



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Gospodarki,
Skarbu Państwa i Prywatyzacji

KGP.410.6.1.2024

**Pan
Maciej Lasek
Pełnomocnik Rządu do spraw
Centralnego Portu
Komunikacyjnego**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

**P/24/017 - Przygotowanie i realizacja inwestycji w części lotniskowej w związku
z budową Centralnego Portu Komunikacyjnego**

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Gospodarki,
Skarbu Państwa i Prywatyzacji
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
tel. 48224445692, kgp@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Pełnomocnik Rządu do spraw Centralnego Portu Komunikacyjnego ¹ , ul. Chałubińskiego 4/6, 00-928 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Maciej Lasek, od 20 grudnia 2023 r., Sekretarz Stanu w Ministerstwie Infrastruktury ² W okresie objętym kontrolą funkcję Pełnomocnika poprzednio pełnił: Marcin Horała, od dnia 28 listopada 2019 r. do dnia 20 grudnia 2023 r. ³
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Realizacja zadań określonych w ustawie o CPK i w <i>Programie CPK</i> – w części lotniskowej inwestycji. 2. Wykonywanie w imieniu Skarbu Państwa nadzoru właścicielskiego nad spółką CPK sp. z o.o., Grupą Kapitałową CPK oraz Przedsiębiorstwem Państwowym „Porty Lotnicze” (od 1 kwietnia 2023 r. Polskie Porty Lotnicze S.A.) – w części lotniskowej.
Okres objęty kontrolą	Lata 2021-2024 z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o <i>Najwyższej Izbie Kontroli</i> ⁴
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Kontrolerzy	Wojciech Żukowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KGP/90/2024 z 2 grudnia 2024 r. Anna Pruszkowska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KGP/91/2024 z 2 grudnia 2024 r.

(akta kontroli str. 1- 13)

¹ Dalej także: Pełnomocnik ds. CPK lub Pełnomocnik.

² Od 20 grudnia 2023 r. w ramach Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej, od 2 lipca 2024 r. w ramach Ministerstwa Infrastruktury.

³ Od 28 listopada 2019 r. do 28 lipca 2022 r. w ramach Ministerstwa Infrastruktury, od 28 lipca 2022 r. do 20 grudnia 2023 r. w ramach Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej.

⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 623. Dalej: ustawa o *NIK*.

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

NIK ocenia negatywnie sprawowanie przez Pełnomocnika Rządu do spraw Centralnego Portu Komunikacyjnego nadzoru, w latach 2021–2023, nad przygotowaniem i realizacją przez Spółkę Celową – Centralny Port Komunikacyjny sp. z o.o.⁶ *Programu CPK*⁷ obejmującego m.in. budowę lotniska użytku publicznego wraz z infrastrukturą towarzyszącą⁸, określającego terminy realizacji inwestycji oraz łączne nakłady z budżetu państwa. Obowiązek Pełnomocnika w tym zakresie wynikał z art. 4 ust. 1 i art. 5 ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o *Centralnym Porcie Komunikacyjnym*⁹ oraz z przyjętych przez Radę Ministrów uchwał w sprawie ustanowienia programów wieloletnich CPK.

W projekcie *Programu inwestycyjnego Centralny Port Komunikacyjny. Etap II. 2024–2030*¹⁰ Pełnomocnik zdefiniował skalę, zakres inwestycji polegającej na budowie Lotniska CPK oraz harmonogramy realizacji tej inwestycji na podstawie nieaktualnych i nierealistycznych danych. Nie doprowadził do przygotowania i przedłożenia przez CPK sp. z o.o. do zatwierdzenia przez Pełnomocnika Dokumentów Wdrażających¹¹ *Program inwestycyjny Centralny Port Komunikacyjny. Etap I. 2020–2023*¹² oraz *Program inwestycyjny Centralny Port Komunikacyjny. Etap II. 2024–2032*¹³ w terminach pozwalających na niezwłoczną realizację tych programów przez CPK sp. z o.o., czym pozbawił się skutecznych narzędzi nadzoru nad Spółką. Pełnomocnik podpisał w dniu 11 kwietnia 2022 r. *Porozumienie* z CPK sp. z o.o. i Generalną Dyрекcją Dróg Krajowych i Autostrad¹⁴ na przekazanie GDDKiA finansowania na prace przygotowawcze do budowy nowego bezpośredniego połączenia drogowego, łączącego Port Gdynia z obwodnicą Trójmiasta i siecią dróg krajowych - tzw. *Drogi Czerwonej*, które zawierało niespójne regulacje, czym przyczynił się do niegospodarnego rozporządzenia przez Spółkę środkami finansowymi w wysokości 20 mln zł. W latach 2021–2023 Pełnomocnik nie podjął działań

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁶ Centralny Port Komunikacyjny sp. z o.o. Dalej także: CPK sp. z o.o. lub Spółka.

⁷ Zgodnie z art. 2 pkt 7 ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o *Centralnym Porcie Komunikacyjnym* należy przez to rozumieć program wieloletni w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o *finansach publicznych* (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm.), niestanowiący programu rozwoju w rozumieniu przepisów o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, obejmujący *Inwestycję*, tj. budowę lotniska użytku publicznego w rozumieniu art. 54 ust. 2 ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. – *Prawo lotnicze* (Dz. U. z 2023 r. poz. 2110) wraz z obiektami, urządzeniami, wyposażeniem, sieciami i instalacjami służącymi do jego budowy, przebudowy, remontu, utrzymania, użytkowania, zmiany sposobu użytkowania, eksploatacji lub rozbiórki oraz innymi inwestycjami - *Inwestycje Towarzyszące* (określone w art. 118 ustawy o *CPK*) oraz *inne zadania*, w tym finansowane z budżetu państwa (zwane dalej także: *Przedsięwzięciami*), określający terminy ich realizacji oraz łączne nakłady z budżetu państwa na ich realizację. Dalej także *Program CPK*.

⁸ Dalej także: Lotnisko CPK.

⁹ Dz. U. z 2024 r. poz. 1747. Dalej: ustawa o *CPK*.

¹⁰ Przyjętego przez Radę Ministrów uchwałą nr 201 z dnia 24 października 2023 r. (M.P. poz. 1258). Dalej także: *Program CPK na lata 2024–2030*.

¹¹ Zgodnie z art. 2 pkt 1 ustawy o *CPK* dokumentów wykonawczych do *Programu CPK*, zawierających w szczególności harmonogramy realizacji oraz budżety poszczególnych projektów inwestycyjnych.

¹² Przyjętego uchwałą nr 156 Rady Ministrów z dnia 28 października 2020 r. (M.P. poz. 1050). Dalej także: *Program CPK na lata 2020–2023*.

¹³ Przyjętego uchwałą nr 166 Rady Ministrów z dnia 31 grudnia 2024 r. (M.P. z 2025 r. poz. 29.). Dalej także: *Program CPK na lata 2024–2032*.

¹⁴ Dalej także: GDDKiA.

w zakresie inwestycji na Lotnisku im. Fryderyka Chopina¹⁵ w celu zwiększenia jego przepustowości, co było niezgodne z *Koncepcją przygotowania i realizacji inwestycji Port Solidarność - Centralny Port Komunikacyjny dla Rzeczypospolitej Polskiej* przyjętą uchwałą nr 173/2017 Rady Ministrów z dnia 7 listopada 2017 r.¹⁶ Za podjęcie działań opisanych w *Koncepcji CPK* odpowiada Pełnomocnik.

NIK ocenia jako celowe i zasadne kontynuowanie przez Pełnomocnika w 2024 r. rozpoczętych w połowie 2023 r. działań, mających na celu urealnienie harmonogramu i budżetu budowy Lotniska CPK, przy czym NIK wskazuje¹⁷, że przyczyną problemów z terminową i jakościową realizacją umów projektowych zawartych przez Spółkę w zakresie budowy Lotniska CPK była przyjęta w latach 2021–2023 koncepcja przyspieszania (z ang. *fast tracking*) realizacji inwestycji. Polegała ona na równoległym prowadzeniu działań (np. planistycznych i projektowych oraz negocjacji z potencjalnymi inwestorami oraz wykonawcami robót), w sytuacji gdy powinny one następować w prawidłowej kolejności.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o CPK Pełnomocnik był odpowiedzialny za nadzór nad przygotowaniem i realizacją *Programu CPK*. Szczegółowe kompetencje Pełnomocnika zostały określone w art. 5 tej ustawy. Na podstawie uchwał Rady Ministrów ustanawiających programy wieloletnie CPK, Pełnomocnik sprawował nadzór nad ich wykonaniem.

Pełnomocnik w projekcie *Programu CPK na lata 2024–2030* przedłożonym Radzie Ministrów, nierzetelnie zdefiniował skalę, zakres inwestycji oraz harmonogramy jej realizacji. W projekcie tym zostały określone nieaktualne, nierealistyczne i niemożliwe do dotrzymania terminy, tj.: budowy Lotniska CPK (2027 r.), oddania do użytkowania (2028 r.) oraz wielkości nakładów inwestycyjnych (42 848 mln zł) i przepustowość lotniska¹⁸ w początkowym okresie jego funkcjonowania (40 mln pasażerów rocznie). Pełnomocnik nie uwzględnił danych wynikających z analiz i prognoz sporządzonych w latach 2019–2023 (I połowa), wskazujących na najwcześniejszy możliwy termin uruchomienia lotniska w listopadzie 2030 r., zmniejszenie przepustowości lotniska do poziomu 34 mln pasażerów rocznie w początkowym okresie jego funkcjonowania oraz obniżenie szacowanych nakładów inwestycyjnych do poziomu 35 322 mln zł. Tym samym Pełnomocnik nie zrealizował rzetelnie podstawowych celów wskazanych w *Programie CPK na lata 2020–2023*, tj. określenie skali i zakresu inwestycji polegającej na budowie Lotniska CPK.

Pełnomocnik zatwierdził Dokument Wdrażający *Program CPK na lata 2020–2023* w dniu 4 lutego 2022 r., który Spółka przedłożyła Pełnomocnikowi w dniu 27 grudnia 2021 r., tj. po 14 miesiącach od przyjęcia przez Radę Ministrów tego Programu. Na dzień zakończenia czynności kontrolnych, tj. 23 maja 2025 r. Pełnomocnik nie doprowadził także do przygotowania i przedłożenia przez Spółkę do zatwierdzenia Pełnomocnika Dokumentu Wdrażającego *Program CPK na lata 2024–2032*, w sytuacji gdy ten Program został przyjęty przez Radę Ministrów dnia 31 grudnia 2024 r. W ocenie NIK, w obu przypadkach, było

¹⁵ Dalej także: Lotnisko Chopina lub LCh.

¹⁶ Dalej: *Koncepcja CPK*.

¹⁷ Na podstawie ustaleń kontroli NIK w CPK sp. z o.o.

¹⁸ Z ang. *Planning Activity Level* – fazy rozwoju danego portu lotniczego. Dalej także: PAL.

to nierzetelne działanie Pełnomocnika, bowiem na podstawie art. 12 ust. 2 ustawy o CPK Spółka realizuje Program CPK zgodnie z Dokumentem Wdrażającym, czyli dokumentem wykonawczym do Programu, zawierającym w szczególności harmonogramy realizacji oraz budżety poszczególnych Przedsięwzięć¹⁹. Tym samym, w ocenie NIK, Pełnomocnik nie zapewnił sobie możliwości sprawowania skutecznego nadzoru nad realizacją przez Spółkę Programu CPK.

Pełnomocnik zawarł w dniu 11 kwietnia 2022 r. Porozumienie z CPK sp. z o.o. i GDDKiA na przekazanie GDDKiA finansowania na prace przygotowawcze w zakresie opracowania dokumentacji projektowej do budowy nowego bezpośredniego połączenia drogowego Portu Gdynia z obwodnicą Trójmiasta i siecią dróg krajowych - tzw. Drogi Czerwonej. W Porozumieniu regulacje zostały sformułowane w sposób niespójny co do warunków i wysokości przekazania przez Spółkę środków GDDKiA. W efekcie Spółka przekazała GDDKiA środki w pełnej wysokości wynikającej z Porozumienia (20 mln zł), mimo że GDDKiA wykorzystała ok. 2 mln zł (10%) dopiero po 1,5 roku od ich otrzymania. Działania Pełnomocnika w tym zakresie NIK ocenia jako nierzetelne, co więcej przyczyniły się one do niegospodarnego rozporządzenia przez Spółkę środkami finansowymi, poprzez utratę pożytków²⁰ w szacowanej wysokości 1 160,3 tys. zł lub 1 862,4 tys. zł w zależności od sposobu ich wyliczenia.

W latach 2021–2023 Pełnomocnik nie podjął działań w celu zwiększenia przepustowości Lotniska Chopina, co było niezgodne z Konsepcją CPK, która przewidywała zapewnienie maksymalnej dostępnej przepustowości na Lotnisku Chopina, a wygenerowany w ten sposób ruch pasażerski miał zostać automatycznie przeniesiony na Lotnisko CPK.

Działania Pełnomocnika mające na celu urealnienie harmonogramu i budżetu budowy Lotniska CPK, rozpoczęte w połowie 2023 r., doprowadziły do przyjęcia przez Radę Ministrów Programu CPK na lata 2024–2032, przy czym Pełnomocnik powinien w ramach nadzoru nad Spółką zwrócić szczególną uwagę na realizację przez Spółkę zadań bez równoległego przyspieszania prac zależnych od siebie, tak aby nie powielać błędów popełnionych w latach 2021–2023, które doprowadziły do opóźnień w wykonaniu prac koncepcyjnych oraz projektowych inwestycji budowy Lotniska CPK.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej²¹ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Realizacja zadań określonych w ustawie o CPK i w Programie CPK - w części lotniskowej inwestycji

Opis stanu faktycznego

W dniu 21 czerwca 2018 r. weszła w życie ustawa o CPK uchwalona 10 maja 2018 r., w której określono m.in. zasady i tryb zarządzania przygotowaniem i realizacją Centralnego Portu Komunikacyjnego, w skład którego wchodzi

¹⁹ Zgodnie z definicją określoną w art. 2 pkt 1) ustawy o CPK.

²⁰ Przychodów z tytułu odsetek od lokat.

²¹ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

zawarte w *Programie CPK* zadania, tj.: *Inwestycja*²², *Inwestycje Towarzyszące*²³ oraz *inne zadania*, w tym o charakterze nieinwestycyjnym.

Na mocy art. 4 ust. 1 ustawy o *CPK* w celu nadzoru nad przygotowaniem i realizacją *Programu CPK* ustanowiono Pełnomocnika, którym zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy o *CPK* był sekretarz albo podsekretarz stanu w ministerstwie obsługującym ministra właściwego do spraw transportu, powoływany i odwoływany przez Prezesa Rady Ministrów (ust. 3). Ustawa z dnia 12 maja 2022 r. o *zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw*²⁴ z dniem 16 lipca 2022 r. zmieniła brzmienie art. 4 ust. 2 ustawy o *CPK* wskazując, że Pełnomocnikiem był sekretarz albo podsekretarz stanu w ministerstwie obsługującym ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego. Następnie w dniu 1 lipca 2024 r. weszła w życie ustawa z dnia 15 maja 2024 r. o *zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji rządowej*²⁵, na mocy której ponownie zmieniono art. 4 ust. 2 ustawy o *CPK* i powrócono do rozwiązania z 2018 r., tj. wyznaczenia na Pełnomocnika sekretarza albo podsekretarza stanu w ministerstwie obsługującym ministra właściwego do spraw transportu.

Zgodnie z art. 5 ustawy o *CPK* do kompetencji Pełnomocnika należy przygotowanie projektu *Programu CPK* i jego zmian oraz podejmowanie działań zmierzających do jego realizacji. Przy czym, zgodnie z art. 16 pkt 1 ustawy o *CPK*, Spółka Celowa, w ramach zapewnienia Pełnomocnikowi wsparcia w wykonywaniu jego zadań, przygotowuje Pełnomocnikowi projekt *Programu CPK* oraz projekt zmian do Programu.

Program CPK na lata 2020-2023

Uchwałą nr 156 Rady Ministrów z dnia 28 października 2020 r. został ustanowiony program wieloletni – *Program inwestycyjny Centralny Port Komunikacyjny. Etap I. 2020–2023*.

Podstawowym celem działań objętych *Programem CPK na lata 2020-2023* było szczegółowe zdefiniowanie zakresu i skali inwestycji, przyjęcie optymalnych wariantów realizacji przedsięwzięcia, określenie optymalnego planu jego realizacji, harmonogramów, jak i budżetów poszczególnych projektów, określenie sposobu ich finansowania, w tym ze środków publicznych oraz wykup gruntów pod realizację inwestycji. W *Programie CPK na lata 2020-2023* założono ukończenie prac planistycznych i przygotowawczych, umożliwiających rozpoczęcie w roku 2023 budowy²⁶ *Inwestycji i Inwestycji Towarzyszących*.

