



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Gospodarki,
Skarbu Państwa i Prywatyzacji

KGP.410.6.3.2024

Łukasz Chaberski
Prezes Zarządu
Polskie Porty Lotnicze Spółka
Akcyjna

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	Polskie Porty Lotnicze Spółka Akcyjna ¹ , ul. Żwirki i Wigury 1, 00-906 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Łukasz Chaberski, Prezes Zarządu, od 1 kwietnia 2025 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: – Marcin Danił - Członek Zarządu, p.o. Prezesa Zarządu, od 22 lutego 2025 r. do 31 marca 2025 r. – Andrzej Ilków - Prezes Zarządu, od 19 marca 2024 r. do 21 lutego 2025 r. – Łukasz Chaberski, Przewodniczący Rady Nadzorczej, oddelegowany do pełnienia obowiązków Prezesa Zarządu, od 1 marca 2024 r. do 18 marca 2024 r. – Stanisław Wojtera, Prezes Zarządu, od 21 października 2020 r. do 29 lutego 2024 r. – Mariusz Szpikowski - Naczelny Dyrektor, od 15 stycznia 2016 r., następnie Prezes Zarządu, od 24 listopada 2017 do 21 października 2020 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Dostosowanie strategii działalności PPL SA do uwarunkowań wynikających z planowanego uruchomienia CPK. 2. Działania PPL SA w ramach realizacji Programu CPK.
Okres objęty kontrolą	Lata 2021-2024 z wykorzystaniem dowodów sporządzonych sprzed i po tym okresie, o ile miały wpływ na ocenę kontrolowanej działalności.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Kontrolerzy	Anna Pruszkowska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KGP/16/2025 z 28 stycznia 2025 r. Agnieszka Siwczyk, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KGP/17/2025 z 28 stycznia 2025 r. Wojciech Żukowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KGP/18/2025 z 28 stycznia 2025 r. Piotr Piątkiewicz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KGP/22/2025 z 26 lutego 2025 r. Łukasz Urbanowicz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KGP/26/2025 z 7 kwietnia 2025 r. Joanna Zuba, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KGP/29/2025 z 7 kwietnia 2025 r.

(akta kontroli str. 1-12, 347-349)

¹ Dalej: PPL, Spółka lub przedsiębiorstwo.

² Dz. U. z 2022 r. poz. 623. Dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

NIK negatywnie ocenia działalność w latach 2019-2023 przedsiębiorstwa państwowego Porty Lotnicze, a następnie spółki Polskie Porty Lotnicze S.A.

PPL nieprawidłowo realizowała nałożone na nią zadania związane z wdrażaniem *Koncepcji przygotowania i realizacji inwestycji Port Solidarność - Centralny Port Komunikacyjny dla Rzeczypospolitej Polskiej*⁴. Zgodnie z *Koncepcją CPK* - zanim cywilny ruch lotniczy zostanie przeniesiony na Centralny Port Komunikacyjny⁵, konieczne jest zapewnienie maksymalnej dostępnej przepustowości na Lotnisku im. Fryderyka Chopina w Warszawie⁶. Realizacja tego celu wymagała administracyjnego podziału ruchu na tym lotnisku, jak również koniecznych inwestycji poczynionych przez PPL, co z kolei przekładało się na realizację wieloletnich programów⁷ realizacji CPK, w których kluczową inwestycją była budowa Lotniska CPK (portu lotniczego typu hub przesiadkowy) wraz z terminalem pasażerskim zdolnym do obsługi całości ruchu pasażerskiego przenoszonego z Lotniska Chopina, umożliwiającymi na pierwszym etapie inwestycji osiągnięcie przepustowości rocznej co najmniej od 34 do 40 milionów pasażerów rocznie (MPPA)⁸ - w zależności od przyjętego programu inwestycyjnego.

NIK ocenia negatywnie wydatkowanie środków przez PPL w kwocie 738 424,2 tys. zł na budowę lotniska w Radomiu bez uzasadnienia ekonomicznego, w oparciu o nierealne i teoretyczne założenia⁹. W ocenie NIK niegospodarne były decyzje dotyczące: bezpodstawnego odstąpienia od modernizacji Lotniska Chopina w Warszawie oraz braku zgody byłych Prezesów PPL na inwestycje w rozwój lotniska Warszawa Modlin¹⁰ w latach 2019- 2023. Decyzje te skutkowały brakiem zwiększenia przepustowości tych lotnisk, a w konsekwencji utraconymi przychodami w 2024 r. w łącznej kwocie 210,5 mln zł oraz mogą skutkować utraconymi przychodami w latach 2025–2027 w łącznej kwocie [...] ¹¹.

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ Dokument rządowy wprowadzony uchwałą nr 173/2017 Rady Ministrów z dnia 7 listopada 2017 r. w sprawie przyjęcia *Koncepcji przygotowania i realizacji inwestycji Port Solidarność - Centralny Port Komunikacyjny dla Rzeczypospolitej Polskiej*. Dalej: *Koncepcja CPK*.

⁵ Dalej: CPK.

⁶ Dalej także: Lotnisko Chopina lub LCh.

⁷ *Programu inwestycyjnego Centralny Port Komunikacyjny. Etap I. 2020-2023* - przyjęty uchwałą nr 156 Rady Ministrów z dnia 28 października 2020 r. (M.P. poz. 1050); *Program inwestycyjny Centralny Port Komunikacyjny. Etap II. 2024-2030* przyjęty uchwałą nr 201 Rady Ministrów z dnia 24 października 2023 r. (M.P. poz. 1258.), *Program inwestycyjny Centralny Port Komunikacyjny. Etap II. 2024-2032* (M.P. z 2025 r. poz. 29).

⁸ MPPA (z ang. *milion passengers per annum*).

⁹ W *Analizie ekonomiczno-finansowej inwestycji w Port Lotniczy Radom* przyjęto bardzo optymistyczne prognozy ruchu lotniczego, oparte o nierealne założenia, natomiast w *Analizie strategicznej możliwości rozwojowych wybranych portów lotniczych w kontekście uruchomienia CPK - Wskazanie komplementarnego lotniska na obszarze Mazowsza* nie uwzględniono m.in. niezbędnej infrastruktury do wybudowania, bliskiego sąsiedztwa osiedla mieszkaniowego, intensywności operowania wojska.

¹⁰ Dalej także: lotnisko w Modlinie.

¹¹ MPL wyliczyła utracone przychody w 2024 r. na kwotę 83,6 mln zł, a w latach 2025-2027 dokonała estymacji utraconych przychodów na łączną kwotę [...], natomiast PPL wyliczyła utracone

NIK ocenia jako celowe i zasadne podjęcie przez Zarząd PPL w latach 2024–2025 (do końca maja) działań w zakresie opracowania planów inwestycyjnych ukierunkowanych na modernizację Lotniska Chopina w celu zwiększenia jego przepustowości.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Negatywna ocena NIK dotyczy podjęcia przez byłego Prezesa PPL decyzji o zaniechaniu zaplanowanych i zatwierdzonych na początku 2019 r. przez Ministra Infrastruktury¹² inwestycji w zwiększenie przepustowości portu lotniczego Warszawa Chopin.

Było to niezgodne z *Koncepcją CPK* zakładającą m.in. zapewnienie maksymalnej dostępnej przepustowości na Lotnisku Chopina, a wygenerowany w ten sposób ruch pasażerski miał zostać automatycznie przeniesiony na budowany CPK. Inwestycje te miały m.in. zwiększyć możliwość obsługi pasażerów w ciągu jednej godziny z 3 tysięcy osób do 5,6 tysięcy, a dzienną liczbę operacji lotniczych z 480 do 800.

Brak przeprowadzenia planowanych inwestycji na Lotnisku Chopina skutkuje tym, że według stanu na koniec maja 2025 r. Lotnisko Chopina zmaga się z problemem wyczerpania przepustowości przy dynamicznie rosnącym rynku, a także oznacza utratę istotnych przychodów dla PPL.

Przy założeniu zrealizowania przez 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 [...] (bez uwzględnienia zmiany wartości pieniądza w czasie). Rezygnacja w 2019 r. z realizacji tych inwestycji spowodowała poniesienie także kosztów związanych z rozpoczętymi i wstrzymanymi inwestycjami (m.in. odstąpienia od podpisanych umów z wykonawcami), które to koszty wyniosły 4 608,6 tys. zł.

Z ustaleń kontroli wynika, że zaniechanie przez byłego Prezesa PPL w 2019 r. zaplanowanych inwestycji w zwiększenie przepustowości Lotniska Chopina w Warszawie nastąpiło w wyniku rekomendacji Ministra Infrastruktury dotyczącej odstąpienia od tych inwestycji, co w ocenie byłego Prezesa PPL było próbą wymuszenia zaprzestania inwestycji na tym lotnisku. Wstrzymanie inwestycji znacząco ograniczyło możliwości przyjmowania powiększającego się co rok ruchu pasażerskiego i było to niezgodne z przyjętą w 2017 r. *Koncepcją CPK* zakładającą zapewnienie maksymalnej dostępnej przepustowości na lotnisku Chopina.

przychody w 2024 r. na kwotę [...], a hipotetycznie utracone przychody w latach 2025–2027 oszacowała na kwotę [...]. 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 PPL 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.

¹² Decyzje w tym zakresie zostały podjęte z upoważnienia Ministra Infrastruktury przez Mikołaja Wilda, Sekretarza Stanu w Ministerstwie Infrastruktury. Dalej w niniejszym *wystąpieniu pokontrolnym*, jeżeli nie wskazano inaczej: Minister Infrastruktury.

W ocenie NIK kolejną istotną negatywną konsekwencją rezygnacji z rozbudowy Lotniska Chopina w zakresie maksymalnego zwiększenia jego przepustowości jest brak możliwości rozwoju ruchu hubowego¹³ na lotnisku Chopina do czasu uruchomienia CPK. Będzie to skutkowało dużo mniejszą skalą ruchu hubowego na CPK w momencie jego uruchomienia wynikającą z braku budowy masy krytycznej tego ruchu na Lotnisku Chopina. Może to oznaczać również marginalizację narodowego przewoźnika, tj. Polskich Linii Lotniczych LOT S.A.¹⁴, wobec rosnącej dynamicznie konkurencji przewoźników sieciowych rozwijających się w swoich hubach, jako przewoźnika sieciowego i zaprzepaszczenie szans CPK na zostanie liczącym się hubem w regionie.

NIK negatywnie ocenie podjęcie przez byłego Prezesa PPL decyzji o realizacji inwestycji w port lotniczy Warszawa Radom, która skutkowało niegospodarnym wydatkowaniem środków w łącznej kwocie 738 424,2 tys. zł. Przy podejmowaniu tej decyzji opierano się na nierealistycznych, skrajnie optymistycznych prognozach ruchu lotniczego dla lotniska w Radomiu prognozując ten ruch wzrostowo na poziomie od 2 MPPA w 2023 r. do 7 MPPA w 2035 r., przy czym, co wynika z ustaleń kontroli, maksymalny możliwy do zrealizowania ruch pasażerski na tym lotnisku wynosi ok. 0,5 MPPA. Zanegowano przy tym istotne czynniki ryzyka, w tym pominięto kwestię użytkowania lotniska przez wojsko, co w istotny sposób ograniczało rozwinięcie ruchu pasażerskiego. Ponadto błędnie przyjęto możliwość wprowadzenia administracyjnego podziału ruchu lotniczego¹⁵ dla lotniska w Radomiu, które to założenia nie mogło się ziścić, w związku z brakiem możliwości spełnienia przez lotnisko w Radomiu wymogów określonych w Rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) Nr 1008/2008 z dnia 24 września 2008 r. *w sprawie wspólnych zasad wykonywania przewozów lotniczych na terenie Wspólnoty*¹⁶.

NIK negatywnie ocenia również podjęcie decyzji o zaniechaniu, a następnie wstrzymywaniu przez kolejnych byłych Prezesów PPL planowanych na lata 2018– 2023 inwestycji w zwiększenie przepustowości portu lotniczego Warszawa Modlin¹⁷. Decyzje te skutkowały w 2024 r. utraceniem przychodów w kwocie 83,6 mln zł, a w latach 2025–2027 mogą skutkować utraconymi przychodami w łącznej kwocie [...]. Zakładane inwestycje w Porcie Lotniczym w Modlinie, w łącznej kwocie 393 mln zł, miały na celu zwiększenie przepustowości tego lotniska zarówno w obszarze pasażerskim (terminal), jak i w obszarze pola ruchu naziemnego, co miało umożliwić zwiększenie operacji lotniczych do poziomu 23,3 tysięcy i wzrost liczby pasażerów do około 7 MPPA.

Wstrzymywanie przez byłych Prezesów PPL zaplanowanych i zatwierdzonych przez Zarząd MPL inwestycji w zwiększenie przepustowości portu lotniczego Warszawa Modlin było bezzasadne i miało na celu, w ocenie NIK, doprowadzenie

¹³ Ruch hubowy czyli ruch węzłowy na lotnisku to model organizacji transportu lotniczego, w którym dane lotnisko pełni rolę centralnego węzła przesiadkowego (hubu).

¹⁴ Dalej: PLL LOT.

¹⁵ Dalej: APR.

¹⁶ Dz.U.UE.L.2008.293.3

¹⁷ Port jest zarządzany przez spółkę Mazowiecki Port Lotniczy Warszawa Modlin sp. z o.o. Dalej również: MPL.

do zamknięcia tego portu oraz było próbą wpłynięcia na przewoźników, aby przenieśli połączenia na lotnisko w Radomiu.

Brak przeprowadzenia tych inwestycji, wobec sprzeciwu byłych Prezesów PPL, skutkuje tym, że obecnie lotnisko w Modlinie znajduje się w trudnej sytuacji finansowej (skumulowana strata z lat ubiegłych wynosi 168,4 mln zł), a także może oznaczać utratę istotnych przychodów dla MPL w latach 2024–2027, w tym z opłat lotniskowych i działalności komercyjnej, które w wyniku dokonanych szacunków¹⁸ wyniosłyby około 310 mln zł. W ocenie NIK rozbudowana infrastruktura (terminal, pasy, drogi kołowania i postojowe) wpływa niewątpliwie na podniesienie jakości obsługi operatorów lotniczych i pasażerskich. Spółka MPL byłaby też w dużo korzystniejszej sytuacji w zakresie negocjacji z przewoźnikami wysokości pobieranych przez nich opłat.

NIK zwraca uwagę, że Zarząd PPL w latach 2024-2025 podjął działania w zakresie modernizacji Lotniska Chopina i przygotował zakres niezbędnych prac mających na celu zwiększenie jego przepustowości (zakładane nakłady inwestycyjne na lata 2025–2029 mają łącznie wynieść 939 mln zł), niemniej jednak do końca maja 2025 r. nie pozyskano zgód korporacyjnych wymaganych dla prowadzenia inwestycji w tym obszarze.

Obszar III. Opis ustalonego stanu faktycznego kontrolowanej działalności

Opis stanu faktycznego

Przedsiębiorstwo państwowe „Porty Lotnicze” działało na podstawie ustawy z dnia 15 września 2017 r. o przedsiębiorstwie państwowym „Porty Lotnicze”¹⁹, która została uchylona na mocy art. 54 ust. 1 ustawy z dnia 22 lipca 2022 r. o usprawnieniu procesu inwestycyjnego Centralnego Portu Komunikacyjnego²⁰, a przedsiębiorstwo państwowe Porty Lotnicze przekształcono w jednoosobową spółkę akcyjną Skarbu Państwa działającą pod nazwą Polskie Porty Lotnicze Spółka Akcyjna. W okresie od 1 kwietnia 2023 r. do 14 września 2023 r., PPL funkcjonowało w formie jednoosobowej spółki Skarbu Państwa, natomiast od 15 września 2023 r. w związku z wniesieniem przez Skarb Państwa akcji do Centralnego Portu Komunikacyjnego sp. z o.o.²¹, funkcjonowało jako spółka zależna od CPK sp. z o.o.

Rada Ministrów w *Koncepcji CPK* wskazała, iż jednym z fundamentalnych warunków związanych z budową CPK, było przeniesienie ruchu cywilnego z Lotniska Chopina do CPK. Wiązało się to z koniecznością zapewnienia maksymalnej dostępnej przepustowości na Lotnisku Chopina. Realizacja tego celu zakładała wprowadzenie administracyjnego podziału ruchu na lotnisku, jak również koniecznych inwestycji poczynionych przez PPL. Ponadto dzięki

¹⁸ Szacunków dokonano przy założeniu realizacji zaplanowanych od 2018 roku inwestycji, w tym rozbudowy terminala pasażerskiego oraz pola ruchu naziemnego, przy uwzględnieniu opłat stosowanych w 2024 roku przez MPL.

¹⁹ Dz. U. 2017 r. poz. 1902, z zm. Dalej: ustawa o PPL.

²⁰ Dz. U. z 2022 r. poz. 1846. Dalej: ustawa o usprawnieniu procesu inwestycyjnego CPK.

²¹ Dalej także: CPK sp. z o.o.

przeniesieniu ruchu General Aviation²² oraz LCC²³ do innego portu lotniczego położonego w regionie Mazowsza, LCh miało zwiększyć swoją zdolność do przyjmowania statków powietrznych operujących w ruchu przesiadkowym na trasach długodystansowych.

1. Plany działalności Spółki

Opis stanu faktycznego

PPL prowadziło do 1 kwietnia 2023 r. swoją działalność w oparciu o corocznie aktualizowane plany pięcioletnie oraz szczegółowe plany roczne, które zgodnie z ustawą o PPL podlegały zatwierdzeniu przez ministra właściwego ds. transportu.

Ze względu na przekształcenie PPL w spółkę akcyjną, od 1 kwietnia 2023 r. zrezygnowano z opracowywania planów pięcioletnich, na 2024 r. przygotowano tylko plan roczny. Plany roczne sporządzane były w oparciu o przyjęte założenia makroekonomiczne oraz założenia dotyczące ruchu lotniczego. Plany roczne zawierały plan przychodów i kosztów oraz plan przedsięwzięć inwestycyjnych, który sporządzany był każdorazowo w perspektywie pięcioletniej. W planach przedsięwzięć inwestycyjnych zawierano szczegółowe informacje o planowanych zadaniach inwestycyjnych, w tym o planowanych zakupach składników majątku trwałego, ich szacunkowych kosztach wraz z harmonogramami realizacji poszczególnych zadań.

W planie pięcioletnim dla Lotniska Chopina na lata 2018–2022 założono realizację inwestycji infrastrukturalnych określonych przez PPL we współpracy z firmą doradczą Ove Arup & Partners International Limited sp. z o.o.²⁴ przedstawionych w dokumencie *Kompleksowa analiza przepustowości Lotniska Chopina w Warszawie wraz z Planem Rozwoju oraz harmonogramem realizacji inwestycji infrastrukturalnych*²⁵.

Przy tworzeniu zarówno *Analizy przepustowości dla Lotniska Chopina*, jak i planu przedsięwzięć inwestycyjnych na lata 2018–2022, PPL przyjęło założenie, iż w związku z realizacją rządowej inwestycji budowy CPK, LCh będzie miało obsługiwać ruch lotniczy jedynie przez najbliższe 10 lat i ma za zadanie umożliwić w tym czasie rozwój połączeń, które docelowo zostaną przeniesione na nowe lotnisko. Tym samym w latach 2018–2022 PPL miała etapowo realizować zadania dotyczące zwiększania przepustowości LCh obejmujące rozbudowę terminala pasażerskiego – tzw. strefy *landside* (w tym m.in. systemu obsługi bagażu) oraz części *airside* (w tym m.in. stanowisk postojowych dla statków powietrznych, stanowisk odladzania, powierzchni dla agentów obsługi naziemnej, cargo itp.). Ponadto PPL miało realizować inwestycje, zapewniające bezpieczeństwo obsługi operacji lotniczych i pasażerów oraz wysoki standard świadczonych usług.

