



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Gospodarki,
Skarbu Państwa i Prywatyzacji

KGP.410.6.2.2024

**Filip Czernicki – Prezes Zarządu
Centralny Port Komunikacyjny sp. z o.o.
ul. Aleje Jerozolimskie 142B**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały Zespołu Orzekającego
Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 30 lipca 2025 r.
(znak: KPK-KPO.441.147.2025)

**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	Centralny Port Komunikacyjny sp. z o.o. ¹ Al. Jerozolimskie 142b, 02-305 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Filip Czernicki, Prezes Zarządu, od 12 kwietnia 2024 r., w okresie od 19 stycznia do 11 kwietnia 2024 r. członek Rady Nadzorczej oddelegowany do wykonywania czynności Prezesa Zarządu. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Mikołaj Wild, Prezes Zarządu, od dnia 21 grudnia 2019 r. do dnia 19 stycznia 2024 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Działania związane z przygotowaniem i realizacją Programu CPK (Etap I oraz Etap II). 2. Koszty realizacji Programu CPK (Etap I oraz Etap II). 3. Funkcjonowanie CPK sp. z o.o. oraz Grupy Kapitałowej CPK.
Okres objęty kontrolą	Lata 2021-2024 z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. <i>o Najwyższej Izbie Kontroli</i> ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Kontrolerzy	Rafał Pikus, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KGP/87/2024 z 2 grudnia 2024 r. Mirosław Wójtowicz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KGP/88/2024 z 2 grudnia 2024 r. Agnieszka Siwczyk, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KGP/89/2024 z 2 grudnia 2024 r. Wojciech Żukowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KGP/90/2024 z 2 grudnia 2024 r. Anna Pruszkowska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KGP/91/2024 z 2 grudnia 2024 r.

(akta kontroli str. 1-11)

¹ Tj. Spółka Celowa w rozumieniu art. 2 pkt. 10 ustawy z dnia 10 maja 2018 r. *o Centralnym Porcie Komunikacyjnym* (Dz. U. z 2024 r. poz. 545, ze zm. – dalej: *ustawa o CPK*) utworzona przez Skarb Państwa w celu zapewnienia przygotowania i realizacji Programu oraz koordynacji i kontroli realizacji Przedsięwzięć. Dalej: Spółka lub CPK sp. z o.o.

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

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

NIK ocenia negatywnie realizację przez Zarząd Spółki Centralny Port Komunikacyjny sp. z o.o. w latach 2021–2023 *Programu CPK*⁴ w części lotniskowej, obejmującego m.in. budowę lotniska użytku publicznego wraz z infrastrukturą towarzyszącą⁵, określającego terminy realizacji inwestycji oraz łączne nakłady z budżetu państwa. Zadania Spółki w tym zakresie określone w art. 12 ust. 1 oraz art. 16 ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o *Centralnym Porcie Komunikacyjnym*⁶ polegały na wsparciu merytorycznym Pełnomocnika Rządu do spraw Centralnego Portu Komunikacyjnego⁷ w realizacji jego zadań, w szczególności poprzez przygotowanie projektu *Programu CPK* (i jego zmian) oraz realizacji innych zadań powierzonych Spółce przez Pełnomocnika związanych z przygotowaniem i realizacją *Programu CPK*.

W opracowanym przez Spółkę i przedłożonym Pełnomocnikowi do zatwierdzenia projekcie *Programu inwestycyjnego Centralny Port Komunikacyjny. Etap II. 2024-2030*⁸ skala, zakres inwestycji polegającej na budowie Lotniska CPK oraz harmonogramy jej realizacji zostały zdefiniowane na podstawie nieaktualnych i nierealistycznych danych. W konsekwencji nie zostały rzetelnie zrealizowane przez Spółkę podstawowe cele wskazane w *Programie inwestycyjnym Centralny Port Komunikacyjny. Etap I. 2020-2023*⁹.

Spółka nie przygotowała i nie przedłożyła Pełnomocnikowi do zatwierdzenia Dokumentów Wdrażających¹⁰ *Program CPK na lata 2020–2023 oraz Program inwestycyjny Centralny Port Komunikacyjny. Etap II. 2024–2032*¹¹, w terminach pozwalających na niezwłoczną realizację przez Spółkę działań, na podstawie *Programów CPK*, co wynikało z art. 12 ust. 2 ustawy o *CPK*. Opóźnienia Spółki

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

⁴ Zgodnie z art. 2 pkt 7 ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o *Centralnym Porcie Komunikacyjnym* należy przez to rozumieć program wieloletni w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o *finansach publicznych* (Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm.), niestanowiący programu rozwoju w rozumieniu przepisów o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, obejmujący Inwestycję, tj. budowę lotniska użytku publicznego w rozumieniu art. 54 ust. 2 ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. – *Prawo lotnicze* (Dz. U. z 2023 r. poz. 2110) wraz z obiektami, urządzeniami, wyposażeniem, sieciami i instalacjami służącymi do jego budowy, przebudowy, remontu, utrzymania, użytkowania, zmiany sposobu użytkowania, eksploatacji lub rozbiórki oraz innymi inwestycjami - inwestycje towarzyszące (określone w art. 118 ustawy o *CPK*) oraz inne zadania, w tym finansowane z budżetu państwa (zwane dalej także: *Przedsięwzięciami*), określający terminy ich realizacji oraz łączne nakłady z budżetu państwa na ich realizację. Dalej: *Program CPK*.

⁵ Dalej także: Lotnisko CPK.

⁶ Dz. U. z 2024 r. poz. 1747. Dalej także: ustawa o *CPK*.

⁷ Dalej także: Pełnomocnik ds. CPK lub Pełnomocnik.

⁸ Przyjęty uchwałą nr 201 Rady Ministrów z dnia 24 października 2023 r. (M.P. poz. 1258). Dalej także: *Program CPK na lata 2024-2030*.

⁹ Przyjętym uchwałą nr 156 Rady Ministrów z dnia 28 października 2020 r. (M.P. poz. 1050). Dalej także: *Program CPK na lata 2020-2023*.

¹⁰ Zgodnie z art. 2 pkt 1 ustawy o *CPK* dokumentów wykonawczych do *Programu CPK*, zawierających w szczególności harmonogramy realizacji oraz budżety poszczególnych projektów inwestycyjnych.

¹¹ Przyjęty uchwałą nr 166 Rady Ministrów z dnia 31 grudnia 2024 r. (M.P. z 2025 r. poz. 29.) Dalej także: *Program CPK na lata 2024-2032*.

w przygotowaniu i przedłożeniu Pełnomocnikowi obu Dokumentów Wdrażających wyniosły odpowiednio 14 i blisko 5 miesięcy.

Spółka w dniu 11 kwietnia 2022 r. zawarła porozumienie z Pełnomocnikiem ds. CPK oraz Generalną Dyрекcją Dróg Krajowych i Autostrad¹² na przekazanie GDDKiA finansowania na prace przygotowawcze do budowy nowego bezpośredniego połączenia drogowego, łączącego Port Gdynia z obwodnicą Trójmiasta i siecią dróg krajowych – tzw. *Drogi Czerwonej*¹³. Porozumienie to zawierało niespójne regulacje, co do warunków i wysokości przekazania środków finansowych, w konsekwencji Spółka niegospodarnie przekazała GDDKiA 20 mln zł, tj. kwotę wyższą od potrzeb wynikających z realizacji zadań przez GDDKiA, z których GDDKiA dopiero po 1,5 roku od ich otrzymania wykorzystwała ok. 2 mln zł (10%). W wyniku tych działań, Spółka utraciła pożytki¹⁴ w szacowanej wysokości 1 160,3 tys. zł lub 1 862 4 tys. zł, w zależności od sposobu ich wyliczenia, co w ocenie NIK było działaniem niegospodarnym.

Zarząd CPK sp. z o.o. nie sporządził planu wydatków Programu Społeczno-Gospodarczego¹⁵ CPK na rok 2022, co było działaniem nierzetelnym oraz niezgodnym z *Regulaminem wydatkowania środków na rzecz otoczenia Inwestycji*. Spółka przed dokonaniem wydatków w 2022 r. w wysokości 3 370,4 tys. zł nie uzyskiwała formalnych decyzji Pełnomocnika ds. CPK, co było niezgodne z postanowieniami PSG CPK.

Spółka nierzetelnie oszacowała koszty (500,0 tys. zł) konferencji podsumowującej działalność Spółki, niegospodarnie wydatkowała środki w zakresie zamówień dodatkowych przy organizacji tej konferencji (91,0 tys. zł) oraz nierzetelnie udokumentowała realizację tego przedsięwzięcia. Organizację konferencji CPK sp. z o.o. zleciła w 2023 r. Agencji MAMY TO sp. z o.o.

NIK ocenia jako zasadne i celowe kontynuowanie przez Spółkę w 2024 r. działań w celu urealnienia harmonogramu i budżetu budowy Lotniska CPK, przy czym w ocenie NIK opóźnienia w realizacji *Programu CPK* wynikały z przyjętej w latach 2021–2023 koncepcji przyśpieszania (z ang. *fast tracking*) realizacji inwestycji, tj. równoległego prowadzenia działań np. planistycznych i projektowych oraz negocjacji z potencjalnymi inwestorami oraz wykonawcami robót, w sytuacji gdy działania te powinny następować w prawidłowej kolejności. Doprowadziło to do bardzo silnej wrażliwości (podatności) harmonogramu ogólnego inwestycji na jakiegokolwiek opóźnienia w realizowanych zadaniach szczegółowych, co w konsekwencji stwarza dodatkowe ryzyka i może spowodować wzrost kosztów realizacji inwestycji.

¹² Dalej także: GDDKiA.

¹³ Dalej także: *Porozumienie*.

¹⁴ Przychodów z tytułu odsetek od lokat.

¹⁵ Został ustanowiony w programie wieloletnim *Program inwestycyjny CPK Etap I 2020–2023* oraz uszczegółowiony w *Dokumencie Wdrażającym Program*, zatwierdzonym przez Pełnomocnika Rządu ds. CPK. Dalej także: PSG CPK.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

W ocenie NIK *Program CPK na lata 2024–2030* został opracowany nierzetelnie i opierał się na nieaktualnych, nierealistycznych i niemożliwych do dotrzymania terminach budowy Lotniska CPK oraz nakładach inwestycyjnych niezapewniających osiągnięcia przez Lotnisko CPK dodatnich wyników finansowych oraz oczekiwanego zwrotu z tej inwestycji. Projekt *Programu CPK na lata 2024–2030* wskazywał poziom nakładów inwestycyjnych (w wartościach nominalnych) w wysokości 42 848 mln zł oraz przepustowość Lotniska (tzw. PAL¹⁶) na poziomie 40 mln pasażerów rocznie w okresie funkcjonowania w latach 2028–2035, co zostało określone na podstawie nieaktualnej, na moment przyjęcia przez Radę Ministrów uchwały nr 201 z 2023 r., prognozy ruchu pasażerskiego sporządzonej dla Spółki przez Międzynarodowe Zrzeszenie Przewoźników Powietrznych (IATA)¹⁷ na przełomie lat 2021 i 2022. W konsekwencji działania podejmowane przez Spółkę nie doprowadziły do rzetelnego określenia skali i zakresu inwestycji polegającej na budowie Lotniska CPK, co oznacza, że Spółka nie zrealizowała rzetelnie podstawowych celów określonych w *Programie CPK na lata 2020–2023*.

Urealnienie w 2024 r. harmonogramu oraz budżetu Lotniska CPK należy ocenić jako celowe. Zostało ono dokonane w oparciu o kolejną aktualizację prognozy ruchu pasażerskiego IATA z grudnia 2024 r., zakładającą m.in. rozbudowę Lotniska im. Fryderyka Chopina w Warszawie¹⁸ i Lotniska w Modlinie w celu wygenerowania jak największej liczby pasażerów przed ich przeniesieniem z tych lotnisk do portu CPK.

W aktualizacji *Programu CPK na lata 2024–2032* wskazano jako termin certyfikacji lotniska i gotowości operacyjnej rok 2032, nakłady inwestycyjne budowy Lotniska w wysokości 35 322 mln zł oraz przepustowość lotniska w początkowym okresie jego funkcjonowania zmniejszono do ok. 34 mln pasażerów rocznie.

NIK ocenia negatywnie, jako działanie niegospodarne, zawarcie przez Spółkę w dniu 11 kwietnia 2022 r. *Porozumienia* z Pełnomocnikiem ds. CPK i GDDKiA w sprawie finansowania prac przygotowawczych związanych z budową drogi łączącej Port w Gdyni z obwodnicą Trójmiasta i siecią dróg krajowych. Spółka w ramach wydatków PSG CPK zobowiązała się do przekazania GDDKiA środków pieniężnych w wysokości 20 mln zł na sfinansowanie prac projektowych. Do końca 2024 r. GDDKiA wydatkowała 2 003,6 tys. zł (około 10% przekazanych środków). Pozostała kwota (17 996,4 tys. zł) pozostawała na nieoprocentowanym rachunku GDDKiA w Banku Gospodarstwa Krajowego¹⁹. W ocenie NIK przekazane środki były w wysokości znacznie przewyższającej zdefiniowane potrzeby płatności i w terminie znacznie wyprzedającym powstanie zobowiązań finansowych w GDDKiA, w związku z realizowanym zadaniem. Przekazanie środków już w 2022 r. w wysokości 20 mln zł pozbawiło Spółkę, zdaniem NIK, możliwości osiągnięcia pożytków z tytułu ulokowania tych

¹⁶ Z ang.: *Planning Level Activity* – fazy rozwoju danego portu lotniczego.

¹⁷ Światowa organizacja handlowa z siedzibą w Montrealu i Genewie skupiająca 290 przewoźników wykorzystujących linie lotnicze.

¹⁸ Dalej także: Lotnisko Chopina.

¹⁹ Dalej także: BGK.

środków przykładowo na oprocentowanej lokacie. W zależności od sposobu ich wyliczenia korzyści te mogły być w wysokości 1 160,3 tys. zł lub 1 862,4 tys. zł.

Zarząd CPK sp. z o.o. bez sporządzenia planu wydatków oraz bez uzyskania formalnych akceptacji Pełnomocnika ds. CPK wydatkował w 2022 r. środki z PSG CPK w wysokości 3 370,4 tys. zł, co w ocenie NIK było działaniem nierzetelnym oraz niezgodnym z obowiązującym w Spółce *Regulaminem wydatkowania środków na rzecz otoczenia Inwestycji* przyjętego uchwałą Zarządu Spółki z dnia 22 września 2021 r.

Spółka zlecając w 2023 r. Agencji MAMY TO sp. z o.o. organizację konferencji podsumowującej dotychczasową działalność Spółki nierzetelnie oszacowała koszty jej organizacji na kwotę 500,0 tys. zł, niegospodarnie wydatkowała 91,0 tys. zł na zamówienia dodatkowe oraz nierzetelnie udokumentowała realizację całego przedsięwzięcia oraz nie uzasadniła zlecenia zamówień dodatkowych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej²⁰ kontrolowanej działalności

OBSZAR 1. Działania związane z przygotowaniem i realizacją Programu CPK (Etap I oraz Etap II)

Opis stanu
faktycznego

Opracowanie Harmonogramu realizacji Programu CPK w części lotniskowej

Pierwszy zarys harmonogramu został przedstawiony w *Koncepcji przygotowania i realizacji inwestycji Port Solidarność – Centralny Port Komunikacyjny dla Rzeczypospolitej Polskiej*²¹ przyjętej uchwałą nr 173/2017 Rady Ministrów z dnia 7 listopada 2017 r. W *Koncepcji CPK* wskazano, że *przyjęte harmonogramy zmierzają do zakończenia podstawowego procesu inwestycyjnego do 2027 r., zakładając równoległe prowadzenie poszczególnych przedsięwzięć inwestycyjnych*. Nie zdefiniowano jednakże w *Koncepcji CPK*, czym dokładnie był i na czym miał polegać podstawowy proces inwestycyjny.

Spółka już w 2019 r. opracowała przy udziale doradcy zewnętrznego²² raport dotyczący harmonogramu inwestycji, który wskazywał na ukończenie procesu przygotowania lotniska do rozpoczęcia działalności operacyjnej²³ w listopadzie 2030 r. Na ówczesnym etapie inwestycji nie był znany precyzyjnie zakres rzeczowy całej inwestycji, nie zostały nawet rozpoczęte prace nad *Master Planem*, tj. dokumentem przedstawiającym program rozwoju Lotniska CPK. Według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Podprogramu Lotniskowego ds. Zarządzania Podprogramem²⁴, harmonogram inwestycji

²⁰ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

²¹ Dalej także: *Koncepcja CPK*.

²² Firma AECOM Polska sp. z o.o. Dalej: AECOM.

²³ Tzw. ORAT (z ang. *Operational Readiness and Airport Transfer*) – Gotowość Operacyjna i Transfer Lotniskowy.

²⁴ Protokół przyjęcia ustnych wyjaśnień z dnia 3 kwietnia 2025 r.

opierał się na założeniach własnych doradcy zewnętrznego co do zakresu i uwarunkowań realizacyjnych.

Także sama Spółka, w opracowanym w czerwcu 2019 r. *Biznesplanie Lotniska*, na potrzeby jej dokapitalizowania przez Skarb Państwa²⁵ do czasu zatwierdzenia *Programu CPK na lata 2020-2023* określiła, że uruchomienie Lotniska CPK nastąpi w listopadzie 2030 r.

Zastępca Dyrektora Podprogramu Lotniskowego wyjaśnił²⁶, że mając na względzie określony w *Koncepcji CPK* termin ukończenia procesu inwestycyjnego, Spółka podjęła decyzję o zleceniu doradcy zewnętrznemu uzupełnienia raportu dotyczącego harmonogramu o analizę uwarunkowań w zakresie przyspieszenia terminu realizacji inwestycji w stosunku do określonego w pierwotnym raporcie tak, aby spełnić wymagania określone w *Koncepcji CPK*. W 2020 r. doradca zewnętrzny w raporcie uzupełniającym określił warunki, pod jakimi możliwe będzie rozpoczęcie eksploatacji lotniska w grudniu 2027 r. Z ustaleń kontroli wynika, iż żaden z warunków nie został zrealizowany przez Spółkę we wskazanym przez doradcę zewnętrznego terminie.

Pod koniec 2021 r., po zawarciu umów z Master Planerem²⁷ i IPM Integratorem²⁸, Spółka rozpoczęła działania mające na celu uszczegółowienie harmonogramu realizacji Podprogramu Lotniskowego uwzględniając aktualną wiedzę o zakresie rzeczowym inwestycji. W marcu 2022 r. opracowana została przez IPM Integrator *Koncepcja Harmonogramu Głównego*, która zakładała zakończenie robót budowlanych w grudniu 2027 r., tj. zgodnie z *Koncepcją CPK* z 2017 r. Zgodnie z *Koncepcją Harmonogramu Głównego* termin otwarcia Lotniska CPK miał nastąpić w lipcu 2028 r.

Koncepcja Harmonogramu Głównego została wykorzystana przy określaniu ram czasowych realizacji inwestycji w *Programie CPK na lata 2024–2030*, ustanowionym uchwałą nr 201 Rady Ministrów z dnia 24 października 2023 r. oraz w dalszej kolejności w *Dokumencie Wdrażającym* ten Program z dnia 11 grudnia 2023 r. *Dokument Wdrażający* wskazywał, że kluczowe części robót budowlanych zostaną zakończone w grudniu 2027 r., a uzyskanie certyfikacji i zgód na uruchomienie operacji lotniczych ma nastąpić rok później, tj. w grudniu 2028 r.

Projekt *Programu CPK na lata 2024-2030* został przyjęty uchwałą nr 43/2023 Zarządu Spółki z dnia 26 stycznia 2023 r. i zatwierdzony uchwałą nr 35/2023 Rady Nadzorczej Spółki z dnia 30 stycznia 2023 r. Spółka tym samym zrealizowała obowiązek wynikający w art. 16 pkt 1 ustawy o CPK.

²⁵ Dalej także: SP.

²⁶ Protokół przyjęcia ustnych wyjaśnień z dnia 3 kwietnia 2025 r.

²⁷ Firma Arup Polska sp. z o.o.

²⁸ Z ang. *Integrated Project Manager*. Głównym zadaniem Integratora (firmy Jacobs Polska sp. z o.o.) było doradztwo przy tworzeniu, wdrażaniu i realizacji planów działań mających na celu realizację CPK w cz. Lotniskowej (tzw. Podprogramu Lotniskowego CPK) w terminach i budżecie założonymi przez Spółkę. Dalej także: IPM Integrator.