²² Zgodnie z definicją zawartą w art. 2 pkt 3) ustawy o *CPK*, przez *Inwestycję* należy rozumieć budowę lotniska użytku publicznego w rozumieniu art. 54 ust. 2 ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. - *Prawo lotnicze* wraz z obiektami, urządzeniami, wyposażeniem, sieciami i instalacjami służącymi do jego budowy, przebudowy, remontu, utrzymania, użytkowania, zmiany sposobu użytkowania, eksploatacji lub rozbiórki oraz innymi inwestycjami.

²³ Zgodnie z definicją zawartą w art. 2 pkt 4) ustawy o *CPK*, przez *Inwestycje Towarzyszące* należy rozumieć inwestycje celu publicznego określone w przepisach wydanych na podstawie art. 118 ustawy o *CPK*, tj. rozporządzenia Rady Ministrów określającego wykaz realizowanych przez Inwestorów *Inwestycji Towarzyszących*.

²⁴ Dz. U. 2022 r. poz. 1390. Ustawa weszła w życie z dniem 16 lipca 2022 r.

²⁵ Dz. U. poz. 834.

²⁶ Rozpoczęcie budowy rozumiane jako podjęcie tzw. prac przygotowawczych (rozbiórka obiektów, niwelacja terenu, prace ziemne, przyłącze do sieci infrastruktury).

Zaplanowano także realizację *innych zadań*, w tym np. pozyskanie tytułu prawnego do dysponowania nieruchomościami na cele budowlane, tj. wykup gruntów, wywłaszczenie nieruchomości.

Finansowanie *Programu CPK na lata 2020–2023* określono na 12 828 mln zł, w tym finansowanie *Inwestycji* - na 7 652 mln zł. Źródłem finansowania *Inwestycji* miały być skarbowe papiery wartościowe z przeznaczeniem na podwyższenie kapitału zakładowego Spółki w wysokości 6 062 mln zł oraz finansowanie komercyjne pozyskane przez Spółkę w wysokości 1 590 mln zł.

Uchwałą nr 42 Rady Ministrów z dnia 23 marca 2023 r. dokonano aktualizacji *Programu CPK na lata 2020–2023*, co było następstwem uchwały Rady Ministrów nr 26 z dnia 28 lutego 2023 r., która przyjęła *Sprawozdanie z działalności Pełnomocnika Rządu do spraw Centralnego Portu Komunikacyjnego za 2021 r.*, wskazujące m.in. zakres niezbędnej aktualizacji *Programu CPK*. Zgodnie z art. 22 ust. 4 ustawy o *CPK* Rada Ministrów, poprzez przyjęcie sprawozdania z działalności Pełnomocnika wyraża zgodę na aktualizację *Programu CPK*, w zakresie wskazanym w sprawozdaniu z zastrzeżeniem, że aktualizacja nie może zwiększyć limitu zaangażowania środków Skarbu Państwa²⁷ na realizację *Programu CPK*.

Nowelizacja uchwały wprowadziła przede wszystkim aktualizację Planu finansowego *Programu CPK*, m.in. poprzez przesunięcie finansowania z lat 2021 i 2022 na rok 2023 w ramach zadania *Inwestycji*, *Inwestycji Towarzyszących* oraz *innych zadań*, uwzględniając aktualny stan realizacji i aktualne prognozy ruchu pasażerskiego. Łączna wysokość finansowania *Programu CPK na lata 2020–2023* nie uległa zmianie. Finansowanie zadania *Inwestycja* określono na 5 452 mln zł (tj. obniżono o 2 200 mln zł), a źródłem jego finansowania miały być skarbowe papiery wartościowe z przeznaczeniem na podwyższenie kapitału zakładowego Spółki (3 862 mln zł) oraz finansowanie komercyjne pozyskane przez Spółkę (1 590 mln zł).

Zgodnie z art. 17 ustawy o *CPK*, do zadań Spółki należało przygotowanie Dokumentu Wdrażającego oraz przedłożenie go Pełnomocnikowi do zatwierdzenia.

Przygotowany przez Spółkę Dokument Wdrażający *Program CPK na lata 2020–2023* został w dniu 27 grudnia 2021 r. przedłożony Pełnomocnikowi do zatwierdzenia. Pełnomocnik zatwierdził go w dniu 4 lutego 2022 r.

Na koniec 2023 r. w ramach *Programu CPK na lata 2020–2023* na realizację zadań w programie lotniskowym wydatkowano 1 257,9 mln zł, co stanowiło 16,4% zaplanowanych na ten cel środków (7 652,0 mln zł) oraz 23% środków zaplanowanych w zaktualizowanym *Programie CPK na lata 2020–2023* (5 452,0 mln zł), z tego 186,1 mln zł dotyczyło kosztów operacyjnych Spółki²⁸ związanych z realizacją programu w części lotniskowej inwestycji.

(akta kontroli str. 14-165)

²⁷ Dalej także: SP.

²⁸ Wielkość w ujęciu kontrolingowym.

Program CPK na lata 2024-2030

Uchwałą nr 201 Rady Ministrów z dnia 24 października 2023 r. ustanowiono program wieloletni - *Program inwestycyjny Centralny Port Komunikacyjny. Etap II. 2024-2030*. Wcześniej, tj. w dniu 2 lutego 2023 r. Spółka przekazała Pełnomocnikowi projekt *Programu CPK na lata 2024-2030*. Pełnomocnik skierował wniosek o wprowadzenie tego projektu do *Wykazu prac legislacyjnych i programowych* Rady Ministrów w dniu 7 marca 2023 r.

Zakres *Programu CPK na lata 2024-2030* obejmował działania polegające na kontynuacji prac przygotowawczych i projektowych z Etapu I, realizowanych w latach 2020-2023, rozpoczęcie i zakończenie zasadniczych robót budowlanych związanych z budową Lotniska CPK, inwestycji kolejowych, drogowych, a także projektów komplementarnych związanych bezpośrednio z uruchomieniem lotniska.

Finansowanie całkowite *Programu CPK na lata 2024-2030* Pełnomocnik oraz Spółka zaplanowali w wysokości 155 062 mln zł, z czego *Inwestycje* lotniskowe miały wynieść 46 354 mln zł. Źródłem finansowania *Inwestycji* lotniskowych miały być skarbowe papiery wartościowe w wysokości 5 366 mln zł, dłużne finansowanie komercyjne w kwocie 29 360 mln zł, inwestorzy z wkładem finansowym w wysokości 9 916 mln zł oraz przepływy Grupy Kapitałowej CPK²⁹ w wysokości 1 712 mln zł.

(akta kontroli str. 166-208)

Dokument Wdrażający *Program CPK na lata 2024-2030* został przygotowany przez Spółkę, przyjęty uchwałą Zarządu Spółki nr 535/2023 z dnia 6 grudnia 2023 r., a następnie przesłany do Pełnomocnika. W dniu 11 grudnia 2023 r. Pełnomocnik zatwierdził Dokument Wdrażający.

(akta kontroli str. 209-271)

Pismem z dnia 12 lutego 2024 r. Pełnomocnik zalecił Spółce rozważenie zasadności wstrzymania postępowań administracyjnych i innych działań, które skutkują wyłączeniem nieruchomości na potrzeby budowy lotniska, w tym w szczególności wstrzymanie składania do wojewody wniosków o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji *Inwestycji* w zakresie CPK. W piśmie tym Pełnomocnik odwołał się do działań wskazanych w uchwale nr 012/2024 Rady Nadzorczej Spółki Centralny Port Komunikacyjny sp. z o.o. z dnia 22 stycznia 2024 r. w sprawie udzielenia Zarządowi Spółki wytycznych w zakresie dokonania weryfikacji i oceny dotychczasowej działalności Spółki poprzez zlecenie audytów w Spółce w obszarze kadrowym, finansowym, projektowym, realizacji Programu Społeczno-Gospodarczego³⁰ oraz działań marketingowych i PR.

W celu realizacji uchwały Spółka wszczęła osiem postępowań, na przeprowadzenie audytów:

- w dniu 9 lutego 2024 r. trzech audytów: 1) Audyt dotychczasowej działalności Spółki CPK w zakresie realizacji Programu Społeczno-Gospodarczego; 2) Audyt dotychczasowej działalności Spółki CPK

²⁹ Dalej także: GK CPK.

³⁰ Dalej także: PSG CPK.

w obszarze kadrowym. Benchmark poziomu wynagrodzeń i zatrudnienia;
3) Przeprowadzenie audytu w tym weryfikacji i oceny harmonogramów Spółki Centralny Port Komunikacyjny w obszarze dla części lotniskowej oraz kolejowej (w zakresie linii kolejowych tzw. „Y”);

- w dniu 20 lutego 2024 r. jednego audytu: Audyt dotychczasowej działalności Spółki Centralny Port Komunikacyjny w obszarze projektowym w części kolejowej;
- w dniu 22 lutego 2024 r. jednego audytu: Audyt dotychczasowej działalności spółki Centralny Port Komunikacyjny sp. z o.o. w obszarze finansowym;
- w dniu 26 lutego 2024 r. trzech audytów: 1) Przeprowadzenie audytu dotychczasowej działalności spółki Centralny Port Komunikacyjny sp. z o.o. w obszarze projektowym w części dotyczącej pozostałych projektów (nie lotniskowych i nie kolejowych) i przedsięwzięć realizowanych w ramach Programu CPK; 2) Audyt dotychczasowej działalności Spółki CPK w zakresie działań marketingowych i PR Spółki CPK; 3) Przeprowadzenie audytu w części lotniskowej spółki Centralny Port Komunikacyjny sp. z o.o.

[...] ³¹ Wszystkie postępowania zostały unieważnione. W związku z tym Spółka przeprowadziła audyty wewnętrzne własnymi zasobami kadrowymi.

W dniu 25 marca 2024 r. Spółka zaprezentowała Pełnomocnikowi w formie raportu wyniki audytu przeprowadzonego dla części lotniskowej inwestycji. Raport zawierał podsumowanie analiz dotyczących zakresu realizowanych prac koncentrując się w szczególności na projekcie budowy lotniska. Analizie poddano takie obszary jak:

- potencjał polskiego rynku, w szczególności czynniki wpływające na zapotrzebowanie na przewozy lotnicze oraz powiązanie rozwoju transportu lotniczego z rozwojem gospodarczym kraju,
- prognozy ruchu lotniczego,
- ograniczenia istniejącej infrastruktury lotniczej w Polsce, w szczególności potencjał rozbudowy Lotniska Chopina,
- potencjał rozwoju Polskich Linii Lotniczych LOT S.A. ³²,
- harmonogram budowy lotniska,
- zakres rzeczowy planowanej inwestycji,
- prognozy finansowe i wyniki analizy opłacalności budowy portu lotniczego.

Wyniki audytu wskazywały na potrzebę *urealnienia harmonogramów oraz optymalizacji kosztów*. W konsekwencji do projektu *Programu CPK na lata 2024-2032* Spółka wprowadziła, a Pełnomocnik zaakceptował, następujące zmiany w stosunku do założeń określonych w *Programie CPK na lata 2024-2030*:

³¹ W treści wystąpienia pokontrolnego NIK wyłączyła jawność informacji ustawowo chronionych, stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902) i art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2022 r. poz. 1233) w interesie CPK sp. z o.o. lub podmiotów, których dotyczą zawarte w wystąpieniu pokontrolnym informacje, poprzez ich wykreślenie i zastąpienie oznaczeniem „[...]”. W dalszej części wystąpienia w miejscach oznaczonych jako „[...]” dokonano wyłączenia informacji stanowiącej tajemnicę przedsiębiorstwa na tej samej podstawie prawnej.

³² Dalej: PLL LOT S.A.

- dokonano rewizji harmonogramu budowy lotniska określając datę otwarcia Lotniska CPK na 2032 r. (dotychczasowa data to 2028 r.),
- ze względu na wpływ epidemii COVID-19 na ruch lotniczy, wojnę na Ukrainie, kwestie środowiskowe UE oraz uwzględnienie planowanych opłat lotniskowych CPK w 2023 r., zostały zrewidowane prognozy ruchu lotniczego. W konsekwencji nastąpiło ich obniżenie średnio o 13% wobec szacunków z 2021 r. i dokonano redukcji planowanej infrastruktury lotniczej z PAL1 do PAL0,8,
- założono budowę lotniska o początkowej przepustowości 34 mln pasażerów rocznie (zamiast planowanych 40 mln pasażerów), przy zachowaniu możliwości rozbudowy w kolejnych latach po potwierdzeniu realizacji założeń biznesowych oraz rozwoju ruchu lotniczego oraz
- zredukowano początkowe nakłady inwestycyjne do 5,6 mld euro (z 7,4 mld euro założonych w *Programie CPK na lata 2024–2030* w wartościach z IV kw. 2021 r.).

Według wyjaśnień Pełnomocnika³³, pismo z dnia 12 lutego 2024 r. skierowane do Spółki miało na celu rozważenie przez Zarząd Spółki możliwości wstrzymania realizacji *Programu CPK* do czasu zakończenia w Spółce audytów, tak aby ograniczyć koszty funkcjonowania Spółki, w tym potencjalne straty dla Spółki i *Programu CPK*. Według wyjaśnień Pełnomocnika, pismo to nie było powierzeniem zadań Spółce w świetle przepisów ustawy o CPK³⁴, a każdorazowo w tych sprawach decyzje miał podejmować Zarząd Spółki.

(akta kontroli str. 627-699, 1084-1089)

Program CPK na lata 2024-2032

Uchwałą nr 166 Rady Ministrów z dnia 31 grudnia 2024 r. zmieniono uchwałę w sprawie ustanowienia programu wieloletniego - *Program inwestycyjny Centralny Port Komunikacyjny. Etap II. 2024–2030* ustanawiając program wieloletni *Program inwestycyjny Centralny Port Komunikacyjny. Etap II. 2024–2032*. Projekt programu na lata 2024–2032 został przygotowany przez Spółkę m.in. na podstawie wyników audytów wewnętrznych przeprowadzonych w Spółce w I połowie 2024 r. Pismem z dnia 30 sierpnia 2024 r. Pełnomocnik otrzymał od Spółki projekt *Programu CPK na lata 2024–2032*.

Finansowanie całkowite *Programu CPK na lata 2024–2032* przewidziano w wysokości 131 740 mln zł, w tym na *Inwestycje lotniskowe* 42 723 mln zł, których źródłem finansowania mają być skarbowe papiery wartościowe (7 536 mln zł), finansowanie komercyjne pozyskane przez Spółkę (26 858 mln zł) oraz inwestorzy (8 329 mln zł).

(akta kontroli str. 272-407)

³³ Protokół ustnych wyjaśnień udzielonych przez Macieja Laskę z dnia 6 maja 2024 r.

³⁴ Na podstawie art. 16 pkt 2 ustawy o CPK Pełnomocnik może powierzyć Spółce realizację innych zadań związanych z przygotowaniem i realizacją *Programu CPK*.

Nadzór Pełnomocnika nad opracowaniem i realizacją harmonogramu Programu CPK w części lotniskowej

Pierwszy zarys harmonogramu został przedstawiony w *Koncepcji CPK*, gdzie wskazano, że zakończenie podstawowego procesu inwestycyjnego ma nastąpić do 2027 r., przy czym, co istotne, *Koncepcja CPK* nie definiowała, czym dokładnie był i na czym miał polegać podstawowy proces inwestycyjny.

W 2019 r. Spółka, przy udziale doradcy zewnętrznego (firma AECOM Polska sp. z o.o.)³⁵, opracowała raport dotyczący harmonogramu. Wskazywał on na ukończenie procesu przygotowania lotniska do rozpoczęcia działalności operacyjnej³⁶ w listopadzie 2030 r., podczas gdy w *Koncepcji CPK* wskazano, że termin zakończenia podstawowego procesu inwestycyjnego miał nastąpić trzy lata wcześniej, tj. w 2027 r. Na ówczesnym etapie prac nie był znany szczegółowy zakres rzeczowy całej inwestycji, tj. nie zostały nawet rozpoczęte prace nad *Master planem*³⁷. Także w 2019 r., Spółka w opracowanym *Biznesplanie Lotniska CPK* na potrzeby jej dokapitalizowania przez SP, w celu zapewnienia jej finansowania do czasu zatwierdzenia odpowiedniego rządowego programu wieloletniego, określiła, że uruchomienie Lotniska CPK nastąpi w listopadzie 2030 r., a nie jak wskazano w *Koncepcji CPK* w 2027 r.

Spółka podjęła decyzję o zleceniu AECOM uzupełnienia raportu o analizę uwarunkowań przyspieszenia terminu realizacji inwestycji w stosunku do terminu określonego w pierwotnym raporcie tak, aby spełnić wymagania określone w *Koncepcji CPK*. W 2020 r. AECOM w raporcie uzupełniającym określił warunki, pod jakimi możliwe będzie rozpoczęcie eksploatacji lotniska w grudniu 2027 r. Z ustaleń kontroli wynika, iż żaden z tych warunków nie został przez Spółkę zrealizowany w terminie wskazanym w raporcie AECOM.