W pięcioletnich planach inwestycyjnych zaplanowano na lata:

- 2019–2023 - 1 446 015,36 tys. zł,

²² Ruch lotniczy cywilny, z wyjątkiem komercyjnych przewozów pasażerskich i ładunków oraz lotów wojskowych.

²³ Tanie linie lotnicze (z ang. *Low Cost Carrier*).

²⁴ Dalej: ARUP.

²⁵ Dalej: *Analiza przepustowości dla Lotniska Chopina*. Raport sporządzono w dniu 6 lutego 2018 r.

- 2020-2024 – 357 621,5 tys. zł,
- 2021-2025 – 271 894,24 tys. zł,
- 2022-2026 – 369 472,24 tys. zł,
- 2023-2027 – 715 261,77 tys. zł,
- 2024-2028 – 466 145,05 tys. zł,
- 2025-2029 – 2 224 449,43 tys. zł.

W rocznych planach inwestycyjnych zaplanowano na 2019 r. kwotę 341 721,7 tys. zł, na 2020 r. – 126 261,8 tys. zł, na 2021 r. – 91 501,5 tys. zł, na 2022 r. – 86 819,8 tys. zł, na 2023 r. – 131 180,9 tys. zł, na 2024 r. – 151 599,2 tys. zł.

Wykonanie rocznych planów wyniosło odpowiednio, w:

- 2019 r. – 405 573,9 tys. zł,
- 2020 r. – 125 189,2 tys. zł,
- 2021 r. – 62 329,0 tys. zł,
- 2022 r. – 163 498,7 tys. zł,
- 2023 r. – 71 966,6 tys. zł,
- 2024 r. – 81 999,1 tys. zł.

W latach 2018-2024 PPL zrealizowało 10 inwestycji zaplanowanych w ramach *Przepustowości* oraz trzy zadania dotyczące *Zintegrowanego Systemu Bezpieczeństwa* związane ze zwiększeniem przepustowości²⁶. Nakłady na te inwestycje wyniosły 492 389,6 tys. zł.

W dniu 24 maja 2019 r. Minister Infrastruktury zwrócił się do PPL z rekomendacją powstrzymania się od wszczynania kolejnych postępowań w zakresie prac związanych z rozbudową Lotniska Chopina do czasu przeprowadzenia analiz dotyczących możliwości zwiększenia przepustowości bez ponoszenia znaczących nakładów finansowych. Skutkowało to wstrzymaniem realizacji inwestycji założonych w rocznym planie działalności PPL na 2019 r. oraz planie pięcioletnim na lata 2019-2023. W drodze dalszej korespondencji PPL informowało Ministerstwo o zakresie projektów inwestycyjnych, z których zrezygnowano oraz ustaliło te, których kontynuacja była niezbędna. Tym samym PPL nie prowadziło w 2019 r. swojej działalności w oparciu o te plany działalności, co było naruszeniem art. 9 ust. 1 i 2 ustawy *o PPL*, który nakładał na PPL taki obowiązek. PPL w związku z ograniczaniem planowanych inwestycji nie przeprowadziło formalnych nowelizacji/zmian planów rocznych, poza rokiem 2019, w oparciu o art. 9 ust. 1-4 ustawy *o PPL*. W odpowiedzi na pytanie, dotyczące tej kwestii były Prezes PPL zeznał: *Aby zaktualizować plany trzeba było jednak znać podstawowe założenia do ich opracowania, na co miały wskazać wskazane w piśmie Ministra „analizy”, których zakresu i celu nigdy nie zdefiniowano, co potwierdza korespondencja z Ministerstwem*²⁷.

Nakłady inwestycyjne, które zostały wstrzymane w ramach zadania zwiększania przepustowości w 2019 r. dotyczyły 29 inwestycji, a koszt ich realizacji według

²⁶ Inwestycje wyszczególnione w planach przedsięwzięć inwestycyjnych dla LCh podzielono na trzy kategorie: *Przepustowość*, *Zintegrowany System Bezpieczeństwa* oraz *Pozostałe*. Ponadto osobno kategoryzowano zakupy gotowych składników majątku trwałego oraz budownictwo inwestycyjne.

²⁷ Protokół z przesłuchania świadka z dnia 7 maja 2025 r. - były Prezes PPL Mariusz Szpikowski.

założeń z planu na lata 2019–2023 oszacowano na kwotę 1 027 991,5 tys. zł. PPL na wstrzymane inwestycje poniósł nakłady w wysokości 15 295,8 tys. zł, co wiązało się m.in. z tym, że realizacja niektórych inwestycji rozpoczęła się przed rekomendacją Ministra Infrastruktury o ich zaniechaniu i PPL poniosło już na nie wydatki.

W planach rocznych i pięcioletnich na kolejne okresy PPL sukcesywnie planowało mniejsze nakłady na zadania dotyczące przepustowości. Te zadania, które uwzględniono w planach w ramach kategorii *Przepustowość* i zgodne z koncepcją rozbudowy LCh z 2018 r., wynikały m.in. z koniecznej modernizacji infrastruktury lotniskowej pozwalającej na utrzymanie przepustowości na dotychczasowym poziomie, a także m.in. z konieczności dostosowania infrastruktury lotniskowej do aktualnych norm, zobowiązań certyfikacyjnych i wymogów technicznych²⁸.

W planie rocznym na 2020 r. oraz planie pięcioletnim na lata 2020–2024 w związku ze wstrzymaniem części inwestycji na wniosek Ministra Infrastruktury oraz kryzysem rynku przewozów lotniczych spowodowanym epidemią COVID-19 założono działania optymalizacyjne polegające na ograniczaniu wydatków we wszystkich obszarach poza restrukturyzacją zatrudnienia. Założone prace obejmowały:

- modernizację istniejącej infrastruktury lotniskowej w celu zapewnienia bezpieczeństwa i właściwych parametrów funkcjonowania lotniska pod względem operacyjnym oraz
- kontynuację rozpoczętych w poprzednich okresach rozliczeniowych wybranych projektów inwestycyjnych związanych z przepustowością LCh.

Pięcioletnie plany inwestycyjne na lata 2020–2024 i 2021–2025 oraz plany na rok 2020 i 2021 zostały opracowane przy uwzględnieniu ograniczeń w ruchu lotniskowym związanych z epidemią COVID-19. W zakresie projektów inwestycyjnych związanych ze zwiększeniem przepustowości LCh PPL ograniczyło się wyłącznie do kontynuacji zadań rozpoczętych w poprzednich okresach rozliczeniowych.

W pięcioletnich planach inwestycyjnych na lata 2022–2026, na lata 2023–2027, oraz na lata 2024–2028 zmniejszała się wartość środków przeznaczanych na inwestycje mające na celu zwiększenie przepustowości. Środki finansowe zostały zaplanowane na sfinansowanie elementów mających wpływ na przepustowość w związku z pogarszającym się stanem technicznym infrastruktury lotniskowej oraz adaptacji infrastruktury do nowych zobowiązań certyfikacyjnych LCh, a według założeń przyjętych w planie przedsięwzięć inwestycyjnych doraźne remonty nie były uzasadnione ekonomicznie.

Prognozy ruchu lotniczego dla LCh wskazywały na systematyczne wzrosty ruchu pasażerskiego na polskim rynku lotniczym oraz na wyższe tempo jego wzrostu w porównaniu do rynku europejskiego i światowego. Analizy te wskazywały na konieczność dostosowania infrastruktury LCh w celu zwiększenia jego przepustowości wobec rosnącego ruchu pasażerskiego, stosownie do założeń

²⁸ Pismo Prezesa PPL do Zastępcy Dyrektora Departamentu Lotnictwa z dnia 6 grudnia 2021 r., znak: PPL.T1.TF.173.TFFC.036-25.2021.

Koncepcji CPK, która wskazywała na konieczność rozbudowy LCh i tym samym jego dalszy rozwój.

W lipcu 2024 r. PPL zawarł ze spółką ARUP umowę na przeprowadzenie kompleksowej analizy przepustowości LCh wraz z harmonogramem realizacji inwestycji infrastrukturalnych. Podstawą do prac nad ww. analizą była *Analiza przepustowości dla Lotniska Chopina* z 2018 r. Dokument z 2024 r. miał określać zapotrzebowania na infrastrukturę kluczowych obszarów lotniska w odniesieniu do potencjalnych scenariuszy rozwoju ruchu lotniczego i pasażerskiego na lotnisku.

(akta kontroli str. 1724-1761)

2. Aktualizacja Planu Generalnego Lotniska Chopina

Realizacja inwestycji w portach lotniczych wymagała uwzględnienia ich w planie generalnym lotniska. Zgodnie z art. 55 ust. 10 ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. *Prawo Lotnicze*²⁹ plan taki powinien być aktualizowany w okresach pięcioletnich lub częściej, jeżeli istniejące lub projektowane cechy techniczno-eksploatacyjne lotniska lub warunki ekonomiczne, operacyjne, środowiskowe oraz finansowe wymagają wprowadzenia istotnych zmian w tym planie. Plany generalne i jego aktualizacje, stosownie do art. 55 ust. 8 oraz w związku z ust. 10 ustawy *Prawo lotnicze*, podlegają zatwierdzeniu przez ministra właściwego ds. transportu w zakresie zgodności z polityką transportową kraju.

W dniu 8 maja 2019 r., po procesie wymaganych uzgodnień i konsultacji³⁰, Prezes PPL przedłożył projekt *Planu Generalnego Lotniska Chopina w Warszawie na lata 2021-2040*³¹ do zatwierdzenia przez Ministra Infrastruktury w zakresie zgodności z polityką transportową kraju. Założenie aktualizacji podyktowane było m.in. wysoką dynamiką wzrostu ruchu lotniczego oraz realizacją planów rządowych związanych z uruchomieniem CPK.

Projekt PG LCh zawierał m.in. zapotrzebowanie na infrastrukturę wynikające z prognozy ruchu lotniczego oraz plan zagospodarowania terenu lotniska i jego otoczenia. Przygotowany przez PPL PG LCh zakładał rozbudowę i dostosowanie infrastruktury stwarzającej możliwość rozwoju ruchu lotniczego, którego potencjał miał w przyszłości zostać wykorzystany dla CPK.

W dniu 1 sierpnia 2019 r. Minister Infrastruktury poinformował PPL³² o przyczynach niezatwierdzenia aktualizacji PG LCh uzasadniając swoją decyzję koniecznością wykonania przez PPL analiz optymalizacji i obniżenia nakładów kapitałowych na planowane inwestycje mające na celu zwiększenie przepustowości LCh, w związku z poleceniem³³ Sekretarza Stanu w Ministerstwie Infrastruktury wydanym w trybie art. 23 ustawy o PPL. Według zeznań³⁴ byłego Sekretarza Stanu w Ministerstwie Infrastruktury-celem nałożenia tego zadania

²⁹ Dz. U. z 2023 r. poz. 2110. Dalej: ustawa *Prawo Lotnicze*.

³⁰ Projekt podlega konsultacji kolejno z gminami które objęte są PG, Ministerstwem Obrony Narodowej, Urzędem Lotnictwa Cywilnego, Ministerstwem Rozwoju Regionalnego, zatwierdza go minister właściwy ds. transportu.

³¹ Dalej: PG LCh.

³² Pismo z dnia 1 sierpnia 2019 r., znak: DL-1.470.121.2019.

³³ Pismo z dnia 29 marca 2019 r., znak: DL-1.470.46.2019.

³⁴ Protokół przesłuchania świadka Mikołaja Wilda z dnia 5 maja 2025 r.

na PPL było zachowanie gospodarności przy wydatkowaniu środków publicznych.

W dniu 12 sierpnia 2020 r. PPL ponownie zwróciło się o zatwierdzenie przedłożonego 8 maja 2019 r. PG LCh. Minister Infrastruktury w dniu 23 września 2020 r. odmówił zatwierdzenia planu. Odmowa umotywowana była przyjęciem w PG LCh inwestycji w rozbudowę lotniska, a ich zasadność Sekretarz Stanu w Ministerstwie Infrastruktury kwestionował i wskazywał na to także w swojej wcześniejszej korespondencji z PPL³⁵. Minister Infrastruktury wskazał ponadto, iż PG LCh nie uwzględniał aktualnej sytuacji rynkowej wynikającej z kryzysu rynku przewozów lotniczych spowodowanego epidemią COVID-19.

W dniu 19 października 2020 r. PPL zwróciło się do Sekretarza Stanu w Ministerstwie Infrastruktury o wytyczne dotyczące planowanej polityki rozwoju lotnictwa cywilnego, w tym:

- przekazanie planów co do dalszego funkcjonowania LCh,
- wskazanie segmentu ruchu do pozostawienia na LCh, jeśli taki jest planowany,
- potwierdzenie aktualności terminu operacyjnego uruchomienia CPK,
- udostępnienie prognoz uwzględniających aktualną (epidemiczną) sytuację rynkową, którymi może dysponować np. CPK sp. z o.o.³⁶

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Infrastruktury³⁷ w piśmie z dnia 13 listopada 2020 r. wskazał, iż nie została podjęta jeszcze ostateczna decyzja co do możliwych scenariuszy rozwoju LCh w kontekście powstania CPK.

Od czerwca 2021 r. PPL przystąpiło do prac nad nową aktualizacją PG LCh. Do prac nad PG LCh w PPL powołano zespół zadaniowy oraz zlecono IATA³⁸ aktualizację prognoz ruchu lotniczego, w tym z uwzględnieniem planów dotyczących powstania CPK. Opracowana wewnętrznie dokumentacja została następnie skierowana do konsultacji zgodnie z postanowieniami art. 55 ust. 7-8 *Prawa Lotniczego*. Od 29 października 2021 r. do 20 grudnia 2021 r. trwały konsultacje z 14 gminami objętymi planem. W dniu 20 grudnia 2021 r. PPL skierowało PG LCh do Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego³⁹, który pozytywnie zaopiniował dokument w dniu 22 czerwca 2022 r. Minister Obrony Narodowej uzgodnił PG LCh w dniu 2 sierpnia 2022 r., a Minister Funduszy i Polityki Regionalnej w dniu 29 sierpnia 2022 r.

Nowa aktualizacja PG LCh została przekazana do Ministerstwa Infrastruktury w dniu 7 września 2022 r. celem jej zatwierdzenia. Pismem z dnia 28 listopada 2022 r. Minister Infrastruktury poinformował PPL, iż nie może zatwierdzić PG LCh w związku z brakiem jednoznacznej decyzji o przeniesieniu ruchu cywilnego skutkującego zamknięciem LCh po operacyjnym uruchomieniu CPK.

³⁵ Pismo Sekretarza Stanu w Ministerstwie Infrastruktury z dnia 24 maja 2019 r.

³⁶ Pismo Prezesa PPL z dnia 19 października 2020 r.

³⁷ Pismo z dnia 13 listopada 2020 r.

³⁸ Z ang. *International Air Transport Association* - Międzynarodowe Zrzeszenie Przewoźników Powietrznych to globalna organizacja handlowa skupiająca linie lotnicze.

³⁹ Dalej: ULC.

Po wprowadzeniu w dniu 25 maja 2023 r. przez Stały Komitet Rady Ministrów zmian w zapisach *Polityki rozwoju lotnictwa cywilnego w Polsce do 2030 r. (z perspektywą do 2040 r.)*⁴⁰ dotyczących CPK, PG LCh został zatwierdzony przez Ministra Infrastruktury w dniu 5 lipca 2023 r. W *Polityce rozwoju lotnictwa* uznano zasadność jednego z głównych założeń *Koncepcji CPK*, jaką było przeniesienie ruchu komercyjnego z LCh na CPK dla zapewnienia realizacji projektu, jak i głównych celów *Polityki rozwoju lotnictwa*. W zatwierdzonym PG LCh wskazano, że wzrost liczby obsługiwanych pasażerów oraz ryzyko przekroczenia limitów środowiskowych przed planowanym uruchomieniem CPK może rodzić konieczność rozbudowy infrastruktury lotniskowej. Równocześnie wskazano, że decyzja o rozbudowie powinna uwzględniać możliwy do osiągnięcia, przed przeniesieniem ruchu cywilnego do CPK, stopień zwrotu poniesionych nakładów inwestycyjnych. Wobec powyższego PG LCh zakładał jedynie modernizację istniejącej infrastruktury w perspektywie najbliższych lat oraz wskazywał na niezbędne inwestycje infrastrukturalne w przypadku dwudziestoletniej perspektywy działania lotniska⁴¹.

Termin aktualizacji PG LCh określony w art. 55 ust. 10 ustawy *Prawo lotnicze* upływał z dniem 12 października 2021 r., ponieważ poprzedni plan został zatwierdzony przez Ministra Infrastruktury i Budownictwa w dniu 12 października 2016 r. PPL przedłożył ministrowi właściwemu ds. transportu aktualizację planu 8 maja 2019 r. oraz jego kolejną wersję 7 września 2022 r. Niemniej jednak aktualizacje te nie zostały zatwierdzone przez ministra właściwego ds. transportu do czasu wprowadzenia zmian w dokumencie *Polityka rozwoju lotnictwa* i wprowadzenia w tym dokumencie informacji o wpływie CPK na LCh.

(akta kontroli str. 1724-1761)

3. Odstąpienie od realizacji inwestycji na Lotnisku Chopina

Decyzjami nr 7 i 8 z dnia 25 stycznia 2019 r. Minister Infrastruktury zatwierdził roczny (na 2019 r.) i pięcioletni plan działalności PPL na lata 2019–2023 zakładające m.in. realizację zadań inwestycyjnych na Lotnisku Chopina w Warszawie na kwotę ponad 1 231,6 tys. zł.

W piśmie z dnia 29 stycznia 2019 r. Ministerstwo Infrastruktury rekomendowało pełną realizację planu inwestycyjnego na 2019 rok.

W dniu 29 marca 2019 r. Minister Infrastruktury zlecił Prezesowi PPL zadanie polegające na wykonaniu trzech analiz w zakresie optymalizacji i obniżenia wydatków na rozbudowę i zwiększenie przepustowości infrastruktury terminalowej Lotniska Chopina w Warszawie.

⁴⁰ Dalej: *Polityka rozwoju lotnictwa*.

⁴¹ W PG LCh, przy założeniu dwudziestoletniej perspektywy funkcjonowania lotniska, wskazano na konieczność przebudowy płyty postojowej PPS-5B, budowy nowych stanowisk postojowych statków powietrznych oraz budowy dodatkowych stanowisk odbioru bagażu, budowy dodatkowych wyjść z hali odlotów do samolotu (tzw. gate), budowy dodatkowych stanowisk kontroli dokumentów, rozbudowy sortowni bagażu o dodatkowe zrzutnie bagażowe, oraz budowy stanowisk kontroli bezpieczeństwa dla przejścia transferowego.