W lipcu 2023 r. odbyło się spotkanie IPM Integratora z Prezesem Zarządu Spółki, na którym IPM Integrator przedstawił status realizacji harmonogramu i rekomendował kolejne kroki podejmowanych działań. Zaprezentował uszczegółowiony model harmonogramowy (w stosunku do *Koncepcji Harmonogramu Głównego* z marca 2022 r.), którego wynik wskazywał, że uruchomienie lotniska, tzw. *opening day* może nastąpić w lipcu 2030 r., co było niezgodne z datą określoną tak w *Koncepcji CPK* jak i w *Koncepcji Harmonogramu Głównego*. IPM Integrator oszacował także prawdopodobieństwo realizacji tak uszczegółowionego harmonogramu na poziomie 10-15% i wskazał, że jest to harmonogram o bardzo wysokim ryzyku. Jednocześnie przedstawił rekomendacje i warunki, jakie powinny zostać spełnione w celu utrzymania daty realizacji głównych robót budowlanych do końca 2027 r. Oszacował, że przy spełnieniu tych warunków prawdopodobieństwo ukończenia realizacji głównych robót budowlanych do końca 2027 r. może wynosić ok. 5%. Oznacza to, że niezależnie od realizacji przedstawionych rekomendacji nie było możliwości zakończenia robót budowlanych do końca 2027 r.

IPM Integrator przedstawił także rekomendacje dotyczące podniesienia prawdopodobieństwa realizacji harmonogramu inwestycji. Obejmowały one ograniczenia zakresu inwestycji (tj. ilości robót budowlanych do wykonania), w tym przede wszystkim określenie minimalnej wielkości lotniska na dzień otwarcia: budynek terminala dla 25-28 mln pasażerów rocznie (zamiast dla planowanych 40 mln pasażerów, redukcję powierzchni użytkowej terminala o 80-100 tys. m²) oraz analizy możliwości wykonania jednej drogi startowej zamiast dotychczas planowanych dwóch dróg. Zdaniem IPM Integratora, przy wprowadzeniu tych rekomendacji prawdopodobieństwo ukończenia realizacji głównych robót budowlanych do końca 2027 r. mogłoby wynieść do 80%.

Według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Podprogramu Lotniskowego²⁹ data zakończenia kluczowej części robót budowlanych dla Lotniska CPK określona na koniec 2027 r. została wskazana w *Koncepcji CPK, Programie CPK na lata 2020-2023* a do czasu opracowania *Programu CPK na lata 2024-2030* nie zapadła decyzja na szczeblu rządowym o możliwości aktualizacji daty zakończenia budowy Lotniska CPK.

Po przyjęciu *Programu CPK na lata 2024-2030* oraz *Dokumentu Wdrażającego* ten Program, Spółka przystąpiła jeszcze w 2023 r. do urealnienia harmonogramu budowy Lotniska CPK. Prezes Zarządu Spółki, działając jako Kierownik Programu CPK, w dniu 13 grudnia 2023 r. polecił Kierownikowi Podprogramu Lotniskowego m.in. przeprowadzenie analizy ryzyka dla zatwierdzanego harmonogramu i określenie prawdopodobieństwa jego realizacji. Analiza wykazała prawdopodobieństwo realizacji harmonogramu poniżej 50%, w związku z czym Kierownik Programu CPK polecił Kierownikowi Podprogramu Lotniskowego przygotowanie wariantu harmonogramu realizacji Podprogramu Lotniskowego z prawdopodobieństwem realizacji wynoszącym co najmniej 50%.

²⁹ Protokół przyjęcia ustnych wyjaśnień z dnia 3 kwietnia 2025 r.

W marcu 2024 r. IPM Integrator przedstawił opracowanie dotyczące analiz harmonogramowych związanych z wykonalnością inwestycji w założonych terminach, w tym analiz probabilistycznych, z których wynikało, że z prawdopodobieństwem 80% Lotnisko zostanie otwarte w 2032 r.

W czerwcu 2024 r. Spółka przeprowadziła, zgodnie z rekomendacjami IPM Integratora, analizę probabilistyczną harmonogramu realizacji Podprogramu Lotniskowego oraz opracowała aktualizację harmonogramu. W efekcie prowadzonych analiz określono, że prawdopodobieństwo otwarcia lotniska w 2028 r. wynosi mniej niż 1%. Zaktualizowany harmonogram wskazywał na otwarcie lotniska w październiku 2032 r. z prawdopodobieństwem 80%.

Spółka pomimo posiadanej w 2019 r. wiedzy, że uruchomienie Lotniska CPK może nastąpić najwcześniej w listopadzie 2030 r., w marcu 2022 r. opracowała *Koncepcję Harmonogramu Głównego*, zakładając zakończenie robót budowlanych w grudniu 2027 r. i otwarcie Lotniska CPK w lipcu 2028 r. Ww. daty były zgodne z *Koncepcją CPK*³⁰, która została opracowana bez prognoz ruchu pasażerskiego dla planowanego Lotniska CPK. Poza założeniem wskazanym w *Koncepcji CPK* o zakończeniu podstawowego procesu inwestycyjnego do końca 2027 r. dokument nie definiował, czym dokładnie był i na czym miał polegać ten podstawowy proces inwestycyjny.

Ponadto, już w połowie 2023 r. Spółka posiadała dane i wyliczenia od doradcy zewnętrznego, że uszczegółowiony model harmonogramowy (w stosunku do *Koncepcji Harmonogramu Głównego*) wskazywał na uruchomienie Lotniska CPK najwcześniej w lipcu 2030 r. Prawdopodobieństwo realizacji tak uszczegółowionego harmonogramu doradca Spółki określił na poziomie 10-15% i ocenił jako *harmonogram o bardzo wysokim ryzyku*³¹.

(akta kontroli str. 2518-2523)

Zakres finansowo-rzeczowy Lotniska CPK

Biznesplan Lotniska CPK z 2021 r. został przygotowany przez Spółkę przed opracowaniem *Master Planu* i *Planu Generalnego Lotniska*, w sytuacji kiedy nie był jeszcze znany ostateczny zakres infrastruktury do zaprojektowania i wybudowania. W *Biznesplanie Lotniska CPK* przepustowość terminala określono na poziomie 45 mln pasażerów rocznie. Wielkość ta została wskazana na podstawie prognozy ruchu pasażerskiego sporządzonej przez IATA na przełomie lat 2018 i 2019 na zlecenie dawnego Przedsiębiorstwa Państwowego Porty Lotnicze³² na potrzeby realizacji *Programu CPK* (Prognoza IATA nr 1). Szacowane nakłady inwestycyjne w *Biznesplanie Lotniska CPK* określono na poziomie 25 300 mln zł. Przyjęta kwota miała podlegać dalszym

³⁰ *Koncepcja przygotowania i realizacji inwestycji Port Solidarność – Centralny Port Komunikacyjny dla Rzeczypospolitej Polskiej*, stanowiąca załącznik do uchwały Rady Ministrów nr 173/2017 z dnia 7 listopada 2017 r.

³¹ Por. dokument pod nazwą 07.2023 – IPM Presentation – Schedule Status and Update IPM Master Schedule – Status and Way Forward. Doradca Spółki stwierdził w tym dokumencie m.in.: *Very High schedule risk- Estimated Probability of achieving the schedule: 10-15% (P15)*.

³² Dalej także: ppPL. Obecnie Polskie Porty Lotnicze SA. Dalej także: PPL.

weryfikacjom na etapie sporządzania *Planu Generalnego Lotniska* oraz opracowywania projektu technicznego lotniska.

Z ustaleń kontroli wynika, iż dane przekazane przez ppPL dla IATA w celu opracowania Prognozy nr 1, nie były rzetelne. W konsekwencji w niewystarczającym stopniu IATA odniosła się do aspektów rynkowych przedstawionych prognoz i uzasadnienia dla przyjętych indeksów wzrostu ruchu tranzytowego, a przede wszystkim do opisu aktualnej oraz przewidywanej sytuacji konkurencyjnej na tym rynku, ze szczególnym uwzględnieniem sytuacji Polskich Linii Lotniczych LOT SA³³.

Dopiero następny *Biznesplan Lotniska CPK* przyjęty przez Zarząd Spółki w dniu 9 maja 2023 r. uwzględniał założenia określone w *Master Planie* oraz *Planie Generalnym Lotniska*. Zakładał on szacowanie nakładów inwestycyjnych (w wartościach nominalnych) na poziomie 42 848 mln zł oraz przepustowość fazy I Lotniska - PAL1 (na podstawie prognozy ruchu pasażerskiego sporządzonej dla Spółki przez IATA na przełomie lat 2021 i 2022 - Prognoza nr 2 IATA), uwzględniającej m.in. wpływ epidemii COVID-19 na ruch pasażerski w okresie prognozy na poziomie 40 mln pasażerów rocznie w okresie funkcjonowania w latach 2028-2035.

W ocenie NIK dane przekazane IATA przez Spółkę w celu opracowania wyżej wymienionej Prognozy nr 2 IATA także nie były rzetelne. NIK zwraca uwagę, że o ile w Prognozie nr 1 IATA przewidywano możliwość rozbudowy Lotniska w Modlinie i Lotniska Chopina – co dawało bufor bezpieczeństwa w postaci możliwości zdecydowanego zwiększenia przepustowości dwóch istniejących lotnisk mazowieckich, aby do czasu budowy nowego lotniska była ona wystarczająca, to w Prognozie nr 2 IATA zrezygnowano z tych możliwości, mimo iż data ukończenia budowy Lotniska CPK na koniec roku 2027 r. i rozpoczęcie funkcjonowania Lotniska CPK w połowie 2028 r. były nierealne.

Wyżej wymieniony *Biznesplan Lotniska CPK*, ujęty został w założeniach *Programu CPK na lata 2024–2030* i był już praktycznie nieaktualny w momencie jego przyjęcia przez Zarząd Spółki. Zarządzeniem Prezesa Zarządu Spółki z dnia 14 czerwca 2023 r.³⁴, do zakresu prac realizowanych w ramach Podprogramu Lotniskowego, wprowadzone zostało fazowanie zakresu budowanej infrastruktury na dzień otwarcia lotniska, tj. PAL0,8.

Decyzja ta wynikała z przebiegu procesu wyboru dla Lotniska CPK inwestora strategicznego, w ramach którego potencjalni inwestorzy zainteresowani dalszym udziałem w procesie, wskazywali na potrzebę:

- przygotowania scenariusza inwestorskiego prognozy ruchu lotniczego uwzględniającego najnowsze uwarunkowania, które pojawiły się od czasu opracowania Prognozy nr 2 IATA m.in. w zakresie wprowadzanych na poziomie UE regulacji środowiskowych,

³³ Dalej także: PLL LOT.

³⁴ Zarządzeniem nr 50/2023 Kierownika Programu CPK z dnia 14 czerwca 2023 r. w sprawie zatwierdzenia Scenariusza strategicznego prognozy ruchu lotniczego oraz wprowadzenia fazowania infrastruktury na dzień otwarcia lotniska (PAL0,8) do zakresu prac realizowanych w ramach Podprogramu Lotniskowego.

- stawek opłat lotniskowych Lotniska CPK obliczonych po opracowaniu *Master Planu* na podstawie modelu biznesowego,
- wpływu wojny na Ukrainie i zamknięcia przestrzeni powietrznej Ukrainy, Rosji i Białorusi,
- rozwoju ruchu po epidemii COVID-19,
- sytuacji makro-ekonomicznej (m.in. wysoka inflacja, wysokie ceny paliw),
- optymalizacji wysokości nakładów inwestycyjnych w celu poprawy wyniku finansowego projektu oraz zmniejszenia ryzyka przeinwestowania na wypadek wolniejszego rozwoju PLL LOT.

Wobec powyższego Spółka zleciła IATA opracowanie nowej prognozy (Prognoza nr 3 IATA z maja 2023 r.), w której prognoza ruchu lotniczego uległa obniżeniu do poziomu ok. 34 mln pasażerów rocznie w 2035 r. W celu poprawy wyniku finansowego, Spółka wraz z interesariuszami dokonała minimalizacji zakresu inwestycji na dzień otwarcia, poprzez wprowadzenie dodatkowo fazy PAL0,8 o przepustowości 34 mln pasażerów rocznie.

NIK zwraca uwagę, że podobnie jak w przypadku Prognozy nr 1 i nr 2 IATA, dane przekazane przez Spółkę w celu opracowania Prognozy nr 3 nie były rzetelne. W tej Prognozie zostały powtórzone założenia z Prognozy nr 2 IATA dotyczące zamrożenia przepustowości: Lotniska Chopina na poziomie około 22 mln (brak rozbudowy), Lotniska w Modlinie na poziomie około 4,2 mln (brak rozbudowy). Lotnisko CPK miało być zaś głównym hubem pasażerskim i cargo dla Europy Środkowo-Wschodniej, bez podania uzasadnienia dla tak przyjętej tezy. Zdaniem NIK, bez rozbudowy Lotniska Chopina, Lotnisko CPK byłoby nierentowne, przy założeniu przepustowości tego nowego portu na poziomie ok. 40 mln pasażerów rocznie po jego uruchomieniu.

Biznesplan Lotniska CPK został zatwierdzony uchwałą Zarządu Spółki z dnia 14 grudnia 2023 r. i zakładał szacowanie nakładów inwestycyjnych dla PAL0,8 (w wartościach nominalnych) na poziomie 35 544 mln zł.

(akta kontroli str. 2531-2539)

Program CPK na lata 2024-2032

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

Projekt *Programu CPK na lata 2024-2032* został przyjęty uchwałą nr 213/2024 Zarządu Spółki z dnia 30 sierpnia 2024 r., czym Spółka zrealizowała obowiązek określony w art. 16 pkt 1 ustawy o CPK.

Według wyjaśnień Dyrektora Biura Strategii i Zarządzania Programem Spółki³⁵, w akcie założycielskim Spółki z dnia 12 października 2018 r. w § 25 ust. 1 lit i) wskazano, że Zarząd zobowiązany jest uzyskać zgodę Rady Nadzorczej na przedłożenie Pełnomocnikowi *Dokumentu Wdrażającego*, projektu *Programu CPK* oraz projektu zmiany *Programu CPK* oraz projektu *Zasad Zarządzania* (i projektu zmian). Postanowienie to zostało usunięte w akcie notarialnym o zmianie aktu założycielskiego z dnia 17 lutego 2023 r. (z mocą obowiązującą od dnia 31 marca 2023 r.).

(akta kontroli str. 2531-2539)

Prognozy IATA

W okresie realizacji *Programu CPK* (do końca maja 2025 r.) zostały opracowane przez IATA cztery prognozy ruchu pasażerskiego na lotniskach mazowieckich.

Prognoza IATA 2018-2019 (Prognoza nr 1)

Prognoza nr 1 została opracowana w okresie od stycznia 2018 r. do grudnia 2019 r. na zlecenie ppPL z polecenia Ministerstwa Infrastruktury (przy udziale CPK sp. z o.o. od marca 2019 r). Zakres obejmował prognozy krajowe dla Lotniska Chopina oraz Lotniska CPK. W Prognozie nr 1 założono:

- otwarcie Lotniska CPK w IV kwartale 2027 r./styczeń 2028 r.,
- rozbudowę Lotniska Chopina,
- przepustowość Lotniska Chopina po rozbudowie – do ok. 29 mln pasażerów rocznie,
- rozbudowę Lotniska w Modlinie – jeżeli tak, to przepustowość tego lotniska miała wynieść 10 mln pasażerów rocznie w 2028 r., jeżeli nie – to 3 mln pasażerów rocznie,
- rozbudowę Lotniska w Radomiu (otwarcie w II kwartale 2022 r.), przy czym nie określono przepustowości tego lotniska,
- Administracyjny Podział Ruchu³⁶, przy założeniu braku rozbudowy Lotniska w Modlinie,
- brak uwzględnienia opłat lotniskowych w prognozie,
- liczbę pasażerów komercyjnych w pierwszym pełnym roku po otwarciu Lotniska CPK (2028) – ok. 36 mln w scenariuszu bez rozbudowy Lotniska w Modlinie, w tym: [...] ³⁷,
- cargo lotnicze (z pocztą lotniczą) – 192 321 ton,

³⁵ Pismo z dnia 16 maja 2025 r., znak: NZP.0910.9.2025.

³⁶ O którym mowa 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 (Dz.U.UE.L.2008.293.3). Dalej także: APR.

³⁷ W treści wystąpienia pokontrolnego NIK wyłączyła jawność informacji ustawowo chronionych, stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902) i art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2022 r. poz. 1233) w interesie CPK sp. z o.o. lub podmiotów, których dotyczą zawarte w wystąpieniu pokontrolnym informacje, poprzez ich wykreślenie i zastąpienie oznaczeniem „[...]”. W dalszej części wystąpienia w miejscach oznaczonych jako „[...]” dokonano wyłączenia informacji stanowiącej tajemnicę przedsiębiorstwa na tej samej podstawie prawnej.

- liczbę pasażerów komercyjnych w pierwszym pełnym roku po otwarciu Lotniska CPK (2028) – ok. 32 mln w scenariuszu z rozbudową Lotniska w Modlinie, w tym: [...],
- cargo lotnicze (z pocztą lotniczą) – 177 214 ton,
- flotę PLL LOT na koniec roku otwarcia Lotniska CPK – [...].

Prognoza IATA 2021 (Prognoza nr 2)

Prognoza nr 2 została opracowana w okresie od września do grudnia 2021 r. na zlecenie ppPL z polecenia Ministerstwa Infrastruktury (przy udziale CPK sp. z o.o.). Zakres obejmował prognozy krajowe dla Lotniska Chopina oraz Lotniska CPK. Przyjęto założenia:

- otwarcie Lotniska CPK w dniu 8 lipca 2028 r.,
- brak rozbudowy Lotniska Chopina,
- przepustowość Lotniska Chopina – do ok. 22 mln pasażerów rocznie (max 24 mln pasażerów),
- brak rozbudowy Lotniska w Modlinie, przepustowość bez rozbudowy ok. 4,2 mln pasażerów rocznie,
- rozbudowa Lotniska w Radomiu, otwarcie II kwartał 2023 r., przy przepustowości tego lotniska ok. 3-3,5 mln pasażerów,
- brak APR,
- brak uwzględnienia opłat lotniskowych w prognozie,
- liczba pasażerów komercyjnych w pierwszym pełnym roku po otwarciu Lotniska CPK (2029) – ok. 29 mln, w tym: [...],
- cargo lotnicze (z pocztą lotniczą) – 436 208 ton,
- flota PLL LOT na koniec roku otwarcia Lotniska CPK – [...].

Prognoza IATA 2023 (Prognoza nr 3)

Prognoza nr 3 została opracowana w okresie od marca do maja 2023 r. na zlecenie CPK sp. z o.o. Zakres obejmował prognozy krajowe dla Lotnisk: Chopina, CPK, w Modlinie i Radomiu. Przyjęto założenia:

- otwarcie Lotniska CPK w dniu 8 lipca 2028 r.,
- brak rozbudowy Lotniska Chopina,
- przepustowość Lotniska Chopina – do ok. 22 mln pasażerów rocznie (max 24 mln pasażerów),
- brak rozbudowy Lotniska w Modlinie, przepustowość ok. 4,2-4,4 mln pasażerów rocznie,
- rozbudowa Lotniska w Radomiu, otwarcie II kwartał 2023 r. przy przepustowości tego lotniska ok. 3-3,5 mln pasażerów,
- brak APR,
- uwzględnienie opłat lotniskowych,
- uwzględnienie regulacji środowiskowych,
- liczba pasażerów komercyjnych w pierwszym pełnym roku po otwarciu Lotniska CPK (2029) – ok. 26 mln, w tym: [...],
- cargo lotnicze (z pocztą lotniczą) – 435 967 ton,
- flota PLL LOT na koniec roku otwarcia CPK – [...].

Prognoza IATA 2024-2060 (Prognoza nr 4)

Prognoza nr 4 została opracowana w okresie od sierpnia 2024 r. do stycznia 2025 r. na zlecenie CPK sp. z o.o. Zakres obejmował prognozy krajowe dla Lotnisk: Chopina, CPK, w Modlinie i Radomiu. Przyjęto założenia:

- otwarcie Lotniska CPK dniu 22 października 2032 r.,
- rozbudowa Lotniska Chopina,
- przepustowość Lotniska Chopina na początek 2025 r. – 23,5 mln pasażerów rocznie (plus 10% do ok. 26 mln pasażerów); od sezonu lato 2029 r. wzrost do ok. 30 mln pasażerów (plus 10% do ok. 33 mln pasażerów),
- rozbudowa Lotniska w Modlinie, przepustowość ok. 4-4,5 mln pasażerów rocznie; od sezonu lato 2028 r. ok. 7 mln pasażerów (plus 10% do ok. 7,7 mln pasażerów),
- Lotnisko w Radomiu otwarte w kwietniu 2023 r. – przy przepustowości w 2025 r. tego lotniska ok. 1,5 mln pasażerów (z możliwością zwiększenia do 3,5 mln pasażerów),
- brak APR ,
- uwzględnienie opłat lotniskowych,
- uwzględnienie regulacji środowiskowych,
- liczba pasażerów komercyjnych w pierwszym pełnym roku po otwarciu Lotniska CPK (2033) – ok. 32 mln, w tym: [...],
- cargo lotnicze (z pocztą lotniczą) – 312 074 ton,
- flota PLL LOT na koniec roku otwarcia CPK – [...].

