projektu)

Z uwagi na potrzebę zróżnicowania rozwiązań merytorycznych i procedur w stosunku do grupy lotnisk i lądowisk wojskowych, nazwanych w art. 1 pkt 1 ustawy o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego „mieniem będącym w trwałym zarządzie jednostek podległych MON lub przez niego nadzorowanych niewykorzystywanym do realizacji ich zadań”, wprowadza się w art. 1 pkt 1 projektu (dot. art. 4e ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy) zróżnicowanie tych lotnisk i lądowisk.

Jednocześnie proponuje się, aby katalog lotnisk i lądowisk wojskowych, które będą mogły być przekazane lub udostępnione na potrzeby lotnictwa cywilnego, był określony w rozporządzeniu Rady Ministrów, gdyż sprawa zagospodarowania majątku Skarbu Państwa na te cele dotyczy zarówno, w szczególności, właściwości Ministra Obrony Narodowej, Ministra Infrastruktury, jak i Ministra Skarbu Państwa, stanowiąc wyraz polityki Rządu w tym obszarze.

Przepisy nowelizujące przedmiotową ustawę dotyczą lotnisk i lądowisk będących w trwałym zarządzie MON, niewykorzystywanym na potrzeby jednostek MON i jeszcze nieudostępnionych na potrzeby lotnictwa

cywilnego oraz lotnisk, o których mowa w art. 3 projektu, tj. lotnisk przekazanych przez MON do Agencji Mienia Wojskowego i niezagospodarowanych przez Agencję do dnia wejścia w życie przedmiotowej nowelizacji. W ww. wykazie nie będą ujęte (zgodnie z ust. 2 art. 4e) lotniska i lądowiska, które mimo spełniania kryteriów określonych w ust. 1 tego artykułu, z uwagi na potrzeby Sił Zbrojnych lub realizację zobowiązań międzynarodowych, nie mogą być wykorzystane przez lotnictwo cywilne.

Nowelizacja nie dotyczy lotnisk współużytkowanych przez stronę cywilną i wojskową w dniu wejścia w życie przedmiotowej nowelizacji, z zastrzeżeniem ust. 2 w art. 4 projektu.

Opracowanie projektu wykazu lotnisk i lądowisk oraz proponowanie do niego zmian stanowi obowiązek Ministra Obrony Narodowej i Ministra Infrastruktury.

Art. 4f i 4g ustawy (art. 1 pkt 1 projektu)

Przepis art. 4f dotyczy przekazywania w formie darowizny jednostkom samorządu terytorialnego lotnisk wojskowych, które zostały uznane za trwale niewykorzystywane na potrzeby jednostek MON z obowiązkiem zachowania przez nie ich lotniczego charakteru.

Organem właściwym do dokonania darowizny konkretnego lotniska będzie właściwy wojewoda po zaopiniowaniu wniosku jednostki samorządu terytorialnego przez Ministra Obrony Narodowej i Ministra Infrastruktury oraz wyrażeniu zgody na darowiznę przez Ministra Skarbu Państwa, przy odpowiednim zastosowaniu ustawy o wykonywaniu uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa, o ile przepisy niniejszej ustawy nie stanowią inaczej.

Zgodnie z art. 4g jednostka samorządu terytorialnego będzie mogła gospodarować darowanym jej mieniem tylko w formie najmu, dzierżawy albo użyczenia dokonanego na rzecz podmiotu zakładającego lub zarządzającego lotniskiem cywilnym użytku publicznego co najmniej na lat 30 – w przypadku, gdy sama nie podejmie stosownej działalności. Co

najmniej 30-letni okres najmu, dzierżawy lub użyczenia nieruchomości zapewni możliwość efektywnego, stabilnego wykorzystania tej nieruchomości, także w aspekcie pozyskiwania środków finansowych, krajowych i europejskich, na podjęcie działań zmierzających do realizacji celów przedmiotowej nowelizacji.

Regulacja ta ma na celu zachowanie prawa własności do nieruchomości zajętych pod zakładane lub rozbudowywane lotniska cywilne użytku publicznego bądź przez Skarb Państwa, bądź przez jednostki samorządu terytorialnego, z uwagi na rolę tych lotnisk w rozwoju kraju jako obiektów transportu publicznego oraz ze względu na potrzebę zachowania integralności infrastruktury lotniskowej przez państwo do realizacji skutecznej, zgodnej z zobowiązaniami międzynarodowymi, krajowej i europejskiej polityki transportowej.