Były Prezes PPL zeznał⁴², że: *Przedmiotowe pismo odbieram jako całkowicie pozbawione jakichkolwiek podstaw merytorycznych, świadczących o braku podstawowego rozumienia pojęcia przepustowości lotniska, którego efektem miało być jedynie zatrzymanie inwestycji, świadcząc jednocześnie o niekonsekwencji Pana Ministra.*

W piśmie z dnia 24 maja 2019 r. Minister Infrastruktury zwrócił się do Prezesa PPL o powstrzymanie się przez przedsiębiorstwo od wszczynania wszelkich postępowań w zakresie prac związanych z rozbudową Lotniska Chopina do czasu przeprowadzenia analiz zleconych pismem z dnia 29 marca 2019 r.

W piśmie z dnia 14 czerwca 2019 r., na podstawie przeprowadzonych wewnętrznych analiz, Prezes PPL podzielił projekty inwestycyjne na te, których realizację należy kontynuować (w kwocie 533 131,9 tys. zł) oraz projekty, których realizację wstrzymano na łączną kwotę 935 770,0 tys. zł. W piśmie tym zwrócił się jednocześnie do Ministra Infrastruktury o aprobatę dla powyższych działań, której finalnie nie udzielono.

Wstrzymując zaplanowane inwestycje w zwiększenie przepustowości Prezes PPL nie przeprowadził procedury zmiany planów działalności, zarówno rocznego, jak i pięcioletniego.

Były Prezes PPL zeznał⁴³, że: *Tego podziału dokonał zespół inwestycyjny w PPL w oparciu o proste kryteria tj. inwestycji już rozpoczętych w oparciu o podpisane umowy oraz te na które jeszcze nie było zobowiązań ze strony PPL. Wstrzymanie działań w zakresie zwiększenia przepustowości nastąpiło decyzją Ministra a nie moją. Aby zaktualizować plany trzeba było jednak znać podstawowe założenia do ich opracowania, na co miały wskazać wskazane w piśmie Ministra „analizy”, których zakresu i celu nigdy nie zdefiniowano, co potwierdza korespondencja z Ministerstwem.*

W piśmie z dnia 21 czerwca 2019 r. Minister Infrastruktury za zasadne uznał kontynuację inwestycji związanych ze strefą *airside*.

W odpowiedzi z dnia 2 lipca 2019 r. Prezes PPL wskazał, że realizacja inwestycji związanych ze strefą *airside* spowoduje nieproporcjonalnie rozłożoną przepustowość LCh oraz stworzenie tzw. wąskich gardeł w obsłudze pasażerów w terminalu, a wzrost przepustowości dróg startowych nie wpłynie na wzrost przepustowości w terminalu.

Były Prezes PPL zeznał⁴⁴, że: *Prowadzenie inwestycji w strefie „airside”, które łączą się w wielu aspektach nierozdzielnie z inwestycjami w sferze „landside”, bez prowadzenia inwestycji w sferze „landside” choćby przy powierzchniach styku (np.: liczba stanowisk postojowych a gate) było absolutnie bezcelowe. W mojej ocenie p. Minister Wild nie odniósł się do argumentacji przedstawionej przez PPL, gdyż nie istniały jakiegokolwiek racjonalne merytoryczne argumenty przemawiające za utrzymaniem polecenia wydanego przez Ministra.*

⁴² Protokół przesłuchania świadka z dnia 7 maja 2025 r. - były Prezes PPL Mariusz Szpikowski.

⁴³ Protokół przesłuchania świadka z dnia 7 maja 2025 r. - były Prezes PPL Mariusz Szpikowski.

⁴⁴ *Ibidem*.

W piśmie z dnia 12 lipca 2019 r. Minister Infrastruktury podtrzymał swoje stanowisko, iż za zasadne uznać należy realizację projektów związanych ze strefą *airside*.

Z przytoczonych zeznań byłego Prezesa PPL wynika, że wykonywanie jakichkolwiek inwestycji w przepustowość ma sens tylko wówczas gdyby były wykonywane jako spójna całość działając na zasadzie naczyń połączonych. Wykonywanie części inwestycji nie tylko nie przyniosłoby zakładanego efektu, ale mogłoby być traktowane jako marnotrawstwo wydatkowanych środków. Zeznał⁴⁵ ponadto, że: *Celem przyjętych planów inwestycyjnych było maksymalne zwiększenie przepustowości Lotniska Chopina przy jednoczesnej maksymalizacji udziału ruchu hubowego, zgodnie z koncepcją CPK z 2017 r. Cel ten można było osiągnąć jedynie przez realizację pełnego planu inwestycyjnego, a nie jakiegś jego wybranej części.*

W piśmie z dnia 21 sierpnia 2019 r. Minister Infrastruktury wskazał trzy podmioty⁴⁶, do których powinno być skierowane zapytanie ofertowe tzw. RFI⁴⁷ w związku ze zleceniem przeprowadzenia analiz, przekazanym w piśmie z dnia 29 marca 2019 r.

Z zeznań byłego Prezesa PPL⁴⁸ wynika, że wskazywał on Ministrowi, że podmioty te operują na zupełnie innych rynkach i zupełnie innych uwarunkowaniach, a oczekiwania finansowe tych podmiotów były dalece wygórowane, przekraczające także wartości po jakich PPL mógł uzyskać te usługi na rynku europejskim. Zeznał⁴⁹ ponadto, że: *PPL posiadając profesjonalne analizy ARUPa nie spodziewał się żadnej wartości dodanej z takich analiz, tym bardziej w sytuacji, w której podmioty te zostały wskazane bez żadnego uzasadnienia i oderwania od realiów rynkowych i otoczenia konkurencyjnego. Co najważniejsze Ministerstwo nigdy nie określiło precyzyjnie zakresu i przedmiotu tych analiz.*

PPL otrzymało od dwóch oferentów odpowiedzi w kwestii wyceny przedmiotowych analiz na kwoty odpowiednio: [...] USD i [...] USD.

Były Prezes PPL zeznał⁵⁰, że nie zakupiono usług zleconych przez Ministra Infrastruktury w dniu 29 marca 2019 r. oraz, że Minister pozostawał również głuchy na argumenty konieczności rozbudowy Lotniska Chopina z nastawieniem na maksymalizację ruchu hubowego, co było krytyczne dla sukcesu CPK, jako lotniska hubowego.

Finalnie postępowanie zakupowe na ww. analizy nie doszło do skutku ze względu na wysokość szacunkowych kwot realizacji tego zamówienia (konieczność zastosowania do przedmiotowego zamówienia przepisów ustawy *Prawo zamówień publicznych*). PPL w dniu 19 maja 2020 r. zwróciło

⁴⁵ Protokół przesłuchania świadka z dnia 7 maja 2025 r. - były Prezes PPL Mariusz Szpikowski.

⁴⁶ [...]

⁴⁷ Z ang. *Request for Information* - wniosek lub zapytanie o informacje, który jest używany w różnych kontekstach, w tym w biznesie, aby zebrać informacje na temat potencjalnych dostawców, usług lub produktów. Może służyć również do uzyskania dodatkowych danych dotyczących istniejących ofert.

⁴⁸ Protokół przesłuchania świadka z dnia 7 maja 2025 r. - były Prezes PPL Mariusz Szpikowski.

⁴⁹ *Ibidem*.

⁵⁰ *Ibidem*.

się do Ministerstwa Infrastruktury⁵¹ o anulowanie przedmiotowego zadania. Sekretarz Stanu w Ministerstwie anulował ww. zadanie w dniu 4 czerwca 2020 r.⁵² informując jednocześnie Prezesa PPL, że przez 14 miesięcy nie wykonał dyspozycji Ministra w tym zakresie.

W piśmie z dnia 19 września 2019 r. Prezes PPL ponownie wskazał na konsekwencje wstrzymania projektów inwestycyjnych w strefie *landside*, co uniemożliwiało PPL dotrzymanie parametrów przepustowościowych zakładanych w kompleksowej analizie przeprowadzonej przez firmę ARUP (m.in. finalne zwiększenie liczby obsługiwanych w ciągu godziny pasażerów do 5,6 tys. osób). W piśmie tym Prezes PPL zwracał uwagę na fakt, że każde przesunięcie w czasie realizacji projektów inwestycyjnych spowoduje także, że zakładane przez PPL budżety wstrzymanych inwestycji mogą ulec dalszemu wzrostowi, a dodatkowym skutkiem wstrzymania projektów inwestycyjnych jest ponoszenie przez PPL nieplanowanych wcześniej kosztów na realizację bieżących remontów przeznaczonych uprzednio na realizację wstrzymanych projektów inwestycyjnych.

Były Prezes PPL w odpowiedzi na pytanie, czy próbował uzyskać informacje w zakresie przyczyn braku zgody Ministra Infrastruktury na inwestycje w strefie *landside* zeznał⁵³, że, w jego ocenie, *decyzja miała podłoże nie merytoryczne a ściśle PR-owe: im gorzej na Chopinie, tym większa akceptacja dla CPK-u*.

PPL odstępując w 2019 r. od realizacji projektów inwestycyjnych na łączną kwotę 935 770 tys. zł nie powróciło w latach 2020–2023 do koncepcji rozbudowy lotniska w celu zwiększenia jego przepustowości. Wykonywano jedynie tzw. inwestycje mandatowe (obligatoryjne) ukierunkowane na zapewnienie bieżącej funkcjonalności lotniska, których to w latach 2019–2024 dokonano na łączną kwotę 514 236 tys. zł, co stanowiło zaledwie 35% nakładów planowanych do poniesienia w 2019 r. (1 468 901 tys. zł).

Były Prezes PPL, w odpowiedzi na pytanie dlaczego do dnia 29 lutego 2024 r.⁵⁴ nie podjął żadnych działań w zakresie rozbudowy i modernizacji Lotniska Chopina zeznał⁵⁵, że w jego ocenie, koncepcja firmy ARUP dotycząca Lotniska Chopina była zbyt droga, zbyt skomplikowana i nieadekwatna do ówczesnych prognoz ruchu.

Z wyjaśnień⁵⁶ obecnego członka Zarządu PPL wynikało, że decyzja o wstrzymaniu inwestycji w zwiększenie przepustowości LCh oznaczała wstrzymanie rozwoju portu na kilka lat (w założeniach rozbudowy w przyjętych parametrach koordynacyjnych zakładano 52 operacje/h przy 36 operacji/h obecnie, co pozwoliłoby uzyskiwać przepustowość do 35 MPPA). Z wyjaśnień tych wynika, że stracono możliwość rozwoju portu jak również rozwoju PLL LOT, a zatrzymanie możliwości rozwoju portu miało wpływ na finanse Spółki,

⁵¹ Pismo PPL z dnia 19 maja 2020 r., znak: PPL.T1.T5.130.TL.02.TLLZZ.220.2020.

⁵² Pismo z dnia 4 czerwca 2020 r., znak: DL-1.470.46.20219.

⁵³ Protokół przesłuchania świadka z dnia 7 maja 2025 r. - były Prezes PPL Mariusz Szpikowski

⁵⁴ T.j. dnia odwołania Stanisława Wojtery ze stanowiska Prezesa PPL.

⁵⁵ Protokół przesłuchania świadka z dnia 7 maja 2025 r. - były Prezes PPL Mariusz Szpikowski

⁵⁶ Protokół przyjęcia ustnych wyjaśnień z dnia 19 maja 2025 r. – Członek Zarządu PPL – Marcin Danił.

co rocznie przekłada się na mniej więcej około 170-250 mln zł utraconych przychodów w zależności od przyjętych założeń.

Oszacowania utraconych przez PPL przychodów w kontekście braku realizacji inwestycji zwiększających jego przepustowość dokonano w sekcji „*Stwierdzone nieprawidłowości*”.

(akta kontroli str. 303-314, 317-346, 658-662, 679-917)

W lipcu 2024 r. organy Spółki podjęły decyzję zlecenia aktualizacji analizy ARUP z lutego 2018 r. *Kompleksowa analiza przepustowości lotniska Chopina w Warszawie wraz z planem rozwoju oraz harmonogramem realizacji inwestycji infrastrukturalnych*. W zatwierdzonym przez Radę Nadzorczą planie finansowym na lata 2025-2029 uwzględniono wstępnie oszacowane przez doradcę nakłady inwestycyjne niezbędne do modernizacji LCh na łączną kwotę 939 040 tys. zł, w tym: 288 720 tys. zł w strefie *airside*, 626 100 tys. zł na terminalu oraz 24 220 tys. zł w strefie *landside*.

Z wyjaśnień Dyrektora Biura Kontroli i Audytu Spółki⁵⁷ wynika, że na koniec maja 2025 r. planowane jest uzyskiwanie zgód organów nadzorczych Spółki dla zoptymalizowanego programu inwestycyjnego.

Z powyższych wyjaśnień wynika, także, że PPL nie dysponuje żadnym oficjalnym dokumentem wskazującym, jakie są zamierzenia co do przyszłości LCh. Z obowiązującego dokumentu *Polityka rozwoju lotnictwa* wynika zasadność jednego z głównych założeń *Koncepcji CPK*, jaką jest przeniesienie ruchu komercyjnego z LCh do CPK dla zapewnienia realizacji projektu, jak i głównych celów polityki lotniczej. Intencją PPL jest możliwość przyszłego komercyjnego wykorzystania gruntów, na których obecnie prowadzona jest działalność lotnicza.

(akta kontroli str. 663-678)

Istotną pozycją po stronie przychodów PPL, poza opłatami lotniskowymi, są przychody parkingowe. W okresie 2019-2024⁵⁸ PPL uzyskał przychody parkingowe ogółem w kwotach odpowiednio: [...], z czego sam parking P1 generował następujące kwoty przychodów: [...]. Udział parkingu P1 w przychodach parkingowych ogółem wynosił w latach 2019- 2024, odpowiednio: [...].

W latach 2017-2024 PPL realizował jedynie prace niezbędne do bieżącego użytkowania Parkingu P1, które nie zahamowały jednak jego dalszej degradacji. Skutkiem czego było najpierw wyłączenie z użytkowania parkingu P1 – w dniu 5 stycznia 2021 r. - 590 miejsc parkingowych z uwagi na zły stan techniczny, a następnie całkowite zamknięcie parkingu P1 postanowieniem nr 1256/2024 Mazowieckiego Wojewódzkiego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego z dnia 9 sierpnia 2024 r. Parking P1 nie spełniał podstawowych wymagań i warunków dotyczących m.in. bezpieczeństwa konstrukcji, bezpieczeństwa pożarowego i użytkowania, które wynikały w szczególności z zastosowanych rozwiązań

⁵⁷ Pismo z dnia 15 maja 2025 r., znak: TCCKK.0910.3.2025.129.

⁵⁸ Za okres siedmiu miesięcy 2024 r., tj. w okresie do zamknięcia parkingu P1.

technicznych przy jego budowie, rozpoczętej w 1991 r. oraz braku podjętych skutecznych działań remontowych.

W latach 2021-2023 PPL uruchomiło dwa postępowania przetargowe dotyczące remontu generalnego parkingu. Pierwsze z postępowań zostało unieważnione 24 maja 2023 r. ze względu na brak wystarczających środków na sfinansowanie zamówienia. Drugie zostało unieważnione 25 lutego 2025 r. w szczególności ze względu na wyniki ekspertyzy technicznej sporządzonej już po jego ogłoszeniu zawierającej wykaz czynności, które przekraczały zakres robót opisany jako przedmiot zamówienia postępowania przetargowego.

Koszt realizacji remontu i przebudowy Parkingu P1, zgodnie z opracowaną na zlecenie PPL analizą opłacalności realizacji inwestycji, został oszacowany na łączną kwotę 225 500,0 tys. zł netto.

PPL oszacowało⁵⁹, że wyłączenie z użytkowania miejsc na parkingu P1 (590 w 2021 r., a następnie kolejnych 735 w 2024 r.) spowodowało utracenie przychodów⁶⁰ w 2023 r. w kwocie [...], w 2024 r. - [...] oraz w 2025 r. - [...].

Były Prezes PPL zeznał⁶¹, że remonty parkingu wielopoziomowego P1 na Lotnisku Chopina w Warszawie nie były wystarczające aby umożliwić jego dalsze użytkowanie oraz, że planowano remont parkingu P1 i w tym celu ogłoszono przetarg na jego remont, ale oferty które wpłynęły opiewały na prawie dwukrotnie wyższe kwoty.

(akta kontroli str. 282, 284-286, 289, 291-297)

4. List intencyjny zawarty pomiędzy PPL a spółką Centralny Port Komunikacyjny sp. z o.o.

W dniu 23 grudnia 2024 r. Zarząd PPL podpisał list intencyjny ze spółką Centralny Port Komunikacyjny sp. z o.o. w sprawie zaangażowania kapitałowego oraz finansowego w budowę, a następnie zarządzania lotniskiem realizowanym w ramach spółki CPK.Lotnisko sp. z o.o.⁶², która miała zostać wyposażona przez CPK w nieruchomości niezbędne do realizacji inwestycji.

Według zapisów listu intencyjnego spółka CPK.Lotnisko będzie posiadała w dniu rozpoczęcia działalności operacyjnej przez nowe lotnisko następującą strukturę udziałową: CPK Sp. z o.o. - nie mniej niż 51% udziałów w kapitale zakładowym oraz PPL - nie więcej niż 49% udziałów w kapitale zakładowym. Liczba udziałów i warunki finansowe nabycia udziałów w CPK.Lotnisko będą ustalone na etapie sporządzania dokumentacji transakcyjnej. Koszt realizacji nowego lotniska wyniesie 44 700 000,0 tys. zł i zostanie sfinansowany w części 30-40% przez wspólników proporcjonalnie do posiadanych przez nich w spółce CPK.Lotnisko udziałów, a w części 60-70% finansowaniem dłużnym. PPL zadeklarowała gotowość zapewnienia finansowania udziałowego do kwoty 9 000 000,0 tys. zł, które będzie realizowane ze środków własnych PPL lub instrumentów dłużnych pozyskanych przez PPL. W pkt 4.4 listu intencyjnego

⁵⁹ Pismo z dnia 14 maja 2025 r., znak: TCCKK.0910.3.2025.128.

⁶⁰ W maksymalnej kwocie.

⁶¹ Protokół przesłuchania świadka z dnia 14 maja 2025 r. - były Prezes PPL Stanisław Wojtera.

⁶² Dalej: CPK.Lotnisko.

ustalono wstępny harmonogram transakcji składający się z pięciu etapów, z których dwa miały zostać zrealizowane do zakończenia czynności kontrolnych. Działania te obejmowały przedstawienie dokumentów potwierdzających zdolność poniesienia finansowania udziałowego przez PPL (marzec 2025 r.) oraz wypracowanie przez strony szczegółowych zasad współpracy, na podstawie czego zostanie przygotowany pierwszy projekt dokumentacji transakcyjnej (I kwartał 2025 r.). Trzy pozostałe etapy mają zostać zrealizowane do końca 2025 r., przy czym opracowanie pierwszego projektu dokumentacji transakcyjnej ma zostać wykonane w terminie do końca II kwartału 2025 r., negocjacje dokumentacji transakcyjnej mają się odbyć w II-III kwartale 2025 r., natomiast zawarcie transakcji ma zostać zrealizowane w IV kwartale 2025 r. W liście intencyjnym zapisano także, że zmiana harmonogramu nie wymaga zmiany jego treści. List intencyjny nie zawiera zapisów zobowiązujących PPL do finansowania inwestycji.