Według wyjaśnień Dyrektora Biura Operacyjno-Handlowego Spółki³⁸ w Prognozie nr 4 IATA uwzględniono przede wszystkim nową datę otwarcia Lotniska CPK w IV kwartale 2032 r., większą przepustowość Lotniska Chopina przed modernizacją do ok. 23,5-26 mln pasażerów rocznie; planowaną modernizację Lotniska Chopina, zwiększającą przepustowość od sezonu lato 2029 r. do ok. 30-33 mln pasażerów rocznie; planowane podniesienie dobowego limitu operacji na Lotnisku Chopina, zwiększającego od sezonu lato 2029 r. dobową liczbę operacji do maksymalnie ok. 800 dobowo; planowaną rozbudowę Portu Lotniczego Warszawa-Modlin, zwiększającą przepustowość od 2028 r. do ok. 7-8 mln pasażerów rocznie, aktualizację rozwoju ruchu lotniczego i zmian struktury przewozów; aktualizację analizy wpływu regulacji środowiskowych oraz struktury stawek opłat lotniskowych.

NIK zwraca uwagę, że prognoza ruchu pasażerskiego sporządzona przez IATA na przełomie lat 2018 i 2019 oraz kolejna na przełomie lat 2021 i 2022 opierała się na nierzetelnych danych przekazanych IATA przez zamawiającego tj. ppPL. O ile w Prognozie nr 1 IATA przewidywano możliwość rozbudowy Lotniska w Modlinie i Lotniska Chopina – co dawało bufor bezpieczeństwa w postaci możliwości zdecydowanego zwiększenia przepustowości dwóch istniejących lotnisk mazowieckich, aby do oddania nowego lotniska była ona wystarczająca – to w Prognozie IATA nr 2 zrezygnowano z tych możliwości, mimo iż data ukończenia budowy CPK na koniec roku 2027 r. i rozpoczęcie funkcjonowania Lotniska CPK w połowie 2028 r. były nierealne. NIK zwraca uwagę, że także w odniesieniu do danych przekazanych przez Spółkę do IATA w celu

³⁸ Wyjaśnienia z dnia 25 kwietnia 2025 r.

opracowania Prognozy nr 3 zostały powtórzone bardzo ważne założenia z Prognozy nr 2 IATA dotyczące zamrożenia przepustowości Lotniska Chopina i Lotniska w Modlinie, tj. brak ich rozbudowy. W Prognozie Nr 3 po raz pierwszy uwzględniono opłaty lotniskowe, co wpłynęło – zdaniem NIK – na urealnienie wysokości szacowanego ruchu pasażerskiego. Ponadto NIK zwraca uwagę, że w żadnej z dotychczas opracowanych Prognoz IATA (od nr 1 do nr 4) nie zweryfikowano rzetelnie założenia, że Lotnisko CPK stanie się głównym hubem (portem tranzytowo-przesiadkowym) w regionie Europy Środkowo-Wschodniej.

(akta kontroli str. 2505-2510)

Biznesplan Lotniska CPK

W latach 2021–2025 r. (do maja) Spółka opracowała pięć *Biznesplanów Lotniska CPK*, tj.:

- *Biznesplan* przyjęty uchwałą nr 32/2021 Zarządu Spółki z dnia 13 kwietnia 2021 r. (Test Prywatnego Inwestora³⁹ z dnia 20 kwietnia 2021 r.⁴⁰), który zakładał: przepustowość Lotniska w I fazie – 45 mln pasażerów, nakłady inwestycyjne – w cenach nominalnych 22 900 mln zł (w cenach stałych z 2021 r. – 4 891 mln euro), NPV⁴¹ – [...], IRR⁴² – [...], koszt kapitału własnego – 7,23% (na bazie kosztu kapitału własnego Lotniska Chopina)⁴³.
- *Biznesplan* przyjęty uchwałą nr 178/2023 Zarządu Spółki z dnia 9 maja 2023 r. (TPI z dnia 7 czerwca 2023 r.), który zakładał: przepustowość Lotniska – 40 mln pasażerów, nakłady inwestycyjne – w cenach nominalnych 42 848 mln zł (w cenach stałych z 2021 r. – 6 985 mln euro), NPV – [...], IRR – [...], koszt kapitału własnego – 12,55%.
- *Biznesplan* przyjęty uchwałą nr 547/2023 Zarządu Spółki z dnia 14 grudnia 2023 r. (TPI nie był przeprowadzany – nie było planów związanych z dokapitalizowaniem), który zakładał: przepustowość Lotniska – 34 mln pasażerów, nakłady inwestycyjne – w cenach nominalnych 35 544 mln zł (w cenach stałych z 2021 r. – 5 785 mln euro), NPV – [...], IRR – [...], koszt kapitału własnego – 12,36%.
- *Biznesplan* przyjęty uchwałą nr 232/2024 Zarządu Spółki z dnia 10 września 2024 r. (TPI z dnia 10 października 2024 r.), który zakładał: przepustowość Lotniska – 34 mln pasażerów, nakłady inwestycyjne – w cenach nominalnych 36 646 mln zł (w cenach stałych z 2021 r. – 5 784 mln euro), NPV – [...], IRR z RV⁴⁴ – [...], koszt kapitału własnego – 11,7%.

³⁹ Dalej także: TPI.

⁴⁰ Wykonany przez zewnętrzną firmę, potwierdzający poprawność wyliczonych wskaźników opłacalności budowy Lotniska CPK. Wymagany przy dokapitalizowaniu obligacjami skarbowymi emitowanymi przez Skarbu Państwa.

⁴¹ Z ang. *Net Present Value* - wartość bieżąca netto.

⁴² Z ang. *Internal Rate of Return* - wewnętrzna stopa zwrotu.

⁴³ Interpretacja: projekt uznaje się opłacalny gdy: NPV przyjmuje wartość dodatnią, a IRR jest wyższa od kosztu kapitału własnego.

⁴⁴ Wartość rezydualna – w wycenie projektów inwestycyjnych metodą zdyskontowanych przepływów pieniężnych, wartość rezydualna określa sumę prognozowanych

- *Biznesplan* przyjęty uchwałą nr 80/2025 Zarządu Spółki z dnia 6 marca 2025 r. (TPI z dnia 7 marca 2025 r.), który zakładał: przepustowość Lotniska – 36 mln pasażerów, nakłady inwestycyjne – w cenach nominalnych 37 011 mln zł (w cenach stałych z 2021 r. – 5 784 mln euro), NPV – [...], IRR z RV – [...], koszt kapitału własnego – 12,66%.

W *Biznesplanie Lotniska CPK* każdorazowo przeprowadzana była analiza scenariuszowa uwzględniająca wpływ najważniejszych zmiennych na wyniki analizy finansowej. Dokonywano analizy wpływu obniżonej prognozy ruchu lotniczego oraz przychodów o 10% względem scenariusza bazowego przyjętego w *Biznesplanie*.

Według wyjaśnień Dyrektora Biura Skarbu i Analiz Finansowych⁴⁵, w zakresie analiz wrażliwości na zmiany przychodów, Spółka w *Biznesplanie* przeprowadzała analizę dla całości przychodów (w tym przychodów pozalotniczych). Należy jednak zauważyć, że przychody z działalności lotniczej stanowią większość prognozowanych przychodów (w *Biznesplanie* z marca 2025 r. jest to ok. [...] całości przychodów). Oddzielne analizy wrażliwości dla prognoz ruchu cargo nie były prowadzone. Wynika to z relatywnie małego udziału ruchu cargo w całkowitej prognozowanej liczbie operacji oraz konstrukcji modelu finansowego, w którym kluczowym czynnikiem wpływającym na poziom przychodów jest liczba obsługiwanych pasażerów.

Jak dalej wyjaśnił Dyrektor Biura Skarbu i Analiz Finansowych, w *Biznesplanie budowy Lotniska CPK* z kwietnia 2021 r., średni przychód z działalności lotniczej na pasażera w roku 2028 prognozowano na poziomie [...] w wartościach realnych roku 2021. Zastosowano indeksowanie stawek indeksem obrazującym zmiany poziomu cen ustalanych przez producentów na różnych etapach procesu wytwarzania dóbr⁴⁶ w całym okresie prognozy (wzrost PPI założono na poziomie 2,5% począwszy od roku 2022).

W *Biznesplanie Lotniska CPK* z maja 2023 r. średni przychód z działalności lotniczej na pasażera w roku 2028 prognozowano na poziomie [...] w wartościach realnych roku 2021. W początkowych latach działalności lotniska (tj. w latach 2028-2034) wzrost opłat wynosił 6% nominalnie (uwzględniając wzrost inflacyjny). W kolejnych latach, tj. od 2035 r. przeciętny przychód na pasażera stabilizował się na poziomie [...] i dalszy wzrost przychodów wynikał wyłącznie z prognozowanej długoterminowo inflacji na poziomie 2,5%. Zmiana w porównaniu do poprzedniego biznesplanu wynikała m.in. z rozbudowy narzędzi analitycznych, co pozwoliło określić poziom bazy kosztów regulowanych stanowiących podstawę do naliczania opłat lotniskowych oraz przeprowadzenia pogłębionych analiz benchmarkowych i rynkowych. Dodatkowo sytuacja rynkowa potwierdzała tymczasowość wpływu epidemii COVID-19 na rynek usług lotniczych (*Biznesplan* z kwietnia 2021 r. powstawał w okresie istotnego wpływu epidemii na rynek usług lotniczych).

do nieskończoności wpływów finansowych netto generowanych po okresie szczegółowej prognozy.

⁴⁵ Wyjaśnienia z dnia 25 kwietnia 2025 r.

⁴⁶ Z ang. *Producer Price Index* (PPI) - wskaźnik (miernik).

W *Biznesplanie Lotniska* z grudnia 2023 r., września 2024 r. oraz marca 2025 r. przychód na pasażera wynosił przeciętnie [...] w wartościach 2021 r. Wzrost przychodu w całym okresie prognozy był zgodny z prognozowaną inflacją CPI⁴⁷ i wynosił 2,5% rocznie. Zmiana w stosunku do poprzedniej taryfy opłat była następstwem wniosków z rozmów z ówczesnym potencjalnym inwestorem. Przyjęty poziom opłat lotniskowych podlegał weryfikacji podczas audytu w ramach procesu wyboru inwestora strategicznego. W okresie od grudnia 2023 r. założenia dotyczące przychodów lotniczych na pasażera nie ulegały zmianie, gdyż nie pojawiały się czynniki będące istotną przesłanką do korekty tych założeń.

(akta kontroli str. 2511-2517)

Dokumenty Wdrażające Program CPK

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

Przygotowany przez Spółkę Dokument Wdrażający Program CPK na lata 2020-2023 został w dniu 27 grudnia 2021 r., tj. 14 miesięcy od przyjęcia przez Radę Ministrów tego Programu, przedłożony Pełnomocnikowi do zatwierdzenia. Pełnomocnik zatwierdził go w dniu 4 lutego 2022 r.

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

Do dnia zakończenia czynności kontrolnych, tj. do dnia 23 maja 2025 r. Spółka nie przygotowała i nie przekazała Pełnomocnikowi Dokumentu Wdrażającego Program CPK na lata 2024-2032⁴⁸, w sytuacji gdy Program ten został przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 31 grudnia 2024 r.

(akta kontroli str. 68-137, 246-308, 2648-2682)

Zasady Zarządzania

Zasady Zarządzania to ujednolicone warunki, procedury i instrukcje wdrażania *Przedsięwzięć* realizowanych w ramach Programu CPK. Stanowią zbiór regulacji, zapewniających spójność działań zarządczych Programu CPK. Zostały wydane⁴⁹ na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy o CPK. Określają między innymi: zasady i tryb nadzoru nad realizacją *Przedsięwzięć* przez Inwestorów, zasady informowania przez Wykonawców o postępach w realizacji *Przedsięwzięć* oraz zasady współpracy i wymiany informacji pomiędzy Inwestorami. *Zasady Zarządzania* zostały zmienione w 2024 r. – wersja 2.0⁵⁰.

⁴⁷ Z ang. *Consumer Price Index* – wskaźnik (indeks) zmiany cen towarów i usług konsumpcyjnych.

⁴⁸ O czym szerzej w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

⁴⁹ Obwieszczenie Ministra Infrastruktury z dnia 24 września 2020 r. w sprawie *Zasad Zarządzania* (Dz. Urz. Min. Inf. poz. 39).

⁵⁰ Ogłoszone w Dzienniku Urzędowym Ministra Infrastruktury obwieszczeniem Ministra Infrastruktury z dnia 4 grudnia 2024 r. w sprawie ogłoszenia *Zasad Zarządzania – wersja 2.0* (Dz. Urz. Min. Inf. Z 2024 r. poz. 58).

Według wyjaśnień Dyrektora Biura Strategii i Zarządzania Programem⁵¹, aktualizacja dokumentu związana była z koniecznością usprawnienia i przyspieszenia procesów w ramach kolejnego etapu realizacji *Programu CPK*, m.in. potrzebą wprowadzenia usprawnień wynikających z dotychczasowych doświadczeń przy realizacji przedsięwzięć zgodnie z zapisami *Zasad Zarządzania* z dnia 21 września 2020 r. oraz przygotowywaniem się Spółki do wejścia *Programu CPK* w etap realizacji zasadniczych robót budowlanych. Zmiany podyktowane były koniecznością dostosowania do zmian planowanych w Regulaminie Organizacyjnym Spółki Celowej i zachowania spójności między dokumentami.

(akta kontroli str. 2531-2539)

NIK zbadała funkcjonowanie *Zasad Zarządzania* na przykładzie projektu opracowania dokumentacji projektowej dla inżynierii lądowej.

Projekt *Przygotowanie dokumentacji projektowej dla Airside⁵², Landside⁵³ oraz Sieci i Przyłączy przez Generalnego Projektanta Inżynierii Lądowej⁵⁴*

Realizacja Projektu rozpoczęła się w dniu 20 stycznia 2020 r. Główne cele Projektu to: wybór Generalnego Projektanta Inżynierii Lądowej, opracowanie wielobranżowej dokumentacji projektowej przez MCE, uzyskanie pozwoleń na budowę strefy Airside i Landside oraz przygotowanie projektów wykonawczych jako wkładu do dokumentacji przetargowej dla wyłonienia Generalnego Wykonawcy robót budowlanych przez MCE. Wykonawca prac: *Dar Al-Handasah Consultants (Shair and Partners) s.a.l.*⁵⁵

Pierwszym etapem wyboru Generalnego Projektanta Inżynierii Lądowej – wykonawcy dokumentacji projektowej było przeprowadzenie w okresie sierpień - listopad 2021 r. Wstępnych Konsultacji Rynkowych, w ramach projektu *Dokumentacja projektowa lotniska⁵⁶*. W oparciu o warsztaty przeprowadzone z pięcioma firmami, opracowano dokumentację przetargową, a następnie 15 czerwca 2022 r. wszczęto postępowanie w trybie przetargu nieograniczonego. W toku postępowania przetargowego została złożona jedna oferta - firmy *Dar Al-Handasah*. We wrześniu 2022 r. ogłoszono wybór najkorzystniejszej oferty, a 20 października 2022 r. podpisano umowę z firmą *Dar Al-Handasah*.

[...]

[...]

[...]

[...]

⁵¹ Wyjaśnienia z dnia 19 maja 2025 r.

⁵² Strefa operacyjna i zastrzeżona lotniska obejmująca m.in.: drogi startowe, drogi kołowania, płyty i stanowiska postojowe dla statków powietrznych.

⁵³ Ogólnodostępna strefa przedlotniskowa obejmująca m.in.: dojazdy do lotniska różnymi środkami transportu (drogowe i kolejowe).

⁵⁴ Z ang. *Master Civil Engeneering*. Dalej także: MCE.

⁵⁵ Dalej także: *Dar Al-Handasah* lub *DAR* lub *Wykonawca*. Firma z siedzibą w Bejrucie, wchodząca w skład grupy kapitałowej *DAR GROUP*.

⁵⁶ P00100061.

[...]
[...]
[...]
[...]
[...]
[...]
[...]
[...]
[...]
[...]
[...]
[...]
[...]
[...]
[...]
[...]
[...]

(akta kontroli str. 2531-2539)

NIK zwraca uwagę na dotychczasowe funkcjonowanie *Zasad Zarządzania*. Zasady miały przyczynić się do ujednolicenia warunków i procedur wdrażania zadań inwestycyjnych w ramach realizacji *Programu CPK*. W praktyce natomiast – na przykładzie realizacji projektu zaprojektowania obiektów inżynierii lądowej (umowa z firmą *DAR*) – stosowanie *Zasad Zarządzania* sprowadzało się do wdrożenia zbyt rozbudowanych ogólnych procedur, przy dość ułomnych procedurach inwestycyjnych, które umożliwiłyby reagowanie na zmiany kontraktowe, wynikające z problemów z prawidłowym wykonaniem i odebraniem zleconych prac. Ponadto, mimo utworzenia rejestru ryzyk, wymaganego *Zasadami Zarządzania*, system zarządzania ryzykami był nieefektywny, zwłaszcza na poziomie podejmowania decyzji w zakresie ich mitygacji.

Wybór partnera strategicznego

Ścieżka finansowania budowy Lotniska CPK z zaangażowaniem kapitału pozyskanego od prywatnego inwestora została uwzględniona w *Programie i CPK na lata 2020–2023*. Zasadność realizacji budowy lotniska z udziałem inwestora strategicznego potwierdzały także opracowania zewnętrznych firm doradczych w tym: Raport Boston Consulting Group z października 2019 r. *Opcje wyboru i rola Partnera Strategicznego w Programie CPK*, Raport PwC Advisory z czerwca 2020 r. *Analiza wariantów finansowania CPK w części dotyczącej budowy lotniska*, Raport EY z października 2022 *Założenia ekonomiczno-finansowe i projekt strategii finansowania oraz rekomendacja w zakresie modeli realizacji Obiektu Lotnisko*⁵⁷.

⁵⁷ Bazujący na badaniu rynku wśród instytucji finansowych przeprowadzonym w I połowie 2022 r.

W czerwcu 2022 r. Zarząd Spółki podjął uchwałę o wszczęciu konkursu na Inwestora Strategicznego (uchwała nr 84/2022 z dnia 22 czerwca 2022 r.).

Mając na uwadze cel powołania spółki celowej do wybudowania Lotniska CPK – SPV-Lotnisko (obecnie CPK.Lotnisko), założono, że proces powinien zmierzać do wyłonienia partnera lub partnerów, których zadaniem będzie w szczególności:

- w przypadku strategicznego partnera branżowego - wniesienie wkładu na pokrycie udziałów lub akcji w SPV-Lotnisko, z zastrzeżeniem, że CPK sp. z o.o. pozostanie udziałowcem większościowym SPV-Lotnisko, oraz udział w organizacji budowy Komponentu Lotniskowego, a następnie w jego zarządzaniu i utrzymaniu z wykorzystaniem posiadanego doświadczenia i innych relewantnych zasobów,
- w przypadku partnera finansowego (np. fundusz inwestycyjny) - wniesienie wkładu na pokrycie udziałów lub akcji w SPV-Lotnisko z zastrzeżeniem, że CPK sp. z o.o. pozostanie udziałowcem większościowym SPV-Lotnisko oraz zapewnienie wsparcia w organizacji finansowania budowy Komponentu Lotniskowego oraz dalszych środków finansowych niezbędnych do jego utrzymania i zarządzania.

Założenia te nie uległy istotnym modyfikacjom w trakcie trwania procesu wyboru inwestora.

O wyborze konsorcjum Vinci Airports S.A.S.⁵⁸ oraz IFM Global Infrastructure Fund⁵⁹ jako preferowanego partnera dla spółki CPK.Lotnisko zdecydowało przede wszystkim ich aktywne i merytoryczne podejście do udziału w projekcie. Inwestorzy zaangażowali się w proces negocjacji i *due diligence* zgłaszając wartościowe uwagi do biznesplanu Lotniska CPK wynikające z ich doświadczeń.

[...]

Podmioty tworzące konsorcjum posiadały kompetencje m.in. w zakresie realizacji projektów budowlanych (w szczególności Vinci Airports), jak również *know-how* i relacje wspierające projekt w zakresie pozyskania finansowania dłużnego.