Czynności polegające na przekazaniu nieruchomości, o których mowa w ustawie, w celu założenia lub rozbudowy lokalnego, regionalnego albo krajowego lotniska albo lądowiska cywilnego użytku publicznego, powinny być podejmowane z uwzględnieniem regulacji wspólnotowych w zakresie pomocy publicznej, w szczególności warunków zawartych w Wytycznych wspólnotowych dotyczących finansowania portów lotniczych i pomocy państwa na rozpoczęcie działalności dla przedsiębiorców lotniczych oferujących przeloty z regionalnych portów lotniczych (Dz.Urz. UE C 312 z 9.12.2005, str. 1) oraz odpowiednich wymagań prawa krajowego w tym zakresie.

W przypadku uzyskiwania przez jednostkę samorządu terytorialnego dochodów z gospodarowania darowanym jej mieniem bądź w wyniku prowadzenia samodzielnie działalności lotniczej, bądź w wyniku zawierania umów, o których mowa w art. 4g ust. 1, 30% swoich dochodów jednostka przeznaczona – zgodnie z art. 4g ust. 4 ustawy oraz art. 3 ust. 5 projektu – na zasilenie Funduszu Modernizacji Sił Zbrojnych.

W przypadku wystąpienia przesłanek określonych w art. 4g ust. 6 darowizna podlega odwołaniu.

Lotniska wojskowe trwale niewykorzystywane przez jednostki MON, na których nie ciąży obowiązek zachowania ich lotniczego charakteru, będą zagospodarowywane przez Agencję Mienia Wojskowego na zasadach określonych w znowelizowanej ustawie.

Art. 4h ustawy (art. 1 pkt 1 projektu)

Przepis dotyczy lotnisk, o których mowa w art. 4e ust. 1 pkt 2. Wojewoda przekazuje je w użyczenie na co najmniej lat 30 przy odpowiednim zastosowaniu przepisów art. 4f i 4g.

Utrzymanie uprawnień właścicielskich Skarbu Państwa i trwałego zarządu jednostek MON w stosunku do tych lotnisk wynika z faktu, że mają one nadal stanowić część systemu obronnego państwa. Możliwość wykorzystywania lotnisk wojskowych czasowo lub częściowo niewykorzystywanych przez jednostki MON, także przez podmioty cywilne, wpłynie na zmniejszenie kosztów wykorzystania istniejącej infrastruktury lotniskowej.

Przepisy art. 4f-4h dotyczą odpowiednio lądowisk.

Art. 18 ustawy (art. 1 pkt 2 projektu)

Zmiany mają na celu wzmocnienie roli ministra właściwego do spraw transportu w procesie decydowania o sposobie zagospodarowania tych lotnisk, które nie znalazły się w wykazie, o którym mowa w art. 4e ustawy, a będą wykorzystane przez podmioty cywilne.

Art. 25c (art. 1 pkt 4 projektu)

Przepis ten ogranicza możliwość gospodarowania przez Agencję Mienia Wojskowego lotniskami ujętymi w jej ewidencji (jako lotniska przekazane jej jako trwale niewykorzystywane przez jednostki MON z zachowaniem ich lotniczego charakteru bądź użyczone jej przez MON na podstawie art. 22 ustawy) tylko do formy najmu, dzierżawy lub użyczenia. Przepis ten wyklucza tym samym wnoszenie nieruchomości Skarbu Państwa przez AMW do spółek w formie wkładu niepieniężnego (aportu).

## OCENA SKUTKÓW REGULACJI

### 1. Ocena skutków finansowych

Przekazanie mienia Skarbu Państwa na rzecz jednostek samorządu terytorialnego spowoduje zmniejszenie majątku Skarbu Państwa na rzecz samorządów terytorialnych, głównie przez zmniejszenie istniejących i ewentualnych przyszłych dochodów Agencji Mienia Wojskowego z tytułu gospodarowania tym mieniem.

Szacunkowa minimalna powierzchnia gruntów zajętych na lotniska w zasobie Agencji Mienia Wojskowego wynosi 9.567 ha. Na podstawie danych z dokonanych transakcji można szacować, że minimalna wartość ww. mienia wynosi 660,1 mln zł, przy czym jest to wartość gruntów bez budynków i innego mienia.

Z uwagi jednak na fakt, że z gospodarowaniem tym mieniem wiążą się także obciążenia dla Skarbu Państwa (administrowanie, utrzymanie, prace prawne i geodezyjne itp.), proponowane rozwiązanie pozwoli na efektywne wykorzystanie tego majątku, zgodnie z jego dotychczasowym przeznaczeniem na cele lotnicze, przez zaangażowanie w jego „ożywienie”, modernizację i remonty także środków finansowych samorządów. Zmniejszy to w efekcie obciążenie budżetu centralnego z tytułu utrzymania mienia niewykorzystywanego zgodnie z jego przeznaczeniem.

Należy zauważyć, że koszty zaniechania działań związanych z prawidłowym wykorzystaniem tego mienia Skarbu Państwa także są znaczne (deprecjacja niewykorzystywanego majątku).