Według wyjaśnień Prezesa Zarządu⁶³ PPL przed podpisaniem listu intencyjnego nie dysponowało projekcjami finansowymi projektu lotniskowego CPK, co powodowało, że niemożliwe było prowadzenie analiz opłacalności zaangażowania kapitałowego w CPK.Lotnisko. Dopiero podpisanie listu intencyjnego umożliwiło uzyskanie prognoz finansowych mogących stanowić podstawę wykonywania analiz opłacalności i doprowadziło do rozpoczęcia prac nad określeniem zasad współpracy i wypracowaniem dokumentacji transakcyjnej. Prezes Zarządu wyjaśnił⁶⁴ także, że przed zawarciem listu intencyjnego PPL samodzielnie lub przy udziale doradcy [...] ⁶⁵ nie mógł przygotowywać sprawozdań finansowych pro forma, uwzględniających zarządzanie portem lotniczym CPK.Lotnisko. PPL do dnia 23 maja 2025 r. nie dokonywał płatności w związku z umową z Doradcą.

W dniu 31 marca 2025 r. PPL wystosowało do CPK pismo⁶⁶, w którym zgodnie z pierwszym etapem wstępnego harmonogramu transakcji przedstawiło zdolność poniesienia finansowania udziałowego przez PPL. W piśmie tym PPL poinformowało o rozmowach przeprowadzonych z instytucjami finansowymi przy udziale Doradcy. Były to rozmowy: z [...]. W ramach realizowanego projektu pozyskania finansowania dla PPL w wyniku ogłoszonego postępowania przetargowego w wyznaczonym terminie, tj. do dnia 28 kwietnia 2025 r. złożono [...] wniosków o udział w przetargu od następujących instytucji finansowych: [...].

PPL zadeklarowało gotowość do udzielenia finansowania udziałowego w kwocie co najmniej 4 600 000,0 tys. zł, które planowało sfinansować ze środków własnych oraz instrumentów dłużnych, których spłatę założono w terminie do 2032 r. z operacyjnych środków finansowych. PPL uzależniło możliwość finansowania pozostałej kwoty do 9 000 000,0 tys. zł od pozyskania większej kwoty finansowania zewnętrznego przez PPL. Wymagałoby to w szczególności dłuższego okresu spłaty - powyżej 2032 r. oraz spłaty finansowania częściowo z dezinwestycji, przy czym im wyższa byłaby kwota finansowania udziałowego,

⁶³ Pismo z dnia 17 kwietnia 2025 r. podpisane przez Prezesa Zarządu PPL SA.

⁶⁴ *Ibidem*.

⁶⁵ Dalej: Doradca.

⁶⁶ TF.27.TFFF.3120.01.75.2025.

tym wyższe byłoby finansowanie zewnętrzne, dłuższy okres spłaty i wyższa wartość spłaty z dezinwestycji. [...].

Szacunkowe dane finansowe PPL za okres 2024–2035 sporządzono w oparciu [...].

W zakresie wykonania przez PPL drugiego punktu wstępnego harmonogramu transakcji, tj. wypracowania przez strony szczegółowych zasad współpracy, na podstawie czego ma zostać przygotowany pierwszy projekt dokumentacji transakcyjnej. Formalną propozycję współpracy w powyższym zakresie PPL otrzymało z CPK sp. z o.o. pocztą elektroniczną w dniu 17 stycznia 2025 r. Następnie zostały sporządzone *Zasady współpracy pomiędzy PPL i CPK*, według których w szczególności podzielono realizację prac na cztery główne grupy robocze: biznesową, finansową, prawną, strategiczną. Ramy Dokumentacji Transakcyjnej PPL opracowano we współpracy z [...].

(akta kontroli str. 251-277, 279-281, 287-288, 290, 292-300)

W latach 2021-2023 PPL wypracowało zysk netto do podziału w łącznej kwocie 201 876,0 tys. zł, z czego w kolejnych latach tego okresu: (-)185 840,0 tys. zł, 13 593,0 tys. zł, 374 123,0 tys. zł. Były to wartości niższe od planu na 2021 r. (wartość zaplanowana (-)43 607,0 tys. zł oraz wyższe od planów na lata 2022– 2023 odpowiednio: (-)24 442,0 tys. zł, 42 667 tys. zł.

Do 31 marca 2023 r. PPL było zobowiązane do wpłat z zysku na podstawie art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1989 r. *o gospodarce finansowej przedsiębiorstw państwowych*⁶⁷. W okresie od 1 kwietnia 2023 r. do 14 września 2023 r. PPL funkcjonowało w formie jednoosobowej spółki Skarbu Państwa i było zobowiązane do wpłat z zysku na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 1 grudnia 1995 r. *o wpłatach z zysku przez jednoosobowe spółki Skarbu Państwa*⁶⁸. Od 15 września 2023 r., w związku z wniesieniem przez Skarb Państwa akcji do CPK, PPL funkcjonowało jako spółka zależna od CPK.

W okresie 2021-2023 dokonano wypłaty z zysku jedynie za 2023 r. w kwocie 42 004,5 tys. zł. Sprawozdanie finansowe za rok 2024 nie zostało do dnia zakończenia kontroli zatwierdzone przez Walne Zgromadzenie, przy czym Rada Nadzorcza PPL uchwałą⁶⁹ z dnia 16 kwietnia 2025 r. w sprawie oceny wniosku Zarządu co do podziału zysku za 2024 r., wydała pozytywną ocenę dla wniosku Zarządu w sprawie podziału zysku spółki za 2024 r. w wysokości 644 772,1 tys. zł i przeznaczenia go na kapitał zapasowy PPL.

W latach 2021-2023 PPL otrzymało dywidendy od trzech spółek w łącznej kwocie 41 350,0 tys. zł – Welcome Airport Services sp. z o.o. w kwocie 23 180,0 tys. zł, ACS sp. z o.o. w kwocie 2 000,0 tys. zł, Casinos Poland sp. z o.o. 16 170,0 tys. zł. W latach 2021-2024 PPL nie miały ustalonej polityki dywidendowej. Dyrektor Biura Kontroli i Audytu PPL⁷⁰ wyjaśniła, że ograniczenia w możliwości wypłaty dywidendy w portach lotniczych w Krakowie, Gdańsku, Warszawie, Modlinie,

⁶⁷ Dz. U. z 2022 r. poz. 1439.

⁶⁸ Dz. U. z 2022 r. poz. 44.

⁶⁹ Nr 48/II/2025.

⁷⁰ Pełniąca obowiązki Dyrektora Biura Kontroli i Audytu PPL SA.

Poznaniu, Szczecinie i Wrocławiu, wynikały z poczynionych lub planowanych inwestycji, a w przypadku innych spółek z braku stabilnej sytuacji finansowej.

(akta kontroli str. 13-250, 278, 280-281, 283-286)

5. Działania PPL, jako współudziałowca w Porcie Lotniczym Warszawa Modlin

PPL jest współudziałowcem w spółce Mazowiecki Port Lotniczy Warszawa Modlin sp. z o.o. Na dzień 29 listopada 2010 r. PPL posiadało 196 810 udziałów o wartości 98 405 tys. zł, co odpowiadało 30,39% udziałów w kapitale spółki MPL. Pozostałymi udziałowcami w MPL są: Województwo Mazowieckie, Agencja Mienia Wojskowego oraz miasto Nowy Dwór Mazowiecki. Od 2010 r. udział PPL w kapitale MPL systematycznie spada w związku z cyklicznym dokapitalizowaniem MPL przez samorząd Województwa Mazowieckiego, którego to udział w kapitale wzrósł od 30,37% w 2010 r. do 32,66% w 2018 r., a na dzień 10 stycznia 2025 r. wynosił 38,44%. Udział PPL w kapitale spadł w tym czasie do poziomu 26,87%. Miało to związek z podpisaną w dniu 10 stycznia 2012 r. umową wsparcia pomiędzy MPL, wszystkimi udziałowcami oraz Bankiem Polska Kasa Opieki S.A., na mocy której Województwo Mazowieckie zobowiązało się wnieść wkłady pieniężne na pokrycie obejmowanych przez siebie udziałów w ramach podwyższenia kapitału zakładowego MPL do dnia 30 września 2028 r. o maksymalną kwotę 150 612 tys. zł. W latach 2019–2025 Województwo Mazowieckie realizując ww. umowę wsparcia objęło udziały o łącznej wartości 25 459 tys. zł. Udział pozostałych współników w kapitale MPL, na dzień 10 stycznia 2025 r., tj. Agencji Mienia Wojskowego i miasta Nowy Dwór Mazowiecki wynosił odpowiednio 30,44% i 4,26%.

Od 2017 r. Zarząd MPL podejmował działania zmierzające do kompleksowego przygotowania infrastruktury Portu Lotniczego w Modlinie do zwiększonego zapotrzebowania na ruch pasażerski i lotniczy, jaki pojawił się na przestrzeni lat od uruchomienia portu w 2012 r. W planie finansowym na lata 2018–2028 przewidziano nakłady inwestycyjne w łącznej kwocie 393 mln zł, których realizacja miała doprowadzić do wzrostu przepustowości zarówno w obszarze przepustowości pasażerskiej (m.in. zwiększenie o cztery liczby gates, budowa dodatkowej powierzchni w części odlotowej dedykowanej na potrzeby komercyjne), jak i w zakresie zwiększenia przepustowości pola ruchu naziemnego (m.in. przebudowa istniejącej płyty postojowej, remonty kapitalne bieżących dróg kołowania, naprawy bieżące drogi startowej, budowa dodatkowego parkingu). Powyższe inwestycje były zaakceptowane przez Bank Pekao SA, jako organizatora i agenta emisji obligacji na kwotę 60 mln zł.

Na NWZ współników PPL głosowało przeciwko wyrażeniu zgody na emisję obligacji w kwocie 60 mln zł, co w związku z faktem, że umowa spółki MPL zakładała zasadę jednomyślności, skutkowało brakiem zgody NWZ na emisję obligacji.

Były Prezes PPL zeznał⁷¹ m.in., że lotnisko w Modlinie jest lotniskiem przystosowanym do obsługi wyłącznie ruchu ultra niskokosztowego, nie jest

⁷¹ Protokół przesłuchania świadka z dnia 7 maja 2025 r. - były Prezes PPL Mariusz Szpikowski.

zdolne do obsługi istotnych ilości w innych segmentach ruchu lotniczego, tj. czarterowego lub tradycyjnego, ze względu na posiadaną infrastrukturę i brak odpowiednich procesorów. Przeznaczenie dodatkowych 60 mln zł na rozbudowę terminala czy innych wycinkowych inwestycji bez długoterminowego planowania szczególnie w kategorii drogi startowej oraz w sytuacji gdy obowiązująca umowa z Ryanair wymuszała skrajnie niekorzystne dla lotniska warunki powodując wyłącznie straty finansowe, konieczność spłacania zobowiązań przez Marszałka Województwa Mazowieckiego, brak samodzielnej zdolności finansowej mimo dużej skali ruchu byłoby tylko pogłębieniem straty lotniska i zwiększeniem uzależnienia od Ryanair, w związku z faktem, że cała nowa przepustowość trafiłaby wyłącznie do Ryanair.

W kwietniu 2018 r. PPL, na podstawie rekomendacji firmy doradczej ARUP, zawartej w dokumencie pn. *Analizy strategiczne możliwości rozwojowych wybranych portów lotniczych w kontekście uruchomienia CPK – Wskazanie komplementarnego lotniska na obszarze Mazowsza* dokonało wyboru lotniska w Radomiu, jako lotniska komplementarnego dla Lotniska Chopina. Oszacowane koszty i czas trwania budowy dla lotniska w Modlinie ARUP określił na kwotę 1 045,1 mln zł (czas rozbudowy 45 miesięcy), a dla lotniska w Radomiu – 462,4 mln zł (czas rozbudowy 20 miesięcy). ARUP porównując dwa lotniska, tj. w Radomiu i Modlinie⁷² wskazał, że atut Modlina, jakim jest niewielka odległość od Warszawy przestanie odgrywać zasadniczą rolę, ponieważ ruch z Warszawy i okolicznie silnie zaludnionych miejscowości, zostanie przejęty przez dysponujący dużą nadwyżką przepustowości i atrakcyjną ofertą CPK i w tym kontekście utrzymywanie drugiego portu lotniczego obsługującego *de facto* Warszawę i okolice wydaje się wątpliwe. Jednocześnie budowa drugiego silnego lotniska podmiejskiego (jakim mógłby się stać Warszawa/Modlin po przeniesieniu ruchu z LCh i realizacji znacznych inwestycji infrastrukturalnych) może doprowadzić do zmiany pozycji komplementarnej portu na konkurencyjną, czego w perspektywie CPK należy za wszelką cenę unikać. Elementem przemawiającym przeciw realizacji inwestycji w Modlinie jest także kwestia nakładów finansowych, które będą większe do poniesienia od nakładów w konkurencyjnym Radomiu. Różnica ta wynika z konieczności budowy nowej drogi startowej w Modlinie oraz faktu, że w połączeniu z potencjalnie przenoszonym ruchem z Warszawy, lotnisko Warszawa Modlin musiałoby zostać rozbudowane do poziomu obsługi 9-10 MPPA, co wpływa na drastyczny wzrost nakładów kapitałowych i ogranicza możliwości stopniowego fazowania prac. W podsumowaniu rekomendacji zapisano także, że możliwości inwestycji PPL w port lotniczy Warszawa Modlin są ograniczone przez ryzyko braku wpływu na decyzyjność spółki, a przyszłość portu w perspektywie budowy CPK jest niepewna.

⁷² Oba te lotniska spełniały wszelkie niezbędne kryteria, tj. dysponowały rezerwą terenu zabezpieczającego niezbędny obszar inwestycyjny, były odpowiednio skomunikowane z siecią transportową regionu, posiadały niezbędne zgody na obsługę ruchu cywilnych statków powietrznych i dysponowały strukturą przestrzeni powietrznej, która nie kolidowała zasadniczo z lotniskiem Chopina, ani w przyszłości z CPK.

Były członek Zarządu MPL wyjaśnił⁷³, że: *Zapotrzebowanie rozbudowy Modlina do przepustowości na poziomie ok. 6 mln pasażerów szacowano na ok. 450 mln zł, włącznie z rozbudową terminala. W mojej ocenie w koncepcji Arupa zostały przedstawione koszty tak, aby zawyżyć koszty inwestycji w Port Lotniczy Modlin aby ta inwestycja okazała się niecelowa i nierentowna. A z kolei 460 mln zł na Radom było zaniżoną kwotą w związku z tym, że nie uwzględniono szeregu zadań i zaniżono koszty.*

W dniu 26 lutego 2019 r. Marszałek Województwa Mazowieckiego zadeklarował chęć nabycia udziałów w spółce MPL w związku z deklarowaną przez PPL sprzedażą udziałów, do czego finalnie nie doszło.

Z zeznań byłego Prezesa PPL⁷⁴ wynika, że w interesie PPL było pozbycie się tych udziałów w tamtym okresie wobec braku jakiegokolwiek wpływu na działalność lotniska przy obowiązującej zasadzie jednomyślności. Decyzja o sprzedaży jednak musiała zostać ostatecznie podjęta i zaakceptowana na szczereblu ministerialnym, przy czym w przestrzeni medialnej toczyła się szeroka wymiana zdań między Ministerstwem Infrastruktury a Marszałkiem dotycząca tego faktu oraz cen.

Były członek Zarządu MPL wyjaśnił⁷⁵, że w jego ocenie politykę PPL wobec spółki MPL można scharakteryzować następująco: *Po pierwsze ograniczenie rozwoju i w dalszej kolejności likwidacja portu, przy jednoczesnym ograniczaniu działalności operacyjnej lotniska poprzez: nieudzielenie zgód na prowadzenie działań inwestycyjnych i blokowanie zgód na dokapitalizowanie spółki. Oferty, które PPL kierował do pozostałych wspólników stanowiły działania pozorowane i PPL się z nich wycofywało. Wynikało to z podjętej przez PPL decyzji o inwestycji w RDO⁷⁶ przy zaprzestaniu funkcjonowania lotniska w Modlinie.*

W marcu 2019 r. Zarząd MPL zwrócił się z propozycją podwyższenia kapitału zakładowego spółki o 50 mln zł celem wykonania zadań inwestycyjnych dotyczących budowy tymczasowego terminala pasażerskiego oraz zakupu środków trwałych zgodnie z przedstawionymi przez Bank Pekao SA wstępnymi warunkami finansowania projektu. W Instrukcji Głosowania na Zwyczajne Zgromadzenie Wspólników przedstawicielowi PPL zalecono głosowanie przeciw podjęciu tej uchwały.

W odpowiedzi na przyczyny braku zgody PPL na podwyższenie kapitału były Prezes PPL zeznał⁷⁷ także, że uchwała w żaden sposób nie rozwiązywała problemów Modlina w kwestii nakładów inwestycyjnych szczególnie w kontekście nieuniknionej inwestycji w drogę startową, która stanowiła klucz do ciągłości działalności lotniska, a sama rozmowa o 50 mln zł byłaby jedynie kolejną utopioną kwotą przekazaną Ryanair w postaci zysku tego przewoźnika a straty lotniska i stanowiłaby jedynie znikomą część potrzeb inwestycyjnych tego lotniska. Poza tym brak było pozytywnego testu prywatnego inwestora czy w ogóle brak takiego testu.

⁷³ Protokół przyjęcia ustnych wyjaśnień z dnia 19 maja 2025 r. – Członek Zarządu PPL Marcin Danił.

⁷⁴ Protokół przesłuchania świadka z dnia 7 maja 2025 r. - były Prezes PPL Mariusz Szpikowski.

⁷⁵ Protokół przyjęcia ustnych wyjaśnień z dnia 19 maja 2025 r. – Członek Zarządu PPL Marcin Danił.

⁷⁶ Port Lotniczy w Radomiu.

⁷⁷ Protokół przesłuchania świadka z dnia 7 maja 2025 r. - były Prezes PPL Mariusz Szpikowski.

Były członek Zarządu MPL wyjaśnił⁷⁸, że w jego ocenie, w sytuacji, w której komercyjny bank udziela kredytu akceptując założenia projektu inwestycyjnego, nie ma potrzeby robienia testu prywatnego inwestora.

PPL zleciło zewnętrznemu doradcy⁷⁹ opracowanie raportu z testu prywatnego inwestora. W konkluzji raportu⁸⁰ zapisano, że hipotetyczna transakcja polegająca na objęciu przez PPL 100 tys. udziałów w kapitale zakładowym MPL w zamian za wkład pieniężny w wysokości 50 mln zł nie spełnia kryteriów, jakich wymagałby prywatny inwestor od tego typu inwestycji. W szczególności ww. doradca wskazał, że transakcja nie spełnia finansowych kryteriów, jakich wymagałby prywatny inwestor, ponieważ NPV⁸¹ oraz IRR⁸² dla inwestycji, które mają zostać sfinansowane ze środków pochodzących z transakcji są ujemne.

W protokole NZW⁸³ Wspólników MPL z dnia 22 kwietnia 2020 r. zawarte zostało oświadczenie Zarządu spółki, w tym m.in.: (...) *permanentny brak porozumienia pomiędzy wspólnikami nieustannie paraliżujący pracę Spółki, czego efektem jest chociażby brak zatwierdzenia sprawozdań finansowych za rok 2018, brak niezbędnych i wymaganych inwestycji jest stanem nieakceptowalnym przez Zarząd. I dalej: Zarząd spółki nie akceptuje obecnego stanu rzeczy tj. braku decyzji Wspólników w kwestii dokapitalizowania Spółki, inercji, która -bez wątpienia- prowadzi do upadłości Spółki.*

Były członek Zarządu MPL wyjaśnił⁸⁴, że członkowie Zarządu skierowali to pismo również we własnym interesie, aby nie zarzucano im nieprzekazania informacji o możliwych konsekwencjach braku dokapitalizowania.