Program CPK na lata 2020–2023 został ustanowiony przez Radę Ministrów w dniu 28 października 2020 r. W dniu 4 lutego 2022 r. Pełnomocnik ds. CPK zatwierdził Dokument Wdrażający, przy czym Spółka przedłożyła Pełnomocnikowi ten dokument 14 miesięcy od przyjęcia Programu przez Radę Ministrów. W Dokumencie Wdrażającym harmonogram ograniczał się do horyzontu 2023 r., tj. koncentrował się na etapie prac planistycznych, projektowych i przygotowawczych.

Prace nad uszczegółowieniem harmonogramu realizacji części lotniskowej, uwzględniające aktualną wiedzę o zakresie rzeczowym inwestycji, Spółka rozpoczęła pod koniec 2021 r., po zawarciu umów z Masterplanerem i IPM Integratorem (Jacobs Polska sp. z o.o.)³⁸. W marcu 2022 r. opracowana została przez IPM Integratora *Koncepcja Harmonogramu Głównego*, która zakładała zakończenie robót budowlanych w grudniu 2027 r., tj. zgodnie z *Koncepcją CPK* z 2017 r. Jednocześnie określony został dzień otwarcia Lotniska CPK na lipiec 2028 r.

³⁵ Dalej także: AECOM.

³⁶ Tzw. ORAT.

³⁷ Dokument przedstawiający program rozwoju Lotniska CPK.

³⁸ Głównym zadaniem Integratora było doradztwo przy tworzeniu, wdrażaniu i realizacji planów działań mających na celu realizację CPK w części lotniskowej (Podprogramu Lotniskowego CPK) w terminach i budżecie założonymi przez Spółkę.

Koncepcja Harmonogramu Głównego została wykorzystana przy określaniu ram czasowych realizacji inwestycji w *Programie CPK na lata 2024–2030* oraz w dalszej kolejności w Dokumencie Wdrażającym ten Program. Dokument Wdrażający wskazywał na zakończenie kluczowej części robót budowlanych w grudniu 2027 r. oraz na uzyskanie certyfikacji i zgód na uruchomienie operacji lotniczych w grudniu 2028 r.

W lipcu 2023 r. odbyło się spotkanie IPM z Prezesem Zarządu Spółki, na którym IPM zaprezentował m.in. status realizacji harmonogramu. Przedstawił uszczegółowiony, w stosunku do *Koncepcji Harmonogramu Głównego* z marca 2022 r., model harmonogramowy, który wskazywał, że uruchomienie lotniska, tzw. *opening day* może nastąpić w lipcu 2030 r. IPM oszacował także prawdopodobieństwo realizacji tak uszczegółowionego harmonogramu, określając je na poziomie 10-15% oraz wskazując, że jest to harmonogram o bardzo wysokim ryzyku. Przedstawił także rekomendacje i warunki, jakie powinny zostać spełnione w celu utrzymania daty realizacji głównych robót budowlanych do końca 2027 r. Oszacował także, że przy spełnieniu tych warunków prawdopodobieństwo ukończenia realizacji głównych robót budowlanych do końca 2027 r. może wynosić ok. 5%.

IPM określił również obszary, zakres działań, które mogłyby przyczynić się do podniesienia prawdopodobieństwa realizacji harmonogramu. Dotyczyły one ograniczenia zakresu inwestycji, czyli ilości robót budowlanych do wykonania, w tym przede wszystkim:

- określenia minimalnej wielkości lotniska na dzień otwarcia: budynek terminala dla 25-28 mln pasażerów rocznie (zamiast dla planowanych 40 mln pasażerów, redukcja powierzchni użytkowej terminala o 80-100 tys. m²) oraz
- analizy możliwości wykonania jednej drogi startowej zamiast planowanych do tej pory dwóch dróg.

W ocenie IPM, przy wprowadzeniu tych rekomendacji prawdopodobieństwo ukończenia realizacji głównych robót budowlanych do końca 2027 r. mogłoby wynieść do 80%.

Po przyjęciu *Programu CPK na lata 2024–2030* oraz Dokumentu Wdrażającego ten Program, Spółka przystąpiła jeszcze w 2023 r. do urealnienia harmonogramu budowy Lotniska CPK. Prezes Zarządu Spółki, działając jako Kierownik *Programu CPK*, w dniu 13 grudnia 2023 r. polecił m.in. przeprowadzenie analizy ryzyk dla zatwierdzanego harmonogramu i określenie prawdopodobieństwa jego realizacji, a jeżeli prawdopodobieństwo będzie niższe niż 50%, polecił przygotowanie wariantu harmonogramu realizacji części lotniskowej z prawdopodobieństwem realizacji wynoszącym co najmniej 50%.

W marcu 2024 r. IPM przedstawił Spółce wyniki analiz harmonogramu związanych z wykonalnością inwestycji w założonych terminach. Z analiz probabilistycznych wynikało, że z prawdopodobieństwem 80% Lotnisko CPK zostanie otwarte w 2032 r.

W czerwcu 2024 r. Spółka przeprowadziła własną analizę probabilistyczną harmonogramu realizacji Podprogramu Lotniskowego oraz opracowana została jego aktualizacja. W wyniku analiz uwzględniających zaawansowanie prac

określono, że prawdopodobieństwo otwarcia lotniska w 2028 r. wynosi mniej niż 1%. Zaktualizowany harmonogram wskazywał na otwarcie lotniska w październiku 2032 r. z prawdopodobieństwem 80%.

Powyższe działania zostały zaakceptowane przez Pełnomocnika poprzez zatwierdzenia zmian wariantów inwestorskich realizacji *Programu CPK* w części lotniskowej³⁹.

(akta kontroli str. 1052-1072)

Nadzór Pełnomocnika nad opracowaniem Biznesplanów Lotniska CPK

Biznesplan Lotniska CPK został opracowany przez Spółkę w 2021 r. jeszcze przed przyjęciem *Master planu* i *Planu Generalnego Lotniska*⁴⁰, tj. w okresie, kiedy nie był jeszcze znany ostateczny zakres infrastruktury do zaprojektowania i wybudowania lotniska. W dokumencie tym, przepustowość terminala/li określono jako 45 milionów pasażerów rocznie. Dokonano tego na podstawie prognozy ruchu pasażerskiego sporządzonej przez IATA na przełomie 2018 r. i 2019 r.⁴¹ Szacowane nakłady inwestycyjne określono na poziomie 25 300 mln zł. Przyjęta kwota miała podlegać dalszym weryfikacjom na etapie sporządzania *Planu Generalnego Lotniska* oraz opracowywania projektu technicznego.

Dopiero kolejny *Biznesplan Lotniska CPK*⁴² uwzględniał założenia określone w *Master planie* oraz *Planie Generalnym Lotniska*. Zakładał on szacowane nakłady inwestycyjne na poziomie 42 848 mln zł⁴³ oraz przepustowość fazy I Lotniska CPK (na podstawie prognozy ruchu pasażerskiego sporządzonej dla Spółki przez IATA na przełomie 2021 r. oraz 2022 r.⁴⁴), uwzględniającej m.in. wpływ epidemii COVID-19 na ruch pasażerski w okresie prognozy, na poziomie 40 mln pasażerów rocznie w okresie funkcjonowania CPK w latach 2028–2035.

Zarządzeniem z dnia 14 czerwca 2023 r. Prezesa Zarządu Spółki, działającego jako Kierownik *Programu CPK*, do zakresu prac realizowanych w ramach Podprogramu Lotniskowego wprowadzono fazowanie zakresu budowanej infrastruktury na dzień otwarcia lotniska (PAL0,8). Decyzja ta wynikała z przebiegu procesu wyboru inwestora strategicznego dla lotniska, w ramach którego potencjalni inwestorzy zainteresowani dalszym udziałem w procesie, wskazywali na potrzebę: przygotowania scenariusza inwestorskiego prognozy ruchu lotniczego uwzględniającego najnowsze uwarunkowania, które pojawiły się od czasu opracowania Prognozy IATA nr 2, m.in. w zakresie wprowadzanych na poziomie Unii Europejskiej regulacji środowiskowych, stawek opłat lotniskowych Lotniska CPK obliczonych po opracowaniu *Master planu* na podstawie modelu biznesowego, wpływu wojny na Ukrainie i zamknięcia

³⁹ Zarządzenia: nr 14 z dnia 22 czerwca 2022 r., nr 16 z dnia 13 września 2022 r., nr 19 z dnia 15 grudnia 2022 r., nr 21 z dnia 18 stycznia 2023 r., nr 21 z dnia 18 stycznia 2023 r., nr 24 z dnia 15 marca 2023 r., nr 28 z dnia 23 maja 2023 r., nr 41 z dnia 16 sierpnia 2024 r. nr 42 z dnia 16 sierpnia 2024 r., nr 44 z dnia 30 sierpnia 2024 r., nr 43 z dnia 30 sierpnia 2024 r.

⁴⁰ Podstawowe dokumenty w zakresie określenia koncepcji budowy, a następnie ewentualnie rozbudowy portu lotniczego.

⁴¹ Tj. Prognoza IATA nr 1 sporządzona na zlecenie d. Przedsiębiorstwa Państwowego Porty Lotnicze na potrzeby realizacji *Programu CPK*.

⁴² Przyjęty przez Zarząd Spółki w dniu 9 maja 2023 r.

⁴³ W wartościach nominalnych.

⁴⁴ Prognoza IATA nr 2.

przestrzeni powietrznej Ukrainy, Rosji i Białorusi, rozwoju ruchu po epidemii COVID-19, sytuacji makro-ekonomicznej (m.in. wysoka inflacja, wysokie ceny paliw); optymalizacji wysokości nakładów inwestycyjnych w celu poprawy wyniku finansowego projektu oraz zmniejszenia ryzyka przeinwestowania na wypadek wolniejszego rozwoju PLL LOT S.A.

Wobec tego Spółka zleciła IATA opracowanie nowej prognozy. Prognoza IATA nr 3 w zakresie ruchu lotniczego uległa obniżeniu do poziomu ok. 34 mln pasażerów rocznie w 2035 r. W celu poprawy wyniku finansowego Spółka podjęła się minimalizacji zakresu inwestycji na dzień otwarcia. Wobec powyższego wprowadzono dodatkowo fazę PAL0,8 o przepustowości 34 mln pasażerów rocznie.

Biznesplan Lotniska CPK został zatwierdzony uchwałą Zarządu dnia 14 grudnia 2023 r. i zakładał szacowanie nakładów inwestycyjnych dla PAL0,8 na poziomie 35 544 mln zł⁴⁵.

Powyższe zmiany w zakresie finansowo-rzeczowym Lotniska CPK zostały zaakceptowane przez Pełnomocnika, podobnie jak w przypadku harmonogramu Lotniska CPK, poprzez zatwierdzenie zmian wariantów inwestorskich realizacji *Programu CPK* w części lotniskowej.

Uchwałą nr 166 Rady Ministrów z dnia 31 grudnia 2024 r. ustanowiono aktualizację programu wieloletniego - *Program CPK na lata 2024–2032* i wskazano rok 2032 jako termin certyfikacji lotniska i gotowości operacyjnej. W dokumencie tym wskazano też nakłady inwestycyjne budowy lotniska w wysokości 35 322 mln zł. Przepustowość fazy PAL0,8 została zaplanowana na poziomie 34 mln pasażerów rocznie w okresie funkcjonowania do końca 2035 r. Jednocześnie przepustowość fazy PAL1 została zwiększona do PAL1+, tj. do 44 mln pasażerów rocznie dla okresu 2036–2044.

Powyższe założenia w zakresie terminów realizacji i budżetu inwestycji zostały zweryfikowane w kolejnej prognozie IATA z początku 2025 r. (prognoza IATA nr 4). Założono w niej rozbudowę Lotniska Chopina, która po zakończeniu przed sezonem letnim w 2029 r. zwiększyłaby przepustowość tego portu do 30–33 mln pasażerów oraz Lotniska w Modlinie (przed sezonem letnim w 2028 r.) do przepustowości 7–7,7 mln pasażerów.

(akta kontroli str. 1052-1072)

Zasady Zarządzania Programem CPK

W dniu 30 sierpnia 2019 r., na podstawie art. 16 pkt 2 ustawy o *CPK*, Pełnomocnik Rządu ds. CPK powierzył Spółce opracowanie systemu zarządzania programem realizacji inwestycji⁴⁶. Ustawowy obowiązek przygotowania przez CPK sp. z o.o. projektu *Zasad Zarządzania* i przedłożenia go Pełnomocnikowi do zatwierdzenia wynikał z art. 18 pkt 1 ustawy o *CPK*.

Projekt *Zasad Zarządzania* został zatwierdzony na posiedzeniu Zarządu CPK sp. z o.o. w dniu 15 września 2020 r. i zaopiniowany na posiedzeniu Rady Nadzorczej w dniu 18 września 2020 r. Komplet dokumentów został przekazany

⁴⁵ W wartościach nominalnych.

⁴⁶ Pismo z dnia 30 sierpnia 2019 r., znak: CPK.4734.1.2019.

Pełnomocnikowi Rządu ds. CPK do zatwierdzenia w dniu 21 września 2020 r.⁴⁷ Pełnomocnik, na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy o CPK, zatwierdził *Zasady Zarządzania*. Zostały one ogłoszone w Dzienniku Urzędowym Ministra Infrastruktury w dniu 25 września 2020 r.⁴⁸

Zasady Zarządzania to zbiór regulacji zapewniających spójność działań zarządczych *Programu CPK*. Określają one m.in.: zasady i tryb nadzoru nad realizacją *Przedsięwzięć* przez inwestorów, zasady informowania przez wykonawców o postępach w realizacji *Przedsięwzięć* oraz zasady współpracy i wymiany informacji pomiędzy inwestorami.

Zasady Zarządzania zostały zmienione w 2024 r.⁴⁹ obwieszczeniem w sprawie ogłoszenia *Zasad Zarządzania – wersja 2.0*. Według wyjaśnień Pełnomocnika⁵⁰, aktualizacja dokumentu związana była z koniecznością usprawnienia i przyspieszenia procesów w ramach kolejnego etapu realizacji *Programu CPK*, w tym m.in. wynikających z dotychczasowych doświadczeń przy realizacji *Przedsięwzięć* oraz przygotowywaniem się Spółki do wejścia *Programu CPK* w etap realizacji zasadniczych robót budowlanych. Zmiany podyktowane były koniecznością dostosowania do zmian planowanych w Regulaminie Organizacyjnym Spółki Celowej i zachowania spójności między dokumentami.

(akta kontroli str. 700-714, 807-814)

Zarządzenia Pełnomocnika ds. CPK

Zgodnie z *Zasadami Zarządzania* (pkt 1.6.2.1.), Pełnomocnik jako Właściciel *Programu CPK* jest odpowiedzialny za stworzenie i egzekwowanie warunków do skutecznej realizacji *Programu CPK*, osiągnięcie korzyści zdefiniowanych w *Programie CPK*, zapewnienie finansowania dla *Programu CPK*, nadzorowanie jego realizacji. Pełnomocnik, zgodnie z *Zasadami Zarządzania* (pkt 1.6.2.2.) jest uprawniony w szczególności do zatwierdzenia Dokumentu Wdrażającego i jego zmian; żądania od Spółki wszelkich informacji o *Programie CPK*.

Decyzje Właściciela *Programu CPK* wydawane są w formie zarządzeń.

Pełnomocnik wyznaczył Kierownika *Programu CPK* w dniu 13 października 2020 r.⁵¹. Zmiana Kierownika nastąpiła w dniu 2 lutego 2024 r.⁵² W *Zasadach Zarządzania* z 2024 r. funkcja Kierownika *Programu CPK* została zastąpiona funkcją Dyrektora *Programu CPK*. Na podstawie Zarządzenia nr 49 Pełnomocnika z dnia 10 grudnia 2024 r. w sprawie wyznaczenia Dyrektora *Programu CPK* oraz interpretacji w zakresie funkcjonowania Komitetu *Programu* wyznaczony został Dyrektor *Programu*.

(akta kontroli str. 1116-1131)

Zgodnie z *Zasadami Zarządzania*, zarządzenia Pełnomocnika dotyczyły organizacji oraz nadzorowania realizacji *Programu CPK*, a także kluczowych

⁴⁷ Pismo z dnia 21 września 2020 r., znak: NPM/3919/2020.

⁴⁸ Obwieszczenie Ministra Infrastruktury z dnia 24 września 2020 r. w sprawie *Zasad Zarządzania* (Dz. Urz. MI poz. 39).

⁴⁹ Obwieszczenie Ministra Infrastruktury z dnia 4 grudnia 2024 r. w sprawie ogłoszenia *Zasad Zarządzania - wersja 2.0* (Dz. Urz. MI poz. 58).

⁵⁰ Pismo z dnia 12 lutego 2025 r., znak: DK-3.0810.10.2024.

⁵¹ Zarządzenie nr 1 z dnia 13 października 2020 r. w sprawie wyznaczenia Kierownika *Programu CPK* - Prezesa Zarządu CPK sp. z o.o. Mikołaja Wilda.