Dodatkowo, konsorcjum deklarowało objęcie 49% udziałów w spółce CPK.Lotnisko, co oznaczało istotny wkład kapitałowy wspierający realizację budowy Lotniska CPK. Sytuacja finansowa obu członków konsorcjów nie budziła obaw o zdolność do zasilenia projektu kapitałem w oczekiwanej kwocie.

Negocjacje z Vinci Airports i IFM zakończyły się podpisaniem wstępnego niewiążącego dokumentu, doprecyzowującego warunki oferty, będącej najkorzystniejszą w ramach procesu wyboru Inwestora, tzn. *Term Sheet*.

Według wyjaśnień Dyrektor Biura Skarbu i Analiz finansowych⁶⁰, do podpisania umowy z konsorcjum Vinci Airports i IFM nie doszło w szczególności z uwagi na istotne zmiany uwarunkowań projektowych i strategicznych

⁵⁸ Dalej także: Vinci Airports.

⁵⁹ Dalej także: IFM.

⁶⁰ Wyjaśnienia z dnia 11 kwietnia 2025 r.

po przeprowadzeniu audytu działalności Spółki w pierwszej połowie 2024 r. W wyniku audytu zaktualizowano harmonogram budowy Lotniska CPK, przesuwając planowaną datę otwarcia lotniska z końca 2028 r. na IV kwartał 2032 r. Zmiana ta miała kluczowy wpływ na strategię całej Grupy Kapitałowej CPK⁶¹, w tym decyzję o rozbudowie Lotniska Chopina i zwiększeniu jego roli do czasu uruchomienia Lotniska CPK. Wydłużenie okresu funkcjonowania Lotniska Chopina skutkowało: rozwojem kompetencji Grupy Kapitałowej CPK (spółki PPL) w operowaniu dużym ruchem pasażerskim oraz wzrostem potencjalnych środków finansowych generowanych przez PPL, co otworzyło możliwość zwiększenia zaangażowania kapitałowego CPK sp. z o.o. w budowę nowego lotniska oraz wykorzystania krajowego *know-how*.

Wobec postępu w pracach projektowych i procesie pozyskiwania gruntów, kontynuowanie dotychczasowego procesu mogłoby również naruszyć zasady przejrzystości i konkurencyjności (tj. na późniejszym etapie realizacji projektu mogliby pojawić się potencjalni inwestorzy nie zainteresowani udziałem we wcześniejszej fazie).

Biorąc pod uwagę powyższe przesłanki Zarząd CPK sp. z o.o. uchwałą nr 363/2024 Zarządu z dnia 13 grudnia 2024 r.⁶² podjął decyzję o formalnym zakończeniu procesu rozmów z Vinci Airports i IFM.

Dyrektor Biura Skarbu wyjaśnił⁶³ również, że PPL posiada już istotne kompetencje w zakresie operowania portami lotniczymi. Ponadto zmiany projektowe, w szczególności dotyczące harmonogramu budowy Lotniska CPK, wpłynęły istotnie na ocenę możliwości wykorzystania potencjału Grupy Kapitałowej CPK w budowie Lotniska CPK. W szczególności rozbudowa Lotniska Chopina i wydłużenie okresu operowania do 2032 r. pozwoliła założyć, że PPL będzie budował kompetencje związane z obsługą ruchu pasażerskiego o wolumenie zbliżonym do planowanego dla pierwszych lat po uruchomieniu Lotniska CPK. Należy zauważyć, że w momencie rozpoczęcia procesu pozyskania inwestora strategicznego (czerwiec 2022 r.), prognoza ruchu lotniczego wskazywała na szybki skok w liczbie pasażerów bezpośrednio po otwarciu nowego lotniska (wzrost o 20% r/r w pierwszym pełnym roku funkcjonowania Lotniska CPK). Z kolei obecna prognoza ruchu lotniczego wskazuje na wzrost stopniowy (4% r/r w pierwszym pełnym roku funkcjonowania Lotniska CPK). Wpływa to na ocenę wyzwań operacyjnych i zdolność do bazowania na własnym *know-how* GK CPK.

Ponadto Dyrektor Biura Skarbu wskazał, że rozbudowa Lotniska Chopina i wydłużenie jego okresu funkcjonowania powinny pozwolić PPL wygenerować

⁶¹ Dalej także: GK CPK.

⁶² W sprawie została wydana także Opinia prawna Prokuratury Generalnej RP w przedmiocie oceny porozumienia pn. *Term Sheet relating to the development of Solidarity Airport („Term Sheet”) zawartego przez Spółkę z Vinci Airports S.A.S. („VA”) oraz IFM Global Infrastructure Fund („IFM”) z perspektywy ochrony interesu Spółki oraz identyfikacji ewentualnych ryzyk prawnych wynikających z planowanej transakcji na warunkach wstępnie określonych w Term Sheet z kwietnia 2024 r.* (dokument niejawnny).

⁶³ Wyjaśnienia z dnia 11 kwietnia 2025 r.

większe środki finansowe i materialnie kontrybuować do finansowania budowy Lotniska CPK.

Realizacja budowy Lotniska CPK bez udziału inwestora zewnętrznego miała pozwolić na zachowanie pełnej kontroli nad kluczowymi dla realizacji projektu decyzjami, zarówno w fazie budowy, jak i operacyjnej. Jest to również szansa na zachowanie korzyści finansowych w ramach GK CPK.

W dniu 31 marca 2025 r. PPL przekazał informację na temat zdolności poniesienia finansowania udziałowego. Tego dnia odbyło się również spotkanie z udziałem członków zarządów PPL i CPK sp. o.o., na którym omówiono prognozy finansowe PPL oraz prowadzony przez tę spółkę proces pozyskania finansowania dłużnego.

Dokument przekazany przez PPL oraz udzielone w trakcie spotkania informacje w ocenie CPK sp. z o.o. potwierdzają wstępnie zdolność PPL do udzielenia finansowania udziałowego w kwocie co najmniej 4,6 mld zł. Taka kwota została uwzględniona w aktualnym biznesplanie Lotniska CPK przyjętym przez Zarząd Spółki uchwałą nr 080/2025 z dnia 6 marca 2025 r.

Ponadto Dyrektor Biura Skarbu wyjaśnił⁶⁴, że udzielenie przez PPL finansowania w kwocie istotnie przewyższającej 4,6 mld zł pozostaje obarczone ryzykiem związanym z procesem pozyskania finansowania dłużnego. W związku z tym CPK sp. z o.o. nie planuje w najbliższym czasie korekt do przyjętych założeń *Biznesplanu Lotniska CPK*.

NIK zwraca uwagę na kwestię wyboru inwestora strategicznego dla spółki CPK.Lotnisko sp. z o.o., powołanej do budowy i później zarządzania Lotniskiem CPK. O ile prowadzenie negocjacji z firmą Vinci Airports, w tamtym okresie przyczyniło się do urealnienia zakresu finansowo-rzeczowego inwestycji, [...]. Spółka w grudniu 2024 r. zakończyła (bez konsekwencji finansowych) proces rozmów z firmą Vinci Airports i podpisała *List intencyjny* z PPL SA, spółką wchodzącą w skład GK CPK, która deklarowała wniesienie do ok. 9 mld zł na kapitał CPK. Lotnisko w perspektywie do 2029 r. W ocenie NIK zmiana struktury finansowania budowy Lotniska CPK zbliżyła się do granicy akceptowanej przez rynki finansowe, tj. do poziomu 30% finansowania przez kapitał własny udziałowców CPK.Lotnisko i 70% finansowania w postaci długu zewnętrznego.

(akta kontroli str. 2531-2539)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W *Programie CPK na lata 2024–2030* Spółka nierzetelnie zdefiniowała skalę, zakres inwestycji oraz harmonogramy budowy Lotniska CPK. Zgodnie z art. 16 pkt 1 ustawy o CPK, Spółka przygotowuje dla Pełnomocnika projekt *Programu CPK*. W konsekwencji Spółka nie zrealizowała w sposób rzetelny podstawowych celów *Programu CPK na lata 2020–2023* określonych w uchwale nr 156 Rady Ministrów z dnia 28 października 2020 r., w szczególności w przedmiocie zdefiniowania zakresu i skali inwestycji.

⁶⁴ Wyjaśnienia z dnia 11 kwietnia 2025 r.

Program CPK na lata 2024–2030 wskazywał poziom nakładów inwestycyjnych (w wartościach nominalnych) w wysokości 42 848 mln zł oraz przepustowość Lotniska CPK (PAL1) na poziomie 40 mln pasażerów rocznie w okresie funkcjonowania CPK w latach 2028–2035 w sytuacji gdy z ustaleń kontroli wynika, iż Zarząd Spółki już w połowie 2023 r. posiadał wiedzę, m.in. na podstawie Prognozy nr 3 IATA z maja 2023 r. oraz przebiegu negocjacji z potencjalnym inwestorem komercyjnym, że przy zmniejszonym zakresie inwestycji na dzień otwarcia Lotniska CPK o zmniejszonej przepustowości do ok. 34 mln pasażerów rocznie w 2035 r. i przy wysokości nakładów inwestycyjnych w kwocie ok. 35 544 mln zł możliwe będzie uzyskanie wyższej rentowności inwestycji. Prognoza nr 2 IATA z 2021 r. była nieaktualna już w połowie 2023 r., co znalazło potwierdzenie w decyzji Zarządu Spółki o jej aktualizacji.

Były Prezes Zarządu Spółki zeznał⁶⁵, że *Opinie IPM były opiniami, które braliśmy pod uwagę ze względu na renomę współpracujących doradców. Nie traktowaliśmy jednak opinii firm doradczych jako wiedzy objawionej, konfrontowaliśmy je w kluczowych aspektach z doświadczeniem innych podmiotów na rynku. Tak było również w przypadku harmonogramu. Nawiązaliśmy kontakt z firmami realizującymi lotnisko w Stambule, które przedstawiły nam perspektywy do optymalizacji czasu realizacji programu. Dopiero po przygotowaniu szczegółowego harmonogramu podprogramu lotniskowego wraz z założeniami dysponowaliśmy wiedzą umożliwiającą odpowiedzialną rekomendację w zakresie zmiany daty otwarcia CPK (...) Biznesplan opierał się na zatwierdzonym dokumencie IATA z 2021 r. oraz na stosownych rozstrzygnięciach w ramach governance projektowego (...) Nakłady poniesione na Lotnisko Chopina ze względu na konieczność zachowania gospodarności powinny zwrócić się do otwarcia CPK.*

Zdaniem NIK, uwzględniając maksymalną szacowaną przepustowość Lotniska Chopina bez jego rozbudowy na poziomie ok. 23–24 mln pasażerów rocznie, to taka wielkość ruchu pasażerskiego przeniesiona na Lotnisko CPK mogące obsłużyć 40 mln pasażerów rocznie w pierwszym okresie jego funkcjonowania (tj. zgodnie z *Programem CPK na lata 2024–2030* przyjętym przez Radę Ministrów w październiku 2023 r.), przy poziomie nakładów inwestycyjnych w wysokości blisko 43 mld zł – nie zapewniałaby rentowności tego lotniska. Jak wynika z ustaleń kontroli NIK w PPL S.A., spółka ta zarządzająca Lotniskiem Chopina była już w 2019 r. gotowa do poniesienia koniecznych nakładów w celu zwiększenia przepustowości tego lotniska, lecz proces inwestycyjny został wstrzymany w 2019 r. wskutek m.in. rekomendacji Ministra Infrastruktury⁶⁶.

Za powyższą nieprawidłowość odpowiada były Prezes Zarządu Spółki.

(akta kontroli str. 2494-2510)

2. Spółka nie przygotowała i nie przedłożyła Pełnomocnikowi do zatwierdzenia Dokumentu Wdrażającego *Program CPK na lata 2020–2023* i Dokumentu Wdrażającego *Program CPK na lata 2024–2032* w terminie pozwalającym

⁶⁵ Protokół przesłuchania świadka Mikołaja Wilda z dnia 5 maja 2025 r.

⁶⁶ Ministrem Infrastruktury w omawianym okresie był Mikołaj Wild, późniejszy Prezes Zarządu CPK sp. z o.o.

na niezwłoczną realizację przez Spółkę *Programu CPK*, co w ocenie NIK było nierzetelnym działaniem Spółki. Zgodnie z art. 17 ustawy o *CPK*, do zadań Spółki należy przygotowanie Dokumentu Wdrażającego oraz przedłożenie go Pełnomocnikowi do zatwierdzenia. Na podstawie art. 12 ust. 2 ustawy o *CPK* Spółka realizuje *Program CPK* zgodnie z Dokumentem Wdrażającym.

Program CPK na lata 2020–2023 został ustanowiony przez Radę Ministrów w dniu 28 października 2020 r., przy czym Spółka przekazała Pełnomocnikowi projekt Dokumentu Wdrażającego ten Program w dniu 27 grudnia 2021 r., tj. 14 miesięcy od daty przyjęcia Programu przez Radę Ministrów. Z kolei Dokument Wdrażający *Program CPK na lata 2024–2032* nie został przygotowany i przekazany Pełnomocnikowi przez Spółkę do czasu zakończenia kontroli, tj. do dnia 23 maja 2025 r. podczas gdy Rada Ministrów przyjęła Program CPK na lata 2024–2032 w dniu 31 grudnia 2024 r., tj. blisko 5 miesięcy wcześniej.

Według wyjaśnień Dyrektora Biura Strategii i Zarządzania Programem⁶⁷, zgodnie z definicją z ustawy o *CPK* Dokument Wdrażający jest dokumentem wykonawczym do Programu Wieloletniego zawierającym w szczególności budżety i harmonogramy. W związku z powyższym do przygotowania Dokumentu Wdrażającego niezbędne było wdrożenie ładu projektowego w Programie CPK zgodnie z Zasadami Zarządzania oraz szczegółowe zaplanowanie przynajmniej pierwszej i kluczowej dla realizacji Programu CPK grupy Projektów (...) Dokument Wdrażający do Programu inwestycyjnego II Etap. Lata 2024–2032 jest na etapie finalnych uzgodnień w Spółce i pozyskiwania zatwierdzenia uchwałą Zarządu Spółki. Planowane przekazanie Dokumentu Wdrażającego do Pełnomocnika jest na przełomie maja i czerwca 2025 r.

Dyrektor wyjaśnił ponadto, że w okresie opracowywania Dokumentu Wdrażającego, Zarząd Spółki był w stałym kontakcie z Pełnomocnikiem ds. CPK, a wszelkie potrzeby i wytyczne Pełnomocnika były przekazywane za pośrednictwem Zarządu do pracowników Spółki opracowujących Dokument Wdrażający.

W ocenie NIK działania Spółki w przypadku obu Dokumentów Wdrażających były nierzetelne, bowiem na podstawie art. 12 ust. 2 ustawy o *CPK* Spółka realizuje *Program CPK* zgodnie z Dokumentem Wdrażającym, czyli dokumentem wykonawczym do Programu CPK, zawierającym w szczególności harmonogramy realizacji oraz budżety poszczególnych zadań, a nie na podstawie roboczych ustaleń z Pełnomocnikiem. Ponadto w ocenie NIK brak zatwierdzonych harmonogramów i budżetów poszczególnych zadań mógł powodować opóźnienia w realizacji Programu CPK oraz brak skutecznych instrumentów nadzoru na jego realizację przez Zarząd Spółki.

Zgodnie z § 28 pkt 16) Regulaminu Organizacyjnego Spółki⁶⁸, za przygotowanie projektu Dokumentu Wdrażającego oraz projektów jego zmian odpowiadało Biuro Strategii i Zarządzania Programem Spółki, a we wcześniejszym okresie objętym kontrolą – Biuro Zarządzania Programem.

⁶⁷ Wyjaśnienia z dnia 26 maja 2025 r.

⁶⁸ Stanowiący załącznik do uchwały nr 314/2024 Zarządu spółki Centralny Port Komunikacyjny Spółka z o.o. z dnia 19 listopada 2024 r.

OCENA CZĄSTKOWA

W latach 2021-2023 Spółka realizowała nierzetelnie zadania określone w ustawie o CPK. Przygotowany przez Spółkę projekt *Programu CPK na lata 2024-2030* został opracowany nierzetelnie w zakresie skali, zakresu inwestycji oraz harmonogramów realizacji budowy Lotniska CPK. W konsekwencji Spółka nie zrealizowała w sposób rzetelny podstawowych celów *Programu CPK na lata 2020-2023*. Spółka przygotowała i przedłożyła Pełnomocnikowi do zatwierdzenia Dokument Wdrażający *Program CPK na lata 2020-2023* dopiero po 14 miesiącach od daty uchwalenia tego Programu, natomiast do dnia 23 maja 2025 r., tj. blisko 5 miesięcy od daty uchwalenia *Programu CPK na lata 2024-2032*, Spółka nie przygotowała i nie przedłożyła Pełnomocnikowi Dokumentu Wdrażającego ten Program. NIK ocenia jako celowe i uzasadnione działania Spółki podjęte w 2024 r. w celu kontynuacji urealnienia harmonogramu i budżetu budowy Lotniska CPK, przy czym NIK zwraca uwagę na stosowaną w latach 2021-2023 koncepcję przyspieszania, która była przyczyną problemów z terminową i jakościową realizacją umów zawartych przez Spółkę w zakresie budowy Lotniska CPK.

2. Koszty realizacji Programu CPK**2.1 Koszty realizacji zadań Etap I**Opis stanu
faktycznego**Plan pozyskania finansowania ETAP I**

W latach 2021-2023 r. Spółka kontynuowała realizację zadań związanych z przygotowaniem budowy Centralnego Portu Komunikacyjnego oraz ponosiła wydatki w ramach programu wieloletniego ustanowionego uchwałą nr 156 Rady Ministrów z dnia 28 października 2020 r. w sprawie ustanowienia *Programu inwestycyjnego CPK na lata 2020-2023*.

Zgodnie z *Planem finansowym* zawartym w ww. uchwale, finansowanie Etapu I inwestycji zaplanowano ze środków publicznych w drodze podwyższania kapitału zakładowego CPK sp. z o.o., poprzez objęcie przez Spółkę skarbowych papierów wartościowych, odpowiednio: w 2021 r. o wartości 1 828 mln zł, w 2022 r. o wartości 2 253 mln zł oraz w 2023 r. o wartości 1 981 mln zł. W latach 2021-2023 zaplanowano, że Spółka obejmie obligacje skarbowe o łącznej wartości 6 062 mln zł.

Rada Ministrów podejmując uchwałę nr 42 z dnia 23 marca 2023 r. zmieniającą uchwałę nr 156 Rady Ministrów z dnia 28 października 2020 r. w sprawie ustanowienia *Programu CPK na lata 2020-2023*⁶⁹, dokonała zmiany *Planu finansowego Programu CPK*, w którym:

- przesunięto finansowanie z lat 2021 i 2022 na rok 2023 w ramach *Inwestycji, Inwestycji Towarzyszących* oraz *Innych Zadań*, uwzględniając aktualny stan realizacji i aktualne prognozy;
- wydzielono w ramach *Innych Zadań* pozycję dot. realizacji *Przedsięwzięć* związanych z Aerotropolis⁷⁰ i rozwojem obszaru otoczenia CPK;
- wydzielono w ramach *Innych Zadań* pozycję dot. sfinansowania nabycia spółki wykonawczej w zakresie robót budowlanych;
- wydzielono w ramach *Inwestycji Towarzyszących* pozycję dot. realizacji części zakresu *Programu CPK na lata 2020-2023* przez Spółkę PPL.

Ogółem suma środków zaplanowanych do pozyskania na finansowanie Etapu I inwestycji wyniosła 12 828 mln zł, w tym 9 230 mln zł z emisji skarbowych papierów wartościowych.

(akta kontroli str. 13-67, 1106-1108CD folder MW10)

Spółka na dzień 1 stycznia 2021 r. dysponowała również środkami finansowymi, które otrzymała w związku z zawartą ze Skarbem Państwa w dniu 17 lipca 2019 r. *Umową Inwestycyjną*, na mocy której została dokapitalizowana kwotą 300 mln zł. Według sprawozdania finansowego Spółki za 2020 r. w aktywach, w pozycji *Środki pieniężne i inne aktywa pieniężne* na koniec 2020 r. Spółka wykazała kwotę 233,3 mln zł. Środki z dokapitalizowania Spółka wykorzystała do końca 2022 r., zgodnie z postanowieniami *Umowy Inwestycyjnej*. Główne wydatki poniesione z dokapitalizowania związane były z utworzeniem Spółki, tj. wyposażenia jej w niezbędne składniki majątku oraz środki pieniężne na wynagrodzenia pracowników. Szczegółowe rozliczenie *Umowy Inwestycyjnej* CPK sp. z o.o.

⁶⁹ M.P. 2023 poz. 463.