Były Prezes PPL zeznał⁸⁵, że: *Jakiegokolwiek działania inwestycyjne w lotnisko w Modlinie musiały być częścią strategii dalszego funkcjonowania tego lotniska (tylko niskokosztowe, czy również przekształcone do obsługi ruchu czarterowego i tradycyjnego), uwzględniającego wszelkie niezbędne nakłady, w tym w szczególności drogę startową. Brak było również jakiegokolwiek wiarygodnej strategii komercyjnej w sytuacji gdy lotnisko to było całkowicie zdominowane przez Ryanair. Pamiętajmy również że inwestycje w lotnisko podlegają rygorom pomocy publicznej a więc wymagany był pozytywny wynik testu prywatnego inwestora bądź też notyfikacja pomocy publicznej. Żaden z tych dwóch czynników nie został przedłożony przez lotnisko.*

(akta kontroli str. 303-346, 978-1273)

W dniu 26 sierpnia 2020 r. Walne Zgromadzenie MPL podjęło uchwałę o dalszej kontynuacji działalności spółki MPL.

W dniu 12 lutego 2021 r. PPL wniosło o ustalenie nieistnienia uchwały nr 3 NZW MPL z dnia 12 stycznia 2021 r. w sprawie podwyższenia kapitału zakładowego

⁷⁸ Protokół przyjęcia ustnych wyjaśnień z dnia 19 maja 2025 r. – Członek Zarządu PPL Marcin Danił.
⁷⁹ [...]

⁸⁰ Wersja finalna z dnia 19 czerwca 2019 r.

⁸¹ Z ang. *Net Present Value* - wartość bieżąca netto.

⁸² Z ang. *Internal Rate of Return* - wewnętrzna stopa zwrotu.

⁸³ Nadzwyczajne Zgromadzenie Wspólników.

⁸⁴ Protokół przyjęcia ustnych wyjaśnień z dnia 19 maja 2025 r. – Członek Zarządu PPL Marcin Danił.

⁸⁵ Protokół przesłuchania świadka z dnia 12 maja 2025 r. - były Prezes PPL Andrzej Ilków.

Spółki wraz z wnioskiem o zabezpieczenie roszczenia. Na mocy ww. uchwały Województwo Mazowieckie dokapitalizowało MPL kwotą 5 280 tys. zł w gotówce.

W dniu 20 lipca 2021 r. PPL wniosło o ustalenie nieistnienia uchwały nr 3 NZW MPL z dnia 21 czerwca 2021 r. w sprawie m.in. podwyższenia kapitału zakładowego Spółki wraz z wnioskiem o zabezpieczenie roszczenia. Na mocy ww. uchwały Województwo Mazowieckie dokapitalizowało MPL kwotą 5 800 tys. zł w gotówce. Powyższe uchwały zostały podjęte w wyniku zwołanych przez Bank Pekao SA NZW Spółki, na mocy udzielonych bankowi przez wszystkich wspólników pełnomocnictw upoważniających bank do wykonywania prawa głosu z udziałów oraz wykonywania wszelkich innych praw, które przysługiwały udziałowcowi, jako wspólnikowi MPL.

Sąd Okręgowy w Warszawie, wyrokami: z dnia 7 czerwca i 27 września 2022 r. oddalił powództwo PPL w kwestii ustalenia nieistnienia uchwał odpowiednio: z dnia 12 stycznia 2021 r. i 21 czerwca 2021 r. w sprawie podwyższenia kapitału zakładowego Spółki MPL zasądając każdorazowo zapłatę opłat sądowych, zwrot kosztów zastępstwa procesowego, i inne opłaty od PPL na łączną kwotę około 33,5 tys. zł. W dniu 4 stycznia 2023 r. Sąd Apelacyjny oddalił apelację PPL w sprawie uchwały z dnia 12 stycznia 2021 r. zasądając kwotę 2,4 tys. zł na rzecz MPL. PPL poniosło także dodatkowo koszty obsługi sporu z tytułu wydatków na rzecz kancelarii prawnej w łącznej kwocie 177 817,5 zł netto.

W odpowiedzi na pytanie dlaczego PPL wniósł sprawę do Sądu w kwestii stwierdzenia nieważności ww. uchwał, skoro to Województwo Mazowieckie miało każdorazowo objąć i opłacić udziały w kapitale Spółki były Prezes PPL zeznał⁸⁶, że ustawa *Prawo lotnicze* (art. 64 ust. 1) wymagała uzyskania zgody ministra właściwego ds. transportu na koncentrację kapitału powyżej 25%, 33% lub 49% ogólnej liczby głosów na zgromadzeniu wspólników lub walnym zgromadzeniu. Pieniądze pochodzące z podwyższenia kapitału miałyby być przeznaczone na pokrycie straty wynikającej z niekorzystnej umowy z Ryanair, tymczasem zbliżał się termin wygaśnięcia umowy z Ryanair, który proponował podpisanie nowej umowy ale nadal na warunkach niekorzystnych, tj. poniżej kosztów obsługi. Zakwestionowanie mechanizmu podnoszenia kapitału bez zgody Ministra było próbą zatrzymania tego procesu.

Jak wskazano powyżej Sądy zarówno I, jak i II instancji nie podzieliły zastrzeżeń Prezesa PPL co do legalności zwołanych walnych zgromadzeń i podjętych na nich uchwał.

Były członek Zarządu MPL wyjaśnił⁸⁷, że w jego ocenie *Zarząd banku bronił obligatariuszy i przegłosował, zgodnie ze swoim prawem, na NZW uchwałę. PPL nie miał żadnych podstaw prawnych o czym świadczą późniejsze wyroki sądów zarówno pierwszej jak i drugiej instancji. Działanie PPL ukierunkowane było na wstrzymanie możliwości rozwoju portu lotniczego w Modlinie. W mojej ocenie ówczesny Prezes działał zarówno na szkodę MPL jak i spółki której był Prezesem PPL. Działanie to dążyło do doprowadzania do upadłości Modlina, a ze strony PPL świadczyło o niegospodarnym wydatkowaniu środków.*

⁸⁶ Protokół przesłuchania świadka z dnia 14 maja 2025 r. - były Prezes PPL Stanisław Wojtera.

⁸⁷ Protokół przyjęcia ustnych wyjaśnień z dnia 19 maja 2025 r. - Członek Zarządu PPL Marcin Danił.

W latach 2019-2023 PPL nie udzieliło zgody na jakiegokolwiek nakłady inwestycyjne, w tym zwiększające przepustowość lotniska w Modlinie.

Z zeznań⁸⁸ byłego Prezesa PPL wynika ponadto, że w jego ocenie żeby lotnisko w Modlinie odpowiadało nowoczesnym standardom należałoby zainwestować kwotę co najmniej 1 mld zł. Zeznał także, że lotnisko miało zawartą umowę z Ryanair, która ustalała koszty poniżej kosztów funkcjonowania lotniska i chciał doprowadzić, jako współwłaściciel MPL, do zerwania tej umowy, a gdy okazało się to ryzykowne prawnie – do jej renegotjacji.

Były członek Zarządu MPL wyjaśnił⁸⁹, że: *W mojej ocenie ówczesny Prezes PPL nie miał żadnego planu funkcjonowania MPL. Stawiał w mojej ocenie błędne tezy i nie rozumiał strategii funkcjonowania lotniska regionalnego niskokosztowego. Zerwanie umowy z Ryanair oznaczałoby zamknięcie funkcjonowania portu, natomiast renegotjowanie nie było możliwe ponieważ była to umowa terminowa do 2023 r. o czym był na bieżąco informowany.*

Były Prezes PPL⁹⁰ zeznał, że w jego opinii lotnisko w Modlinie powinno się rozwijać zgodnie z prognozami ruchu, które wskazywały na potrzebę rozbudowy infrastruktury. W jego ocenie lotnisko w Modlinie nie miało cały czas zatwierdzonego planu generalnego, co skutkowało utrudnieniem realizacji jakichkolwiek inwestycji.

W kwestii obecnych planów PPL wobec MPL członek Zarządu PPL wyjaśnił⁹¹, że PPL jest zainteresowane przejęciem całościowym lotniska i rozmawia z pozostałymi współnikami, w tym z Marszałkiem Województwa Mazowieckiego, wynika to z potrzeby aby na lotniskach mazowieckich był jeden zarządzający, który mógłby właściwie koordynować ruch lotniczy. Na dzień dzisiejszy planujemy wraz z Marszałkiem udzielenie pożyczki do 200 mln zł na rozbudowę i zwiększenie przepustowości tego lotniska, które to środki udzielone w ramach pożyczki można byłoby skonwertować na udziały. Jest to możliwe pod warunkiem, że prowadzony przez nas test prywatnego inwestora wykaże zasadność dalszych działań.

(akta kontroli str. 303-314, 328-336, 1274-1415)

MPL za 2024 r. wykazała następujące dane finansowe: przychody netto ze sprzedaży: 114 731,9 tys. zł (wzrost o 15% w porównaniu z 2023 r. - 99 460,9 tys. zł), koszty działalności operacyjnej - 121 169,9 tys. zł (wzrost o 16% w porównaniu z 2023 r. - 104 294,8 tys. zł), strata netto - 5 822 9 tys. zł (w 2023 r. spółka wykazała zysk w wysokości 14 547,3 tys. zł)⁹². Skumulowana strata z lat ubiegłych pozostaje bardzo wysoka: 168,4 mln zł. Zadłużenie z tytułu obligacji i kredytów spadło do ok. 67,5 mln zł (rok wcześniej ok. 78,3 mln zł), lecz jego obsługa nadal generuje istotne koszty finansowe (6,4 mln zł). Dotacje i subwencje w 2024 roku wyniosły 4,75 mln zł. Bez wsparcia właścicieli MPL nie osiągnie samodzielnej rentowności. Utrzymująca się konieczność obsługi

⁸⁸ Protokół przesłuchania świadka z dnia 14 maja 2025 r. - były Prezes PPL Stanisław Wojtera.

⁸⁹ Protokół przyjęcia ustnych wyjaśnień z dnia 19 maja 2025 r. - Członek Zarządu PPL Marcin Danił.

⁹⁰ Prezes PPL od 19 marca 2024 roku do dnia 21 lutego 2025 roku.

⁹¹ Protokół przyjęcia ustnych wyjaśnień z dnia 23 maja 2025 r. - Członek Zarządu PPL Marcin Danił.

⁹² Zysk netto w 2023 roku [...] był wynikiem jednorazowego przychodu z tytułu ugody z Erbud S.A. - nie jest to trwała poprawa rentowności.

zadłużenia, rezerwy na ryzyka prawne, wysokie koszty usług obcych oraz presja płacowa wpływają na dalszą niestabilność finansową. Środki pieniężne na koniec 2024 r. znacząco spadły do 8,8 mln zł (na koniec 2023 r. wynosiły 26 225,1 tys. zł).

Z wyjaśnień⁹³ Wiceprezesa Zarządu MPL wynika, że aktualna sytuacja finansowa Spółki jest niebezpieczna. Z jednej strony Spółka nie posiada przeterminowanych zobowiązań, a należności przez kontrahentów regulowane są terminowo. Niemniej poziom uzyskiwanych przychodów – szczególnie w 2025 r. jest znacząco niższy niż w latach poprzednich. W efekcie możliwości generowania środków finansowych na konieczne inwestycje i modernizacje, jak również bieżące remonty infrastruktury lotniczej są ograniczone i niewystarczające. Wyjaśnienie tego stanu rzeczy wynika z utraconych przychodów z tytułu zaniechania inwestycji rozwojowych, które były wynikiem negatywnej decyzji wspólników i braku dofinansowania MPL w 2018 r. i w latach następnych. Analiza korespondencji z Ryanair z lat 2023–2025, jak również prowadzonych z WizzAir negocjacji handlowych w latach 2024 i 2025 wykazuje, że obaj przewoźnicy wskazywali na oczekiwania w aspekcie rozbudowy infrastruktury lotniczej, szczególnie większej ilości gate'ów pasażerskich i miejsc na płaszczyznach postojowych.

(akta kontroli str. 980-999, 1416-1515)

6. Zapewnienie lotniska komplementarnego dla Lotniska Chopina – rozbudowa Lotniska Warszawa-Radom i zarządzanie ruchem

W dniu 27 marca 2018 r. Pełnomocnik Rządu ds. Centralnego Portu Komunikacyjnego dla Rzeczypospolitej Polskiej⁹⁴ poinformował PPL o podpisaniu *Porozumienia Intencyjnego pomiędzy Ministrem Infrastruktury a Ministrem Obrony Narodowej w sprawie współpracy dotyczącej zarządzania Portem Lotniczym Radom* w celu wsparcia działań mających na celu doprowadzenie do zarządzania lotniskiem zlokalizowanym w Radomiu przez PPL. Mając na uwadze postanowienia tego dokumentu Pełnomocnik Rządu ds. CPK⁹⁵ nałożył na PPL zadanie polegające na realizacji działań planistycznych, projektowych i inwestycyjnych umożliwiających dostosowanie Lotniska Radom do potrzeb użytku cywilnego. W trybie art. 23 ustawy o PPL Minister Infrastruktury zobowiązał PPL do realizacji zadań w zakresie ww. przedsięwzięcia, m.in do:

- opracowania kompleksowej koncepcji realizacji przedmiotowego przedsięwzięcia z uwzględnieniem harmonogramu planowanych działań,
- opracowania umowy operacyjnej pomiędzy zarządzającym lotniskiem a wojskowym użytkownikiem lotniska,
- przygotowania koncepcji dostosowania Lotniska Radom-Sadków do potrzeb użytku cywilnego,
- przygotowania niezbędnych dokumentów i przeprowadzenia procedur środowiskowych,
- opracowania i uzgodnienia planu generalnego,

⁹³ Pismo z dnia 15 maja 2025 r., znak: PLM/z/KZ/0298/2025.

⁹⁴ Dalej: Pełnomocnik Rządu ds. CPK.

⁹⁵ Z upoważnienia Ministra Infrastruktury.

- przygotowania i realizacji inwestycji określonych w koncepcji i planie generalnym,
- przeprowadzenia certyfikacji lotniska.

Jednocześnie na PPL został nałożony obowiązek wprowadzenia do planu pięcioletniego i planu rocznego ww. zadań. Zadania te zostały zrealizowane. W planie finansowym założono nakłady inwestycyjne na lata 2020–2024 na realizację zadania związanego z budową nowego lotniska w Radomiu w kwocie 860 490 mln zł.

Po zawieszeniu w 2017 r. regularnych połączeń na lotnisku w Radomiu zarządzanym przez Spółkę Port Lotniczy Radom SA⁹⁶, obsługiwane były tylko loty wojskowe, a w weekendy - loty General Aviation. W dniu 13 października 2018 r. PPL kupiło ten port lotniczy (z wyłączeniem niektórych aktywów) za cenę 12 708 tys. zł w formule „pre-pack”⁹⁷. W dniu 21 listopada 2018 r. Prezes ULC wydał decyzję zezwalającą na zmianę podmiotu zarządzającego tym lotniskiem na rzecz PPL.

Zakup i inwestycje na Lotnisku Radom zostały poprzedzone wykonaniem następujących analiz przez firmę doradczą ARUP:

1. *Analiza możliwości rozbudowy Lotniska w Radomiu celem przejęcia ruchu z Lotniska Chopina*⁹⁸, w której dokonano oceny możliwości budowy lotniska przy założeniu, że infrastruktura lotniska będzie obsługiwać do 10 MPPA oraz głównymi przewoźnikami będą linie nisko kosztowe oraz czarterowe. Analiza miała dotyczyć trzech głównych obszarów lotniska, tj. strefy *airside*, strefy *landside* i *terminala* w zakresie inwentaryzacji, analizy porównawczej z wybranymi portami o podobnym charakterze i skali obsługiwanego ruchu, oraz analizy eksperckiej infrastruktury biorącej pod uwagę charakter planowanego ruchu lotniczego. Charakterystyka tego typu operacji miała stanowić podstawę do dalszych analiz.
2. *Analiza strategiczna zapotrzebowania na infrastrukturę lotniskową na obszarze Mazowsza*⁹⁹, w której dokonano oceny zapotrzebowania na infrastrukturę z uwzględnieniem prognozy ruchu lotniczego w kontekście utworzenia CPK oraz dostępnej infrastruktury.
3. *Wskazanie komplementarnego lotniska na obszarze Mazowsza*¹⁰⁰, w której na podstawie analizy wielokryterialnej wskazano lotniska, które mogłyby zostać lotniskami komplementarnymi, natomiast ostatecznie jako

⁹⁶ Według danych na stronie internetowej ULC, na lotnisku notowano niskie natężenie ruchu lotniczego cywilnego. Według danych statystycznych ULC, w okresie działania lotniska przewieziono w 2015 r. - 0,7 tys. pasażerów, w 2016 r. - 9,0 tys. pasażerów, 2017 r. - 9,9 tys. pasażerów, oraz wykonano w 2015 r. - 110 operacji lotniczych, w 2016 r. - 659 operacji lotniczych, 2017 r. - 480 operacji lotniczych. W 2018 r. lotnisko nie wykonywało operacji lotnictwa cywilnego oraz nie przewoziło pasażerów.

⁹⁷ W wyniku przeprowadzonego postępowania pre-pack przedsiębiorstwo nie ulega likwidacji, lecz może dalej funkcjonować pod rządami nowego właściciela, w oparciu o dotychczasowe zasoby i bez długów.

⁹⁸ Umowa nr PL/000126652/17-527/TW z dnia 15 września 2017 r. zawarta z ARUP, na kwotę [...].

⁹⁹ Umowa nr PL/000126652/17/004079/TLL/Z z dnia 4 stycznia 2018 r. zawarta z ARUP, na kwotę [...], Etap II na kwotę [...].

¹⁰⁰ Umowa nr PL/000126652/17/004079/TLL/Z z dnia 4 stycznia 2018 r. zawarta z ARUP, na kwotę [...], Etap III - na kwotę [...].

kryterium wyboru lokalizacji lotniska komplementarnego wzięto pod uwagę całkowite koszty inwestycji i czas trwania rozbudowy oraz strukturę własnościową porównując lotnisko w Radomiu i Modlinie.

Dla lotnisk w Radomiu i Modlinie doradca sporządził pod dwa scenariusze. W przypadku rozbudowy lotniska w Radomiu w scenariuszu nr 1 zakładano lotnisko do celów obsługi ruchu czarterowego obsługujące 2,5-3 MPPA, z m.in. płytą postojową na 11 stanowisk, płytą odladania z dwoma stanowiskami, terminalem o pow. 25 tys. m², parkingiem na 2,5 tys. miejsc postojowych, nowym układem drogowym. W scenariuszu nr 2 zakładano lotnisko do celów obsługi ruchu czarterowego i niskokosztowego obsługujące do 6,5-9 MPPA, z m.in. płytą postojową na 25 stanowisk, dwiema płytami odladania z czterema stanowiskami, terminalem o pow. 55 tys. m², parkingiem na 6,5 tys. miejsc postojowych, nowym układem drogowym. W obu scenariuszach zakładano remont i wydłużenie drogi startowej do długości 2,5 km w pierwszej fazie, a w drugiej wydłużenie do 2,8 km. Koszt wykonania takiej inwestycji z 20% rezerwy oszacowano w scenariuszu nr 1 na 462 486,7 tys. zł, natomiast w scenariuszu nr 2 na 887 252,0 tys. zł.