⁵² Zarządzenie nr 37 z dnia 2 lutego 2024 r. w sprawie zmiany Kierownika *Programu CPK*. Kierownikiem *Programu CPK* został Prezes Zarządu CPK sp. z o.o. Filip Czernicki.

kwestii co do kształtu *Programu CPK*. W okresie 2021–2024 Pełnomocnik Rządu ds. CPK wydał zarządzenia dotyczące:

- wyrażenia zgody na wykorzystanie dokumentu *Koncepcja Harmonogramu Głównego* w procesie przygotowania Planu Podprogramu Lotniskowego, zatwierdzonego przez Kierownika *Programu CPK*⁵³,
- zatwierdzania/zmian wariantów inwestorskich zgodnie z rekomendacją Kierownika *Programu CPK*⁵⁴,
- zatwierdzenia wariantów *Przedsięwzięcia* do Raportu oceny oddziaływania na środowisko zgodnie z rekomendacjami Kierownika Podprogramu Lotniskowego i Kierownika *Programu CPK*⁵⁵,
- zatwierdzenia wariantów projektowych opracowanych w ramach Etapu 2 – Wariantowanie dla projektu *Dokumentacja projektowa dla Terminala, Dworca kolejowego oraz Węzła przesiadkowego transportu publicznego* – po uprzednim zatwierdzeniu wyboru wariantów przez Kierownika *Programu CPK*⁵⁶,
- zatwierdzenia koncepcji projektowej opracowanej w ramach Etapu 3 – Projekt koncepcyjny, projektu *Dokumentacja projektowa dla Terminala, Dworca kolejowego oraz Węzła przesiadkowego transportu publicznego* przyporządkowanego do Podprogramu Lotniskowego – po uprzednim zatwierdzeniu koncepcji przez Kierownika *Programu CPK*⁵⁷,
- zatwierdzenia wyboru wariantów projektowych opracowanych dla fazowania projektu i budowy Terminala w ramach Projektu *Dokumentacja projektowa dla Terminala, Dworca kolejowego oraz Węzła przesiadkowego transportu publicznego* przyporządkowanego do Podprogramu Lotniskowego – po uprzednim zatwierdzeniu przez Kierownika *Programu CPK*⁵⁸,
- zatwierdzenia Planu Zagospodarowania Lotniska (PAL0,8) do zakresu prac realizowanych w ramach Podprogramu Lotniskowego – po uprzednim zatwierdzeniu przez Kierownika *Programu CPK*⁵⁹,
- zatwierdzenia Planu Zagospodarowania Lotniska (PAL1+) do zakresu prac realizowanych w ramach Podprogramu Lotniskowego – po uprzednim zatwierdzeniu przez Kierownika *Programu CPK*⁶⁰.

Dodatkowo, na podstawie art. 5 pkt 8 ustawy o *CPK*, Pełnomocnik przyjął Strategiczne Studium Lokalizacji Inwestycji Centralnego Portu Komunikacyjnego⁶¹.

⁵³ Zarządzenie nr 13 z dnia 22 czerwca 2022 r.

⁵⁴ Zarządzenia: nr 14 z dnia 22 czerwca 2022 r., nr 16 z dnia 13 września 2022 r., nr 19 z dnia 15 grudnia 2022 r., nr 21 z dnia 18 stycznia 2023 r., nr 21 z dnia 18 stycznia 2023 r., nr 24 z dnia 15 marca 2023 r., nr 28 z dnia 23 maja 2023 r., nr 41 z dnia 16 sierpnia 2024 r. nr 42 z dnia 16 sierpnia 2024 r., nr 44 z dnia 30 sierpnia 2024 r., nr 43 z dnia 30 sierpnia 2024 r.

⁵⁵ Zarządzenie nr 15 z dnia 12 sierpnia 2022 r.

⁵⁶ Zarządzenie nr 27 z dnia 16 maja 2023 r.

⁵⁷ Zarządzenie nr 29 z dnia 12 lipca 2023 r.

⁵⁸ Zarządzenie nr 31 z dnia 28 lipca 2023 r.

⁵⁹ Zarządzenie nr 33 z dnia 31 października 2023 r.

⁶⁰ Zarządzenie nr 34 z dnia 29 listopada 2023 r.

⁶¹ Zarządzenie nr 8 z dnia 22 kwietnia 2021 r.

Działalność legislacyjna Pełnomocnika

Do zadań Pełnomocnika, wskazanych w art. 5 ustawy o CPK, należy przygotowanie projektów innych dokumentów rządowych koniecznych do wdrożenia *Programu CPK* oraz ich zmian, w szczególności programów wieloletnich i innych dokumentów strategicznych oraz projektów aktów normatywnych oraz ich zmian. W latach 2021–2023 z inicjatywy Pełnomocnika zostały uchwalone/wydawane/przyjmowane m.in.:

- ustawa z dnia 22 lipca 2022 r. o usprawnieniu procesu inwestycyjnego Centralnego Portu Komunikacyjnego⁶².

W lipcu 2021 r. Pełnomocnik przygotował projekt ustawy o usprawnieniu procesu inwestycyjnego CPK. Celem zaproponowanych rozwiązań było przyspieszenie realizacji inwestycji. Najważniejsze rozwiązania przyjętej ustawy z punktu widzenia realizacji *Programu CPK*, to:

- przedsiębiorstwo państwowe *Porty Lotnicze*⁶³ zostało przekształcone w spółkę akcyjną Polskie Porty Lotnicze S.A.⁶⁴, w której SP został jedynym akcjonariuszem. Akcje należące do SP zostały następnie wniesione do CPK sp. z o.o. Skutkiem zmian było utworzenie grupy kapitałowej skupiającej największe aktywa oraz procesy inwestycyjne w zakresie infrastruktury lotniskowej,
 - w zakresie procesu inwestycyjno-budowlanego – nadanie Spółce uprawnienia do realizacji *Inwestycji* i *Inwestycji Towarzyszących*, które przysługują innym inwestorom,
 - umożliwienie wyłączenia nieruchomości na potrzeby realizacji *Programu CPK* bezpośrednio na rzecz Spółki,
 - uzyskanie przez Spółkę prawa do czasowego zajmowania nieruchomości prywatnych na potrzeby badań wstępnych (archeologicznych, geologicznych, środowiskowych, konserwatorskich); w tym zakresie wprowadzono także przepisy dotyczące trybu zajęcia i odpowiedzialności odszkodowawczej,
 - nałożenie na Pełnomocnika odpowiedzialności za zapewnienie warunków rozwoju społeczno-gospodarczego i przestrzennego regionu CPK.
- ustawa z dnia 12 maja 2022 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw.

Na mocy tej nowelizacji do działu *rozwój regionalny* zostały włączone sprawy dotyczące przygotowania i realizacji *Inwestycji*, *Inwestycji Towarzyszących* oraz *innych zadań* zawartych w *Programie CPK*.

⁶² Dz. U. 2022 r. poz. 1846. Ustawa weszła w życie 2 października 2022 r. Dalej: ustawa o usprawnieniu procesu inwestycyjnego CPK.

⁶³ Dalej także: ppPL.

⁶⁴ Dalej także: PPL.

- rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 lutego 2023 r. *zmieniające rozporządzenie w sprawie wykazu Inwestycji Towarzyszących w zakresie Centralnego Portu Komunikacyjnego*⁶⁵.

W rozporządzeniu uzupełniono wykaz *Inwestycji Towarzyszących* o inwestycje w zakresie sieci przesyłowych i dystrybucyjnych energii elektrycznej oraz sieci kanalizacyjnych. Ponadto rozszerzono wykaz o *Przedsięwzięcia*, które są elementem układu drogowego łączącego teren lotniska z siecią dróg publicznych, a także o inwestycję polegającą na zaplanowaniu, zaprojektowaniu i budowie kompleksu wojskowego w ramach CPK.

- rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 listopada 2022 r. *w sprawie gmin, na których terenie będą stosowane szczególne zasady związane z realizacją inwestycji celu publicznego w zakresie Centralnego Portu Komunikacyjnego*⁶⁶.

Celem rozporządzenia było zapewnienie zgodności przepisów wykonawczych, wydawanych na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o CPK ze zmianami wprowadzonymi ustawą z dnia 22 lipca 2022 r. *o usprawnieniu procesu inwestycyjnego CPK*.

- rozporządzenie Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 12 maja 2023 r. *w sprawie obszaru otoczenia Centralnego Portu Komunikacyjnego*⁶⁷.

W rozporządzeniu wskazano 18 gmin z województwa mazowieckiego, objętych obszarem otoczenia CPK. Dla tego obszaru obowiązują szczególne regulacje ustawowe w zakresie prowadzenia polityki rozwoju.

- uchwała nr 92/2022 Rady Ministrów z dnia 4 maja 2022 r. *w sprawie zamierzeń państwa oraz priorytetów inwestycyjnych związanych z budową Centralnego Portu Komunikacyjnego – w perspektywie obejmującej Strategię Zrównoważonego Rozwoju Transportu do 2030 roku*.

Celem tego dokumentu planistycznego było usprawnienie synchronizacji prac podmiotów odpowiedzialnych za wdrażanie inwestycji transportowych związanych z budową CPK.

(akta kontroli str. 762-766, 823-828, 1120-1121)

Polityka rozwoju lotnictwa cywilnego w Polsce do 2030 r. (z perspektywą do 2040 r.)

Pełnomocnik realizował zadanie przypisane w *Polityce rozwoju lotnictwa cywilnego w Polsce do 2030 r. (z perspektywą do 2040 r.): Podjęcie działań w zakresie efektywnego i terminowego przeniesienia ruchu komercyjnego z Lotniska Chopina w Warszawie oraz włączenie Centralnego Portu Komunikacyjnego do sieci portów*. Według wyjaśnień Pełnomocnika⁶⁸, nadzorował on opracowanie planów budowy infrastruktury Lotniska CPK, organizował i uczestniczył w spotkaniach z przewoźnikami lotniczymi, instytucjami związanymi z lotnictwem oraz organizacjami międzynarodowymi, aby omawiać proces przeniesienia

⁶⁵ Dz. U. 2023 r. poz. 389. Rozporządzenie weszło w życie w dniu 9 marca 2023 r.

⁶⁶ Dz. U. poz. 2609.

⁶⁷ Dz. U. poz. 992.

⁶⁸ Pismo z dnia 22 maja 2025 r.

ruchu pasażerskiego z Lotniska Chopina na Lotnisko CPK. Kolejnym aspektem działań była współpraca z innymi portami lotniczymi w Polsce, z administracją i instytucjami krajowymi w celu zapewnienia finansowania, wydania niezbędnych pozwoleń.

Według wyjaśnień Pełnomocnika⁶⁹, *Program CPK na 2024–2032* zakłada, że Lotnisko CPK zostanie uruchomione do 2032 r. i wszystkie działania, które podejmuje Spółka przy realizacji projektów inwestycyjnych w części lotniowej opierają się na założeniu, że ruch komercyjny zostanie przeniesiony z Lotniska Chopina na Lotnisko CPK. W ramach realizacji tego działania w *Programie CPK* został uruchomiony w dniu 22 września 2022 r. projekt pod nazwą *Organizacja ruchu lotniczego i planowanie Centralnego Portu Komunikacyjnego* w ramach projektu *Zaawansowane symulacje na potrzeby przygotowania operacyjnego dla CPK*. Projekt ten realizuje Polska Agencja Żeglugi Powietrznej⁷⁰. Jego celem jest opracowanie wstępnej koncepcji procedur lotu dla CPK, który będzie podstawą do dalszych prac mających na celu wdrożenie instrumentalnych procedur lotu dla CPK.

W dniu 20 lutego 2025 r. przedstawiciele PAŻP zaprezentowali na Komitecie Podprogramu Lotniskowego *Wstępną koncepcję Procedur lotu dla CPK*. Następnie koncepcja została zatwierdzona w formie Zarządzenia przez Dyrektora Podprogramu Lotniskowego⁷¹.

(akta kontroli str. 1118-1119)

Koszty działalności Biura Pełnomocnika w latach 2021-2024

Zgodnie z art. 129 ustawy o CPK maksymalny limit wydatków budżetu państwa z przeznaczeniem rocznie na obsługę Pełnomocnika w latach 2019–2027 wynosi 2 000 tys. zł. W latach 2021–2024 limit ten nie został przekroczony.

W planie wydatków na 2021 r. (po zmianach) na wydatki bieżące, wynagrodzenia bezosobowe, podróże służbowe krajowe, podróże służbowe zagraniczne przewidziano kwotę 238,5 tys. zł, wykonanie wyniosło 42,3 tys. zł, na wynagrodzenia i pochodne wydatkowano 1 025,1 tys. zł.

W planie wydatków na 2022 r. (po zmianach) na wydatki bieżące, wynagrodzenia bezosobowe, podróże służbowe krajowe, podróże służbowe zagraniczne przewidziano kwotę 77,2 tys. zł, wykonanie wyniosło 36,6 tys. zł, na wynagrodzenia i pochodne wydatkowano 578,9 tys. zł.

Decyzjami Ministra Finansów z dnia:

- 11 października 2022 r. nr MF/BP6.4143.10.4.2022.PRM nastąpiło przeniesienie wydatków Biura Pełnomocnika CPK z części 39 budżetu państwa *Transport* do części 34 *Rozwój regionalny* w kwocie 1 298 tys. zł wraz z wynagrodzeniami,
- 21 października 2024 r. nr MF/BP6.4143.10.4.2024.PRM nastąpiło przeniesienie wydatków Biura Pełnomocnika CPK z części 34 *Rozwój*

⁶⁹ Pismo z dnia 7 kwietnia 2025 r.

⁷⁰ Dalej: PAŻP.

⁷¹ Zarządzenie nr DPL/15/2025 z dnia 28 lutego 2025 r.

regionalny do cz. 39 *Transport* w kwocie 1 302 tys. zł wraz z wynagrodzeniami.

W planie wydatków na 2024 r. (po zmianach) na wydatki bieżące, wynagrodzenia bezosobowe, podróże służbowe krajowe, podróże służbowe zagraniczne i koszty postępowania sądowego i prokuratorskiego przewidziano kwotę 286,0 tys. zł, wykonanie wyniosło 4,1 tys. zł, na wynagrodzenia i pochodne wydatkowano 761,1 tys. zł.

(akta kontroli str. 1057-1058)

Sprawozdania Pełnomocnika z działalności

Zgodnie z art. 22 ustawy o CPK (w brzmieniu obowiązującym od 21 czerwca 2018 r. do 2 października 2022 r.) do obowiązków Pełnomocnika należało przedstawianie Radzie Ministrów sprawozdań z jego działalności, nie rzadziej niż raz na pół roku. Sprawozdanie z działalności za okres od 1 grudnia 2020 r. do dnia 31 maja 2021 r. Pełnomocnik złożył w dniu 15 czerwca 2021 r., natomiast za okres od 1 czerwca do dnia 30 listopada 2021 r. – w dniu 8 grudnia 2021 r. Na podstawie art. 36 pkt 12 ustawy o *usprawnieniu procesu inwestycyjnego CPK* zmieniono brzmienie art. 22 ustawy o CPK. Na jego podstawie Pełnomocnik przedstawia Radzie Ministrów sprawozdanie ze swojej działalności za rok poprzedni w terminie do dnia 31 maja każdego roku. Elementem sprawozdania ma być informacja o wykonaniu *Programu CPK* w roku poprzednim, która ma zawierać w szczególności dane o wykonaniu finansowym i rzeczowym Przedsięwzięć, zaktualizowane zestawienie wszystkich źródeł finansowania *Programu CPK* w podziale na lata jego realizacji. Poprzez przyjęcie sprawozdania Rada Ministrów wyraża zgodę na aktualizację *Programu CPK* w zakresie wskazanym w sprawozdaniu, z zastrzeżeniem, że aktualizacja ta nie może zwiększyć łącznego limitu zaangażowania środków SP na realizację Programu. Pełnomocnik przedstawił w terminie przedmiotowe sprawozdania za lata 2021, 2022, 2023. Rada Ministrów przyjęła powyższe sprawozdania w dniach odpowiednio 28 lutego 2023 r., 7 sierpnia 2023 r. oraz 23 grudnia 2024 r.

(akta kontroli str. 715-806, 815-884)

Ryzyka Programu CPK na lata 2024-2032

Jak wynika z ustaleń kontroli NIK w CPK sp. z o.o., *Program CPK na lata 2024-2032* jest obarczony także ryzykami, takimi przede wszystkim jak:

- nieterminowe pozyskanie zgód administracyjnych z pozwoleniem na budowę włącznie; do końca maja 2025 r. nie pozyskano jeszcze choćby prawomocnej decyzji lokalizacyjnej dla Lotniska CPK, warunkującej prowadzenie dalszych prac projektowych i budowlanych;
- przejście z PAL1 na PAL0,8 przy realizacji umów z projektantami i wykonawcami Lotniska CPK może spowodować dalsze opóźnienia w realizacji wielu projektów składających się na *Program CPK*;
- brak realizacji planów rozwoju narodowego przewoźnika - Polskich Linii Lotniczych LOT S.A.; według stanu na koniec maja 2025 r. PLL LOT S.A. dopiero ma przystąpić do opracowania nowej, zaktualizowanej strategii rozwoju w związku z realizacją *Programu CPK na lata 2024-2032*;

- niepowodzenie modernizacji przez PPL przepustowości Lotniska Chopina do poziomu ok. 29 mln pasażerów rocznie; modernizacja pozwoliłaby na przeniesienie ruchu na Lotnisko CPK w wielkości zapewniającej rentowność jego funkcjonowania;
- brak możliwości wniesienia przez PPL wkładu udziałowego do *Programu CPK* w wysokości ok. 4,6 mld zł w perspektywie do 2029 r.; należy to rozpatrywać w kontekście niezbędnych wydatków PPL na modernizację Lotniska Chopina (ok. 900 mln zł) oraz obciążenia wyników tej spółki stratą w wysokości ok. 800 mln zł z tytułu realizacji rozbudowy lotniska w Radomiu i stratami, jakie przyniósł ten port po jego oddaniu do użytkowania w kwietniu 2023 r. (ok. 70 mln zł).