Zgodnie z proponowaną regulacją decyzja, które lotniska wojskowe powinny być objęte zakresem regulacji, będzie należała do Rady Ministrów (art. 4e).

W projekcie proponuje się, aby jednostki samorządu terytorialnego 30% dochodów uzyskanych z tytułu gospodarowania darowanymi im nieruchomościami przeznaczały na Fundusz Modernizacji Sił Zbrojnych, a także poniosły inne koszty związane z darowanym im mieniem (art. 4g).



Dokładne oszacowanie kosztów regulacji jest uzależnione od ostatecznego kształtu wykazu lotnisk zawartego w rozporządzeniu Rady Ministrów. Oszacowanie takie znajdzie się w uzasadnieniu do przedmiotowego rozporządzenia Rady Ministrów.

Prowadzona przez AMW polityka gospodarowania lotniskami wojskowymi stanowiącymi mienie Skarbu Państwa:

- przekazanymi jej przez MON, wykreślonymi z zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, którymi gospodaruje starosta wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej, i wpisanymi do ewidencji AMW (art. 18-20), jak też
- nadal pozostającymi w trwałym zarządzie jednostek MON, ale użyczonymi AMW (art. 22),

jest dowolna, oparta na niejednolitych regułach, co utrudnia zarówno opracowanie docelowej długofalowej koncepcji dotyczącej rozwoju sieci lotnisk i lądowisk w kraju, jak też podjęcie przez samorządy i inwestorów decyzji w sprawie wszczęcia kapitałochłonnych i długofalowych inwestycji związanych z utworzeniem lotniska cywilnego.

Różne zasady i tryb zachowań AMW przy gospodarowaniu mieniem Skarbu Państwa: aport, dzierżawa, użyczenie itp., różne czasokresy udostępniania mienia obarczają takie inwestycje podwyższonym ryzykiem.

Wykorzystanie już istniejącego majątku Skarbu Państwa, jaki stanowią niewykorzystywane lub częściowo niewykorzystywane na potrzeby MON lotniska wojskowe, na potrzeby stworzenia niezbędnej cywilnej infrastruktury lotniczej, w obliczu gwałtownie rosnącego ruchu lotniczego, obniży w skali kraju koszt powstania takiej sieci lotnisk cywilnych.

Mimo istniejącego ustawowego wymogu (art. 18 ust. 4 obowiązującej ustawy) uzyskania opinii ministra właściwego do spraw transportu przy podejmowaniu decyzji o przekazaniu do Agencji Mienia Wojskowego lotnisk wojskowych współużytkowanych przez podmioty inne niż jednostki organizacyjne podporządkowane lub nadzorowane przez Ministra Obrony

Narodowej, nie we wszystkich okresach występowało o uzyskanie takiej opinii (np. w latach 2004-2006).

Decyzja o sposobie wykorzystania mienia Skarbu Państwa będącego w trwałym zarządzie jednostek organizacyjnych podporządkowanych lub nadzorowanych przez Ministra Obrony Narodowej, trwale lub czasowo zbędnego na potrzeby tych jednostek, w tym decyzja o zachowaniu dotychczasowego lotniczego charakteru tych lotnisk (czy mają to być lotniska wyłącznie cywilne, lotniska nadal pozostające w trwałym zarządzie jednostek MON, ale wykorzystywane również przez stronę cywilną, czy też mają stać się one mieniem Skarbu Państwa zagospodarowanym na cele nielotnicze), nie powinna być podejmowana incydentalnie i wyłącznie przez resort obrony narodowej. Dlatego w ustawie proponuje się, aby decyzja taka została podjęta kierunkowo w stosunku do wszystkich takich lotnisk w drodze rozporządzenia Rady Ministrów.

## 2. Wpływ na sytuację i rozwój regionalny, rynek pracy, konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość

W wyniku wprowadzenia proponowanej zmiany nastąpi uaktywnienie się środowiska lotniczego zwłaszcza w małych regionach, gdyż uzyskanie nieruchomości gruntowych przez jednostki samorządu terytorialnego pozwoli na rozwój infrastruktury niezbędnej do skomunikowania tych regionów z innymi strukturami na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i za granicą. Spowoduje to wzrost gospodarczy, wzrost zatrudnienia w regionie oraz przyczyni się do rozwoju siatki połączeń lotniczych.

## 3. Konsultacje społeczne

Projekt był skierowany do szerokich konsultacji społecznych, m.in. przez zamieszczenie na stronie internetowej w Biuletynie Informacji Publicznej.

Uwagi zgłoszone w ramach konsultacji społecznych zostały szczegółowo przeanalizowane.

Projekt został pozytywnie zaopiniowany przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego.

Nie zgłaszano wniosków o uczestnictwo przy pracach nad projektem na podstawie ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingskiej w procesie stanowienia prawa.