W przypadku rozbudowy lotniska w Modlinie w scenariuszu nr 1 zakładano lotnisko do celów obsługi ruchu czarterowego obsługujące 8,5-10 MPPA, m.in. z płytą postojową na 31 stanowisk, dwoma płytami odladania z czterema stanowiskami, terminalem o pow. 65 tys. m², parkingiem na 8,5 tys. miejsc postojowych (w tym 7 tys. nowych). W scenariuszu nr 2 zakładano lotnisko do celów obsługi ruchu czarterowego obsługujące 12,5-15 MPPA, m.in. z płytą postojową na 41 stanowisk, dwoma płytami odladania z czterema stanowiskami, terminalem o pow. 85 tys. m², parkingiem na 12,5 tys. miejsc postojowych (w tym 11 tys. nowych). W obu scenariuszach zakładano budowę nowej drogi startowej o długości 2,8 km, nowego systemu dróg kołowania wraz z podwójnymi drogami szybkiego zjazdu z drogi startowej oraz wykorzystaniem istniejącej drogi startowej jako drogi kołowania równoległej do nowej drogi startowej oraz bezkolizyjnego węzła drogowego z drogi krajowej nr 62. Koszt wykonania takiej inwestycji z 20% rezerwy oszacowano w scenariuszu nr 1 na 1 045 130,7 tys. zł, natomiast w scenariuszu nr 2 na 1 237 850,7 tys. zł.

Pod względem czasu realizacji inwestycji doradca wskazał, że przeniesienie ruchu z LCh mogłoby nastąpić dla lotniska w Radomiu po 20 miesiącach, natomiast dla lotniska w Modlinie po 45 miesiącach. Doradca wskazał, że relatywnie krótka realizacja inwestycji na lotnisku w Radomiu wynikała z możliwości wyłączenia go z ruchu lotniczego i rozpoczęcia działań inwestycyjnych w pełnym zakresie. Na niekorzyść lotniska w Modlinie przemawiał fakt, iż realizacja przedmiotowej inwestycji nie mogła być prowadzona z całkowitym wyłączeniem ruchu lotniczego. Argumentem za wyborem lotniska w Radomiu był także fakt, że PPL mógł posiadać pełną kontrolę nad portem lotniczym, podczas gdy w Modlinie współwłaściciele nie potrafili wypracować wspólnego stanowiska w zakresie strategii rozwoju portu. W związku z powyższym doradca rekomendował przejęcie lotniska Radom-Sadków m.in. wskazując na jego strukturę własnościową.

4. *Analizy strategiczne dla Portu Lotniczego Radom - Rekomendacje w zakresie strukturyzacji transakcji, które miały obejmować due diligence, biznes plan wraz z rekomendacjami w zakresie strukturyzacji transakcji¹⁰¹ oraz Wsparcie działań mających na celu doprowadzenie do nabycia i objęcia zarządzania lotniskiem Radom-Sadków przez PPL¹⁰², które obejmowały działania związane bezpośrednio z realizacją operacji przejęcia portu lotniczego w Radomiu.*

Ponadto PPL zlecił także wykonanie *Analizy ekonomiczno-finansowej w Port Lotniczy Radom¹⁰³*. Analiza miała stanowić uzasadnienie dla realizacji inwestycji w zakresie budowy nowego portu lotniczego w Radomiu. Lotnisko w Radomiu zostało we wcześniejszych analizach wskazane jako port, który umożliwi uwolnienie części ruchu z LCh (w perspektywie krótkoterminowej) oraz spełni rolę lotniska komplementarnego dla planowanego CPK w dłuższej perspektywie czasowej. W analizie zostały wskazane kluczowe czynniki sukcesu portu lotniczego w Radomiu, na które miały składać się następujące czynniki:

1. Wyznaczenie lotniska w Radomiu jako lotnisko komplementarne dla LCh lub CPK.
2. Infrastruktura obsługująca do 3 mln pasażerów rocznie.
3. Dostępność komunikacyjna, w tym połączenia drogowe i kolejowe z pozostałymi aglomeracjami.

W wyniku przeprowadzonej analizy ekonomiczno-finansowej stwierdzono opłacalność projektu budowy nowego lotniska w Radomiu, wartość bieżącą netto w okresie 2018-2060 uzyskano na poziomie 41 mln zł, przy czym projekt miał generować dodatnią wartość NPV dopiero od 2041 r. (NPV dla 2041-2060 wynosił 45 mln zł). Analiza jednak została oparta o bardzo optymistyczną prognozę ruchu lotniczego Symulację ruchu S3, która stanowiła jeden z wariantów prognozy ruchu lotniczego opracowanej w styczniu 2020 r.

W badanym okresie PPL opracowywał samodzielnie prognozy ruchu lotniczego, które były sporządzane na potrzeby opracowania planu finansowego na dany rok oraz planów pięcioletnich, aktualizacji planów generalnych oraz na potrzeby sporządzenia aktualnych analiz zewnętrznych. Przygotowanie prognoz na potrzeby planów finansowych czasami wymagało ponownego przeliczenia przy nieco zmienionych założeniach, które najczęściej dotyczyły tempa rozwoju ruchu lotniczego, otwierania nowych połączeń. Dane źródłowe wykorzystywane do prognoz obejmowały: aktualną siatkę połączeń i wykonanie wielkości ruchu, zapowiedzi rozwojowe przewoźników, plany otrzymywane od głównych przewoźników, prognozy rynkowe opracowywane przez firmy zewnętrzne dla rynku europejskiego¹⁰⁴.

Na przełomie 2019/2020 r. były Prezes PPL odmówił zatwierdzenia prognoz ruchu lotniczego. Powstało wówczas kilka wersji *Prognozy ruchu lotniczego dla lotnisk zarządzanych przez PPL*, z których każda kolejna była uzupełniana o bardziej optymistyczne wersje założeń, co do których Dyrektor Pionu

¹⁰¹ Umowa nr PL/000126652/17/004079/TLL/Z z dnia 4 stycznia 2018 r. zawarta z ARUP.

¹⁰² Umowa nr PL/18/001362/TLLZZ/Z z dnia 25 maja 2018 r. zawarta z ARUP.

¹⁰³ Umowa nr PL/000126652/19-939/TFFF z dnia 6 grudnia 2019 r. zawarta z firmą [...].

¹⁰⁴ Protokół z przyjęcia ustnych wyjaśnień z dnia 15 maja 2025 r. od Kierownika Zespołu Badań Rynku i Polityki Cenowej w Biurze Sprzedaży.

Handlowego formułował zastrzeżenie, że za najbardziej prawdopodobne uznaje się warianty bazowe dla LCh i lotniska w Zielonej Górze, a dla Radomia wariant pesymistyczny lub bazowy w zależności od wprowadzenia administracyjnego podziału ruchu lotniczego dla LCh. Dyrektor Pionu Handlowego wskazywał, że każdy z wariantów prognoz obarczony jest ryzykiem, natomiast warianty symulacji ruchu – ze względu na jednoczesne oparcie ich na wielu optymistycznych założeniach o wysokim ryzyku nieskuteczności, nie są rekomendowane do dalszych analiz i planowania działalności lotniska w Radomiu. Wskazywał wówczas, że optymistyczne prognozy są czysto teoretyczne, gdyż zakładają zaistnienie wszystkich pozytywnych czynników generujących ruch, przy jednoczesnym braku jakichkolwiek ograniczeń (np. przepustowość). Dokument zawierał prognozę w wariantach pesymistycznym, bazowym, optymistycznym Symulację ruchu S1 (bez APR), Symulację ruchu S2 (z APR), Symulację ruchu S3 (zakładającą APR i przechwyt ruchu z innych lotnisk).

Prognoza ruchu lotniczego dla lotnisk zarządzanych przez PPL – edycja 11 z 14 lutego 2020 r. dla lotniska w Radomiu w wariantach:

- pesymistycznym zakładała ruch w 2023 r. na poziomie 190 tys. pasażerów, w 2024 r. – 265 tys. pasażerów, 2025 r. – 377 tys. pasażerów, w 2026 r. – 430 tys. pasażerów, do poziomu 645 tys. pasażerów w 2035 r.,
- bazowym zakładała ruch w 2023 r. na poziomie 781 tys. pasażerów, w 2024 r. – 993 tys. pasażerów, 2025 r. – 1 143 tys. pasażerów, w 2026 r. – 1 348 tys. pasażerów, do poziomu 1 004 tys. pasażerów w 2035 r.,
- optymistycznym zakładała ruch w 2023 r. na poziomie 3 869 tys. pasażerów, w 2024 r. – 4 062 tys. pasażerów, 2025 r. – 4 266 tys. pasażerów, w 2026 r. – 4 614 tys. pasażerów, do poziomu 5 041 tys. pasażerów w 2030 r. W tym wariantach przyjęto również spadek ruchu lotniczego od 2031 r. do poziomu 2 410 tys. i stopniowy wzrost do poziomu 2 577 tys. w 2040 r.,
- *Symulacja ruchu S3¹⁰⁵* zakładała ruch lotniczy w 2023 r. na poziomie 2 034 tys. pasażerów, w 2024 r. – 2 390 tys. pasażerów, 2025 r. – 2 502 tys. pasażerów, w 2026 r. – 5 719 tys. pasażerów, do poziomu 7 012 tys. pasażerów w 2035 r. Były to założenia kilkukrotnie wyższe niż w wariantach ostrożnościowych. W tym wariantach zakładano wprowadzenie APR i przejęcie ruchu lotniczego z portów w Modlinie, Łodzi, Lublinie, Katowicach i Krakowie, przy czym zakładał przejęcie ruchu z innych lotnisk w wyniku wyczerpania przepustowości oraz całkowite zamknięcie portu w Modlinie od 2026 r. ze względu na brak zgody właścicieli na pozyskanie środków finansowych na finansowanie remontu drogi startowej. Ponadto prognozy zakładały zwiększenie atrakcyjności lotniska w Radomiu dzięki otwarciu nowych połączeń drogowych i kolejowych.

¹⁰⁵ Dokument uwzględnia także dwie inne prognozy: Symulacja ruchu S1 (bez APR), Symulacja ruchu S2 (z APR), zakładające niższe wartości podróży z uwzględnieniem innych czynników.

Ruch lotniczy na lotnisku w Radomiu w latach 2023-2024 był niższy niż zakładany w wariancie pesymistycznym *Prognozy ruchu lotniczego dla lotnisk zarządzanych przez PPL* i wynosił odpowiednio 104,8 tys. i 112,6 tys. pasażerów.

Analizy zlecone przez PPL w latach 2018–2020 w całości lub w jednym z rozważanych wariantów – najkorzystniejszym dla lotniska w Radomiu – przewidywały wdrożenie APR, które było postrzegane jako podstawowa szansa rozwoju ruchu lotniczego na lotnisku w Radomiu. W analizach przyjęto możliwość wprowadzenia APR dla lotniska w Radomiu, które to w ocenie NIK nie spełnia wymogów określonych w Rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) Nr 1008/2008 z dnia 24 września 2008 r. w sprawie wspólnych zasad wykonywania przewozów lotniczych na terenie Wspólnoty, w tym w zakresie dostępności komunikacyjnej dla pasażerów.

W analizie *Wskazanie komplementarnego lotniska na obszarze Mazowsza* lotnisko Radom-Sadków zostało wskazane jako częściowo lub czasowo niewykorzystywane przez jednostki podległe Ministerstwu Obrony Narodowej do realizacji ich zadań i mogące być wykorzystane w celu założenia lub rozbudowy lotniska cywilnego użytku publicznego albo lądowiska cywilnego, na równi z lotniskiem w Modlinie, które istotnie nie jest lotniskiem współużytkowanym. Obecnie udział operacji lotniczych cywilnych stanowi ok. 24-32%, natomiast operacje wojskowe stanowią ok. 68-76% ruchu lotniczego. Analiza nie uwzględniała ograniczeń infrastruktury mających istotny wpływ na przepustowość.

Prezes PPL, jako zarządzający LCh, w dniu 29 października 2018 r. przekazał do Ministerstwa Infrastruktury wniosek o wszczęcie z urzędu postępowania w sprawie dokonania administracyjnego podziału ruchu dla tego portu lotniczego, natomiast pod koniec 2020 r. PPL wystąpiło do Ministerstwa z propozycją czasowego zawieszenia przedmiotowego procesu do 2022 r. Było to spowodowane znaczącym zmniejszeniem ruchu lotniczego na LCh w związku z ograniczeniami wynikającymi z epidemii COVID-19, a następnie inwazji Rosji na Ukrainę. Do dnia zakończenia kontroli nie zostały wznowione także prace nad wdrożeniem APR dla Mazowsza, który miał być podstawowym czynnikiem generowania ruchu na lotnisku w Radomiu. Członek Zarządu PPL wyjaśnił¹⁰⁶, że według stanu na 23 maja 2025 r. rozważane jest wznowienie tych prac i wdrożenie APR do czasu rozbudowy LCh i uwolnienia dodatkowej przepustowości.

Do 23 maja 2025 r. nie zostały podjęte uchwały PPL w zakresie prowadzenia inwestycji na LCh mających na celu zwiększenie przepustowości.

W marcu 2022 r. w związku z planowanym uruchomieniem lotniska sporządzono nową analizę pt. *Analiza ekonomiczno-finansowa inwestycji oraz analiza wpływu na gospodarkę Portu Lotniczego Radom*¹⁰⁷, która stanowiła aktualizację *Analizy ekonomiczno-finansowej w Port Lotniczy Radom*¹⁰⁸. Nowa analiza uwzględniała m.in. informacje dostępne w PPL w grudniu 2021 r., w tym szacunki nakładów inwestycyjnych na budowę nowego portu w Radomiu na poziomie 800 mln zł

¹⁰⁶ Protokół przyjęcia ustnych wyjaśnień z dnia 19 maja 2025 r. – Członek Zarządu PPL Marcin Danił.

¹⁰⁷ Umowa nr PL/000126652/21-69/TFFS z dnia 10 lutego 2021 r. zawarta z [...].

¹⁰⁸ Umowa nr PL/000126652/19-939/TFFF z dnia 6 grudnia 2019 r. zawarta z [...].

(na budowę terminala, dróg startowych, oraz dróg kołowania i płyt postojowych zaplanowano łącznie 487 mln zł) oraz zakładała rozpoczęcie obsługi ruchu lotniczego w II kwartale 2023 r. Biorąc pod uwagę nakłady na zakup lotniska, jego budowę i nakłady odtworzeniowe, które po zdyskontowaniu na dzień 31 grudnia 2021 r. wyniosły 795 mln zł, wartość NPV projektu zakupu, budowy i eksploatacji lotniska w Radomiu do 2040 r. wyniosła minus 629 mln zł. Według wyjaśnień Dyrektora Biura Kontroli i Audytu¹⁰⁹ rozbieżność pomiędzy wskazanymi analizami wynikała przede wszystkim z przyjętej do analizy prognozy ruchu lotniczego, a co za tym idzie wartości potencjalnych przychodów lotniska w Radomiu. Pierwotne założenia wskazywały na optymistyczne prognozy ruchowe dla planowanego lotniska sięgające nawet 5-7 MPPA w roku 2026, przy założeniu m.in. wprowadzenia APR oraz przejęcia pasażerów niektórych portów regionalnych. Natomiast analizy realizowane w późniejszych latach zawierały urealnione prognozy ruchowe z uwzględnieniem wpływu na ruch lotniczy pandemii koronawirusa.

Umowa operacyjna, zawarta w dniu 17 października 2018 r.¹¹⁰ pomiędzy PPL a 42 Bazą Lotnictwa Szkolnego, określała zasady współużytkowania lotniska, w tym m.in. wykorzystanie nieruchomości, zasady prowadzenia osłony meteorologicznej, zasady współpracy w zakresie ochrony środowiska, wzajemne rozliczenia, kontrole stanu technicznego, planowanie i realizację remontów i inwestycji, tryb zmian instrukcji operacyjnej, zakresu i sposób korzystania z lotniczych urządzeń naziemnych, funkcjonowanie służb ruchu lotniczego, utrzymania i eksploatacji, zasady działania służb ratownictwa i ochrony przeciwpożarowej, odpowiedzialności za szkody. Zgodnie z umową operacyjną, PPL jako zarządzający lotniskiem mógł korzystać z obiektów i urządzeń objętych umową w zakresie ich utrzymania i eksploatacji oraz ponosić koszty z tym związane. Zarządzający lotniskiem w Radomiu jest również zobowiązany do zapewnienia bezpłatnego dostępu i możliwości wykorzystania obiektów współużytkowanych dla potrzeb działalności lotniczej i wojskowej. Umowa zakładała, że potrzeby wojskowego użytkownika lotniska w zakresie prowadzenia szkolenia lotniczego będą traktowane na takich samych zasadach/priorytetach jak lotnictwa cywilnego zgodnie z przepisami ogólnymi regulującymi zapewnianie służb ruchu lotniczego.

Współużytkowanie lotniska w Radomiu z wojskiem wiązało się z licznymi ograniczeniami, które istotnie zmniejszały możliwości prowadzenia operacji cywilnych z powodu:

- wydłużonej zajętości drogi startowej, która wynika z braku równoległej drogi kołowania,
- dużej intensywności wojskowych operacji szkolnych, zajmujących znaczną część przepustowości drogi startowej oraz przepustowości służb ATC¹¹¹,
- proceduralnej służby kontroli przestrzeni powietrznej (brak służby radarowej).

¹⁰⁹ Pismo z dnia 28 maja 2025 r., znak: TCCKK.0910.3.2025.145.

¹¹⁰ Dalej: umowa operacyjna.

¹¹¹ Z ang *Air Traffic Control* – oznacza służby kontroli ruchu lotniczego na lotnisku.

Liczba operacji lotniczych na lotnisku w Radomiu w kontrolowanym okresie wynosiła w 2023 r. – 10,5 tys. operacji lotniczych, [...], w 2024 r. było to 20,1 tys. operacji lotniczych [...]. W badanym okresie na lotnisku nie realizowano operacji lotniczych cargo oraz poczty. PPL nie dysponuje danymi za lata 2021– 2022, ponieważ na lotnisku trwały prace związane z jego rozbudową.

Dyrektor Lotniska Warszawa Radom wyjaśnił¹¹², że na podstawie zmierzonych czasów zajętości drogi startowej, statystycznego rozkładu ruchu liczby pasażerów, statystycznego rozkładu operacji lotniczych oraz historycznych danych o liczbie operacji lotniczych wojskowych i innych oszacowano, że już w 2027 r. w miesiącach letnich zapotrzebowanie na wykorzystanie drogi startowej lotniska w Radomiu może przekroczyć możliwości wynikające z jej przepustowości. Przepustowość lotniska w Radomiu teoretyczna to 7 operacji mieszanych na godzinę, środowiskowa to 45 operacji dziennie (w tym 35 operacji dziennych i 10 nocnych), natomiast realna wynosi 8 operacji kodu C/D dziennie. Według wyjaśnień członka Zarządu PPL¹¹³, obecnie w Radomiu mogą być tylko 4 operacje cywilne na godzinę, ze względu na współużytkowanie z wojskiem, co znacząco ogranicza możliwości operowania na lotnisku.