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W *Programie CPK na lata 2024–2030* nierzetelnie zdefiniowano skalę, zakres inwestycji oraz harmonogramy budowy Lotniska CPK. Zgodnie z art. 5 ustawy o CPK za przygotowanie projektu *Programu CPK na lata 2024–2030* odpowiadał Pełnomocnik. W konsekwencji Pełnomocnik nie zrealizował w sposób rzetelny podstawowych celów *Programu CPK na lata 2020–2023* określonych w uchwale nr 156 Rady Ministrów z dnia 28 października 2020 r., w szczególności w przedmiocie zdefiniowania zakresu i skali inwestycji.

Program CPK na lata 2024–2030 wskazywał poziom nakładów inwestycyjnych (w wartościach nominalnych) w wysokości 42 848 mln zł oraz przepustowość Lotniska CPK (PAL1) na poziomie 40 mln pasażerów rocznie w okresie funkcjonowania CPK w latach 2028–2035.

Według zeznań byłego Pełnomocnika⁷²: *Przesunięcie zakończenia inwestycji ze względu na koszt kapitału w czasie powoduje wzrost nakładów inwestycyjnych. (...) Przesądzenia na poziomie rządowym - Koncepcja z 2017 r., typowy tzw. White Paper – powodowały przyjęcie pewnych założeń a priori w celu rozpoczęcia fazy planistycznej, tj. osadzenia inwestycji w ramach czasowych. Efekty i produkty pierwszej fazy – m.in. projekt koncepcyjny Lotniska i Terminala CPK – dały podstawę do budowy bardziej szczegółowego harmonogramu Programu. (...) W sytuacji, kiedy duża rozbudowa Lotniska Chopina nie miała sensu, wprowadzenie PAL0,8 pozwalało na wcześniejsze, płynne przenoszenie operacji lotniczych z tego portu na Lotnisko CPK.*

Z ustaleń kontroli NIK w spółce CPK sp. z o.o. wynika, iż powyższe wielkości w zakresie wysokości nakładów inwestycyjnych i przepustowości Lotniska CPK były nieaktualne w projekcie *Programu CPK na lata 2024–2030* na moment jego przedłożenia Radzie Ministrów, ponieważ w połowie 2023 r. Pełnomocnik na podstawie oceny doradcy inwestycyjnego CPK sp. z o.o. posiadał wiedzę, że możliwy szacowany poziom przepustowości Lotniska CPK wynosił ok. 34 mln pasażerów rocznie w 2035 r. przy zmniejszonym zakresie inwestycji na dzień otwarcia do wysokości nakładów inwestycyjnych w kwocie 35 544 mln zł. Przyjęte przez Pełnomocnika, a opracowane przez Spółkę, założenia do *Programu CPK na lata 2024–2030* nie uwzględniały rozbudowy Lotniska

⁷² Protokół przesłuchania świadka Marcina Horały z dnia 7 maja 2025 r.

Chopina. W konsekwencji, przeniesienie na Lotnisko CPK, mogące obsłużyć do 40 mln pasażerów rocznie według *Programu CPK na lata 2024–2030*, ruchu pasażerskiego w wysokości ok. 23–24 mln pasażerów (tj. wynikającej z maksymalnej szacowanej przepustowości Lotniska Chopina, bez jego rozbudowy) wpłynęłoby negatywnie na wyniki finansowe (rentowność) Lotniska CPK.

(akta kontroli str. 14-68, 166-208, 1052-1072, 1090-1098)

2. Pełnomocnik nie doprowadził do przygotowania i przedłożenia przez CPK sp. z o.o. Dokumentu Wdrażającego *Program CPK na lata 2020–2023* i Dokumentu Wdrażającego *Program CPK na lata 2024–2032* w celu zatwierdzenia w terminie pozwalającym na niezwłoczną realizację przez Spółkę tych programów, przez co pozbawił się skutecznych narzędzi nadzoru nad Spółką. Było to działanie nierzetelne. Na podstawie art. 12 ust. 2 ustawy o CPK Spółka realizuje *Program CPK* zgodnie z Dokumentem Wdrażającym.

Zgodnie z art. 17 ustawy o CPK, do zadań Spółki należy przygotowanie Dokumentu Wdrażającego oraz przedłożenie go Pełnomocnikowi do zatwierdzenia.

Program CPK na lata 2020–2023 został ustanowiony przez Radę Ministrów w dniu 28 października 2020 r., przy czym Pełnomocnik otrzymał od Spółki projekt Dokumentu Wdrażającego ten Program w dniu 27 grudnia 2021 r., tj. 14 miesięcy od daty przyjęcia Programu przez Radę Ministrów.

Według wyjaśnień Pełnomocnika⁷³, zatwierdzenie Dokumentu Wdrażającego 15 miesięcy po przyjęciu przez Radę Ministrów *Programu CPK na lata 2020–2023* wynikało z faktu, że *Program CPK na lata 2020–2023* był przygotowywany na ogólnych założeniach, które na etapie opracowania Dokumentu Wdrażającego zostały uszczegółowione. Według zeznań byłego Pełnomocnika⁷⁴, *Działaliśmy w kulturze korporacyjnej, inwestycja miała zostać zakończona do końca 2027 r.*

Dokument Wdrażający *Program CPK na lata 2024–2032* nie został zatwierdzony przez Pełnomocnika do zakończenia czynności kontrolnych, tj. do dnia 23 maja 2025 r., tj. po upływie pięciu miesięcy od przyjęcia tego Programu przez Radę Ministrów. Według wyjaśnień Pełnomocnika⁷⁵, na początku maja 2025 r. trwały finalne prace w Spółce nad tym dokumentem, a Pełnomocnik zwracał się o niezwłoczne jego przekazanie.

W ocenie NIK działania Pełnomocnika w przypadku obu Dokumentów Wdrażających były nierzetelne, bowiem na podstawie art. 12 ust. 2 ustawy o CPK Spółka realizuje *Program CPK* zgodnie z Dokumentem Wdrażającym, czyli dokumentem wykonawczym do Programu, zawierającym w szczególności harmonogramy realizacji oraz budżety poszczególnych zadań. Zdaniem NIK, tym samym Pełnomocnik nie zapewnił sobie możliwości sprawowania skutecznego nadzoru nad realizacją *Programu CPK* przez Spółkę.

(akta kontroli str. 808, 1084-1098)

⁷³ Pismo z dnia 12 lutego 2025 r., znak: DK-3.0810.10.2024.

⁷⁴ Protokół przesłuchania świadka Marcina Horały z dnia 7 maja 2025 r.

⁷⁵ Protokół przyjęcia ustnych wyjaśnień udzielanych przez Macieja Laskę z dnia 6 maja 2025 r.

OCENA CZĄSTKOWA

W latach 2021–2023 Pełnomocnik realizował nierzetelnie zadania określone w ustawie o CPK. Przygotowany w tym okresie kluczowy dokument programowy, tj. *Program CPK na lata 2024–2030* został opracowany nierzetelnie w zakresie skali, zakresu inwestycji oraz harmonogramów realizacji budowy Lotniska CPK. W konsekwencji Pełnomocnik nie zrealizował w sposób rzetelny podstawowych celów *Programu CPK na lata 2020–2023* określonych w uchwale Rady Ministrów z dnia 28 października 2020 r. Pełnomocnik nie doprowadził do przygotowania i przedłożenia przez Spółkę do zatwierdzenia Dokumentu Wdrażającego *Program CPK na lata 2020–2023* oraz Dokumentu Wdrażającego *Program CPK na lata 2024–2032*, przez co pozbawił się, w obu przypadkach, realnych instrumentów nadzoru nad realizacją przez Spółkę *Programu CPK*. Działanie Pełnomocnika w zakresie urealnienia w 2024 r. harmonogramu realizacji budowy Lotniska CPK i jego zakresu finansowo-rzeczowego inwestycji, NIK uznaje za celowe i zasadne.

OBSZAR

2. Wykonywanie w imieniu Skarbu Państwa nadzoru właścicielskiego nad spółką CPK sp. z o.o., Grupą Kapitałową CPK oraz Przedsiębiorstwem Państwowym „Porty Lotnicze” (od 1 kwietnia 2023 r. Polskie Porty Lotnicze S.A.) – w części lotniskowej

Opis stanu faktycznego

Powierzenia Pełnomocnika dla Spółki

Na podstawie art. 16 pkt 2 ustawy o CPK Pełnomocnik może powierzyć Spółce realizację innych zadań związanych z przygotowaniem i realizacją *Programu CPK*.

W latach 2021–2024 Pełnomocnik powierzył Spółce realizację 25 zadań. Według wyjaśnień Dyrektor Biura Pełnomocnika ds. CPK⁷⁶, powierzenia były procedowane w oparciu o przepisy ustawy o CPK, w Biurze nie było wewnętrznych uregulowań w zakresie opracowania i realizacji powierzeń Pełnomocnika.

W ramach kontroli do badania wybrano dwa zadania powierzone Spółce przez Pełnomocnika, tj. :

- a) *Przekazanie finansowania dla Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad na prace przygotowawcze do budowy nowego bezpośredniego połączenia drogowego Portu Gdynia z obwodnicą Trójmiasta i siecią dróg krajowych – tzw. Drogi Czerwonej w zakresie opracowania dokumentacji projektowej do uzyskania ostatecznej Decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji Przedsięwzięcia (Etap I).*
- b) *Przekazanie finansowania dla wymienionych jednostek samorządu terytorialnego z przeznaczeniem na dofinansowanie zadań wynikających z programu Bezpieczne Drogi, zgodnie z Zestawieniem stanowiącym załącznik do niniejszego Powierzenia.*

Ad. a) W uzasadnieniu powierzenia z dnia 8 kwietnia 2022 r. Pełnomocnik powołał się na uchwałę z dnia 28 października 2020 r. w sprawie ustanowienia *Programu CPK na lata 2020–2023* i cel uchwalenia *Programu CPK*, jakim jest

⁷⁶ Pismo z dnia 22 maja 2025 r., znak: BPCPK-1.0810.2.2025.

realizacja zadań wynikających z ustawy o CPK, to jest przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie Centralnego Portu Komunikacyjnego, *Inwestycji Towarzyszących* oraz *innych zadań*. Wskazał, że elementem Programu CPK jest PSG CPK, opisany w Załączniku nr 4 do Programu CPK na lata 2020–2023 i że *Przedsięwzięcie* będzie stanowić jedno z zadań PSG CPK, to jest *zwiększenie polskiego potencjału logistycznego przez poprawę dostępności komunikacyjnej (...) portów morskich*. Zaznaczył także, że zgodnie z postanowieniami Załącznika 4 do Programu CPK PSG CPK nie tworzy nowych, nieprzewidzianych prawem mechanizmów finansowania *Przedsięwzięć* opisanych powyżej. Jego celem jest jedynie zapewnienie środków finansowych na realizację misji Programu CPK, których ujęcie w ramach rozporządzenia o *Inwestycjach Towarzyszących* nie jest na obecnym etapie możliwe, pomimo że samo wystąpienie konieczności podjęcia takich działań nie budzi wątpliwości. Decyzja o stosownej alokacji środków finansowych określonych w PSG CPK w odniesieniu do istniejących mechanizmów finansowych ze wszelkimi ograniczeniami wynikającymi z zastosowania tych instrumentów będzie zapadała każdorazowo na podstawie decyzji Pełnomocnika Rządu ds. CPK lub porozumienia Pełnomocnika z przedstawicielem właściwej jednostki organizacyjnej⁷⁷. Powierzenie zadania jest jednocześnie decyzją Pełnomocnika.

Pełnomocnik określił w piśmie powierzającym zadanie warunki konieczne do uwzględnienia przy jego wykonaniu, tj.:

- inwestorem odpowiedzialnym za przygotowanie i realizację *Przedsięwzięcia* miała być GDDKiA,
- Spółka miała przekazać GDDKiA środki w maksymalnej kwocie 20.000,00 tys. zł z PSG CPK z przeznaczeniem na sfinansowanie prac przygotowawczych do *Przedsięwzięcia*, to jest opracowania dokumentacji projektowej do uzyskania ostatecznej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji *Przedsięwzięcia*, a także niezbędnej dokumentacji środowiskowej, geodezyjnej i geologicznej (Etap I),
- środki miały zostać przekazane na podstawie porozumienia w sprawie finansowania, zawartego pomiędzy Spółką i GDDKiA, z udziałem Pełnomocnika; warunkiem zawarcia porozumienia miało być uzgodnienie przez Ministra Infrastruktury Programu Inwestycji pn. Budowa Drogi Czerwonej w Gdyni, proces przygotowawczy;
- przekazanie dodatkowych środków, ponad kwotę 20 000,00 tys. zł miało wymagać osobnego powierzenia zadania przez Pełnomocnika oraz odpowiedniego aneksu do porozumienia,
- porozumienie w sprawie finansowania miało zawierać regulacje w zakresie rozliczenia wykorzystanych środków, a także zwrotu kwoty, która nie została wykorzystana na prace przygotowawcze (Etap I) dla *Przedsięwzięcia*.

W dniu 11 kwietnia 2022 r. zostało zawarte *Porozumienie* pomiędzy Pełnomocnikiem, CPK sp. z o.o. i GDDKiA w sprawie finansowania prac przygotowawczych *przedsięwzięcia* oraz stosowania zasad zarządzania. Spółka

⁷⁷ Tj. jednostki samorządu terytorialnego, jednostek organizacyjnych SP nie posiadających osobowości prawnej, agencji i innych państwowych osób prawnych, jak również innych osób prawnych).

w ramach wydatków PSG CPK zobowiązała się do przekazania GDDKiA środków pieniężnych (20 000,0 tys. zł) na sfinansowanie prac projektowych.

Zgodnie z § 2 ust 1 *Porozumienia* Spółka ze środków PSG CPK zobowiązała się przekazać na finansowanie procesu przygotowawczego (Etap I) środki w wysokości poniesionych przez GDDKiA kosztów przedsięwzięcia, nie więcej jednak niż 20 000,0 tys. zł. Natomiast, w § 3 *Porozumienia* postanowiono, że środki w wysokości 20 000,0 tys. zł zostaną przekazane w terminie 10 dni po złożeniu wniosku przez GDDKiA, co zdaniem NIK, pozostawało w sprzeczności z postanowieniami § 2 ust 1 *Porozumienia*, tj. spełnienia warunku poniesienia kosztów. Zobowiązano natomiast GDDKiA do załączenia informacji o zawarciu umowy z wykonawcą dokumentacji projektowej.

Do wniosku z dnia 7 listopada 2022 r. o przekazanie środków (20 000,0 tys. zł) GDDKiA załączyła informacje o [...]

Środki w wysokości 20 000,0 tys. zł Spółka przekazała na rachunek GDDKiA w dniu 21 listopada 2022 r.

Ze sprawozdań rocznych przekazanych CPK sp. z o.o. przez GDDKiA wynika, że w 2022 r. i 2023 r. nie realizowano żadnych płatności. W 2024 r. zrealizowane płatności wyniosły łącznie 2 003,6 tys. zł, co oznacza, że Spółka przekazała środki z wyprzedzeniem i w nadmiernej wysokości.

W § 3 ust. 11 *Porozumienia* postanowiono, że w razie niewykorzystania środków w pełnej wysokości GDDKiA zwróci równowartość niewykorzystanych środków wraz z odsetkami narosłymi na rachunku bankowym, przy czym GDDKiA w pisemnym wniosku o przekazanie środków (20 000,0 tys. zł) z dnia 7 listopada 2022 r. wskazała, że jako jednostka budżetowa środki ulokuje na nieoprocentowanym rachunku w Banku Gospodarstwa Krajowego⁷⁸. Oznacza to, że Spółka posiadała informację, iż nie będą osiągane pożytki od lokowanych środków.

Pismem z dnia 5 maja 2023 r. Prezes Zarządu Spółki przekazał Pełnomocnikowi informacje na temat stanu realizacji powierzenia.