⁷⁰ Aerotropolis - podregion metropolitalny, którego infrastruktura, użytkowanie gruntów i gospodarka są skoncentrowane wokół lotniska.

przedstawiła w Sprawozdaniu końcowym z wydatkowania środków finansowych z dnia 21 czerwca 2023 r.⁷¹

(akta kontroli, str. 1106-1108 CD Folder MW 10, CD folder Sprawozdania Finansowe)

Pozyskane finansowanie na ETAP I inwestycji

W dniu 21 kwietnia 2021 r. Spółka wnioskuje o dokapitalizowanie w formie aportu skarbowych papierów wartościowych o wartości nominalnej 2 235,0 mln zł. Wniosek o dokapitalizowanie został przekazany przez Pełnomocnika ds. CPK do Prezesa Rady Ministrów, który następnie skierował do Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej polecenie przekazania Spółce skarbowych papierów wartościowych. Zgodnie z Listem Emisyjnym⁷² w dniu 18 czerwca 2021 r. Spółka otrzymała obligacje o wartości nominalnej 2 235 mln zł.

Kolejne dokapitalizowanie miało miejsce w dniu 15 września 2023 r. Skarb Państwa w zamian za objęcie akcji CPK sp. z o.o. przekazał obligacje skarbowe⁷³ o łącznej wartości nominalnej 3 659 mln zł. Dokapitalizowanie poprzedzał wniosek Spółki z dnia 27 kwietnia 2023 r. skierowany do Pełnomocnika o dokapitalizowanie w ramach *Programu CPK na lata 2020-2023* w wysokości 6 995 mln zł. W wyniku ustaleń na poziomie międzyresortowym, dokonanych w toku procedowania ww. wniosku, Spółka w piśmie z dnia 16 czerwca 2023 r. zmodyfikowała kwotę dokapitalizowania, wnioskując o przekazanie skarbowych papierów wartościowych o wartości nominalnej 3 659 mln zł (zamiast kwoty 6 995 mln zł), jako pierwszej transzy dokapitalizowania przewidzianego na 2023 r. w *Programie CPK na lata 2020-2023*.

Łącznie CPK sp. z o.o. otrzymała obligacje skarbowe o wartości nominalnej 5 894 mln zł w celu sfinansowania zadań *Programu CPK na lata 2020-2023*.

(akta kontroli, str. DC Folder MW10, CD Folder ŻW 3)

W dniu 14 września 2023 r. SP wniósł aportem do CPK sp. z o.o. 100% akcji Spółki PPL o wartości 6 413 mln zł.

Spółka w bilansie na 31 grudnia 2023 r. wykazała kapitały własne w wysokości 12 315 mln zł, z tego kapitał zakładowy w wysokości 11 469 mln zł oraz kapitał zapasowy - 1 039 mln zł. W aktywach, w pozycji *Krótkoterminowe Aktywa Finansowe* na 31 grudnia 2023 r. Spółka wykazała kwotę 4 085,6 mln zł (papiery wartościowe 3 711,5 mln zł i środki pieniężne na rachunkach 374, mln zł). Spółka na 31 grudnia 2023 r. dysponowała środkami finansowymi, których wielkość zabezpieczała potrzeby płatności w ramach realizacji zadań Etapu I.

(akta kontroli, str. 1106-1108 CD Folder Sprawozdania)

⁷¹ Za okres od 18 lipca 2019 r. do 31 grudnia 2022 r.

⁷² List emisyjny nr 43/2021 Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 10 czerwca 2021 r.

⁷³ Podwyższenie kapitału-uchwała OP0728 List 112/2023 szt. 1 280 560 o wartości rynkowej 1 418 179 000,00 zł. Podwyższenie kapitału-uchwała OP1128 List 113/2023 szt. 1 097 700 o wartości rynkowej 1 075 032 000,00 zł. Podwyższenie kapitału-uchwała OP1033 List 122/2023 szt. 731 800 o wartości rynkowej 789 714 500,00 zł. Podwyższenie kapitału-uchwała OP1025 List 111/2023 548 850 szt. o wartości rynkowej 495 990 000,00 zł.

Do końca 2023 r. Spółka nie pozyskała finansowania komercyjnego, którego wysokość, według *Programu CPK na lata 2020-2023*, miała wynieść 1 590 mln zł. W tym czasie Spółka prowadziła działania związane z pozyskaniem inwestora strategicznego, do zadań którego miało należeć wniesienie mniejszościowej części kapitału niezbędnego do budowy lotniska, a także wsparcie CPK.Lotnisko sp. z o.o. swoim doświadczeniem i *know-how* w realizacji inwestycji, a po jej zakończeniu zarządzanie portem lotniczym.

(akta kontroli str. 1106-1108 CD Folder Sprawozdania, Folder MW 3 i 11)

Realizacja wydatków Etapu I

Program CPK na lata 2020-2023 obejmował działania przygotowawcze, w szczególności związane z planowaniem i opracowaniem założeń projektowych, a także wykupem gruntów pod realizację inwestycji. Zasadniczym celem tego etapu było zdefiniowanie zakresu i skali inwestycji, przyjęcie optymalnych rozwiązań odnośnie możliwych wariantów realizacji przedsięwzięcia, określenie optymalnego planu jego realizacji, harmonogramów i budżetów, a także sposobu ich finansowania, w tym ze środków publicznych.

W trakcie realizacji *Programu CPK na lata 2020-2023* doprecyzowano szacunki przyjęte w *Koncepcji CPK*, w szczególności w zakresie koniecznych nakładów oraz harmonogramu przyjętych prac.

Na koniec 2023 r. w ramach *Programu CPK na lata 2020-2023*, uszczegółowionego w *Dokumencie Wdrażającym*, na realizację zadań w Podprogramie Lotniskowym wydatkowano 1 257,9 mln zł z zaplanowanych 7 652,0 mln zł, tj. 16,4%, z tego 186,1 mln zł dotyczyło kosztów operacyjnych Spółki⁷⁴ związanych z realizacją Podprogramu Lotniskowego.

W poszczególnych obszarach, określonych *Dokumentem Wdrażającym* wydatkowano środki z przeznaczeniem na:

- analizy w zakresie ochrony środowiska naturalnego - 10,2 mln zł (35% z zaplanowanych 29,1 mln zł),
- prace planistyczne 52,3 mln zł (29,4% z zaplanowanych 177,8 mln zł),
- prace projektowe 547,2 mln zł (64,0% z zaplanowanych 852,4 mln zł),
- realizację robót budowlanych i uruchomienie lotniska 11,9 mln zł (10,9% z zaplanowanych 108,7 mln zł),
- nabycie gruntów 450,2 mln zł (14,1% z planowanych 3 189,6 mln zł),
- koszty operacyjne (bieżące funkcjonowanie Spółki, przypisane do Podprogramu Lotniskowego) 186, mln zł (13,6% z zaplanowanych 1 369,4 mln zł).

Wydatki ogółem w poszczególnych latach wyniosły: w 2021 r. z planowanych 224,0 mln zł wydatkowano 10 mln zł (4,5%); w 2022 r. z planowanych 2 183,2 mln zł wydatkowano 141,2 mln zł (6,5%), w 2023 r. z planowanych 5 244,8 mln zł wydatkowano 1 106,8 mln zł (21,1%).

W strukturze poniesionych wydatków okresu 2021–2023 (1 257,9 mln zł) główne pozycje dotyczyły:

⁷⁴ Wielkość w ujęciu kontrolingowym przypisana Podprogramowi Lotniskowemu.

- *Programu Dobrowolnych Nabyć*⁷⁵, utworzenie zasobu nieruchomości CPK – 35,8% (450 mln zł),
 - dokumentacji projektowej Lotniska CPK - 32,5% (409 mln zł),
 - kosztów operacyjnych Spółki⁷⁶ - 14,8% (186 mln zł),
 - przygotowania dokumentacji projektowej dla *Airside*, *Landside* oraz sieci i przyłączy przez MCE – 4,4% (56 mln zł),
 - Integracji Systemów Lotniskowych przez Projektanta Integracji Systemów Lotniskowych (ASID) - 3,2% (41 mln zł),
 - opracowania *Master Planu* oraz dokumentacji przedprojektowej dla Lotniska CPK - 1,9% (24 mln zł),
 - weryfikacji dokumentacji projektowej Lotniska CPK 1,6% (20 mln zł),
 - badań przestrzennych terenu i badań gruntowych na potrzeby *Master Planu* oraz dokumentacji przedprojektowej dla Lotniska CPK 1,2% (16 mln zł).
- (akta kontroli str. 2511-2517 CD Folder ŻW 3, 1106-1108 Folder sprawozdania)

Osiągnięte efekty rzeczowe Etapu I

W 2020 r. Spółka rozpoczęła przygotowanie *Master Planu* oraz *Planu Generalnego*, czego efektem było przedstawienie w grudniu 2021 r. wstępnej lokalizacji Lotniska CPK, a w czerwcu 2022 r. ogłoszenie wariantu inwestorskiego inwestycji. We wrześniu 2022 r. *Plan Generalny* został przekazany lokalnym samorządom do konsultacji, a po ich zakończeniu zaktualizowany dokument przekazano do dalszych uzgodnień i zatwierdzeń do: Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego⁷⁷, Ministra Obrony Narodowej oraz Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej.

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

Od listopada 2020 r. prowadzono badania środowiskowe i inwentaryzacje przyrodnicze w celu opracowania raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko⁷⁸. Prace nad *Raportem* zakończono we wrześniu 2022 r. W dniu 7 października 2022 r. Spółka złożyła wniosek o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla inwestycji. Decyzja środowiskowa została wydana w dniu 7 lipca 2023 r.

Kolejnym krokiem w realizacji inwestycji były rozstrzygnięte przetargi na prace projektowe. W latach 2022–2023 zawarto umowy i rozpoczęto współpracę z wykonawcami kluczowej dokumentacji projektowej dla portu lotniczego, tj. z następującymi podmiotami:

⁷⁵ Dalej także: PDN.

⁷⁶ Tj. biurowe koszty operacyjne, pozostałe operacyjne i finansowe, podatki itp.

⁷⁷ Dalej także: Prezes ULC.

⁷⁸ ROOŚ - Raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko. Dalej: Raport.

- Generalnym Projektantem Architektury - umowa z wykonawcą⁷⁹ została podpisana w listopadzie 2022 r., rozpoczęto prace nad Planem Realizacji Projektu oraz nad przygotowaniem wariantów koncepcji,
- Głównym Projektantem Inżynierii Lądowej (MCE) - umowa z wykonawcą została podpisana w październiku 2022 r.; opracowano Plan Realizacji Projektu i przystąpiono do opracowania projektu koncepcyjnego,
- Projektantem Integracji Systemów Lotniskowych (z ang. *Airport Systems Integration Designer* - ASID) - umowa z wykonawcą została podpisana w grudniu 2022 r., rozpoczęto prace nad Planem Realizacji Projektu,
- Weryfikatorem dokumentacji projektowej (z ang. *Design Review Function* - DRF) - umowa z wykonawcą została podpisana w styczniu 2023 r.,
- Projektantem Infrastruktury Wspierającej (z ang. *Support Infrastructure Engineer* - SIE) - podpisano dwie umowy ramowe z wykonawcami - w styczniu i w marcu 2023 r. oraz ogłoszono postępowanie wykonawcze na wybór projektanta Wieży Kontroli Lotów,
- Wykonawcą koncepcji programowej dróg - umowa została podpisana w marcu 2023 r.

Do dnia 31 grudnia 2023 r. spośród sześciu mierników ustalonych w *Programie CPK na lata 2020–2023* w pełni zrealizowano cztery, tj.:

- wykonano *Plan Generalny Lotniska*, który uzyskał pozytywną opinię Prezesa ULC, Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej i Ministerstwa Obrony Narodowej;
- przygotowano ROOŚ (zatwierdzony w Spółce);
- przygotowano i złożono wniosek o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach;
- wykonano wielobranżową koncepcję architektoniczną intermodalnego terminala pasażerskiego, która w lipcu 2023 r. została zatwierdzona przez Pełnomocnika ds. CPK.

Do końca 2023 r. w 34% zrealizowano zadanie dotyczące nabywania nieruchomości objętych I Etapem (miernik nr 5), gdzie spośród 2 800 ha (wariant inwestorski) nabyto 959,3 ha. Według wyjaśnień Dyrektora Biura Strategii i Zarządzania Programem CPK sp. z o.o.⁸⁰ na wykonanie wskaźnika na poziomie niższym niż planowano na etapie opracowania *Programu Etap I* wpłynęły, m.in. poniższe kwestie:

- nieuzyskanie decyzji lokalizacyjnej dla inwestycji w zakładanym terminie, tj. w lipcu 2023 r (pierwsza instancja),
- wstrzymanie przyjmowania zgłoszeń do PDN na początku kwietnia 2023 r., ze względu na planowany na wrzesień 2023 r. termin wydania decyzji lokalizacyjnej dla inwestycji,

⁷⁹ Konsorcjum w składzie: Foster + Partners Limited, spółka prawa angielskiego, z siedzibą w Londynie (Wielka Brytania), Riverside Three, Albert Wharf, 22 Hester Road, SW11 4AN Londyn, zarejestrowana w rejestrze spółek Anglii i Walii pod nr. 1644989 – Lider Konsorcjum, oraz Buro Happold Limited, spółka prawa angielskiego, z siedzibą w Bath (Wielka Brytania), Camden Mill, 230 Lower Bristol Road, BA2 3DQ Bath, zarejestrowana w rejestrze spółek Anglii i Walii pod nr 2049511.

⁸⁰ Pismo CPK z dnia 25 lutego 2025 r., znak: CPK NAK:13/2025/NAK.

- niewystarczający portfel nieruchomości zamiennych⁸¹,
- krótki (około 15-miesięczny) okres możliwości nabywania nieruchomości za cenę przekraczającą wartość rynkową określoną w operacie szacunkowym⁸²,
- modernizacja ewidencji gruntów i budynków, przeprowadzana w kwietniu 2023 r. przez Starostę Żyrardowskiego na obszarze gminy Wiskitki⁸³,
- kolejne zmiany w ewidencji gruntów i budynków na obszarze gmin Baranów, Teresin i Wiskitki.

Ponadto według wyjaśnień Dyrektora Biura Strategii i Zarządzania Programem⁸⁴, znaczący wpływ na decyzje właścicieli gruntów miał przekaz medialny w zakresie kontynuacji inwestycji, w świetle którego po stronie potencjalnych zbywców występowała świadomość nieodwracalności ewentualnych decyzji, przy jednoczesnym braku przekonania co do kontynuacji inwestycji.

Wykonanie miernika nr 6 *Uzyskanie decyzji lokalizacyjnej – I instancja* oszacowano na 80%.

(akta kontroli, str. 2511-2517 CD Folder ŻW 3, 1106-1108 CD Folder Sprawozdania)

Najistotniejsze *Kamienie Milowe* osiągnięte w Podprogramie Lotniskowym, które Spółka raportowała na koniec 2023 r. to⁸⁵:

- uzgodnienie *Planu Generalnego* lotniska i uzyskanie promesy zezwolenia na założenie lotniska wydanej przez Prezesa ULC,
- uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach inwestycji,
- zatwierdzenie koncepcji architektonicznej nowego lotniska przesiadkowego,
- zatwierdzenie wariantów projektowych opracowanych dla fazowania projektu i budowy terminala,
- wybór inwestora strategicznego w CPK.Lotnisko sp. z o.o.,
- zatwierdzenie planu zagospodarowania lotniska uwzględniającego fazowanie prac (PAL0,8 i PAL1+),
- złożenie wniosku o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji wraz z układem komunikacyjnym po jego zachodniej stronie,

⁸¹ Grunty na obszarze planowanej inwestycji oceniano jako dobre (II-III klasa bonitacyjna). Grunty, które KOWR zgodził się przekazać do zasobu Spółki na potrzeby zamian miały dużo niższą przydatność rolniczą.

⁸² Realne nabywanie nieruchomości za ceny mogące odpowiadać oczekiwaniom zgłaszających się do PDN, na podstawie przepisu art. 29b ustawy o CPK. Porozumienie pomiędzy Pełnomocnikiem a Spółką, o którym mowa w art. 29b ust. 12 ustawy o CPK, zostało podpisane 30 października 2022 r. Na podstawie art. 29b ust. 14 i 15 ustawy o CPK do nabycia nieruchomości wymagana jest również zgoda Zgromadzenia Wspólników Spółki, jeżeli nabycie następuje za cenę wyższą od wartości rynkowej powiększonej o bonus 20/40% lub gdy określona cena jest wyższa o więcej niż 1 mln zł od jej wartości rynkowej ustalonej w operacie szacunkowym.

⁸³ Dokonana została zmiana powierzchni ewidencyjnej wielu działek, przy wybranych działkach dokonano zmiany użytku gruntowego z „W” (rowy), na „Wp” (wody płynące, będące poza obrotem gospodarczym), w konsekwencji wydzielania gruntów zajętych pod wody płynące w ramach danych działek, przeprowadzany został ich podział ewidencyjny. W związku z powyższym, w wybranych procesach, konieczne stało się dodatkowe zlecenie wykonania operatów szacunkowych, a następnie ponowienie całego procesu od zawarcia aneksu do protokołu uzgodnień włącznie.

⁸⁴ Pismo CPK z dnia 25 lutego 2025 r., znak: CPK NAK:13/2025/NAK.

⁸⁵ Sprawozdanie roczne z wydatkowania środków finansowych uzyskanych na podstawie Programu Wieloletniego za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2023 r.

- podpisanie umowy ramowej dla pakietu robót zasadniczych WP01 – roboty ziemne, tunel kolejowy (bez infrastruktury kolejowej), fundamentowanie,
- zatwierdzenie Strategii Pakietowania robót budowlanych dla Podprogramu Lotniskowego oraz Harmonogramu Realizacji Podprogramu Lotniskowego.
(akta kontroli, str. 2511-2517 CD Folder ŻW 3)

NIK zwraca uwagę na nieadekwatnie określone mierniki dla realizowanych zadań w *Dokumentach Wdrażających Program CPK*. Stwierdzono wykonanie mierników przy niskim stanie wydatkowania środków finansowych wobec planu może świadczyć o nierzetelnym planowaniu wydatków na realizację *Programu CPK*.

Stan posiadanych aktywów na 31 grudnia 2023 r. (ETAP I)

Według sprawozdania finansowego (bilansu) na dzień 31 grudnia 2023 r. wartość aktywów Spółki wyniosła 12 752 656,4 tys. zł, z tego wartość aktywów trwałych (8 607 200,3 tys. zł⁸⁶ - 67,5% aktywów) obejmowała:

- wartości niematerialne i prawne – 6 597,8 tys. zł (głównie licencje związane ze specjalistycznym oprogramowaniem),
- środki trwałe – 749 498,6 tys. zł, w tym: grunty własne – 744 553,4 tys. zł,
- środki trwałe w budowie oraz zaliczki na środki trwałe w budowie – 1 253 520,1 tys. zł (głównie prace koncepcyjne i projektowe związane z realizacją *Programu CPK*, zarówno w obszarze lotniskowym, jak i kolejowym, w tym częściowo aktywowane koszty wynagrodzeń pracowników związane z realizacją zadań programu),
- inwestycje długoterminowe – 6 597 095,2 tys. zł obejmujące udziały i akcje w jednostkach powiązanych⁸⁷,
- aktywa obrotowe 4 145 456,1 tys. zł (głównie posiadane obligacje i środki pieniężne).

(akta kontroli str. 421-576, 1106-1108 CD Folder Sprawozdania, 2511-2517 CD Folder ŻW 3)

2.2 Koszty realizacji zadań ETAP II

Uchwałą nr 201 Rady Ministrów z dnia 24 października 2023 r. ustanowiono *Program CPK na lata 2024-2030*. Etap II obejmował kontynuację Etapu I prac przygotowawczych i prac projektowych, rozpoczęcie i zakończenie zasadniczych robót budowlanych związanych z budową CPK, a także kluczowych inwestycji kolejowych, drogowych i projektów komplementarnych związanych bezpośrednio z uruchomieniem lotniska.

W obszarze inwestycji lotniskowych w Etapie II zaplanowano budżet na lata 2024-2028 w wysokości 46 354 mln zł, z tego: na prace planistyczne i projektowe 1 380 mln zł; na prace przygotowawcze 5 499 mln zł; na realizację robót budowlanych dla infrastruktury lotniskowej 39 141 mln zł; ORAT i certyfikację lotniska 334 mln zł. Założono rezerwę inwestycyjną w wysokości 4 638 mln zł. Na 2024 r. według uchwały nr 201 Rady Ministrów z dnia 23 października 2023 r.,

⁸⁶ Wartość początkowa minus umorzenie (amortyzacja) dla grup, w których występuje.