Zgodnie ze stanowiskiem Prezesa ULC z dnia 8 lutego 2023 r. wojskowe organy służb ruchu lotniczego nie są uprawnione do obsługi cywilnych operacji lotniczych, zaś w czasie aktywności MCTR¹¹⁴ lotnisko w Radomiu staje się lotniskiem wojskowym. Dalej Dyrektor Lotniska Radom – Sadków wyjaśnił¹¹⁵, że problematyka zapewnienia cywilnych i wojskowych służb ruchu lotniczego była znana PPL, Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej¹¹⁶, stronie wojskowej oraz ULC już w 2021 r., a nawet wcześniej. Jako argument Dyrektor wskazał decyzję Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 28 lutego 2013 r. w sprawie wyznaczenia PAŻP do zapewnienia służb żeglugi powietrznej na lotnisku Radom-Sadków. Rozważane były różne warianty dzielenia zapewnienia służb kontroli ruchu lotniczego z zastosowaniem podziałów blokowych i mieszane. Z uwagi na dbanie o efektywność kosztową PAŻP nie zapewnia cywilnych służb ruchu lotniczego w pełnym spektrum godzin pracy lotniska w Radomiu (codziennie od 6:00 do 22:00 czasu lokalnego), zaś dostępne na miejscu wojskowe służby ruchu lotniczego nie mogą obsługiwać cywilnych lotów – w związku z czym lotnisko jest w znacznej mierze niedostępne dla ruchu cywilnego. Dodatkowo służby wojskowe nie są zainteresowane zapewnieniem służby w niektóre dni i godziny, co prowadzi do przedziałów czasowych, w których nie jest zapewniona żadna służba ruchu lotniczego. Z przedstawionych przez PPL danych wynika, że dostępność służb ruchu lotniczego (a tym samym dostępność lotniska dla różnych kategorii ruchu lotniczego) szacunkowo wyniosła:

- służba cywilna: 47,77% (lotnisko dostępne dla lotów cywilnych i wojskowych),
- służba wojskowa: 37,05% (lotnisko niedostępne dla lotów cywilnych),

¹¹² Wyjaśnienia z dnia 22 kwietnia 2024 r.

¹¹³ Protokół przyjęcia ustnych wyjaśnień z dnia 19 maja 2025 r. – Członek Zarządu PPL Marcin Danił.

¹¹⁴ Z ang. *Military Control Zone* - strefy kontrolowanej lotniska wojskowego.

¹¹⁵ Wyjaśnienia z dnia 22 kwietnia 2024 r.

¹¹⁶ Dalej: PAŻP.

- brak służby: 15,18% (lotnisko niedostępne dla lotów cywilnych i wojskowych).

Oznacza to, że w styczniu 2025 r. lotnisko przez ponad połowę czasu swojej pracy operacyjnej (52,23%) nie mogło obsługiwać lotów cywilnych, w tym lotów handlowych. Dyrektor Lotniska w Radomiu wskazał¹¹⁷, że ograniczenie możliwości świadczenia służb ruchu lotniczego na rzecz cywilnych statków powietrznych przez wojskowych kontrolerów ruchu lotniczego generuje znaczące ograniczenia w dostępności lotniska RDO dla ruchu handlowego. Dyrektor podkreślił także, że ograniczenia te nie wynikają z kwestii związanych z bezpieczeństwem żeglugi powietrznej - są one raczej wynikiem bałaganu formalnego i niedopasowania przepisów lotniczych do możliwości i potencjału jaki posiadamy jako kraj w dziedzinie wojskowych służb ruchu lotniczego.

W związku z wysokimi stratami, jakie przynosi lotnisko w Radomiu PPL rozpoczęło pracę nad oszacowaniem wysokości kosztów ponoszonych przez Spółkę w związku ze współużytkowaniem lotniska z wojskiem. Punktem wyjścia do przeprowadzonej analizy były koszty Lotniska Warszawa Radom za 2023 i 2024 r. Koszty zostały podzielone na obiekty/zasoby kosztowe, w tym zasoby infrastrukturalne i zasoby osobowe, wykorzystywane zarówno na rzecz obsługi lotów wojskowych, jak i cywilnych w oparciu o analizę pracochłonności i o analizę czasochłonności. W analizie nie uwzględniono kosztów administracyjnych, czyli kosztów obsługi centrali w Warszawie (finansowe, IT, kadry, zakupy, prawne itd.). Łączne koszty podzielono proporcją liczby wykonanych operacji w analizowanym okresie i wyniosły one w 2023 r. 19 640,1 tys. zł, natomiast za osiem miesięcy 2024 r. – 17 235,8 tys. zł.

Rozpoczęcie realizacji inwestycji związanej z przebudową lotniska w Radomiu wymagało zmiany Planu Generalnego Lotniska. Realizację tego zadania PPL zleciło do wykonania doradcy zewnętrznemu firmie ARUP. *Plan Generalny Portu Lotniczego Radom - Sadków na lata 2019–2038* został zatwierdzony przez Ministra Infrastruktury w dniu 8 października 2019 r. Dyrektor Biura Kontroli i Audytu wyjaśnił¹¹⁸, że prace nad opracowaniem zaktualizowanego Planu Generalnego Lotniska Warszawa Radom rozpoczęto w 2023 r. W październiku 2024 r. dokument pt.: *Plan Generalny Lotniska Warszawa-Radom na lata 2024–2044* został skierowany do konsultacji gmin w zakresie określonym art. 55 ust. 6 pkt 1 i 4 ustawy *Prawo lotnicze*. W grudniu 2024 r. etap konsultacji został zakończony, natomiast w lutym 2025 r. pozyskano nowe prognozy ruchu lotniczego i po wprowadzeniu zmian w części tekstowej dokumentacji *Plan Generalny Lotniska Warszawa-Radom na lata 2024–2044*, został przyjęty przez Zarząd PPL oraz zatwierdzony przez Radę Nadzorczą PPL. W dniu 30 kwietnia 2025 r. dokumentacja została skierowana do zaopiniowania przez Prezesa ULC.

PPL poniosło w latach 2018–2023 nakłady na realizację inwestycji na lotnisku w Radomiu na łączną kwotę 738 424,2 tys. zł netto, a poszczególnych elementów:

- terminal – 233 239,4 tys. zł (31,6%),
- droga startowa – 125 268,6 tys. zł (17,0%),

¹¹⁷ Wyjaśnienia z dnia 22 kwietnia 2024 r.

¹¹⁸ Pismo z dnia 28 maja 2025 r., znak: TCCKK.0910.3.2025.145.

- drogi kołowania i płyty postojowe – 122 026,8 tys. zł (16,5%),
- układ drogowy – 92 186,1 tys. zł (12,5%),
- obiekty kubaturowe – 75 284,3 tys. zł (10,2%),
- przygotowanie i realizacja rozbudowy Portu Lotniczego Radom – 31 007,2 tys. zł (4,2%),
- podejście (z masztami świateł) – 17 862,9 tys. zł (2,4%),
- projekty uzupełniające – 10 623,9 tys. zł (1,4%),
- oświetlenie nawigacyjne – 10 552,6 tys. zł (1,4%),
- pozostałe wydatki – 20 372,3 tys. zł (2,8%).

Przychody z działalności lotniska w Radomiu w 2021 r. wynosiły 450,0 tys. zł, w 2022 r. – 1 790,0 tys. zł, w 2023 r. – 7 722,0 tys. zł, w 2024 r. – 11 293,9 tys. zł. Natomiast koszty utrzymania lotniska w Radomiu wynosiły w 2021 r. – 6 963,0 tys. zł, w 2022 r. – 17 268,0 tys. zł, w 2023 r. – 63 344,0 tys. zł, 2024 r. – 66 629,45 tys. zł. Powoduje to straty na prowadzonej działalności w wysokości za 2023 r. – 39 385 tys. zł a w 2024 r. – 38 117,7 tys. zł. Wyniki te uzyskano przy obsłudze 104 tys. pasażerów w 2023 r. i 112,6 tys. pasażerów w 2024 r., które uzyskano na poziomie niższym niż prognozy w wariancie pesymistycznym opracowanym w 2020 r. Wyniki te znacząco odbiegały od założeń *Analizy ekonomiczno-finansowej inwestycji w Port Lotniczy Radom*¹¹⁹, która została sporządzona w oparciu o skrajnie optymistyczny wariant ruchu lotniczego dla lotniska w Radomiu.

Dyrektor Biura Kontroli i Audytu wyjaśniła¹²⁰, że PPL od samego początku inwestycji w Lotnisko Warszawa-Radom prowadziło intensywne działania ukierunkowane na zapewnienie długoterminowego, stabilnego rozwoju lotniska w Radomiu. PPL sporządziła analizy wewnętrzne zmierzające do określenia priorytetów sprzedażowo-marketingowych i komunikacyjnych, budując dokumenty strategiczne w oparciu o prowadzone badania społeczno-marketingowe przed i po dacie uruchomienia operacyjnego lotniska. Działania PPL były ukierunkowane na rozwój siatki połączeń poprzez aktywne pozyskiwanie zainteresowania przewoźników lotniczych i touroperatorów. Strategia opierała się na budowie atrakcyjnej oferty oraz elastycznym dostosowywaniu się do potrzeb rynku. W fazie przygotowań do otwarcia lotniska, tj. w latach 2020–2023, działania PPL koncentrowały się na budowie fundamentów dla przyszłej siatki połączeń. Przeprowadzono szczegółową analizę rynku i badanie potencjału ruchu pasażerskiego w regionie, aby możliwie najlepiej dostosować ofertę do realnych potrzeb. Równolegle prowadzono konsultacje z przewoźnikami i touroperatorami, inicjując wczesne rozmowy i sondowanie rynku pod kątem zainteresowania nowym portem. Przygotowano programy zachęt, obejmujące ulgi w opłatach lotniskowych, wsparcie marketingowe dla nowych partnerów oraz elastyczne warunki operacyjne. PPL organizowało również liczne spotkania z przewoźnikami, touroperatorami oraz przedstawicielami biur podróży, podczas których prezentowano szczegółową ofertę operacyjną oraz możliwości współpracy. Celem tych wszystkich działań było stworzenie kompleksowej i konkurencyjnej oferty

¹¹⁹ Opracowanie przez [...] na zlecenie PPL w 2019 r.

¹²⁰ Pismo z dnia 23 kwietnia 2025 r., znak: TCCKK.0910.3.2025.101.

dla przewoźników i touroperatorów jeszcze przed rozpoczęciem operacji lotniczych.

Siatka połączeń lotniska w Radomiu w latach 2023–2024 obejmowała zaledwie kilka połączeń w tygodniu. W wyniku tych rozmów zawarto kilka listów intencyjnych, pierwsze połączenia w rozkładzie zostały włączone do oferty na sezon lato 2025 r. Według wyjaśnień Dyrektora Biura Kontroli i Audytu¹²¹ podjęte działania umożliwiły pozyskanie przewoźników realizujących regularne połączenia pasażerskie oraz rozwój oferty czarterowej, co przyczyniło się do zwiększenia dostępności połączeń dla pasażerów i wzmocnienia pozycji lotniska jako portu regionalnego. Kontynuowane są rozmowy z przewoźnikami i touroperatorami w zakresie rozwoju siatki połączeń. Ponadto PPL planuje znacznie bardziej niż dotychczas zaznaczyć swoją obecność w rejonie województwa świętokrzyskiego, które jest bezpośrednim beneficjentem bliskości lotniska w Radomiu. Planowane było poszerzenie współpracy zarówno z organami samorządowymi jak i z lokalnymi przedsiębiorcami wspierającymi turystykę i biznes w regionie. Wszelkie powyższe działania, w tym loty w porze nocnej, prowadzenie aktywnej sprzedaży na targach i spotkaniach z zainteresowanymi podmiotami, współpraca marketingowa oraz większa niż dotychczas aktywizacja lokalnych organów władzy mają na celu zwiększenie atrakcyjności lotniska dla przewoźników i pasażerów, a w konsekwencji zapewnienie wzrostu ruchu na lotnisku.

Według wyjaśnień członka Zarządu PPL¹²², w stosunku do lotniska w Radomiu rozważane są różne opcje. Obecnie rozpoczęto pracę nad optymalizacją kosztów, przy jednoczesnej rozbudowie strefy *landside*, która pozwoli na zwiększenie przychodów z usług pozalotniczych. W dalszej perspektywie – w przypadku braku zadowalających efektów działań marketingowych – PPL rozważa dezinvestycję portu.

(akta kontroli str. 301-394, 1724-1761)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Odstąpienie przez byłego Prezesa PPL Mariusza Szpikowskiego od rozbudowy infrastruktury lotniskowej w celu zwiększenia przepustowości LCh, nastąpiło w wyniku rekomendacji Ministra Infrastruktury, co było – w ocenie NIK - działaniem niegospodarnym skutkującym utraconymi korzyściami w latach 2024–2027 na łączną kwotę [...]. Biorąc pod uwagę fakt, że było to niezgodne z przyjętą w 2017 r. *Koncepcją CPK* zakładającą zapewnienie maksymalnej dostępnej przepustowości na lotnisku Chopina, w ocenie NIK, było to także działanie nierzetelne.

Prognozy ruchu lotniczego wskazywały na systematyczne wzrosty ruchu pasażerskiego na polskim rynku lotniczym oraz na wyższe tempo jego wzrostu w porównaniu do rynku europejskiego i światowego. Prognozy

¹²¹ Pismo z dnia 23 kwietnia 2025 r., znak: TCCKK.0910.3.2025.101.

¹²² Protokół przyjęcia ustnych wyjaśnień z dnia 19 maja 2025 r. – Członek Zarządu PPL Marcin Danił

te zidentyfikowały konieczność dostosowania infrastruktury LCh zwiększającej jego przepustowość wobec rosnącego ruchu pasażerskiego. Także *Koncepcja CPK* wskazywała na konieczność rozbudowy LCh w celu zwiększenia jego przepustowości i tym samym jego dalszy rozwój. W *Koncepcji CPK* założono także przeniesienie tak wygenerowanego przez LCh cywilnego ruchu lotniczego na CPK. Brak realizacji zadań przede wszystkim w zakresie zwiększenia przepustowości było wbrew zaakceptowanym i przyjętym w 2019 r. do realizacji planom inwestycji LCh oraz *Koncepcji CPK*.

Przytoczona przez byłego Prezesa PPL teza, że Minister ma pełne prawo do zlecania zadań a jako organ nadzoru do wytyczania kierunku rozwoju, nie stanowi w ocenie NIK usprawiedliwienia odstąpienia przez byłego Prezesa PPL Mariusza Szpikowskiego od realizacji zadań zatwierdzonych i ujętych w planach działalności PPL. Zdaniem NIK faktyczna próba wstrzymania przez Ministra Infrastruktury inwestycji nie może stanowić realizacji zadania nałożonego w trybie art. 23 ustawy o PPL, gdyż takie zadanie nie zostało w ogóle wyznaczone Prezesowi przez Ministra Infrastruktury. Z przytoczonych w treści wystąpienia pokontrolnego zeznań byłego Prezesa PPL Mariusza Szpikowskiego wynika¹²³, że nie akceptował on tej rekomendacji i traktował ją jako próbę wymuszenia zaprzestania inwestycji na lotnisku Chopina, która była, w jego ocenie, pozbawiona jakichkolwiek aspektów merytorycznych na zasadzie *im gorzej na Chopinie, tym większa akceptacja dla CPK-u*. W ocenie NIK - biorąc pod uwagę odpowiedzialność za podejmowane decyzje – fakt wstrzymywania modernizacji LCh mógł i powinien skłonić go do oddania się do dyspozycji Ministra Infrastruktury, czego jednak nie uczynił.

Zgodnie z przywołanym przepisem PPL prowadziło działalność zgodnie z ww. dokumentami planistycznymi zaopiniowanymi przez Radę Nadzorczą i zatwierdzonymi przez ministra właściwego ds. transportu. Jak wskazano w treści wystąpienia pokontrolnego Minister Infrastruktury w dniu 25 stycznia 2019 r. zatwierdził roczny plan działalności na 2019 r. i pięcioletni plan działalności PPL na lata 2019-2023 zakładający m.in. realizację zadań inwestycyjnych na LCh na kwotę 1 446 015,4 tys. zł.

Prezes PPL podjął decyzję o wstrzymaniu 29 zadań inwestycyjnych na LCh, których koszt realizacji według założeń z planu na lata 2019–2023 oszacowano na kwotę 935 770 tys. zł wyłącznie na podstawie rekomendacji Sekretarza Stanu w Ministerstwie Infrastruktury¹²⁴, który zwrócił się do PPL w piśmie z dnia 24 maja 2019 r. o powstrzymanie się przez PPL od wszczynania kolejnych postępowań w zakresie prac związanych z rozbudową LCh do czasu przeprowadzenia analiz możliwości zwiększenia przepustowości bez ponoszenia znaczących nakładów finansowych.

W ocenie NIK pismo z rekomendacją Ministra Infrastruktury nie stanowiło środka nadzoru właścicielskiego z art. 23 ustawy o PPL i wobec tego wskazane w nim działanie nie było obligatoryjne. Pismo to stanowiło jedynie niewiążącą rekomendację działań, co mieściło się w dyspozycji par. 6 ust 13 zarządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 lipca 2018 r. w *sprawie szczegółowego trybu*

¹²³ Protokół przesłuchania świadka z dnia 7 maja 2025 r.

¹²⁴ Działającego z upoważnienia Ministra Infrastruktury.

nadzoru nad przedsiębiorstwem państwowym „Porty Lotnicze”, który stanowi, że za działania nadzorcze uznaje się „możliwość przedstawienia Prezesowi PPL (...) poleceń, wytycznych i rekomendacji z zakresu działalności PPL”. NIK zwraca także uwagę, że Spółka zobowiązana była z kolei do realizacji wiążących ją planów: rocznego na 2019 r. oraz planu pięcioletniego na lata 2019-2023.

Powyższe znajduje także potwierdzenie w opinii prawnej sporządzonej na zlecenie PPL w dniu 27 stycznia 2025 r.¹²⁵ Zgodnie z tą opinią realizowanie inwestycji było uwzględnione w planach działalności PPL i dopóki plany te nie zostały zmienione, Prezes PPL miał obowiązek je realizować. Samowolne odstępianie od ich realizacji może stanowić delikt. W takim przypadku szkodą będą poniesione koszty, jak również utracone korzyści.

W ocenie NIK, przed wstrzymaniem inwestycji, Prezes PPL powinien był przeprowadzić pełną procedurę zmiany planów działalności Spółki, czego nie zrobił.

W związku z czym były Prezes PPL ponosi pełną odpowiedzialność za zaniechanie inwestycji na Lotnisku Chopina.

Z przytoczonej w treści wystąpienia pokontrolnego opinii prawnej wynika jednoznacznie, że utracone korzyści stanowią zyski, które nie zostaną osiągnięte przez PPL w przyszłości w wyniku trwałego wstrzymania inwestycji.

Spółka wyliczyła¹²⁶ utracone przychody i korzyści w latach 2024–2027 bazując na założeniach o możliwości przyznania i wykorzystania w pełni odrzuconych slotów¹²⁷, które przeliczono na liczbę pasażerów, a następnie na wysokość utraconych przychodów bazując na wartościach historycznych określających przychód z opłat lotniskowych i innych przypadających na jednego pasażera. I tak: oszacowano, że hipotetycznie utracone przychody PPL, przy założeniu, że inwestycje planowane na lata 2018–2023 zwiększające przepustowość Lotniska Chopina byłyby zrealizowane wynoszą dla 2024 r. – [...], natomiast dla lat 2025–2027 w wyniku dokonanej przez Spółkę estymacji mogą wynieść w tym okresie odpowiednio [...].