Ad. b) Pismem z dnia 5 kwietnia 2023 r. Pełnomocnik powierzył Spółce zadanie w zakresie przekazania finansowania dla jednostek samorządu terytorialnego na dofinansowanie zadań wynikających z programu *Bezpieczne Drogi*. W uzasadnieniu wskazał, że w *Koncepcji CPK* nakreślono wizję inwestycji komplementarnych, wskazując jako oddzielny cel *stworzenie mechanizmów inspirowania i wsparcia projektów komplementarnych, realizowanych przez samorządy lub we współpracy z samorządami przez jednostki organizacyjne podległe administracji centralnej* i podkreślając, że w zakresie regionalnych projektów komplementarnych *należy stosować zasadę otwartej koordynacji poprzez umożliwienie partnerom samorządowym zgłaszania propozycji własnych projektów komplementarnych dla CPK*. Jednocześnie dodał, że elementem Programu CPK jest Program Społeczno-Gospodarczy CPK, którego celem jest m.in. zapewnienie wsparcia w zakresie regionalnych strategii rozwoju danych obszarów, planów ich zagospodarowania, jak również działań wdrożeniowych, związanych

⁷⁸ Dalej także: BGK.

z koordynacją inwestycji publicznych na terenach położonych w pobliżu *Inwestycji* oraz *Inwestycji Towarzyszących*. Głównym celem działań realizowanych do 2023 r. w tym zakresie miało być zapewnienie optymalnych warunków społeczno-gospodarczych dla rozpoczęcia prac budowlanych. W ramach działań miały zostać podjęte również prace zmierzające do zmniejszenia uciążliwości przyszłych prac. Podkreślił, iż *Inwestycje*, które będą realizowane w ramach *Programu CPK*, będą następować po inwentaryzacji potrzeb wspólnot lokalnych, zgłaszanych bezpośrednio przez mieszkańców lub ich przedstawicieli. (...) Wskazane działania dla swojej realizacji powinny być spójne z celami *Koncepcji CPK*, a jednocześnie stanowić istotne wsparcie dla wspólnot objętych programem. (...) Partnerami *Programu CPK* mieli być mieszkańcy obszaru *Inwestycji*, bezpośredniego otoczenia inwestycji oraz osoby prowadzące na tych terenach działalność rolną i/lub gospodarczą, a także organizacje pozarządowe i samorządy gmin objętych inwestycjami.

Pełnomocnik wskazał warunki do uwzględnienia przy wykonywaniu zadania:

- inwestorami odpowiedzialnymi za przygotowanie i realizację zadań miały być wskazane jednostki samorządu terytorialnego,
- Spółka miała przekazać inwestorom środki w maksymalnej kwocie łącznej 79 890,12 tys. zł ze środków PSG CPK, z przeznaczeniem na wsparcie realizacji zadań określonych w Załączniku do Powierzenia,
- środki miały zostać przekazane na podstawie umów o udzielenie wsparcia finansowego, zawieranych pomiędzy Spółką a daną/danymi jednostką/jednostkami samorządu terytorialnego,
- umowa w sprawie udzielenia wsparcia finansowego miała zawierać regulacje w zakresie rozliczenia wykorzystanych środków, a także zwrotu kwot, które nie zostały wykorzystane.
- załącznik do pisma zawierał listę jednostek samorządu terytorialnego z zadaniami i kwotami wsparcia⁷⁹.

Ostateczna pula środków przekazana beneficjentom *Programu CPK* wyniosła 79 890 129,37 zł, a wydatki dotyczące powierzenia ujęto w Sprawozdaniu

⁷⁹ 1) powiat grodziski – osiem wniosków na przebudowę i rozbudowę dróg powiatowych, kwota wsparcia 10.000,00 tys. zł; 2) gmina Baranów – 11 wniosków na remonty ulic w miejscowościach należących do gminy, kwota wsparcia 4 890,12 tys. zł; 3) gmina Jaktorów – wniosek na rozbudowę drogi gminnej, kwota wsparcia 2 500,00 tys. zł; 4) gmina i miasto Grodzisk Mazowiecki - wniosek na budowę ścieżki pieszo-rowerowej, ścieżki rowerowej i chodnika, kwota wsparcia 5 000,00 tys. zł; 5) powiat sochaczewski – trzy wnioski: na remont dróg powiatowych, zakup sprzętu i wniosek wspólny z gminą Nowa Sucha Orłów-Rokotów, kwota wsparcia 10 000,00 tys. zł; gmina Nowa Sucha – wniosek wspólny z powiatem sochaczewskim, kwota wsparcia 2 500,00 tys. zł; 6) gmina Teresin – wniosek na przebudowę ulicy w Paprotni, kwota wsparcia 7 500,00 tys. zł; 7) powiat warszawski zachodni – wniosek na rozbudowę drogi powiatowej, kwota wsparcia 10 000,00 tys. zł; 8) gmina i miasto Błonie – pięć wniosków: na remont mostu, remonty i przebudowy dróg gminnych, kwota wsparcia 5 000,00 tys. zł; 9) powiat żyrardowski – cztery wnioski na remonty dróg, w tym jeden wspólny z gminą Radziejowice i jeden wspólny z gminą Wiskitki, kwota wsparcia 10 000,00 tys. zł; 10) gmina Radziejowice – dwa wnioski na remonty dróg, w tym jeden wspólny ze starostwem żyrardowskim, kwota wsparcia 2 500,00 tys. zł; 11) gmina i miasto Wiskitki – cztery wnioski: na wymianę oświetlenia, zakup sprzętów ochronno-utrzymawczych, budowę oświetlenia, wniosek wspólny na remonty dróg ze starostwem żyrardowskim, kwota wsparcia 5 000,00 tys. zł; 12) miasto Żyrardów – trzy wnioski na przebudowę ulic i opracowanie dokumentacji projektowo-kosztorysowej na przebudowę ulicy, kwota wsparcia 5 000,00 zł.

z wydatkowania środków z PSG CPK za 2023 r., które zostało przekazane do Biura Pełnomocnika. Pismem z dnia 9 kwietnia 2025 r. Spółka poinformowała Pełnomocnika o zakończeniu powierzenia.

(akta kontroli str. 579-609, 992-994, 1030-1051, 1139-1140)

Dokapitalizowanie Spółki

W ramach *Programu CPK na lata 2020-2023* Spółka otrzymała dokapitalizowanie dwukrotnie, tj. w 2021 r. oraz 2023 r.

W dniu 22 kwietnia 2021 r. Pełnomocnik otrzymał od Spółki wniosek o dokapitalizowanie w formie aportu skarbowych papierów wartościowych o wartości nominalnej 2 235 mln zł. Spółka wskazała we wniosku, że w 2021 r. jej zapotrzebowanie finansowe na realizację zadania *Inwestycja* miało wynieść 1 579 mln zł, na projekty realizowane w ramach komponentu kolejowego 83 mln zł, inwestycje dotyczące zwiększenia potencjału kolejowej infrastruktury badawczej 33 mln zł, inwestycje w zakresie urządzeń i obiektów do obsługi ruchu lotniczego 11 mln zł, na zabezpieczenie nieruchomości na potrzeby gospodarcze (centra biznesowe wokół *Inwestycji*) 450 mln zł oraz na PSG CPK 79 mln zł. Pełnomocnik przekazał Prezesowi Rady Ministrów wniosek o dokapitalizowanie, który następnie skierował do Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej polecenie przekazania Spółce skarbowych papierów wartościowych. Zgodnie z Listem Emisyjnym⁸⁰ obligacje o wartości nominalnej 2 235 mln zł Minister Finansów przekazał Spółce w dniu 18 czerwca 2021 r.

Kolejne dokapitalizowanie miało miejsce 15 września 2023 r. Skarb Państwa w zamian za objęcie akcji CPK sp. z o.o., przekazał obligacje skarbowe⁸¹ o łącznej wartości, według ceny nominalnej 3 659 mln zł. Dokapitalizowanie poprzedzał wniosek Spółki z dnia 27 kwietnia 2023 r., którym Spółka wystąpiła do Pełnomocnika o dokapitalizowanie w ramach *Programu CPK na lata 2020–2023* w wysokości 6 995 mln zł. W uzasadnieniu wniosku Spółka wskazała m.in., że zgodnie z założeniami dotyczącymi realizowanych przedsięwzięć oraz w związku z planowanymi wydatkami i planowanym zaciąganiem przez Spółkę w 2023 r. zobowiązań na kolejne lata, wartość niezbędnego dokapitalizowania Spółki w 2023 r. powinna wynieść 6 995 mln zł. Następnie, w związku z ustaleniami na poziomie międzyresortowym poczynionymi w toku procedowania ww. wniosku, Spółka pismem z dnia 16 czerwca 2023 r. zmodyfikowała ww. kwotę dokapitalizowania, wnioskując o przekazanie skarbowych papierów wartościowych o wartości nominalnej 3 659 mln zł, zamiast 6 995 mln zł jako pierwszej transzy dokapitalizowania na 2023 r. przewidzianego w *Programie CPK na lata 2020–2023*.

⁸⁰ List emisyjny nr 43/2021 Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 10 czerwca 2021 r.

⁸¹ Podwyższenie kapitału-uchwała OP0728 List 112/2023 szt. 1 280 560 o wartości rynkowej 1 418 179 000,00 zł. Podwyższenie kapitału-uchwała OP1128 List 113/2023 szt. 1 097 700 o wartości rynkowej 1 075 032 000,00 zł. Podwyższenie kapitału-uchwała OP1033 List 122/2023 szt. 731 800 o wartości rynkowej 789 714 500,00 zł. Podwyższenie kapitału-uchwała OP1025 List 111/2023 548 850 szt. o wartości rynkowej 495 990 000,00 zł.

łącznie CPK sp. z o.o. otrzymała obligacje skarbowe o wartości nominalnej 5 894 mln zł, w papierach wartościowych przeznaczonych do sprzedaży w celu sfinansowania zadań *Programu CPK na lata 2020–2023*.

W ramach *Programu CPK na lata 2024–2030* Spółka otrzymała dokapitalizowanie w dniu 16 grudnia 2024 r. w wysokości 3 500 mln zł. W dniu 31 lipca 2024 r. Pełnomocnik otrzymał wniosek Spółki o dokapitalizowanie w wysokości 5 339 mln zł. Zmniejszona kwota dokapitalizowania wynikała z braku pełnej finansowej realizacji zadań. Z ustaleń kontroli NIK w CPK sp. z o.o. wynika, że otrzymane przez Spółkę dokapitalizowanie w latach 2021–2024 zapewniało realizację powierzonych Spółce przez Pełnomocnika zadań.

(akta kontroli str. 408–500, 1025–1029)

Ramowe Porozumienie pomiędzy Pełnomocnikiem i Spółką w sprawie rozliczania środków przekazanych na podstawie Programu Wieloletniego

W celu zabezpieczenia interesu Skarbu Państwa i zapewnienia należytej kontroli wykorzystania środków, w dniu 11 stycznia 2022 r. Pełnomocnik zawarł ze Spółką *Ramowe porozumienie w sprawie rozliczania środków przekazanych na podstawie Programu Wieloletniego*. Porozumienie regulowało m.in. wykorzystanie środków pochodzących z *Programu CPK*, a także obowiązki dotyczące monitoringu i sprawozdawczości. Zgodnie z ww. *Porozumieniem* w przypadku wystąpienia kwoty niewykorzystanych środków po upływie okresu obowiązywania danego etapu *Programu CPK*, Spółka przedstawia plan dalszego ich wydatkowania, w tym informację o kwotach i terminach płatności zobowiązań wymagalnych po upływie okresu obowiązywania danego etapu *Programu CPK* oraz działaniach i wydatkach niezbędnych do zabezpieczenia i kontynuacji realizowanych przez Spółkę inwestycji oraz prowadzonych sporów prawnych.

W latach 2021–2024 Spółka przedkładała Pełnomocnikowi cykliczne sprawozdania półroczne⁸² i roczne⁸³ z wydatkowania środków finansowych uzyskanych na podstawie *Programu CPK*.

(akta kontroli str. 501–516, 1116–1117)

Plan Generalny Lotniska CPK

⁸² W dniu 14 lutego 2022 r. – Sprawozdanie półroczne z wydatkowania środków finansowych uzyskanych na podstawie Programu Wieloletniego za okres od dnia 6 lipca 2021 r. do dnia 31 grudnia 2021 r., 12 sierpnia 2022 r. – Sprawozdanie półroczne z wydatkowania środków finansowych uzyskanych na podstawie Programu Wieloletniego etap I za okres od dnia 1 stycznia 2022 r. do dnia 30 czerwca 2022 r., 15 lutego 2023 r. – Sprawozdanie półroczne z wydatkowania środków finansowych uzyskanych na podstawie Programu Wieloletniego etap I za okres od dnia 1 lipca 2022 r. do dnia 31 grudnia 2022 r., 14 sierpnia 2023 r. – Sprawozdanie półroczne z wydatkowania środków finansowych uzyskanych na podstawie Programu Wieloletniego etap I za okres od dnia 1 stycznia 2023 r. do dnia 30 czerwca 2023 r., 29 lutego 2024 r. – Sprawozdanie półroczne z wydatkowania środków finansowych uzyskanych na podstawie Programu Wieloletniego etap I za okres od dnia 1 lipca 2023 r. do dnia 31 grudnia 2023 r., 9 sierpnia 2024 r. – Sprawozdanie półroczne z wydatkowania środków z Programu Wieloletniego za okres od 1 stycznia 2024 r. do 30 czerwca 2024 r. wraz z załącznikami, 1 marca 2025 r. – Sprawozdanie półroczne z wydatkowania środków z Programu Wieloletniego za okres od 1 lipca 2024 r. do 31 grudnia 2024 r. wraz z załącznikami.

⁸³ 19 czerwca 2023 r. – Sprawozdanie roczne z wydatkowania środków finansowych uzyskanych na podstawie Programu Wieloletniego etap I za okres od dnia 1 stycznia 2022 r. do 31 grudnia 2022 r., 28 czerwca 2024 r. – Sprawozdanie roczne z wydatkowania środków finansowych uzyskanych na podstawie Programu Wieloletniego etap I za okres od dnia 1 stycznia 2023 r. do 31 grudnia 2023 r.

Zgodnie z art. 55 ust. 5 ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. *Prawo lotnicze*⁸⁴ zakładający lotnisko użytku publicznego opracowuje plan generalny lotniska użytku publicznego stanowiący plan rozwoju tego lotniska, sporządzony na okres nie krótszy niż 20 lat⁸⁵.

W 2020 r. Spółka rozpoczęła przygotowanie *Planu Generalnego*, czego efektem było przedstawienie w grudniu 2021 r. wstępnej lokalizacji lotniska, a w czerwcu 2022 r. ogłoszenie wariantu inwestorskiego inwestycji. We wrześniu 2022 r. *Plan Generalny* został przekazany lokalnym samorządom do konsultacji, a po ich zakończeniu zaktualizowany dokument przekazano do dalszych uzgodnień i zatwierdzeń do: Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego⁸⁶, Ministra Obrony Narodowej oraz Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej.

W dniu 25 stycznia 2023 r. Spółka wystąpiła do Ministra Infrastruktury o zatwierdzenie *Planu Generalnego*. Wobec braku decyzji Ministra, pismami z dnia 10 marca 2023 r. i 12 kwietnia 2023 r. Pełnomocnik ds. CPK zwracał się z prośbą do Ministra Infrastruktury o zatwierdzenie dokumentu. W odpowiedzi na pisma Pełnomocnika, 21 kwietnia 2023 r. Minister Infrastruktury poinformował, że przedłużający się proces zatwierdzenia był spowodowany faktem zawarcia w treści *Planu Generalnego* stwierdzenia dotyczącego zamknięcia Lotniska Chopina dla ruchu cywilnego w roku 2028, po uruchomieniu Lotniska CPK. W ocenie Ministra Infrastruktury, zarówno dokumenty strategiczne w obszarze transportu nie przesądzały tej kwestii, jak też *Koncepcja CPK*, niebędąca dokumentem strategicznym, wskazywała, że jednym z fundamentalnych warunków związanych z budową CPK było podjęcie decyzji o przeniesieniu ruchu cywilnego z Lotniska Chopina do CPK, co spowoduje likwidację lotniska cywilnego. Minister zaznaczył, że taka decyzja nie zapadła, a rozbieżności w tej kwestii pomiędzy Ministrem Infrastruktury a Pełnomocnikiem, zostały w dniu 10 lutego 2023 r. przekazane do rozstrzygnięcia przez Stały Komitet Rady Ministrów. W dniu 9 maja 2023 r. Pełnomocnik poinformował Prezesa Rady Ministrów, na podstawie art. 23 ust. 2 ustawy o CPK, o zagrożeniu realizacji zadania dotyczącego komponentu lotniskowego – braku zatwierdzenia *Planu Generalnego* Lotniska Port Solidarność na lata 2022-2060 w zakresie zgodności z polityką transportową kraju. Pismem z dnia 30 maja 2023 r. Pełnomocnik poinformował Ministra Infrastruktury, że w dniu 25 maja 2023 r. odbyło się posiedzenie Stałego Komitetu Rady

⁸⁴ Dz. U. z 2023 r. poz. 2110, ze zm. Dalej: *Prawo lotnicze*.