⁸⁷ CentrumWE sp. z o.o. (65 tys. zł), Torpol SA, Poznań (194 648,9 tys. zł), CPK.Lotnisko sp. z o.o. (200,0 tys. zł), CPK.Paliwa sp. z o.o. (500,0 tys. zł) i Polskie Porty Lotnicze SA (6 412 792,0 tys. zł).

na realizację Podprogramu Lotniskowego zaplanowano wydatki w łącznej wysokości 6 241 mln zł, z tego: prace planistyczne i projektowe 186 mln zł; prace przygotowawcze do realizacji robót budowlanych 3 129 mln zł; realizacja robót budowlanych 2 881 mln zł oraz ORAT i certyfikacja lotniska 45 mln zł.

Finansowanie ww. wydatków w 2024 r. planowano zabezpieczyć: poprzez objęcie obligacji skarbowych (2 023 mln zł), wkładem inwestora zewnętrznego (3 958 mln zł) oraz przepływami z Grupy Kapitałowej CPK (261 mln zł).

(akta kontroli str. 138-198)

W 2024 r. bezpośredni wpływ na realizację inwestycji miała sytuacja związana z prowadzonym przeglądem *Programu CPK* i realizowanymi audytami w Spółce. Pismem z dnia 12 lutego 2024 r. Pełnomocnik ds. CPK, mając na uwadze uchwałę nr 12/2024 Rady Nadzorczej CPK sp. z o.o. z dnia 22 stycznia 2024 r. w sprawie *udzielenia Zarządowi Spółki wytycznych w zakresie dokonania weryfikacji i oceny dotychczasowej działalności Spółki (...)*, polecił Spółce rozważenie zasadności wstrzymania realizacji nowych działań o charakterze projektowym, które skutkują zaciąganiem nowych zobowiązań po stronie Spółki, do czasu ewentualnej modyfikacji obowiązującego programu wieloletniego w oparciu o wnioski z audytów.

Rada Ministrów 31 grudnia 2024 r. podjęła uchwałę zmieniającą uchwałę pierwotną w sprawie ustanowienia *Programu CPK na lata 2024–2030*, w której między innymi wydłużyła realizację Programu do roku 2032.

Łączny budżet w obszarze inwestycji lotniskowych, w ww. uchwale oszacowano i zaplanowano na 42 723 mln zł, (niższy o 3 631 mln zł, tj. o 7,8% od budżetu wskazanego uchwałą Rady Ministrów z października 2023 r.) wyodrębniając następujące obszary: terminal 13 876 mln zł, udział w infrastrukturze lotniskowej współdzielonej 9 754 mln zł, infrastruktura *Airside* 7 411 mln zł, infrastruktura *Landside* 2 206 mln zł, obiekty kubaturowe i infrastrukturalne 2 448 mln zł, pozostałe 7 028 mln zł. Zaplanowano również rezerwę inwestycyjną w wysokości 4 272 mln zł.

Ujęte w uchwale Rady Ministrów z dnia 31 grudnia 2024 r. wydatki roku 2024 w Podprogramie Lotniskowym wyniosły 781 mln zł, z tego: terminal 241 mln zł, udział w infrastrukturze lotniskowej współdzielonej 419 mln zł, infrastruktura *Airside* 47 mln zł, infrastruktura *Landside* 14 mln zł, obiekty kubaturowe 16 mln zł, pozostałe 44 mln zł.

Sfinansowanie wydatków 2024 r. w całości (781 mln zł) planowano ze sprzedaży skarbowych papierów wartościowych.

W dniu 16 grudnia 2024 r. Spółka objęła kolejną transzę obligacji skarbowych⁸⁸ o wartości 3 422 mln zł, według wyceny na dzień nabycia.

(akta kontroli, str. 199-245)

⁸⁸ Obligacje zerokuponowe OP0127 (OK0127) wycena na dzień nabycia 473 mln zł; obligacje kupowane o oprocentowaniu stałym OP0130 (PS0130) wycenione na 1 255 mln zł; obligacje kuponowe o oprocentowaniu stałym OP1034 (DS1034) wycenione na 667 mln zł; obligacje kuponowe o oprocentowaniu zmiennym OP0330 (WZ0330) wycenione na 1 027 mln zł.

W 2024 r. na realizację Podprogramu Lotniskowego wydatkowano łącznie 633 mln zł, tj. około 10,1% z wielkości zaplanowanej w uchwale Rady Ministrów z dnia 24 października 2023 r. Niski poziom realizacji wynikał z prowadzonych w 2024 r. w Spółce audytów oraz braku decyzji kierunkowej co do kontynuowania realizacji inwestycji.

Wydatki sfinansowano ze środków pozyskanych w toku realizacji *Programu CPK na lata 2020-2023*. Główne grupy wydatków w zakresie inwestycji lotniskowych dotyczyły: PDN – utworzenie zasobu nieruchomości CPK sp. z o.o. (184 787,2 tys. zł); dokumentacji projektowej Lotniska CPK (174 046,0 tys. zł); alokowanych do środków trwałych w budowie kosztów operacyjnych i finansowych Spółki (86 731,0 tys. zł); przygotowania dokumentacji projektowej dla *Airside*, *Landside* oraz sieci i przyłączy (38 319,7 tys. zł); weryfikacji dokumentacji projektowej lotniska (24 768,2 tys. zł); integracji systemów lotniskowych przez *Projektanta Integracji Systemów Lotniskowych* (20 686,8 tys. zł); robót przygotowawczych - (20 097,2 tys. zł); innych badań przestrzennych i gruntowych terenu oraz opracowania dokumentów bazowych Podprogramu Lotniskowego (18 336,6 tys. zł).

(akta kontroli, str. 421-576, 1106-1108 CD Folder sprawozdania)

Po nowelizacji *Programu CPK* obejmującego na lata 2024-2032 z dnia 31 grudnia 2024 r. Według mierniki osiągania celów tego etapu w zakresie Podprogramu Lotniskowego zostały ustalone i zwymiarowane, jako wartości procentowe określające poziom zaawansowania realizacji poszczególnych zadań, w tym ich pierwsza ocena miała nastąpić na koniec 2026 r. Następne oceny zaplanowano w okresach dwuletnich do 2032 r. Według wyjaśnień Dyrektora Biura Koordynacji Strategicznej Podprogramu Lotniskowego⁸⁹, spośród dziewięciu mierników (zadań), dla pięciu odnotowano postęp w realizacji⁹⁰.

(akta kontroli, str. 2511-2517 CD Folder ŻW 3)

Decyzja lokalizacyjna

Kluczowym *Kamieniem milowym* osiągniętym 8 stycznia 2025 r., tj. z opóźnieniem około 15 miesięcznym, było wydanie decyzji lokalizacyjnej. Złożenie wniosku o wydanie decyzji lokalizacyjnej zaplanowano na dzień 31 lipca 2023 r. i uzyskanie decyzji z rygiem natychmiastowej wykonalności do dnia 12 września 2023 r.

Spółka w dniu 16 października 2023 r. złożyła do Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego⁹¹ wniosek o wydanie decyzji lokalizacyjnej. Został on złożony z ok. 3,5 miesięcznym opóźnieniem do terminu przyjętego w harmonogramie.

⁸⁹ Pismo z dnia 24 lutego 2025 r.

⁹⁰ Na koniec 2024 r. miernik: budowa terminala pasażerskiego - przy założonej do osiągnięcia wielkości 2% na koniec 2026 r., w 2024 r. osiągnięto wielkość 0,5%, budowa tunelu kolejowego w obszarze Lotniska CPK - przy założonej wielkości 2% do osiągnięcia na koniec 2026 r. w 2024 r. osiągnięto wielkość 0,5%, budowa dróg łączących CPK z siecią dróg publicznych, przy założonej wielkości 2% do osiągnięcia na koniec 2026 r. w 2024 r. osiągnięto wielkość 0,75%, uruchomienie dostaw ciepła i chłodu, przy założonej wielkości 1% do osiągnięcia na koniec 2026 r. w 2024 r. osiągnięto wielkość 0,5%, certyfikacja Lotniska CPK i ORAT, przy założonej wielkości 2% do osiągnięcia na koniec 2026 r., w 2024 r. osiągnięto wielkość 0,5%.

⁹¹ Dalej także: MUW.

Według wyjaśnień Dyrektora Biura Analiz Środowiskowych Podprogramu Lotniskowego⁹², na opóźnienie złożenia wniosku miały także wpływ zdarzenia związane z nakładem pracy, tj. długa procedura wewnętrzna wielobranżowa (warsztaty) wyznaczenia linii rozgraniczających i linii ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości oraz późniejsze ich modyfikacje, opis charakterystyki inwestycji w zakresie trzech głównych komponentów – uzgodnienia wewnętrzne z Pionem Kolejowym i Lotniskowym, przedłużająca się procedura pozyskiwania opinii do wniosku (pierwsze wnioski o opinię wysłano 14 września 2023 r., ostatnie – 22 września 2023 r.). Dodatkowo w samym harmonogramie nie uwzględniono etapu pozyskania opinii do wniosku, gdzie organy, do których zwrócono się z takim wnioskiem miały 21 dni na wydanie takiej opinii.

W dniu 17 listopada 2023 r. do Spółki wpłynęło wezwanie MUW do usunięcia braków formalnych⁹³. Spółka terminowo wywiązała się z przekazania żądanych przez MUW wyjaśnień i uzupełnień.

Składając do MUW w dniu 19 grudnia 2023 r. uzupełnienie wniosku o wydanie decyzji lokalizacyjnej (na wezwanie z dnia 18 grudnia 2023 r.), Spółka złożyła równocześnie wniosek o nadanie wnioskowanej decyzji lokalizacyjnej rygoru natychmiastowej wykonalności. W dniu 16 grudnia 2024 r. Spółka złożyła wniosek o wycofanie wniosku o nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności, a ponadto złożyła odpowiedź na wezwanie z dnia 28 listopada 2024 r., w której dokonała zmian w treści wniosku wymaganych przez urząd; złożyła oświadczenie Spółki o nabyciu nowych nieruchomości; złożyła nową wersję ujednoliconego wniosku; złożyła mapę stanowiącą Załącznik 1 do Wniosku z wprowadzonymi zmianami wymaganymi przez MUW.

Według wyjaśnień Dyrektora Biura Analiz Środowiskowych Podprogramu Lotniskowego⁹⁴, problemy z wnioskiem o nadanie decyzji klauzuli ostateczności, wynikały przede wszystkim z interpretacji przepisów ustawy o CPK w zakresie rygoru natychmiastowej wykonalności. Ponadto według Dyrektora, przyczyny wydłużonego procedowania postępowania o wydanie decyzji lokalizacyjnej (po złożeniu wniosku do MUW) wynikały z upolitycznienia projektu, przez co po zmianie władzy na koniec 2023 r. nastąpił zamęt informacyjny i niepewność, czy projekt będzie kontynuowany czy nie (zmiana wojewody) oraz brak chęci wzięcia odpowiedzialności przez organ za wydanie decyzji dla projektu, który może nie będzie realizowany, w związku z tym, organ wzywał do uzupełnienia wniosku wielokrotnie w sprawach, które zdaniem Spółki nie były istotnymi błędami, a odpowiedzi były składane na ostatni możliwy termin.

(akta kontroli str. 2575-2583 – CD folder B)

NIK zwraca uwagę na brak, według stanu na koniec maja 2025 r., prawomocnej decyzji lokalizacyjnej dla Lotniska CPK. Ostateczna decyzja lokalizacyjna jest niezbędna do złożenia wniosków o pozwolenia na budowę infrastruktury i obiektów Lotniska oraz pozwala na rozpoczęcie procesu faktycznego objęcia nieruchomości przez Spółkę.

⁹² Protokół przyjęcia ustnych wyjaśnień z dnia 2 kwietnia 2025 r.

⁹³ Kolejne wezwania MUW do usunięcia braków formalnych wpłynęły do Spółki w dniach: 18 grudnia 2023 r., 8 lutego 2024 r., 21 czerwca 2024 r., 17 września 2024 r. i 3 grudnia 2024 r.

⁹⁴ Protokół przyjęcia ustnych wyjaśnień z dnia 2 kwietnia 2025 r.

Stan posiadanego majątku na koniec 2024 r.

Według sprawozdania finansowego na dzień 31 grudnia 2024 r.⁹⁵ wartość aktywów Spółki wyniosła 16 152 484,1 tys. zł (na koniec 2023 r. – było to 12 752 656,4 tys. zł – wzrost o 26%), z tego wartość aktywów trwałych (10 796 375,0 tys. zł, tj. 84,4% aktywów) obejmowała:

- wartości niematerialne i prawne – 7 732,8 tys. zł (głównie licencje związane ze specjalistycznym oprogramowaniem),
- środki trwałe – 981 959,9 tys. zł, w tym: grunty własne – 977 138,2 tys. zł,
- środki trwałe w budowie oraz zaliczki na środki trwałe w budowie – 2 64 736,6 tys. zł,
- inwestycje długoterminowe – 7 741 295,2 tys. zł obejmujące udziały i akcje w jednostkach powiązanych (6 596 994,2 tys. zł) oraz papiery wartościowe (1 144 301,0 tys. zł),
- aktywa obrotowe 5 356 109,1 tys. zł (głównie posiadane obligacje i środki pieniężne, oraz należności).

(akta kontroli, str. 1106-1108 CD Folder sprawozdania)

W toku kontroli NIK dokonała przeglądu analitycznego kluczowych umów zawartych z wykonawcami prac koncepcyjnych i projektowych generujących najwyższe wydatki, zarówno na Etapie I jak i Etapie II *Programu CPK*, tj.:

- umowy z ARUP Polska sp. z o.o. z dnia 20 października 2021 r., której przedmiotem było opracowanie: a) *MasterPlanu*, w tym Analiz Specjalistycznych, b) *Planu Generalnego*, c) Dokumentacji Przedprojektowej, d) innych opracowań niezbędnych dla wykonania *MasterPlanu*, *Planu Generalnego* i Dokumentacji Przedprojektowej, w której limit łącznego wynagrodzenia wykonawcy wynosił 41 984,6 tys. zł, a poniesione koszty na dzień 6 marca 2025 r. wyniosły 36 641,9 tys. zł,
- umowy z Konsorcjum w składzie: Foster + Partners Limited, spółka prawa angielskiego, z siedzibą w Londynie, oraz Buro Happold Limited, spółka prawa angielskiego, z siedzibą w Bath, zawartej 10 listopada 2021 r., na prace projektowe dla Generalnego Projektanta Architektury, której limit łącznego wynagrodzenia nie mógł przekroczyć 1 051 696,9 tys. zł, a poniesione koszty na dzień 3 marca 2025 r. wyniosły 719 645,9 tys. zł,
- umowy z CH2M HILL POLSKA LTD sp. z o.o. z dnia 28 lipca 2021 r., na świadczenie usług biznesowo-technicznych ds. zintegrowanego zarządzania programem (integrator) dla centralnego portu komunikacyjnego, której maksymalne wynagrodzenie ustalono w wysokości 41 455,9 tys. zł (uwzględnić również należy postanowienia aneksu nr 1, nr 2, nr 3 i nr 4, które wpływały na sposób ustalenia wynagrodzenia) a koszty poniesione do dnia 6 marca 2025 r. wyniosły 43 930,2 tys. zł,
- umowy z Incheon International Airport Corporation 47 Gonghang-ro 424 beon-gil, Jung-gu, Incheon, Republika Korei, z dnia 4 stycznia 2021 r., na świadczenie usług doradcy strategicznego dla Centralnego Portu Komunikacyjnego, której wynagrodzenie maksymalne ustalono

⁹⁵ Dane przed weryfikacją biegłego rewidenta.

w wysokości 3 420,3 tys. euro, a poniesione koszty na dzień 6 marca 2025 r. 12 588,9 tys. zł,

- umowy z *Dar Al-Handasah Consultants (Shair and Partners) s.a.l* z siedzibą w Bejrucie, z dnia 20 października 2022 r., na prace projektowe dla generalnego projektanta inżynierii lądowej, której maksymalne wynagrodzenie ustalono w wysokości 412 709,9 tys. zł netto, a poniesione koszty na dzień 6 marca 2025 r. wyniosły 83 634,1 tys. zł netto,
- umowy z IDOM Inżynieria, Architektura i Doradztwo sp. z o.o. (Lider Konsorcjum) oraz IDOM Consulting, Engineering, Architecture, S.A.U., (Partner Konsorcjum), z dnia 21 grudnia 2022 r., której wynagrodzenie maksymalne ustalono w wysokości 411 129,9 tys. zł, a poniesione koszty na dzień 6 marca 2025 r. wyniosły 19 831,9 tys. zł,
- umowy z Hill International N.V. spółką prawa holenderskiego z siedzibą w Amsterdamie, jako Konsultantem ds. weryfikacji Dokumentacji Projektowej (DRF - Design Review Function), z dnia 3 stycznia 2023 r., której wynagrodzenie maksymalne ustalono w wysokości 121 947,8 tys. zł; a poniesione koszty do dnia 6 marca 2025 r. wyniosły 42 792,0 tys. zł.

(akta kontroli, str. 2511-2517 CD Folder ŻW 4)

Z uwagi na wyniki audytu wewnętrznego Spółki oraz oświadczenia złożonego NIK przez pracownika Spółki w trybie art. 41 ustawy o NIK, w którym wskazano na potencjalne problemy z prawidłowością wykonywania zadań przez MCE, kontroli poddano dotychczasową realizację umowy z *Dar Al-Handasah Consultants (Shair and Partners) s.a.l* na prace projektowe dla Generalnego Projektanta Inżynierii Lądowej.

Umowa na prace projektowe dla Generalnego Projektanta Inżynierii Lądowej (MCE)

1. Przetarg na wykonanie dokumentacji projektowej dla Airside, Landside oraz sieci i przyłączy przez Generalnego Projektanta Inżynierii Lądowej (MCE).

CPK sp. z o.o. dokonała wyboru wykonawcy usługi polegającej na przygotowaniu dokumentacji projektowej dla Airside, Landside oraz sieci i przyłączy przez Generalnego Projektanta Inżynierii Lądowej w trybie przetargu nieograniczonego, którego wartość określono na 1 841 835,0 tys. zł⁹⁶. Kwota ta obejmowała:

- 627 300,0 tys. zł z przeznaczeniem na zamówienie podstawowe,
- 600 590,0 tys. zł z przeznaczeniem na zamówienia opcjonalne,
- 613 945,0 tys. zł z przeznaczeniem na zamówienie, o którym mowa w art. 388 pkt 2 lit. c ustawy z dnia 11 września 2019 r. *Prawo zamówień publicznych*⁹⁷.

⁹⁶ Wartość zamówienia została ustalona w dniu 26 maja 2022 r. na podstawie analiz konsultantów IPM Integrator – CH2M HILL POLSKA ITD sp. z o.o., LAP Studio sp. z o.o. oraz wiedzy eksperckiej Pionu Lotniskowego CPK sp. z o.o.

⁹⁷ Dz. U. z 2024 r. poz. 1320. Dalej także: *pzp*. Art. 388 pkt 2 lit. c stanowi, że zamówienia sektorowego można udzielić w trybie zamówienia z wolnej ręki jeżeli zamówienie jest udzielane dotychczasowemu wykonawcy usług lub robót budowlanych i polega na powtórzeniu podobnych usług lub robót budowlanych, jeżeli takie zamówienie było przewidziane w ogłoszeniu o zamówieniu dla zamówienia podstawowego i jest zgodne z jego przedmiotem oraz całkowita wartość tego zamówienia została uwzględniona przy szacowaniu jego wartości,

Wszczęcie postępowania dotyczącego przygotowania dokumentacji przez Generalnego Projektanta Inżynierii Lądowej zostało poprzedzone zgodami korporacyjnymi organów CPK sp. z o.o.⁹⁸

Ogłoszenie CPK sp. z o.o. – *Zamawiającego*, o zamówieniu publicznym *Przygotowanie dokumentacji projektowej dla Airside, Landside oraz Sieci i Przyłączy przez Generalnego Projektanta Inżynierii Lądowej (MCE)* zostało opublikowane przez Urząd Publikacji Unii Europejskiej w dniu 15 czerwca 2022 r.⁹⁹ W tym samym dniu CPK sp. z o.o. na stronie internetowej¹⁰⁰ udostępniła Specyfikację Warunków Zamówienia¹⁰¹, wraz z załącznikami¹⁰².

[...]

[...]

[...]

[...]

W terminie składania ofert, tj. do 26 sierpnia 2022 r. godz. 10:00 wpłynęła jedna oferta złożona przez *Dar Al-Handasah Consultants (Shair and Partners) s.a.l* o wartości 266 013,1 tys. zł netto, w tym: 144 864,4 tys. zł – zakres podstawowy i 121 148,7 tys. zł – zakres opcjonalny (327 196,1 tys. zł brutto, w tym: 178 183,2 tys. zł – zakres podstawowe i 149 012,9 tys. zł – zakres opcjonalne). Wartość złożonej oferty stanowiła 21,7% szacunkowej wartości zamówienia 1 227 890,0 zł netto, określonej przez CPK sp. z o.o. na etapie przygotowania postępowania.