Odstąpienie przez byłego Prezesa PPL Mariusza Szpikowskiego od realizacji planów działalności Spółki, tj. planu rocznego na 2019 r. oraz planu pięcioletniego na lata 2019–2023 dla LCh, co stanowiło naruszenie art. 9 ust 1 i 2 ustawy o PPL było, w ocenie NIK, także działaniem niegospodarnym z uwagi na poniesione koszty w wysokości 4 608,6 tys. zł.

Koszty te wynikały m.in. z wypowiedzenia zawartych już umów, poniesienia nakładów na rozpoczęte inwestycje od których realizacji odstąpiono, w tym

¹²⁵ Opinia prawna w zakresie przeprowadzenia procesu weryfikacyjnego w zakresie prawidłowości nałożonego na PPL zadania w trybie art. 23 ustawy z dnia 15 września 2017 r. o przedsiębiorstwie państwowym „Porty Lotnicze”.

¹²⁶ Pismo z dnia 21 maja 2025 r., znak: TCCKK.0910.3.2025.139.

¹²⁷ Slot w lotnictwie to pozwolenie na start lub lądowanie samolotu w określonym czasie na lotnisku. Jest to rodzaj "terminu" w lotnictwie, który gwarantuje linii lotniczej prawo do użycia pasa startowego w danym czasie. Sloty są przyznawane na lotniskach koordynowanych, takich jak lotnisko Chopina w Warszawie, aby zapewnić sprawny ruch lotniczy w godzinach szczytu. O przyznawaniu slotów decyduje koordynator lotniska (np. na LCh brytyjska spółka Airport Coordination Limited ACL), który bierze pod uwagę potrzeby linii lotniczych oraz ograniczenia lotniska.

na opracowanie dokumentacji projektowej i uzyskanie stosownych decyzji administracyjnych.

(akta kontroli str. 1724-1761)

2. Realizacja inwestycji związanej z budową nowego lotniska w Radomiu, oparta o *Analizę ekonomiczno-finansową inwestycji w Port Lotniczy Radom i Analizy strategiczne możliwości rozwojowych wybranych portów lotniczych w kontekście uruchomienia CPK – Wskazanie komplementarnego lotniska na obszarze Mazowsza*, było działaniem niegospodarnym, które spowodowało skutki finansowe w łącznej wysokości 795 690,1 tys. zł, w tym: nakłady inwestycyjne w wysokości 738 424,1 tys. zł, koszty zakupu infrastruktury lotniskowej w wysokości 12 900,3 tys. zł, zakup majątku ruchomego 39 091,3 tys. zł oraz zakupu analiz 5 274,6 tys. zł. Ponadto w okresie 2023–2024, tj. po uruchomieniu lotniska wygenerowało ono straty w łącznej wysokości 67 502,7 tys. zł.

Do opracowania *Analizy ekonomiczno-finansowej inwestycji w Port Lotniczy Radom* wykorzystano, jak się okazało, prognozy ruchu lotniczego (Symulację S3) oparte o nierealne i bardzo teoretyczne założenia. Symulacja ruchu S3¹²⁸ zakładała wprowadzenie APR i przejęcie ruchu lotniczego z portów w Modlinie, Łodzi, Lublinie, Katowicach i Krakowie, przy czym zakładał przejęcie ruchu z innych lotnisk w wyniku wyczerpania przepustowości, całkowite zamknięcie portu w Modlinie od 2026 r. oraz bardzo wysoki roczny wolumen pasażerów. Ponadto prognozy zakładały zwiększenie atrakcyjności lotniska w Radomiu dzięki otwarciu nowych połączeń drogowych i kolejowych.

W wyniku przeprowadzonej analizy ekonomiczno-finansowej stwierdzono opłacalność projektu budowy nowego lotniska w Radomiu, przy NPV w okresie 2018-2060 na poziomie 41 mln zł, z zastrzeżeniem, że 45 mln zł zostanie osiągnięte w latach 2041-2060. NIK zwraca uwagę na długi okres opłacalności inwestycji, który w kontekście otworzenia CPK – w pierwotnym planowanym terminie wyznaczonym na 2028 r. - wskazuje na niską opłacalność inwestycji, przy dość dużej niepewności, co w zasadzie podważa jej zasadność. Należy mieć przy tym na względzie, że przy tak długim okresie eksploatacji infrastruktury będzie ona wymagała również dodatkowych nakładów inwestycyjnych odtworzeniowych.

Były Prezes PPL zeznał¹²⁹, że w 2019 r. zakładano konsekwentnie, zgodnie z *Koncepcją CPK z 2017 r.*, że na skutek zdominowania ruchu na Lotnisku Chopina przez ruch hubowy będzie stąd wypierany lub co najmniej wypierany ruch niskokosztowy i czarterowy, który również dynamicznie się rozwijał. Wobec braku możliwości jego rozwoju na lotnisku Chopina zakładano, że znaczna jego część trafi na lotnisko komplementarne tj. Radom. Wielkości tego ruchu były ściśle skorelowane z prognozami rozwoju ruchu dla całego sektora lotniczego i były wariantowe. Nigdy i w żadnym przypadku nie ingerowałem w prognozy rozwoju ruchu lotniczego.

¹²⁸ Prognozą ruchu lotniczego dla lotnisk zarządzanych przez PPL – edycja 11 z 14 lutego 2020 r. przekazana Prezesowi PPL pismem z dnia 17 lutego 2020 r., znak: TH.THHL.037.1.2.2020.

¹²⁹ Protokół z przesłuchania świadka z dnia 7 maja 2025 r. - były Prezes PPL Mariusz Szpikowski.

Definiowałem założenia dot. jego dystrybucji w ramach tej wielkości m.in. między lotniskiem Chopina a Radomiem.

Stwierdzenie byłego Prezesa nie znajduje odzwierciedlenia w pozyskanej w toku kontroli dokumentacji, ze względu na informacje zawarte w piśmie przekazującym Prezesowi PPL *Prognozy ruchu lotniczego dla lotnisk zarządzanych przez PPL*, w których jednoznacznie wskazano, że symulacje ruchu dla lotniska w Radomiu nie były rekomendowane przez Pion Handlowy do dalszych analiz i planowania działalności. Ponadto Kierownik Zespołu Badań Rynku i Polityki Cenowej wyjaśnił¹³⁰, że *kolejne wersje prognoz były uzupełniane o kolejne wersje symulacji opartych o założenia komunikowane przez Prezesa, które zakładały mało realne zdarzenia, np. przejęcie ruchu lotniczego z pięciu innych lotnisk oraz całkowite zamknięcie lotniska w Modlinie, poziomemu przejętego ruchu z innych lotnisk (wg wskazania Prezesa przyjęto, że cały ruch LCC i czarterowy niemieszczący się w Warszawie zostanie obsługiwany w Radomiu – prognoza nr 11 na str. 29). W całej korespondencji i dokumentach prognoz Pion Handlowy nie rekomendował do dalszych analiz i planowania działalności lotniska w Radomiu wariantów optymistycznych i symulacji (str. 30 prognozy 11).*

Natomiast druga z wymienionych powyżej analiz w kryteriach wziętych pod uwagę nie uwzględniła pełnej niezbędnej infrastruktury do wybudowania, nie uwzględniono bliskiego sąsiedztwa osiedla mieszkaniowego, intensywności operowania wojska, ograniczeń infrastruktury współużytkowanej, konieczności wykupu gruntów do wydłużenia drogi startowej i realizacji niezbędnych urządzeń. Według *Analizy strategiczne możliwości rozwojowych wybranych portów lotniczych w kontekście uruchomienia CPK – Wskazanie komplementarnego lotniska na obszarze Mazowsza* całkowite niezbędne koszty rozbudowy lotniska Radom-Sadków miały wynosić ok. 462 mln zł, przy założeniu wydłużenia drogi startowej, która wraz z terminalem i stanowiskami postojowymi miała stanowić najwyższy koszt. Wybór lotniska Radom-Sadków w zakresie koniecznych do poniesienia kosztów został zestawiony z nakładami niezbędnymi do rozbudowy lotniska w Modlinie, które co prawda wymagało większej rozbudowy i nakładów inwestycyjnych, ale posiadało większy potencjał rozwoju ruchu oraz dostępność komunikacyjną. Należy przy tym zauważyć, że parametry obu lotnisk i ich faktyczny potencjał były nieporównywalne w każdym z dwóch branych pod uwagę wariantów rozbudowy. Analiza ta nie uwzględniała także prognoz ruchu oraz skutków finansowych dla PPL wynikających z realizacji inwestycji.

Członek Zarządu PPL wyjaśnił¹³¹, że w jego ocenie w koncepcji firmy ARUP zostały przedstawione koszty tak, aby zawyżyć koszty inwestycji w Port Lotniczy Modlin aby ta inwestycja okazała się niecelowa i nierentowna, szacowane koszty inwestycji w Radom w wysokości 460 mln zł było zaniżoną kwotą w związku z tym, że nie uwzględniono szeregu zadań i zaniżono koszty. Port lotniczy w Radomiu wymaga nadal nakładów inwestycyjnych na poziomie ok. 150 mln zł, żeby doprowadzić do sytuacji normalnego funkcjonowania i aby mógł spełniać wszystkie standardy. Wśród tych kosztów jest np. ILS¹³², który wymaga wykupu

¹³⁰ Protokół z przyjęcia ustnych wyjaśnień z dnia 15 maja 2025 r.

¹³¹ Protokół z ustnych wyjaśnień z dnia 19 maja 2025 r. – Członek Zarządu PPL Marcin Danił

¹³² Z ang. *instrument landing system*) – radiowy system nawigacyjny, wspomagający lądowanie samolotu w warunkach ograniczonej widzialności.

gruntów wraz z nieruchomościami na podejściu, zbudowania radaru ponieważ tam jest tylko radar wojskowy. Obecnie w Radomiu mogą być tylko cztery operacje cywilne na godzinę, ze względu na współużytkowanie z wojskiem, co znacząco ogranicza możliwości operowania na lotnisku.

Odpowiedzialność za podjęte decyzje ponosi Prezes PPL. Pomimo faktu, że zadanie zostało zlecone przez Ministra Infrastruktury w trybie art. 23 ustawy o PPL, Prezes PPL był zobowiązany do prowadzenia działalności w sposób zgodny z zasadami efektywności ekonomicznej, przejrzystości, racjonalności i odpowiedzialności za mienie publiczne.

(akta kontroli str. 301-394, 1724-1761)

3. Zaniechanie, a następnie wstrzymywanie przez kolejnych prezesów PPL planowanych na lata 2018-2023 inwestycji w zwiększenie przepustowości portu lotniczego Warszawa Modlin było w ocenie NIK działaniem niegospodarnym skutkującym utraconymi przychodami w 2024 r. na kwotę [...]. Ponadto estymacja utraconych korzyści w latach 2025–2027 przy założeniu, że inwestycje zaplanowane w latach 2018–2024 zostałyby zrealizowane, wykazuje kwotę utraconych przychodów na poziomie [...].

Przytoczona przez byłego Prezesa PPL Mariusza Szpikowskiego teza, że każda inwestycja w modernizację i unowocześnienie lotniska w Modlinie pogłębiałaby tylko stratę finansową i zwiększała uzależnienie od jedyne go przewoźnika, jakim był Ryanair, nie stanowi w ocenie NIK usprawiedliwienia zaniechania i wstrzymywania wszelkich działań proinwestycyjnych na tym lotnisku. W ocenie NIK działania te należy uznać za działania na szkodę spółki MPL, której PPL jest jednym z głównych udziałowców. Rekomendacje doradcy PPL dotyczące wskazania portu lotniczego w Radomiu, jako lotniska komplementarnego, nie zostały oparte, w ocenie NIK, na wiarygodnych i rzetelnych danych odnoszących się do lotniska w Modlinie. W szczególności dotyczy to zawyżonych kosztów dostosowania lotniska w Modlinie do zwiększonego zapotrzebowania na ruch pasażerski i lotniczy, w tym możliwości obsługi około 7 MPPA na kwotę ponad 1 mld zł, w sytuacji, gdy plan inwestycyjny na lata 2018–2028 opiewał na kwotę 393 mln zł. Rekomendacje doradcy jakoby wybór lotniska w Modlinie mógł doprowadzić do zmiany pozycji komplementarnej portu na konkurencyjną były, w ocenie NIK, nietrafne w świetle przytoczonych wyżej wyjaśnień Prezesa Szpikowskiego, że lotnisko w Modlinie jest lotniskiem przystosowanym do obsługi wyłącznie ruchu ultra niskokosztowego i nie jest zdolne do obsługi istotnych ilości w innych segmentach ruchu lotniczego, tj. czarterowego lub tradycyjnego, ze względu na posiadaną infrastrukturę i brak odpowiednich procesorów. Podobnie argument, jakoby możliwości inwestycji PPL w port lotniczy Warszawa Modlin były ograniczone przez ryzyko braku wpływu na decyzyjność spółki, nie znajdują uzasadnienia w świetle przytoczonych powyżej faktów. W ocenie NIK faktyczną przyczyną braku zgody PPL na jakiegokolwiek inwestycje w porcie lotniczym w Modlinie był wybór lotniska w Radomiu jako lotniska komplementarnego dla Lotniska Chopina w Warszawie, a nieudzielenie zgód na prowadzenie działań inwestycyjnych i blokowanie zgód na dokapitalizowanie spółki miało na celu osłabianie jej sytuacji ekonomicznej i znaczenia dla przewoźów lotniczych, a w konsekwencji do faktycznej likwidacji tego portu.

Działanie kolejnego Prezesa PPL¹³³ ukierunkowane na kwestionowanie legalności uchwał NWZ z dnia 12 stycznia i 21 czerwca 2021 r. dotyczących podwyższenia kapitału zakładowego Spółki przez wspólnika, tj. samorząd Województwa Mazowieckiego było, w ocenie NIK, działaniem niegospodarnym. Prezes PPL kwestionował legalność uchwał, które dotyczyły dokapitalizowania Spółki MPL przez wspólnika, tj. Marszałka Województwa Mazowieckiego, a więc formalnie zwiększenia jej wartości, co biorąc pod uwagę fakt, że PPL jest współwłaścicielem MPL, oznaczało, że PPL blokując dofinansowanie MPL przez Marszałka działa również na własną szkodę. Niegospodarne wydatkowanie środków związane z realizacją niekorzystnych dla PPL wyroków sądów oraz wydatki poniesione na usługi kancelarii prawnej wyniosły łącznie 216,1 tys. zł.

(akta kontroli str. 980-995)

4. Poprzedni Prezesi PPL, poprzez zaniechanie przeprowadzenia całościowego remontu Parkingu P1 w latach 2017–2022, dopuścili do jego degradacji, co stanowiło działanie niegospodarne i skutkowało utraceniem przychodów PPL w latach 2023–2025 w łącznej kwocie [...]. PPL bezskutecznie przeprowadziło dwa przetargi na remont, a następnie zaniechało dalszych działań. Z zeznań byłego Prezesa PPL¹³⁴ wynika, że remont parkingu P1 był planowany i zabezpieczono środki w budżecie na ten cel. Został ogłoszony przetarg, ale oferty opiewały na dwukrotnie wyższe kwoty.

W ocenie NIK powyższych wyjaśnień nie można uznać za wystarczające, ponieważ odstąpienie od dalszych działań doprowadziło do uszczuplenia przychodów PPL i stworzyło zagrożenie bezpieczeństwa m.in. zdrowia i życia ludzkiego, mienia i środowiska, co potwierdza postanowienie Mazowieckiego Wojewódzkiego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego¹³⁵ z dnia 9 sierpnia 2024 r.

(akta kontroli str. 282, 284-286, 289, 291-297)

5. Plan generalny dla Lotniska w Radomiu nie został zaktualizowany w terminie zgodnym z art. 55 ust. 10 ustawy *Prawo lotnicze. Plan Generalny lotniska Radom-Sadków na lata 2019-2038* został zatwierdzony w dniu 8 października 2019 r., a więc biorąc pod uwagę fakt, że termin aktualizacji planu upłynął w dniu 8 października 2024 r., co oznacza, że według stanu na 27 maja 2025 r. z przekroczeniem terminu o 232 dni.

Dyrektor Biura Kontroli i Audytu wyjaśnił¹³⁶, że prace nad aktualizacją trwają od 2023 r., zostały przeprowadzone konsultacje z gminami, natomiast po aktualizacji prognoz przewozowych, w dniu 20 kwietnia 2025 r. *Plan Generalny lotniska Warszawa-Radom na lata 2024-2044* został skierowany do Prezesa ULC. Kontynuacja uzgodnień ustawowych Planu generalnego, w zakresie art. 55 ust. 8 ustawy *Prawo lotnicze*, nastąpi po uzyskaniu pozytywnej opinii Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego.

¹³³ Od dnia 21 października 2020 r. do dnia 29 lutego 2024 r.

¹³⁴ Protokół przesłuchania świadka z dnia 14 maja 2025 r. - były Prezes PPL Stanisław Wojtera.

¹³⁵ Postanowienie nr 1256/2024, znak: WIK.7714.2.2024.MS.

¹³⁶ Pismo z dnia 28 maja 2025 r., znak: TCCKK.0910.3.2025.145.

W ocenie NIK działania mające na celu aktualizację planów generalnych lotnisk należy prowadzić w sposób ograniczający ryzyko przekroczenia terminów ustawowych.

(akta kontroli str. 393-394, 1724-1761)

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. Wzmocnienie mechanizmów nadzoru i kontroli nad planowaniem oraz realizacją procesów inwestycyjnych.
2. Zintensyfikowanie działań w celu realizacji inwestycji dotyczących modernizacji Lotniska Chopina w zakresie dostosowania jego przepustowości do założeń programu inwestycyjnego CPK na lata 2024– 2032.
3. Przeprowadzenie optymalizacji kosztów funkcjonowania oraz wzmocnienie procesu pozyskania klientów na lotnisku w Radomiu.
4. Opracowanie pożądanego, z punktu widzenia PPL, modelu funkcjonowania Portu Lotniczego w Modlinie, w tym wysokości zaangażowania kapitałowego w jego rozbudowę i zwiększenie przepustowości w celu właściwego zarządzania i koordynacji ruchu lotniczego na terenie Województwa Mazowieckiego.
5. Wdrożenie mechanizmów nadzoru i kontroli procesów aktualizacji planów generalnych lotnisk.

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

Piotr Piątkiewicz

Główny specjalista kontroli
państwowej

/podpisano elektronicznie/

Agnieszka Siwczyk

Specjalista kontroli państwowej

/podpisano elektronicznie/

Łukasz Urbanowicz

Główny specjalista kontroli
państwowej

/podpisano elektronicznie/

Joanna Zuba

Główny specjalista kontroli
państwowej

/podpisano elektronicznie/

Anna Pruszkowska

Główny specjalista kontroli
państwowej

/podpisano elektronicznie/

Wojciech Żukowski

Główny specjalista kontroli
państwowej

/podpisano elektronicznie/

Najwyższa Izba Kontroli

Departament Gospodarki,
Skarbu Państwa i Prywatyzacji

p.o. Dyrektor

Jakub Niemczyk

/podpisano elektronicznie/