⁸⁵ Plan generalny, zgodnie z art. 55 ust. 6 *Prawa lotniczego*, określa: 1) obszar objęty planem, z określeniem dopuszczalnych gabarytów obiektów budowlanych i naturalnych; 2) informację dotyczącą planowanego rozwoju ruchu lotniczego (w podziale w szczególności na operacje regularne, czarterowe i lotnictwo ogólne, przewozy pasażerów i towarów); 3) koncepcję zapewniania służb żeglugi powietrznej; 4) koncepcję rozwoju przestrzennego wraz z zagospodarowaniem stref wokół lotniska; 5) informację dotyczącą przepustowości, z uwzględnieniem jej obecnych – w przypadku istniejących lotnisk – i przyszłych parametrów (w podziale na parametry dotyczące w szczególności dróg startowych, dróg kołowania, płyt postojowych, terminali, przestrzeni powietrznej, dróg dojazdowych do lotniska), w odniesieniu do zakładanego rozwoju ruchu i planowanych modernizacji lotniska; 6) informacje ekonomiczno-finansowe dotyczące w szczególności obecnej i planowanej struktury własnościowej, przewidywanych źródeł finansowania inwestycji, obecnej i przewidywanej rentowności i płynności podmiotu, planowanej wysokości opłat lotniskowych i przychodów z ich tytułu, z odniesieniem do całości planowanych przychodów podmiotu; 7) inne sprawy wybrane przez podmiot, o którym mowa w ust. 5.

⁸⁶ Dalej także: Prezesa ULC.

Ministrów, podczas którego został omówiony projekt uchwały w sprawie przyjęcia *Polityki rozwoju lotnictwa cywilnego w Polsce do 2030 r. (z perspektywą do 2040 r.)*. Robocze ustalenia wskazywały, że Komitet rozstrzygnął o uwzględnieniu uwag Pełnomocnika do tego dokumentu – w dokumencie uznano zasadność jednego z głównych założeń *Koncepcji CPK*, jakim jest przeniesienie ruchu komercyjnego z Lotniska Chopina na CPK dla zapewnienia realizacji projektu jak i głównych celów *Polityki rozwoju lotnictwa cywilnego*.

W dniu 7 czerwca 2023 r. *Plan Generalny* na lata 2022–2060 został zatwierdzony przez Ministra Infrastruktury. Prezes ULC w dniu 21 lipca 2023 r. wydał promesę zezwolenia na założenie lotniska użytku publicznego CPK.

(akta kontroli str. 568-578)

Sprawozdania Spółki z realizacji Programu CPK

Zgodnie z ustawą o CPK oraz *Ramowym porozumieniem w sprawie rozliczania środków przekazanych na podstawie Programu Wieloletniego* Spółka w latach 2021–2024 przedstawiła Pełnomocnikowi następujące sprawozdania:

- Raport o postępie realizacji Programu i ryzykach związanych z wdrażaniem Programu – przygotowywany przez Spółkę w cyklu półrocznym zgodnie z art. 24 ustawy o CPK;
- Sprawozdania półroczne i roczne z wydatkowania środków finansowych uzyskanych na podstawie Programu wieloletniego – zgodnie z postanowieniami zawartego ze Spółką w dniu 11 stycznia 2022 r. i późniejszymi aneksami *Ramowego porozumienia w sprawie rozliczania środków przekazanych na podstawie Programu Wieloletniego*.

Ponadto, w latach 2021–2024 na polecenie Pełnomocnika Spółka przygotowywała następujące raporty oraz informacje w celu uszczegółowienia obowiązków sprawozdawczych z realizacji *Programu CPK*:

- Raporty MonAliZa⁸⁷ w ramach Rady monitorowania portfela projektów strategicznych – obowiązek raportowania ustał w związku z Zarządzeniem nr 15 Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 lutego 2024 r.⁸⁸ (informacja miesięczna);
- Informacje dotyczące stanu realizacji budowy Centralnego Portu Komunikacyjnego do monitoringu strategicznego Strategii Zrównoważonego Rozwoju Transportu do 2030 r. (informacje kwartalne);
- Stan realizacji projektów strategicznych i flagowych w ramach poszczególnych celów szczegółowych Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju (informacje kwartalne i podsumowania roczne).

(akta kontroli str. 517-567, 815-886, 938-991, 1116-1117, 1126-1128)

Nadzór nad PPL

⁸⁷ Monitoring – Analiza – Zarządzanie - narzędzie informatyczne, które ma na celu: zwiększenie efektywności zarządzania przedsięwzięciami; bieżące monitorowania i analizę przedsięwzięć oraz stanowi bazę aktualnych informacji, wspierającą podejmowanie kluczowych decyzji.

⁸⁸ Zarządzenie w sprawie zniesienia Rady monitorowania portfela projektów strategicznych (M.P. 2024 poz. 169).

Do dnia 16 lipca 2022 r. nadzór nad przedsiębiorstwem państwowym *Porty Lotnicze* był wykonywany przez ministra właściwego do spraw transportu, na podstawie przepisów *ustawy z dnia 15 września 2017 r. o przedsiębiorstwie państwowym „Porty Lotnicze”*⁸⁹. Komórką organizacyjną odpowiedzialną za realizację i koordynację działań związanych z nadzorem nad PPL był Departament Lotnictwa.

Czynności składające się na proces nadzoru sprawowanego przez ministra właściwego do spraw transportu nad ppPL wynikały z Zarządzenia nr 8 Ministra Infrastruktury z dnia 26 lipca 2018 r. *w sprawie szczegółowego trybu nadzoru nad przedsiębiorstwem państwowym „Porty Lotnicze”*⁹⁰. Zarządzenie to zostało uchylone Zarządzeniem nr 16 Ministra Infrastruktury z dnia 4 sierpnia 2022 r.⁹¹

W dniu 16 lipca 2022 r. weszła w życie ustawa z dnia 12 maja 2022 r. *o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw*, na podstawie której Pełnomocnik Rządu ds. CPK objął samodzielny nadzór nad działalnością przedsiębiorstwa państwowego *Porty Lotnicze* – od dnia 1 kwietnia 2023 r. spółki Polskie Porty Lotnicze S.A.

Ustawa o CPK w art. 128a ust. 1 i 2 stanowi, że minister właściwy do spraw finansów publicznych, na wniosek Pełnomocnika Rządu ds. Centralnego Portu Komunikacyjnego, może przekazać Spółce Celowej – CPK sp. z o.o. skarbowe papiery wartościowe, w terminach i kwotach określonych w *Programie CPK*, z przeznaczeniem na podwyższenie kapitału zakładowego Spółki Celowej – CPK sp. z o.o., które zostaną objęte przez SP. Ustawa o *usprawnieniu procesu inwestycyjnego CPK* w art. 12 stanowi, że Pełnomocnik ds. CPK w terminie sześciu miesięcy od przekształcenia przedsiębiorstwa państwowego *Porty Lotnicze* w jednoosobową spółkę akcyjną Skarbu Państwa pod nazwą Polskie Porty Lotnicze S.A., wniesie akcje PPL na podwyższenie kapitału zakładowego CPK sp. z o.o.

Przekształcenie przedsiębiorstwa państwowego *Porty Lotnicze* w jednoosobową spółkę akcyjną Skarbu Państwa Polskie Porty Lotnicze S.A. nastąpiło w dniu 15 marca 2023 r.

Nadzwyczajne Zgromadzenie Wspólników CPK sp. z o.o. w dniu 14 września 2023 r.⁹² podjęło uchwałę w sprawie podwyższenia kapitału zakładowego CPK sp. z o.o. z kwoty 1 277 500,0 tys. zł do kwoty 11 469 207,5 tys. zł, tj. o kwotę 10 191 707,5 tys. zł, poprzez utworzenie 20 383 415 nowych udziałów o wartości nominalnej 500,00 zł każdy, które miały zostać objęte przez SP i pokryte poprzez wniesienie do Spółki wkładu niepieniężnego o łącznej wartości 10 191 707,5 tys. zł w postaci:

- 548 850 obligacji skarbowych o nazwie skróconej OP1025, emitowanych przez Ministra Finansów o wartości nominalnej 548 850,0 tys. zł, których wartość według wyceny na dzień 13 września 2023 r. wynosiła 495 990,0 tys. zł,

⁸⁹ Dz. U. z 2017 r. poz. 1902.

⁹⁰ Dz. Urz. Min. Inf. poz. 25.

⁹¹ Weszło w życie z dniem 5 sierpnia 2022 r. z mocą od dnia 16 lipca 2022 r.

⁹² Akt notarialny Repetytorium A Nr 1260/2023 z dnia 14 września 2023 r.

- 1 280 650 obligacji skarbowych o nazwie skróconej OP0728, emitowanych przez Ministra Finansów o wartości nominalnej 1 280 650,0 tys. zł, których wartość według wyceny na dzień 13 września 2023 r. wynosiła 1 418 179,0 tys. zł,
- 1 097 700 obligacji skarbowych o nazwie skróconej OP1128, emitowanych przez Ministra Finansów o wartości nominalnej 1 079 700,0 tys. zł, których wartość według wyceny na dzień 13 września 2023 r. wynosiła 1 075 032,0 tys. zł,
- 731 800 obligacji skarbowych o nazwie skróconej OP1033, emitowanych przez Ministra Finansów o wartości nominalnej 731 800,0 tys. zł, których wartość według wyceny na dzień 13 września 2023 r. wynosiła 789 714,5 tys. zł,
- akcji imiennych serii A o numerach od 1 do 34 908 995 spółki PPL, o wartości nominalnej jednej akcji 100,00 zł i ich łącznej wartości nominalnej 3 490 899,5 tys. zł, których wartość według wyceny na dzień 7 czerwca 2023 r. wynosiła 6 412 792,0 tys. zł.

W tym samym dniu Pełnomocnik działając w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa⁹³:

- objął nowe udziały w podwyższonym kapitale zakładowym CPK sp. z o.o.,
- nowe udziały w podwyższonym kapitale zakładowym CPK sp. z o.o. pokrył wkładem niepieniężnym o wartości 10 191 707,5 tys. zł w sposób określony w uchwale o podwyższeniu kapitału zakładowego CPK sp. z o.o. z dnia 14 września 2023 r.,
- przeniósł na CPK sp. z o.o., jako wkład niepieniężny akcje serii A o numerach od 1 do 34 908 995 spółki PPL.

(akta kontroli str. 1099-1103, 1151-1156)

Przed dniem 16 lipca 2022 r. Prezes ppPL realizował zadania określone dla ppPL w *Koncepcji CPK*, przyjętej przez Radę Ministrów w dniu 7 listopada 2017 r. Z kolei za wykonanie wszystkich zadań wskazanych w *Koncepcji CPK* odpowiadał Pełnomocnik.

Prezes ppPL realizował zadania powierzone w trybie art. 23 ustawy *o przedsiębiorstwie państwowym „Porty Lotnicze”* przez ministra właściwego do spraw transportu⁹⁴, tj. zwiększenie przepustowości Lotniska Chopina oraz zapewnienie dla tego portu lotniska komplementarnego.

PpPL opracowało prognozę popytową potwierdzającą bardzo wysoką dynamikę wzrostów ruchu na Lotnisku Chopina (podobnie jak i na innych lotniskach na świecie)⁹⁵ na lata 2018-2030. Prognoza wskazywała na podwojenie liczby obsłużonych pasażerów w 2025 r. (ok. 32 mln) w stosunku do 2017 r. (ok. 16 mln). Maksymalna przepustowość Lotniska Chopina przed przeprowadzeniem inwestycji infrastrukturalnych wynosiła 18-20 mln

⁹³ Oświadczenie o objęciu udziałów i umowa przeniesienia akcji - akt notarialny Repetytorium A Nr 1270/2023 z dnia 14 września 2023 r.

⁹⁴ Do 9 stycznia 2018 r. ministrem właściwym ds. transportu był Minister Infrastruktury i Budownictwa, a od tej daty - Minister Infrastruktury; dalej używana będzie wspólna nazwa: Minister Infrastruktury. Minister właściwy ds. transportu do dnia 9 stycznia 2018 r. kierował Ministerstwem Infrastruktury i Budownictwa, a od tej daty - Ministerstwem Infrastruktury.

⁹⁵ Analizy sprzed epidemii COVID-19.

pasażerów⁹⁶, a w wyniku zaplanowanych inwestycji miała wzrosnąć do wysokości 26-28 mln⁹⁷.

PpPL, aby sprostać założeniom *Koncepcji CPK*⁹⁸ miało realizować od 2018 r. inwestycje zwiększające przepustowość Lotniska Chopina oraz zapewniające możliwości przesiadkowe w tym porcie dla jak największej liczby pasażerów.

Dopasowanie funkcjonalności Lotniska Chopina w zakresie wskazanym w *Koncepcji CPK* było jednym z kluczowych założeń *Kompleksowej analizy przepustowości Lotniska im. Fryderyka Chopina w Warszawie wraz z Planem Rozwoju oraz harmonogramem realizacji inwestycji infrastrukturalnych*⁹⁹, wykonane na zlecenie ppPL przez firmę doradczą na przełomie 2017 i 2018 r.¹⁰⁰ przy współudziale powołanego w ppPL Zespołu zadaniowego ds. rozbudowy Lotniska Chopina. Celem analiz było określenie zakresu inwestycji infrastrukturalnych prowadzących do uzyskania maksymalnych parametrów przepustowości tego lotniska, którą można uzyskać na terenie portu bez ingerencji w okoliczne budynki i drogi.

We wstępnej fazie projektu wskazano, że głównym *wąskim gardłem* systemu przepustowości Lotniska Chopina był układ dróg startowych i dróg kołowania. W związku z powyższym analizy i konsultacje (np. z PAŻP, która odpowiada za bezpieczeństwo wykonywanych operacji) rozpoczęto od określenia koniecznych inwestycji przede wszystkim w system dróg kołowania i płyt postojowych, które umożliwiłyby zwiększenie ich przepustowości. Ustalono, że przeprowadzenie czterech inwestycji w zakresie dróg startowych, w trzecim sezonie letnim po ich zakończeniu umożliwi wzrost limitu przepustowości z 42 do 50 operacji w godzinie szczytowej oraz z 610 do 800 operacji na dobę. Obie te wartości stały się wyznacznikiem poziomu przepustowości dla pozostałych obszarów funkcjonowania lotniska.

W celu opracowania szczegółowych rekomendacji inwestycyjnych przeprowadzono analizę obowiązującej prognozy rozwoju ruchu lotniczego, a następnie opracowano szereg wariantów/modeli tego rozwoju w perspektywie lat 2017–2043.

Na drugim etapie *Kompleksowej analizy przepustowości Lotniska Chopina* doradca przedstawił wypracowaną przy udziale PPL koncepcję rozwoju tego lotniska we wszystkich kluczowych obszarach oraz harmonogram inwestycji wraz z informacją na temat ich wpływu na przepustowość.

PpPL nie zapewniło dostosowania działalności portów lotniczych w województwie mazowieckim, tj. Lotniska Chopina oraz nabytego w 2018 r. Lotniska w Radomiu, stosownie do uwarunkowań wynikających z *Koncepcji CPK*. PpPL założyło, zgodnie z postanowieniami *Koncepcji CPK*, że w związku z brakiem

⁹⁶ Przed epidemią COVID-19 zakładano że maksymalna wartość przepustowości zostanie osiągnięta w 2020 r.

⁹⁷ Przed epidemią COVID-19 prognozowano, że maksymalny próg przepustowości po inwestycjach zostanie przekroczony w 2025 r.

⁹⁸ PpPL wskazywało także na założenia *Strategii P.P. Porty Lotnicze 2014-2024*, według której długoterminową strategią Lotniska Chopina było zdobycie wiodącej pozycji w Europie Środkowo-Wschodniej jako lotniska opierającego swój rozwój na ruchu przesiadkowym (hub) oraz zapewnienie odpowiedniej przepustowości lotniczej dla centralnej Polski, przy zachowaniu norm środowiskowych.

⁹⁹ Dalej: *Kompleksowa analiza przepustowości Lotniska Chopina*.

¹⁰⁰ Umowa z dnia 26 maja 2017 r.

dalszej możliwości rozbudowy Lotniska Chopina - po planowanym zakończeniu w 2022 r. rozpoczętych już inwestycji oraz z uwagi na ograniczenia środowiskowe - niesieciowy ruch lotniczy niebędący bezpośrednim składnikiem rozwoju portu węzłowego powinien zostać przeniesiony do portu komplementarnego.

PpPL przy wyborze komplementarnego lotniska wykorzystało rekomendacje firmy doradczej przedstawione w dokumencie *Analizy strategiczne możliwości rozwojowych wybranych portów lotniczych w kontekście uruchomienia CPK - Wskazanie komplementarnego lotniska na obszarze Mazowsza* z kwietnia 2018 r.

Na podstawie przeprowadzonej analizy wyłoniono ostatecznie dwie lokalizacje: Lotnisko Modlin oraz Lotnisko Radom. Następnie założono, że przepustowość roczna terminala powinna wynosić co najmniej 3 mln pasażerów¹⁰¹. Przyjęto, że wydatki na dostosowanie obu lotnisk do funkcji lotniska komplementarnego trzeba ponieść do 2028 r., aby umożliwić obsłużenie ruchu lotniczego wynikającego ze scenariuszy do czasu otwarcia Lotniska CPK.