Z uwagi na dużą rozbieżność pomiędzy szacunkową wartością zamówienia a wartością oferty, spółka CPK sp. z o.o. 30 sierpnia 2022 r. wystąpiła

a w opisie zamówienia podstawowego wskazano zakres tych usług lub robót budowlanych oraz warunki, na jakich zostaną one udzielone.

⁹⁸ Uchwała nr 65/2022 Zarządu CPK sp. z o.o. z dnia 27 maja 2022 r. w sprawie *akceptacji dokumentacji postępowania pn. „Przygotowanie dokumentacji projektowej dla Airside, Landside oraz Sieci i Przyłączy przez Generalnego Projektanta Inżynierii Lądowej (MCE)”*.

Uchwała nr 30/2022 Rady Nadzorczej spółki CPK sp. z o.o. dnia 1 czerwca 2022 r. w sprawie *zaopiniowanie nabycia przez spółkę CPK sp. z o.o. składników aktywów trwałych w rozumieniu ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości w wyniku umowy zawartej w wyniku postępowania pn. Przygotowanie dokumentacji projektowej dla Airside, Landside oraz Sieci i Przyłączy przez Generalnego Projektanta Inżynierii Lądowej (MCE) oraz wyrażenia zgody na realizację zadania inwestycyjnego*.

Uchwała nr 1 Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników spółki pod firmą: Centralny Port Komunikacyjny Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z dnia 8 czerwca 2022 r. w sprawie *wyrażenia zgody na nabycie przez Spółkę składników aktywów trwałych w rozumieniu ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, w wyniku umowy zawartej w wyniku postępowania pn. Przygotowanie dokumentacji projektowej dla Airside, Landside oraz Sieci i Przyłączy przez Generalnego Projektanta Inżynierii Lądowej (MCE)*.

⁹⁹ Dz. Urz. UE: 2022/S 114-322802.

¹⁰⁰ <https://portal.smartpzp.pl/cpk>

¹⁰¹ Dalej także: SWZ.

¹⁰² Załącznik A – *Opis Przedmiotu Zamówienia* (Dalej także: POZ) składał się z sześciu tomów, tj.: Tom 0 – *OPZ Wstęp*, Tom nr I – *Informacje ogólne o Inwestycji*, Tom nr II – *Ogólny zakres prac i terminy realizacji usług projektowych*, Tom nr III – *Szczegółowy zakres prac i wymagania dodatkowe*, Tom nr IV – *Wytyczne realizacji usług* i Tom nr V – *Załączniki*.

Załącznik B – Umowy: załącznik B1 – Projekt Umowy o prace projektowe wraz z załącznikami.

Załącznik C – Dokumenty formalne: załącznik C1 – Oświadczenie o aktualności informacji zawartych w JEDZ (JEDZ lub ESPD – jednolity europejski dokument zamówienia jest oświadczeniem na temat kondycji finansowej, zdolności i kompetencji przedsiębiorstwa na potrzeby postępowania o udzielenie zamówienia publicznego) – wzór.

Załącznik D – n Dokumenty ofertowe – formularze: załączniki D1 – D11.

Załącznik E – Informacje i instrukcje: załączniki E1 – E3.

do oferenta o przedstawienie wyjaśnień w zakresie rażąco niskiej ceny. W odpowiedzi na wystąpienie CPK sp. z o.o., *Dar Al-Handasah* wskazała¹⁰³ między innymi, że:

- pozytywny wpływ na ogólną cenę miały różnice pod względem godzin pracy w poszczególnych krajach – libańskie prawo pracy dopuszcza 48 godzin pracy tygodniowo, podczas gdy prawo polskie i amerykańskie zezwalają na 40 godzin pracy,
- większość prac projektowych będzie wykonywanych zdalnie z siedziby *Wykonawcy* i różnych centrów projektowych, w związku z czym oferowane stawki uwzględniają różne stawki obowiązujące w Stanach Zjednoczonych, na Bliskim Wschodzie i w Indiach, co skutkuje zoptymalizowaną stawką niższą niż zwyczajowe stawki stosowane tylko w Europie lub w USA,
- do opracowania projektu *Airfield* i infrastruktury zostaną wykorzystane najnowsze narzędzia inżynierskie, które pomogą w zoptymalizowaniu czasu trwania prac, a tym samym nakładów niezbędnych do dostarczenia wyniku etapów projektowania, a zespół projektowy zdobył bogate i rozległe doświadczenie w korzystaniu z tych certyfikowanych narzędzi do projektowania pakietów prac w oparciu o międzynarodowe normy i zalecenia,
- większość firm, którym podzlecana będzie część prac, to firmy siostrzane należące do *Dar Group*, co umożliwiło wdrożenie zoptymalizowanego podejścia do kosztów, które pozwala zaoszczędzić około [...] marży, aby strategicznie zapewnić wysoce konkurencyjną ofertę, przy jednoczesnym zachowaniu pełnej zgodności ze wszystkimi wymaganiami,
- przedmiotowy projekt jest bardzo atrakcyjny dla *Wykonawcy*, który dąży do zwiększenia swojej obecności na polskim rynku, dlatego też przyjęto zoptymalizowane podejście do kosztów, z optymalną marżą i zyskiem, w celu strategicznego zapewnienia konkurencyjności oferty, przy jednoczesnym zachowaniu pełnej zgodności ze wszystkimi wymaganiami.

Do przekazanych wyjaśnień firma *Dar Al-Handasah* przedstawiła ranking międzynarodowych firm projektowych¹⁰⁴, według którego w 2022 r. *DRA GROUP* zajmowała czołowe miejsca w segmencie transportu (6 pozycja) i budownictwa (3 pozycja) oraz w rejonach świata – Stany Zjednoczone (7 pozycja), Azja (8 pozycja), Bliski Wschód (1 pozycja) i Afryka (3 pozycja).

W *Protokole postępowania o udzielenie zamówienia w trybie przetargu nieograniczonego* jako najkorzystniejszą ofertę wskazano ofertę złożoną przez jedynego oferenta *Dar Al-Handasah*, która w ocenie *Komisji Przetargowej* otrzymała 70,53 punktów¹⁰⁵.

W dniu 23 września 2022 r. Spółka poinformowała oferenta *Dar Al-Handasah*, o wyborze złożonej przez niego oferty jako najkorzystniejszej, w postępowaniu udzielenie zamówienia publicznego *Przygotowanie dokumentacji projektowej dla Airside, Landside oraz Sieci i Przyłączy przez Generalnego Projektanta Inżynierii Lądowej (MCE)*. Ogłoszenie o udzieleniu zamówienia zostało opublikowane

¹⁰³ Pisma *DAR* nr PPO2209.24/B.105.09/0001 i nr PPO2209.24/B.105.09/0002 z dnia 9 września 2022 r.

¹⁰⁴ Ranking opublikowany przez Engineering News-Record w sierpniu 2022 r. – www.enr.com.

¹⁰⁵ Protokół z postępowania nr 42/22/RR/PZP/150, sporządzony i zatwierdzony w dniu 29 listopada 2022 r.

w Suplemencie do Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej w dniu 28 października 2022 r.¹⁰⁶

Przed wszczęciem postępowania o udzielenie tego zamówienia CPK sp. z o.o. przeprowadziła wstępne konsultacje rynkowe, o których mowa w art. 84 *pzp*, z pięcioma podmiotami[...]. CPK sp. z o.o. nie prowadziła konsultacji rynkowych z firmą *Dar Al-Handasah*, a żaden z tych podmiotów, z którym prowadzone były konsultacje, nie złożył oferty w tym postępowaniu.

W celu ustalenia przyczyn wpłynięcia w prowadzonym postępowaniu jednej oferty, Biuro Zakupów CPK sp. z o.o. nawiązało kontakt z siedmioma podmiotami[...], którym udostępniono poufne dokumenty zamówienia, a które nie złożyły ofert. W odpowiedzi podmioty te wskazały przyczyny dla których te nie złożyły ofert, tj.: [...]

(akta kontroli str. 1110-1290, 2460-2493 – pliki: 001-106)

2. Umowa na prace projektowe dla Generalnego Projektanta Inżynierii Lądowej zawarta z *Dar Al-Handasah*.

W wyniku przeprowadzonego postępowania przetargowego w dniu 20 października 2022 r. pomiędzy CPK sp. z o.o. a *Dar Al-Handasah* zawarta została umowa, przedmiotem której były *Prace projektowe* Generalnego Projektanta Inżynierii Lądowej¹⁰⁷. *Wykonawca*, w zamian za wynagrodzenie określone w *Umowie MCE*, zobowiązał się do wykonania *Prac projektowych*, a także realizacji *Zadań Opcjonalnych* – dodatkowe prace lub usługi, w zakresie, w jakim *Zamawiający* wykona *Prawo Opcji*. Szczegółowy opis przedmiotu umowy, Etapy, Kamienia Milowe oraz Terminy Kluczowe związane z jego realizacją określone zostały w *Opisie Przedmiotu Zamówienia* stanowiącym załącznik nr 4 do umowy.

Podstawowym celem realizacji *Umowy MCE* było uzyskanie przez *Zamawiającego* Dokumentacji Projektowej, mającej być podstawą dla przygotowania i przeprowadzenia postępowań o udzielenie zamówień publicznych, których przedmiotem będą *Roboty Budowlane* lub *projektowanie i Roboty Budowlane* dla *Inwestycji* lub *Inwestycji Towarzyszących*. Dodatkowe prace i usługi świadczone przez *Wykonawcę* w okresie realizacji umowy miały mieć charakter pomocniczy i uzupełniający w stosunku do celu podstawowego.

[...]

[...]

W *Umowie MCE* określono maksymalne wynagrodzenie *Wykonawcy* z tytułu należytego jej wykonania, na kwotę 412 709,9 tys. zł netto, obejmujące: [...]

[...]

[...]

[...]

[...]

¹⁰⁶ Dz.U./S S209 2599346-2022-PL.

¹⁰⁷ Dalej także: *Umowa MCE*.

(akta kontroli str. 1295-1475, 2460-2493 – pliki: 107-170)

Były Prezes Zarządu CPK sp. z o.o. Mikołaj Wild, odnosząc się do przyjętego w *Umowie MCE* mechanizmu wynagradzania Wykonawcy, polegającego na jego podziale na miesięczne płatności częściowe do 90% całkowitego wynagrodzenia ryczałtowego za realizowany etap i płatności pozostałych 10% wynagrodzenia po zakończeniu odbioru realizowanego etapu, zeznał¹⁰⁸, że: *Wedle mojej wiedzy, przyjęcie tego typu płatności w kluczowych przetargach wynikało z sygnalizowanej przez rynek istotności tego rozwiązania w potencjalnych kontraktach. Chodziło o to, aby zapewnić jak największą liczbę potencjalnych oferentów w przetargach. Międzynarodowe firmy sygnalizowały kwestie płynnościowe jako kluczowe zagadnienie przy podejmowaniu decyzji o udziale w przetargach. Takie postępowanie było zgodne ze standardami rynkowymi oraz nie wiązały się z nim istotne ryzyka dla Spółki (w przypadku, w którym Spółka była skupiona na realizacji Programu CPK).*

(akta kontroli str. 2494-2504)

Odnosząc się do przyjętego w *Umowie MCE* mechanizmu wynagradzania Dyrektor Podprogramu Lotniskowego¹⁰⁹ oraz Senior Project Manager w Biurze Portfela Airside CPK sp. z o.o.¹¹⁰, wskazali między innymi że:

- model płatności zastosowany w *Umowie MCE* został wypracowany z kancelarią zewnętrzną, świadczącą w tym zakresie usługi dla CPK sp. z o.o.¹¹¹, został on zatwierdzony przez Zarząd Spółki i stanowi standard korporacyjny dla umów projektowych zawartych dla Podprogramu Lotniskowego,
- ryczałtowy model wynagrodzenia, zastosowany w *Umowie MCE*, można uznać za standard rynkowy, z uwagi na funkcję zapewniającą przepływ pieniężny po stronie wykonawcy w sytuacji, gdy warunek udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego o tak wysokiej wartości w zakresie zdolności ekonomicznej i finansowej, tj. w zakresie dysponowania środkami finansowymi lub zdolnością kredytową w wysokości zapewniającej finansowanie realizacji umowy do czasu otrzymania wynagrodzenia w całości lub nawet w większej części, byłby bardzo trudny albo niemożliwy do spełnienia dla większości wykonawców,
- wykonawcy uczestniczący we wstępnych konsultacjach rynkowych na potrzeby przedmiotowego postępowania, wskazywali, że warunkiem złożenia oferty jest przyjęcie modelu płatności zapewniającego co najmniej neutralny przepływ pieniężny, powołując się na standardy kontraktowe przyjęte na świecie dla kontraktów o takiej skali.

(akta kontroli str. 2047-2056, 2381-2400)

3. Realizacja Umowy MCE

Realizując *Umowę MCE*, w zakresie Etapu 1 Pakietu Prac 1, Wykonawca – spółka *Dar Al-Handasah* w dniu 22 listopada 2022 r. oraz ponownie w dniu 5 grudnia 2022 r. przekazała Zamawiającemu – CPK sp. z o.o. Harmonogram Prac Wykonawcy oraz Harmonogram Rzeczowo-Finansowy. Harmonogramy

¹⁰⁸ Protokół przesłuchania świadka z dnia 5 maja 2025 r.

¹⁰⁹ Pismo z dnia 22 maja 2025 r., znak: PLA.42.14.2025-5.

¹¹⁰ Pismo z dnia 30 kwietnia 2025 r., znak: PLA.42.17.2025.

¹¹¹ W negocjacjach *Umowy MCE* z *DAR*, spółka CPK sp. z o.o. współpracowała z kancelarią DLA Piper Giziński Kycia spółka jawna.

te zostały przyjęte przez CPK sp. z o.o. Protokołem Odbioru Etapu 1 z dnia 21 kwietnia 2023 r.

Według Dyrektora Podprogramu Lotniskowego¹¹², zatwierdzenie Harmonogramu Prac Wykonawcy oraz Harmonogramu Rzeczowo-Finansowego ponad pięć miesięcy po ich przekazaniu przez *Wykonawcę* nie miało wpływu na realizację przedmiotu *Umowy MCE*. Produkt Etapu 1, w tym Harmonogram Prac Wykonawcy oraz Harmonogram Rzeczowo-Finansowy, został złożony w terminie wynikającym z *Umowy MCE*, a toczący się proces formalnego zatwierdzania w żaden sposób nie wpływał na bieżącą koordynację realizacji przedmiotu umowy. Wszelkie planowane spotkania koordynacyjne oraz warsztatowe odbywały się zgodnie z wymaganiami kontraktowymi.

(akta kontroli str. 1894-1904, 1950-19565)

[...]

(akta kontroli str. 1911-1918)

[...],

[...],

[...]

[...]

[...]

[...].

[...]

(akta kontroli str. 1476-1675, 1924-1931, 2460-2493 – pliki: 171-218)

[...].

[...]

[...]

[...]

[...]

(akta kontroli str. 1676-1677, 1893-1910, 1921-1922, 1935-1946, 1950-1956, 2049-2058)

Wykonawca realizując postanowienia *Umowy MCE* – Załącznik nr 5 *Mechanizm Wynagradzania* przekazywał CPK sp. z o.o. miesięczne *Raporty Okresowe*, które po zatwierdzeniu przez Spółkę stanowiły podstawę do wystawienia faktury za realizację przedmiotu umowy w danym miesiącu.

[...]

[...]

(akta kontroli str. 1505-1527, 1620-1663, 1694-1760, 1932, 2381-2400, 2425-2430, 2460-2493 – pliki: 221-352)

4. Wpływ zmiany założeń projektowych, przejście z PAL1 na PAL0,8, na *Umowę MCE*.

¹¹² Pismo z dnia 16 maja 2025 r., znak: LPA.42.14.2025-4.

Zarządzeniem nr PL/49/2023 z dnia 1 czerwca 2023 r. Kierownika Podprogramu Lotniskowego oraz Zarządzeniem nr 50/2023 Kierownika Programu CPK z dnia 14 czerwca 2023 r., zmienione zostały założenia projektowe dla Lotniska CPK, tj. przejście z PAL1 na PAL0,8. Zakres prac w ramach PLA0,8 w porównaniu z PAL1, przewidywał optymalizację infrastruktury lotniskowej obejmującej między innymi: drogi kołowania w rejonie pirsu D/E terminala lotniska, drogi kołowania cargo, płyty postojowe, zmniejszenie poduszek przeciwwybuchowych za progami dróg startowych w niezbędnym zakresie zgodnie z wymogami EASA¹¹³, zmniejszenie utwardzonych poboczy dróg kołowania, przeniesienia stanowiska rozruchu silnika, optymalizacja parkingów, w tym dodanie rezerwy parkingowej dla pracowników, wstępną koncepcję bazy paliw zintegrowanej z Kolejowym Frontem Rozładunkowym, zaprojektowanie stacji kolejowych *CPK Wschód* i *CPK Zachód* z uwzględnieniem fragmentów Studium Techniczno-Ekonomiczno-Środowiskowego oraz orientacyjną lokalizacją dworca *CPK Wschód* i przejścia dla pieszych, zaprojektowanie korytarza kolejowego [...]

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

(akta kontroli str. 1548-1551, 1893-1904, 1913-1923, 1933, 1950-1956, 2049-2058, 2437-2459 – plik: 271)

5. Audyt realizacji *Umowy MCE*.

W *Przeglądzie wstępnym – Realizacja umowy MCE – zawartej z firmą DAR* opracowanym w listopadzie i grudniu 2024 r.¹¹⁴ na zlecenie Prezesa Zarządu CPK sp. z o.o., Dyrektor Biura Audytu Wewnętrznego Spółki przedstawił następujące wnioski: [...]

Zarząd CPK sp. z o.o. po zapoznaniu się z wnioskami zawartymi w *Przeglądzie wstępnym*, na posiedzeniach w dniach 19 listopada 2024 r. i 10 grudnia 2024 r., zobowiązał obecnych na posiedzeniach pracowników Pionu Lotniskowego (...) do podjęcia rozmów w celu ustalenia wspólnej ścieżki postępowania przy kolejnych

¹¹³ Agencja Unii Europejskiej ds. Bezpieczeństwa Lotniczego.

¹¹⁴ *Przegląd wstępny. Realizacja umowy MCE – zawartej z firmą DAR z dnia 19 listopada 2024 r.*, aktualizacja z dnia 3 grudnia 2023 r.

*pracach oraz wdrożenia usprawnień na poziomie zespołów integracyjnych tak, aby proces był efektywny i przejrzysty. Zarząd zaznaczył, że procedury odbiorowe powinny być realizowane przez komisje 2-3 osobowe.*¹¹⁵

(akta kontroli str. 1761-1887)

NIK zwraca uwagę na konsekwencje wyboru w 2022 r. Generalnego Projektanta Inżynierii Lądowej – firmy *Dar Al-Handasah Consultants (Shair and Partners) s.a.l.*, Inni potencjalni oferenci, z którymi CKP sp. z o.o. prowadziła rozmowy na etapie wstępnych konsultacji rynkowych oraz którym udostępniono poufne dokumenty zamówienia, nie złożyli ofert między innymi z powodu braku planu generalnego lotniska oraz braku jednoznacznego określenia przedmiotu zamówienia w OPZ. Wartość oferty (266 013,1 tys. zł netto) złożonej przez jedyne go oferenta – *Dar Al-Handasah* była rażąco niska w porównaniu z szacunkową wartością zamówienia (1 227 890,00 tys. zł netto). Po przyjęciu dodatkowych wyjaśnień od oferenta w zakresie wartości oferty, CPK sp. z o.o. uznała złożoną ofertę za najkorzystniejszą i zawarła umowę. W ocenie NIK wybór firmy *Dar Al-Handasah* w istotny sposób wpływał na terminowość i rzetelność realizacji przez nią zadań prac projektowych Generalnego Projektanta Inżynierii Lądowej określonych w *Umowie MCE*. [...]. Opóźnienia w realizacji tej umowy mogą, zdaniem NIK, oddziaływać negatywnie na terminowość oddania Lotniska CPK do użytkowania w 2032 r.