Oszacowane całkowite koszty i czas trwania rozbudowy (wraz z rezerwą 20%) wyniosły dla Lotniska Radom - 462,4 mln zł i czas rozbudowy 20 miesięcy¹⁰², a dla Lotniska Modlin - 1 045,1 mln zł i czas rozbudowy 45 miesięcy¹⁰³.

W październiku 2018 r. ppPL wystąpiło do Ministerstwa Infrastruktury o przeprowadzenie administracyjnego podziału ruchu¹⁰⁴ w województwie mazowieckim. Z założeń, którymi dysponowało ppPL (w momencie składania wniosku) wynikało, że do ruchu lotniczego Lotniska Radom zostanie wydzielone blisko 3,5 miliona pasażerów.

Pod koniec 2020 r. ppPL wystąpiło do Ministerstwa Infrastruktury z propozycją czasowego zawieszenia przedmiotowego procesu do 2022 r. (w celu podjęcia decyzji na temat uruchomienia procedury APR skutkującej wdrożeniem podziału ruchu od 2024 r. lub 2025 r.) w przypadku realizacji scenariusza zbliżonego do wariantu optymistycznego prognozy ruchu lotniczego dla Lotniska Chopina.

Ostatecznie, do końca maja 2025 r. procedura APR nie została wdrożona.

(akta kontroli: 1157-1289)

Nadzór nad Grupą Kapitałową CPK

¹⁰¹ Dla zakładanej struktury ruchu składającego się przede wszystkim: z czarterowego ruchu sezonowego o szczytowym natężeniu w miesiącach czerwiec-wrzesień oraz małym udziale ruchu niskokosztowego i tradycyjnego (20%). Przy takich założeniach scenariusza rozwoju ruchu przedstawiono następnie koncepcje rozbudowy niezbędnej infrastruktury dla każdego z obu lotnisk wraz z kosztorysem.

¹⁰² Największe wydatki obejmowały: wydłużenie drogi startowej do docelowej długości 2 800 m, budowa nowego terminala oraz budowa stanowisk postojowych. Krótki czas realizacji rozbudowy tego lotniska miał wynikać z nieograniczonej ruchem lotniczym możliwości prowadzenia inwestycji.

¹⁰³ Na powyższą kwotę składały się przede wszystkim koszty budowy nowej drogi startowej oraz koszty dwukrotnie większej rozbudowy infrastruktury niż w Radomiu, z uwagi na konieczność dopasowania jej nie tylko do ruchu przeniesionego z Lotniska Chopina, ale dodatkowo do jednoczesnej obsługi linii czarterowych i niskokosztowych. Oszacowanie znacznej czasochłonności rozbudowy Lotniska Modlin wynikało z uwzględnienia wzmożonego ruchu lotniczego prowadzonego na tym lotnisku w czasie prowadzenia inwestycji.

¹⁰⁴ Dalej także: APR.

W przyjętej w listopadzie 2023 r. *Strategii Spółki Centralny Port Komunikacyjny na lata 2023–2030*¹⁰⁵ nie ma odniesienia do Grupy Kapitałowej CPK, w tym nie przedstawiono jej struktury oraz zadań przewidzianych do realizacji przez poszczególne spółki wchodzące w jej skład.

W *Strategii Rozwoju CPK z perspektywą do 2040 roku* przyjętej przez Zarząd Spółki w kwietniu 2025 r.¹⁰⁶, [...]

[...]

NIK zwraca także uwagę, że przyjęta w kwietniu 2025 r. przez Zarząd CPK sp. z o.o. *Strategia 2024*, z uwagi na brak wskazania w niej obszarów działalności poszczególnych spółek wchodzących w skład GK CPK oraz ich roli i znaczenia dla realizacji głównego działania CPK sp. z o.o. jakim jest budowa Centralnego Portu Komunikacyjnego, jest dokumentem niepełnym, nie przedstawiającym całościowo strategii rozwoju [...] GK CPK i wymaga działań nadzorczych Pełnomocnika w celu jak najszybszego przyjęcia i zatwierdzenia strategii rozwoju dla całej GK CPK.

(akta kontroli str. 1099-1103, 1151-1156)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Pełnomocnik ds. CPK zawarł w dniu 11 kwietnia 2022 r. *Porozumienie* z CPK sp. z o.o. i GDDKiA w sprawie finansowania prac przygotowawczych przedsięwzięcia oraz stosowania zasad zarządzania, w którym uregulowania zawarte w § 2 ust. 1 i § 3 ust. 2 zostały sformułowane w sposób niespójny co do warunków i wysokości przekazania środków, co w ocenie NIK było nierzetelnym działaniem Pełnomocnika. W konsekwencji Pełnomocnik przyczynił się do niegospodarnego rozporządzenia przez Spółkę środkami finansowymi. Spółka wypłaciła środki w wysokości 20 mln zł, tj. w kwocie wyższej od potrzeb wynikających z realizacji zadań przez GDDKiA.

Pełnomocnik ds. CPK na podstawie art. 4 ust. 1 w zw. z art. 16 pkt 2 ustawy o CPK w dniu 8 kwietnia 2022 r. powierzył Spółce¹⁰⁷ realizację zadania polegającego na przekazaniu GDDKiA finansowania na prace przygotowawcze do budowy nowego bezpośredniego połączenia drogowego portu Gdynia z obwodnicą Trójmiasta i siecią dróg krajowych, tzw. *Drogi Czerwonej*. Jednym z warunków realizacji tego powierzenia było zawarcie porozumienia w sprawie finansowania zadania pomiędzy spółką CPK sp. z o.o. a GDDKiA z udziałem Pełnomocnika.

W dniu 11 kwietnia 2022 r. zostało zawarte *Porozumienie* pomiędzy Pełnomocnikiem, członkiem Zarządu CPK sp. z o.o. i p.o. Zastępcy Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad w sprawie finansowania prac przygotowawczych przedsięwzięcia oraz stosowania zasad zarządzania. Zgodnie z § 2 ust. 1 *Porozumienia* Spółka zobowiązała się przekazać na finansowanie

¹⁰⁵ Przyjęta przez Zarząd CPK sp. z o.o. uchwałą nr 473/2023 z dnia 7 listopada 2023 r. i Rady Nadzorczej nr 300/2023 z dnia 8 listopada 2023 r.

¹⁰⁶ Opracowana przez firmę Arthur D. Little sp. z o.o. - przyjęta przez Zarząd CPK sp. z o.o. uchwałą nr 155/2025 z 15 kwietnia 2025 r. i Rady Nadzorcza 098/2025 z dnia 22 kwietnia 2025 r. Dalej: *Strategia 2040*.

¹⁰⁷ Pismo z dnia 8 kwietnia 2022 r., znak: CPK-2.4726.2.2022 pn. Powierzenie zadania.

procesu przygotowawczego (Etap I) środki z PSG CPK w wysokości poniesionych przez GDDKiA kosztów przedsięwzięcia, nie więcej jednak niż 20 000,0 tys. zł, co było niespójne z § 3 ust. 2 i ust. 3 *Porozumienia*, w którym postanowiono, że środki, o których mowa w § 2 ust. 1 zostaną przekazane w kwocie 20 000,0 tys. zł na wydodrębiony rachunek bankowy GDDKiA, w terminie 10 dni po złożeniu przez GDDKiA wniosku zawierającego informacje o zawarciu umowy z wykonawcą dokumentacji projektowej.

Według zeznań byłego Pełnomocnika ds. CPK¹⁰⁸ w kwestii dotyczącej zapisów zawartych w *Porozumieniu*, Pełnomocnik wskazał: *odnosząc się do treści Porozumienia, potraktowałbym to jako zapisy nadmiarowe – tj. § 2 ust. 1 jest zbędny w kontekście treści § 3 ust. 2.*

Z korespondencji elektronicznej pomiędzy przedstawicielami Pełnomocnika, Spółki i GDDKiA wynika, że konsultowany projekt *Porozumienia* zakładał przekazanie przez Spółkę do GDDKiA środków finansowych w kwocie równej wynagrodzeniu brutto wynikającemu z umowy/umów zawartych z wykonawcami dokumentacji z zastrzeżeniem postanowień § 2 ust. 1, tj. nie więcej niż 20 000,0 tys. zł.

W ocenie NIK Pełnomocnik zaakceptował i podpisał się pod postanowieniami *Porozumienia*, które były niespójne. Wyraził zgodę na przekazanie środków w pełnej wysokości, w sytuacji gdy nie zostały poniesione jeszcze żadne koszty z tytułu realizacji przedsięwzięcia. Środki przekazano 1,5 roku przed ich wykorzystaniem, a do końca maja 2025 r. GDDKiA wykorzystwała 10% przekazanych środków, zaś pozostała część została ulokowana na rachunku w BGK¹⁰⁹. Spółka przekazując środki w pełnej wysokości przed ich wykorzystaniem pozbawiła się możliwości czerpania pożytków z tytułu ulokowania tych środków na oprocentowanym rachunku. Jak wynika z ustaleń przedmiotowej kontroli NIK w CPK sp. z o.o., Spółka w wyniku opisanych działań mogła utracić pożytki, w zależności od sposobu ich wyliczenia, w wysokości 1 160,3 tys. zł lub 1 862,4 tys. zł.

(akta kontroli str. 579-609, 1031-1051, 1090-1098)

2. W latach 2021-2023 Pełnomocnik nie podjął działań naprawczych w celu zminimalizowania negatywnych efektów decyzji podjętych w 2019 r. przez Ministra Infrastruktury w zakresie odstąpienia od modernizacji Lotniska Chopina kosztem niegospodarnego rozbudowania Lotniska w Radomiu, co NIK ocenia negatywnie jako brak rzetelności Pełnomocnika w sprawowaniu nadzoru nad realizacją *Programu CPK*.

Było to niezgodne z *Koncepcją CPK*, która zakładała, że zanim cywilny ruch lotniczy zostanie przeniesiony na Lotnisko CPK, konieczne jest zapewnienie maksymalnej dostępnej przepustowości na Lotnisku Chopina. Realizacja tego celu wymagała administracyjnego podziału ruchu na tym lotnisku, jak również realizacji koniecznych inwestycji. Przeniesienie nadmiarowego ruchu lotniczego z Lotniska Chopina miało być realizowane z wykorzystaniem lotniska

¹⁰⁸ Protokół przesłuchania świadka Marcina Horały z dnia 7 maja 2025 r.

¹⁰⁹ GDDKiA jako jednostka sektora finansów publicznych była zobligowana do zdeponowania niewykorzystanych środków na rachunku w BGK.

komplementarnego, na które w 2018 r. wybrano Lotnisko w Radomiu. Założenie o konieczności zapewnienia maksymalnej przepustowości na Lotnisku Chopina było także powtórzone w *Programie CPK na lata 2020-2023* oraz *Programie CPK na lata 2024-2030*. Za podjęcie działań opisanych w *Koncepcji CPK* odpowiada Pełnomocnik.

W wyniku podjętej w 2019 r. decyzji przez Prezesa ppPL, a rekomendowanej przez Ministra Infrastruktury, przedsiębiorstwo odstąpiło od realizacji zaplanowanych i przyjętych do realizacji w planach (rocznym i pięcioletnim) inwestycji na łączną kwotę 939,4 mln zł zmierzających do zwiększenia przepustowości Lotniska Chopina. W latach 2019-2023 ppPL wydatkowała niegospodarnie środki w kwocie 738,4 mln zł na budowę lotniska w Radomiu. Nie przełożyło się to na realizację celów postawionych w *Koncepcji CPK*, tj. przeniesienia ruchu lotniczego na lotnisko komplementarne w celu zwolnienia przepustowości na Lotnisku Chopina. Skutkiem decyzji o budowie Lotniska w Radomiu jest konieczność pokrywania strat, które generuje to lotnisko – w 2023 r. przyniosło stratę w wysokości 29,4 mln zł, a w 2024 r. – 38,1 mln zł.

Według zeznań byłego Pełnomocnika¹¹⁰, bardzo duża rozbudowa Lotniska Chopina jest niemożliwa, wymagałaby wytyczenia nowej ścieżki podejścia na terenach miejskich. W sytuacji, gdy priorytetem było jak najszybsze otwarcie CPK, rozbudowa Lotniska Chopina byłaby niegospodarna. Dalej były Pełnomocnik zeznał, iż Lotnisko w Radomiu miało być zapasowym rozwiązaniem dla zarządzania ruchem pasażerskim w województwie mazowieckim wobec braku przepustowości na Lotnisku Chopina i Lotnisku w Modlinie (w którym PPL ma udział). Według zeznań Pełnomocnika brak wykorzystania przepustowości Lotniska w Radomiu wynika z konsekwencji epidemii COVID-19, w wyniku których tendencja przyrostu pasażerów na LCh została spłaszczona.

NIK nie podziela argumentacji przedstawionej przez byłego Pełnomocnika. Ustalenia kontroli NIK w PPL pozostają w sprzeczności wobec zeznań byłego Pełnomocnika. Brak przeprowadzenia planowanych inwestycji na Lotnisku Chopina skutkuje tym, że na dzień zakończenia czynności kontrolnych, tj. 23 maja 2025 r. Lotnisko Chopina zmagало się z problemem wyczerpania przepustowości przy dynamicznie rosnącym rynku, a także oznaczało utratę istotnych przychodów dla PPL. Ponadto, przy założeniu zrealizowania przez ppPL/PPL zaplanowanych w latach 2019-2023 inwestycji, hipotetycznie utracone przychody PPL w latach 2024-2027 (w tym z opłat lotniskowych i działalności komercyjnej) wyniosłyby, zgodnie z szacunkami PPL, około 523,5 mln zł (bez uwzględnienia zmiany wartości pieniądza w czasie). W ocenie NIK Pełnomocnik powinien skorzystać ze swoich uprawnień właścicielskich i nadzorczych wobec PPL w celu ujęcia w planach inwestycyjnych tej spółki zadań w zakresie zwiększenia przepustowości Lotniska Chopina.

Z kolei przy podejmowaniu decyzji odnośnie Lotniska w Radomiu opierano się na nierealistycznych prognozach ruchu lotniczego dla tego lotniska, prognozując ten ruch wzrostowo na poziomie od 2 mln pasażerów rocznie w 2023 r. do 7 milionów pasażerów rocznie w 2035 r. Z kontroli NIK w PPL

¹¹⁰ Protokół przesłuchania świadka Marcina Horały z dnia 7 maja 2025 r.

wynika, iż maksymalny możliwy do zrealizowania ruch pasażerski na tym lotnisku wynosi ok. 0,5 mln pasażerów rocznie.

(akta kontroli str. 1099-1103, 1151-1156)

OCENA CZĄSTKOWA

NIK ocenia jako działanie nierzetelne zawarcie przez Pełnomocnika *Porozumienia* z CPK sp. z o.o. i GDDKiA w 2022 r., które zawierało niespójne regulacje co do warunków i wysokości środków do przekazania GDDKiA przez Spółkę. Pełnomocnik przyczynił się do niegospodarnego rozporządzania przez Spółkę środkami w wysokości 20 mln zł, które GDDKiA po 1,5 roku od ich otrzymania wykorzystała w wysokości ok. 2 mln zł (10%). NIK ocenia negatywnie brak podjęcia przez Pełnomocnika działań w celu zminimalizowania negatywnych konsekwencji decyzji podjętych przez Ministra Infrastruktury w 2019 r. o zaniechaniu inwestycji w zwiększenie przepustowości Lotniska Chopina, co było niezgodne z *Koncepcją CPK*. Dopiero *Program CPK na lata 2024-2032* zakłada zapewnienie maksymalnej przepustowości na Lotnisku Chopina przed oddaniem do użytkowania Lotniska CPK, co jest warunkiem niezbędnym dla osiągnięcia rentowności działalności prowadzonej na Lotnisku CPK.

IV. Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o *NIK*, przedstawia następujące wnioski:

Wnioski

1. Dokonanie przeglądu procedur nadzoru nad *Programem CPK* oraz rozważenie wprowadzenia zmian skutkujących wzmocnieniem nadzoru Pełnomocnika w celu terminowej i zgodnej z założeniami realizacji zadań wskazanych w *Programie CPK*.
2. Rozważenie próby renegotjowania postanowień *Porozumienia* w sprawie finansowania tzw. *Drogi Czerwonej* w celu pełnego zabezpieczenia interesów CPK sp. z o.o.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne sporządzono w postaci elektronicznej z użyciem kwalifikowanych podpisów elektronicznych.

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o *NIK* kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Dyrektora Departamentu Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o *NIK*, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o *NIK* należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od dnia otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, dnia 26 czerwca 2025 r.

Kontrolerzy

Wojciech Żukowski

Główny specjalista kontroli
państwowej

/podpisano elektronicznie/

Anna Pruszkowska

Główny specjalista kontroli
państwowej

/podpisano elektronicznie/

Najwyższa Izba Kontroli

Departament Gospodarki,
Skarbu Państwa i Prywatyzacji

Dyrektor

Jakub Niemczyk

/podpisano elektronicznie/