W ocenie NIK przyczyną problemów z terminową i jakościową realizacją umów projektowych zawartych przez Spółkę w zakresie budowy Lotniska CPK, na przykładzie umowy z MCE, była przyjęta w latach 2021–2023 przez Spółkę koncepcja przyspieszania (z ang. *fast tracking*) realizacji inwestycji poprzez równoległe prowadzenie działań (np. planistycznych i projektowych oraz negocjacji z potencjalnymi inwestorami wykonawcami robót), które powinny następować w prawidłowej kolejności. Doprowadziło to do zastosowania przez Spółkę w latach 2021–2023 *wielotorowej deterministycznej ścieżki krytycznej*¹¹⁶ przebiegającej przez zależne procesy. Tym samym Spółka doprowadziła do bardzo silnej wrażliwości (podatności) harmonogramu ogólnego na jakiegokolwiek opóźnienia w realizowanych zadaniach szczegółowych. Dopiero przejście od końca 2023 r. na model probabilistyczny planowania i zarządzania (kontroli) projektami w ramach *Programu CPK* pozwoliło Spółce określić w miarę precyzyjnie ścieżkę krytyczną realizowanych projektów, najwcześniejsze i najpóźniejsze terminy poszczególnych zdarzeń, a także zapasy czasu na poszczególnych zadaniach¹¹⁷.

¹¹⁵ Pismo z dnia 24 kwietnia 2025 r., znak: 41/2025/NAK.

¹¹⁶ W CPM (z ang. *Critical Path Method*) - *metoda ścieżki krytycznej* - należy do grupy deterministycznych technik planowania sieciowego. Polega na obliczaniu najwcześniejszych i najpóźniejszych możliwych terminów rozpoczęcia i zakończenia poszczególnych zadań (przy czym przyjmowane są one jako wartości pewne i jednoznacznie określone) oraz wyznaczaniu ścieżki krytycznej - najdłużej trwającego ciągu zadań, który determinuje czas trwania całego projektu.

¹¹⁷ W przypadku tej metody, parametry te nie są podawane jako wielkości pewne i jednoznacznie określone (jak w przypadku CPM), ale jako zmienne losowe o określonym prawdopodobieństwie. Estymacja na bazie trzech danych probabilistycznych (najkrótszy, najdłuższy oraz najbardziej prawdopodobny czas wykonania danej czynności) pozwala na bardzo precyzyjne określenie czasów trwania poszczególnych zadań i terminu zakończenia projektu.

NIK zwraca ponadto uwagę, że *Umowa MCE* została zawarta w listopadzie 2022 r., tj. w okresie kiedy Spółka nie dysponowała jeszcze zatwierdzonym *Master Planem* oraz *Planem Generalnym Lotniska CPK*, tj. podstawowymi dokumentami planistycznymi, określającymi koncepcję Lotniska CPK uwzględniającą elementy infrastruktury niezbędne do uruchomienia i prowadzenia operacji lotniczych¹¹⁸. Zgodnie z obowiązującymi przepisami¹¹⁹, zatwierdzony *Plan Generalny* stanowił warunek wystąpienia o tzw. promesę zezwolenia na założenie lotniska, którą Spółka uzyskała w lipcu 2023 r. Jak wynika z ustaleń kontroli, brak tych dokumentów planistycznych był powodem niezgłoszenia ofert do postępowania przetargowego na realizację usług MCE – w postępowaniu została zgłoszona jedynie oferta przyszłego wykonawcy.

2.3 Koszty realizacji Programu Społeczno-Gospodarczego CPK

Program Społeczno-Gospodarczy został ustanowiony w *Programie CPK na lata 2020–2023* oraz uszczegółowiony w *Dokumencie Wdrażającym* ten Program, zatwierdzonym przez Pełnomocnika Rządu ds. CPK w dniu 4 lutego 2022 r. W tych dokumentach przyjęto, że działania w ramach PSG CPK będą związane w sposób ścisły z realizacją celów *Programu CPK* oraz *uśmierzaniem pewnych nieuchronnych* uciążliwości występujących przy realizacji programu infrastrukturalnego.

Według *Dokumentu Wdrażającego*, działania w ramach PSG CPK realizowane były w trzech strumieniach, tj.: (1) działania z zakresu Polityki społecznej odpowiedzialności biznesu¹²⁰; (2) działania wspierające rozwój regionu Lotniska CPK¹²¹; (3) projekty zlecone przez Pełnomocnika, projekty komplementarne¹²² i projekty badawczo-rozwojowe.

Budżet dla PSG CPK na lata 2021–2023 ustalono w wysokości 249 mln zł, a źródłem finansowania były skarbowe papiery wartościowe.

W *Dokumencie Wdrażającym* dla *Programu CPK na lata 2024-2030*, zatwierdzonym przez Pełnomocnika ds. CPK w dniu 11 grudnia 2023 r. doprecyzowano, że inicjatywy na rzecz społeczności lokalnych obejmują w szczególności obszary:

¹¹⁸ Takiej jak: strefa operacyjna i zastrzeżona lotniska (*Airside*) obejmująca m.in.: drogi startowe, drogi kołowania, płyty i stanowiska postojowe dla statków powietrznych, infrastrukturę nawigacyjną, infrastrukturę cargo (do obsługi frachtu lotniczego), zaplecze do obsługi technicznej statków powietrznych (MRO), infrastrukturę wspierającą (np. dla obsługi naziemnej, służb utrzymania lotniska, służb ochrony), Airport City, w tym obiekty służb porządku publicznego, hotele, biura i pomieszczenia socjalne dla załóg lotniczych, obszar terminala uwzględniający wszystkie funkcje obsługi pasażerów i bagażu oraz zintegrowaną z nim stację kolejową, ogólnodostępna strefa przedlotniskowa (*Landside*) – obejmująca m.in.: dojazdy do lotniska różnymi środkami transportu (drogowe i kolejowe), infrastrukturę węzła multimodalnego, parkingi i Airport City (hotele, parkingi, powierzchnię biurową i inne obiekty).

¹¹⁹ Ustawa z dnia 3 lipca 2002 r. *Prawo Lotnicze* (Dz. U. z 2023 r. poz. 2110, ze zm.).

¹²⁰ CSR (z ang. *Corporate Social Responsibility*). Dalej także: CSR.

¹²¹ Działania zidentyfikowane po inwentaryzacji potrzeb mieszkańców, wsparcie dla szkół i placówek oświatowych i kulturalnych, świadczących opiekę zdrowotną, inne wsparcie dla wspólnot objętych programem.

¹²² Możliwe do realizacji zadania wspierające system transportu krajowego, a które dla swojej realizacji wymagają współdziałania z jednostkami samorządu terytorialnego w zakresie inwestycji jak i późniejszego użytkowania.

edukacji, nauki i oświaty, rozwoju innowacyjności, bezpieczeństwa, sportu i kultury fizycznej, ochrony środowiska i dziedzictwa przyrodniczego, kultury, sztuki i ochrony zdrowia, rynku pracy i poszerzania kwalifikacji, pomocy społecznej, mobilności i rozwoju transportu publicznego, budowy kapitału i dobrostanu społecznego, przedsiębiorczości i rozwoju.

Działania podejmowane w ramach PSG CPK mogły być realizowane w całym kraju, jednak powinny koncentrować się na terenie gmin, na których zlokalizowane będzie lotnisko, a także powiatów, w których leżą te gminy.

W znowelizowanym 31 grudnia 2024 r. *Programie CPK na lata 2024-2032* podtrzymano zakres i kierunki wsparcia w ramach PSG CPK wskazując, że celem PSG CPK jest zapewnienie wsparcia lokalnych społeczności, które będzie odpowiedzią na zgłaszane zapotrzebowanie lokalnych samorządów terytorialnych.

Na lata 2024-2032 budżet PSG CPK ustalono w wysokości 284 mln zł.

(akta kontroli str. 13-198, 246-308)

W latach 2018-2020 Spółka nie realizowała zadań i nie wydatkowała środków z PSG CPK. Pierwsze wydatki poniesiono w roku 2021. W latach 2021-2022 wydatki PSG CPK były planowane i przyjęte w ramach rocznych planów finansowych Spółki (przyjmowanych przez Zarząd oraz Radę Nadzorczą Spółki). Dodatkowo w 2021 r. przygotowany został *Plan operacyjny działania w ramach społecznej odpowiedzialności biznesu na rzecz otoczenia inwestycji*, który zakładał realizację wydatków z zakresu PSG CPK. W kolejnym 2022 r. taki roczny plan operacyjny PSG CPK, jak opracowany w 2021 r., nie powstał. Na 2023 r. Spółka opracowała roczny plan finansowy PSG CPK, który po zmianach wprowadzonych w ciągu roku w związku z ustanowieniem kolejnych *Programów Celowych* uruchamianych w ramach PSG CPK, został zatwierdzony przez Pełnomocnika ds. CPK w dniu 8 września 2023 r. W roku 2024 r. roczny plan wydatków PSG CPK nie powstał, ponieważ nie realizowano wydatków PSG CPK, za wyjątkiem zobowiązań przyjętych w latach wcześniejszych.

(akta kontroli, str. 1106-1108 CD Folder MW 7 i 9)

Ścieżka decyzyjna co do alokacji środków w ramach PSG CPK została określona na poziomie *Programu CPK na lata 2020-2023* oraz na poziomie regulacji wewnętrznych przyjętych w CPK sp. z o.o. Zgodnie z zapisami w Załączniku nr 4 do *Programu CPK na lata 2020-2023 Decyzja o stosownej alokacji środków finansowych określonych w programie społeczno-gospodarczym (...) będzie zapadała każdorazowo na podstawie decyzji Pełnomocnika Rządu ds. CPK lub porozumienia Pełnomocnika z przedstawicielem właściwej jednostki organizacyjnej (jednostki samorządu terytorialnego, jednostek organizacyjnych Skarbu Państwa nieposiadających osób prawnych, agencji i innych państwowych osób prawnych, jak również innych osób prawnych).*

Na poziomie Spółki zostały przyjęte regulaminy wewnętrzne zawierające m.in. postanowienia dotyczące przyjmowania rocznych planów wydatków z PSG CPK oraz zasady wydatkowania środków pochodzących z tego Programu. W październiku 2021 r. przyjęto *Regulamin wydatkowania środków spółki*

*Centralny Port Komunikacyjny Sp. z o.o. na rzecz otoczenia Inwestycji*¹²³, który dotyczył działań Spółki w zakresie wspierania finansowego otoczenia inwestycji, w tym działań z zakresu społecznej odpowiedzialności biznesu (CSR). Regulamin nakładał obowiązek przygotowania Rocznego Planu Wsparcia Otoczenia Inwestycji (WOI).

Postanowienia § 2 pkt 3 *Regulaminu wydatkowania środków spółki Centralny Port Komunikacyjny Sp. z o.o. na rzecz otoczenia Inwestycji* przyjętego uchwałą nr 102/2021 Zarządu z dnia 22 września 2021 r. i zatwierdzonego uchwałą nr 69/2021 Rady Nadzorczej z dnia 23 września 2021 r. zobowiązywały Zarząd po przyjęciu *Planu Finansowego* na dany rok, przyjęcie Rocznego Planu WOI¹²⁴, który podlegał zatwierdzeniu przez Radę Nadzorczą Spółki. W regulaminie tym postanowiono, że roczny Plan WOI określał będzie środki przeznaczone w danym roku na poszczególne formy *Wsparcia Otoczenia Inwestycji*¹²⁵ i może również wskazywać dodatkowe wytyczne co do ich wykorzystania. Zatem, opracowanie i zatwierdzenie Planu było działaniem obligatoryjnym.

Następnie Zarząd Spółki uchwałą nr 170/2023 z dnia 4 maja 2023 r. przyjął *Regulamin wydatkowania środków z Programu Społeczno-Gospodarczego* (dalej: *Regulamin PSG*). *Regulamin PSG* nakładał obowiązek sporządzania Rocznego Planu PSG, który określał środki przeznaczone w danym roku na poszczególne rodzaje działań podejmowanych w związku z realizacją zadań w ramach PSG CPK w rozbiciu na przyjęte kategorie finansowania.

Postanowienia obu regulaminów (*Regulaminu WOI* oraz *Regulaminu PSG*) zobowiązywały Spółkę do opracowania rocznych planów (WOI oraz PSG) przy zachowaniu zgodności z planami finansowymi Spółki.

Według wyjaśnień Dyrektora Biura Relacji z Otoczeniem CPK sp. z o.o.¹²⁶ Plan roczny wydatków PSG CPK na rok 2022 nie powstał, a wydatki były realizowane w oparciu o wpływające na bieżąco wnioski rozpatrywane na podstawie *Regulaminu WOI*.

Na 2023 r. Spółka ustaliła roczny plan wydatków PSG CPK w ramach, którego wdrożono szczegółowe *Programy Celowe*¹²⁷, dla których zadania zdefiniowano w oparciu o analizy diagnoz przeprowadzonych przez Spółkę¹²⁸, jak również na podstawie potrzeb samorządów lokalnych artykułowanych między innymi podczas warsztatów związanych z przygotowywaniem projektu *Strategii rozwoju obszaru otoczenia CPK*.

¹²³ Dalej: *Regulamin WOI*.

¹²⁴ WOI – wsparcie otoczenia inwestycji.

¹²⁵ Działania na rzecz lokalnych społeczności w ramach WOI mogły być finansowane w następujących formach: 1) Organizacja i partnerstwo wydarzeń, 2) Działania o charakterze sponsoringu, 3) Bezpośrednie wsparcie finansowe, 4) Wsparcie finansowe w ramach *Funduszu Wspierania Inicjatyw Lokalnych*, 5) Wsparcie *Programu Dobrowolnych Nabyć*, 6) Inne formy wsparcia.

¹²⁶ Pismo z dnia 3 lutego 2025 r., znak: CPK NAK:9/2025/NAK.

¹²⁷ W Regulaminie PSG w ramach wsparcia wyróżniono następujące Kategorie Finansowania: 1) Wsparcie Inicjatyw Społecznych, 2) Programy Celowe, 3) Zadania Powierzone. Programy Celowe przyjmowane były przez Zarząd na podstawie Rocznego Planu PSG lub na mocy odrębnej uchwały, na wniosek właściwej Komórki Organizacyjnej.

¹²⁸ „Diagnoza perspektywna Regionu CPK dla SRR CPK”, „Diagnoza Obszaru Otoczenia CPK”, raporty tematyczne przygotowywane w Biurze Zagospodarowania Przestrzennego Spółki.

Roczny plan PSG CPK zawierał kwoty oraz opis planowanych działań. Plan zatwierdzony był uchwałą Zarządu Spółki oraz akceptowany przez Pełnomocnika ds. CPK.

Tryby postępowania w zakresie realizacji wydatków PSG CPK ustanowiono w *Regulaminie WOI*, a później w *Regulaminie PSG*. Ponadto dla *Programów Celowych* wprowadzono regulaminy, które precyzyjniej wskazywały sposób procedowania spraw związanych z udzieleniem wsparcia w ramach PSG CPK.

Wydatki były ponoszone w wyniku zawarcia umów, poprzedzane odpowiednimi uchwałami Zarządu i Rady Nadzorczej Spółki. Wydatki ponoszone w wyniku powierzenia Pełnomocnika ds. CPK lub porozumienia zawartego z jego udziałem, również poprzedzone były zgodą organów korporacyjnych Spółki oraz zawarciem umowy z beneficjentem. Umowy wskazywały na obowiązek zachowania przez beneficjentów przepisów ustawy *Prawo zamówień publicznych* lub zachowania zasad konkurencyjności i równego traktowania wykonawców.

Z realizacji zadań i wydatkowania środków w ramach PSG CPK, Spółka sporządziła *Sprawozdanie z działań w ramach Regulaminu wydatkowania środków spółki Centralny Port Komunikacyjny Sp. z o.o. na rzecz otoczenia Inwestycji (WOI) za 2021 i 2022 rok*, oraz *Sprawozdanie roczne z realizacji wydatków z Programu Społeczno-Gospodarczego za rok obrotowy 2023*.

Ponadto, beneficjenci objęci *Programami Celowymi* oraz realizujący zadania wynikające z powierzeń Pełnomocnika lub porozumień z udziałem Pełnomocnika zobowiązani byli do przekazywania sprawozdań z realizacji umowy oraz przekazania sprawozdania końcowego/rozliczenia działań.

W zakresie realizacji *Programów Celowych*: Program Administracja i Program Zdrowie Spółka przeprowadziła w listopadzie i grudniu 2024 r. kontrole realizacji zadań przez wybranych beneficjentów, które nie wykazały nieprawidłowości w wydatkowaniu przez beneficjentów środków z PSG CPK. Audyt wewnętrzny przeprowadzony w zakresie realizacji wydatków PSG CPK potwierdził prawidłowość wydatkowania środków, przy czym wykazał, że w 2022 r. zidentyfikowano brak preautoryzacji Pełnomocnika dla wydatków w wysokości 3,4 mln zł, podczas gdy zgodnie z wymogami *Programu CPK na lata 2020-2023* decyzje odnośnie alokacji środków z PSG CPK powinny zapadać każdorazowo na poziomie Pełnomocnika.

W 2024 r. nie został przyjęty Roczny Plan PSG na 2024 r i nie były zawierane umowy na realizację nowych zadań. Rozliczane były wyłącznie zadania, które były przedmiotem umów z wcześniejszych lat.

(akta kontroli, str. 1106-1108 CD Folder MW 7)

W kontrolowanym okresie (2021-2024) w ramach realizacji zadań z PSG CPK Spółka poniosła wydatki, tj.:

- w 2021 r. łącznie wydatkowano 132,8 tys. zł na organizowane pięciu spotkań dla mieszkańców gmin z terenów objętych planowaną inwestycją lub gmin sąsiednich;
- w 2022 r. wydatkowano łącznie 23 380,2 tys. zł, z których najistotniejsze wydatki dotyczyły: przekazania GDDKiA 20 000,0 tys. zł na prace

przygotowawcze do budowy nowego bezpośredniego połączenia drogowego, łączącego Port w Gdyni z obwodnicą Trójmiasta i siecią dróg krajowych - tzw. *Drogi Czerwonej*, dofinansowanie budowy lądowiska dla potrzeb szpitala (1 000,0 tys. zł), wsparcia Ochotniczych Straży Pożarnych (1 894,9 tys. zł); sfinansowania remontu klasopracowni w technikum lotniczym (100,0 tys. zł); modernizacji placu zabaw w Baranowie (83,6 tys. zł); dofinansowania Wodnego Ochotniczego Pogotowia Ratunkowego (88,4 tys. zł); sfinansowania wypoczynku dla dzieci (63,5 tys. zł) i innych;

- w 2023 r. zawarto 33 umowy o łącznym zobowiązaniu na kwotę 124 062,2 tys. zł, z których wydatkowano 115 678,6 tys. zł, przy czym łączny planowany budżet przewidywał wydatki w wysokości 225 496,8 tys. zł. Najistotniejsze wydatki dotyczyły: realizacji z powierzenia Pełnomocnika ds. CPK programu bezpieczne drogi (79 890,1 tys. zł)¹²⁹, dofinansowania zakupu autobusów niskoemisyjnych (9 940,9 tys. zł)¹³⁰, realizacji *Programu Celowego* - Administracja (5 486,4 tys. zł), realizacji *Programu Celowego* Sport i kultura fizyczna (3 443,8 tys. zł), wsparcia parafii na remonty obiektów sakralnych (2 060,0 tys. zł), wsparcia domu dziecka (403,9 tys. zł), realizacji *Programu Celowego* Zdrowie (515,3 tys. zł), remontu szkoły w Baranowie (275,4 tys. zł), innych działań związanych z *Programem Dobrowolnych Nabyć* (łącznie 1 019,4 tys. zł)¹³¹;
- wydatkowane w 2024 r. środki (5 mln zł) dotyczyły umowy z roku poprzedniego, tj. z dnia 14 marca 2023 r. zawartej pomiędzy Spółką a ZPG Grodzkie Przewozy Autobusowe, na dofinansowanie zakupu środków transportu.

(akta kontroli, str. 1106-1108 CD Folder MW7)

Do kontroli szczegółowej NIK wybrała w sposób celowy 16 pozycji jednostkowych wydatków różnych kategorii na łączną kwotę 50 897,8 tys. zł, które stanowiły około 35% wydatków PSG CPK poniesionych przez CPK sp. z o.o. w latach 2021– 2024 r.

Wybrane wydatki dotyczyły: finansowania procesu przygotowawczego budowy drogi łączącej Port w Gdyni z obwodnicą Trójmiasta (20 000,0 tys. zł); dofinansowania zakupu wozu strażackiego OSP Teresin (900,0 tys. zł); wsparcia Fundacji Kraina Zwierząt poprzez zakup karmy, (40,0 tys. zł); dofinansowania budowy lądowiska dla śmigłowców ratunkowych (500,0 tys. zł); usług doradztwa zawodowego (6,1 tys. zł); dofinansowania budowy dróg – powiat sochaczewski (12 500,0 tys. zł); dofinansowania zakupu autobusów niskoemisyjnych (9 940,9 tys. zł); publikacji na temat projektowania/budowy CPK (15,5 tys. zł); dofinansowania zawodów sportowych 12 szkół z terenu z gminy Baranów, Teresin i Wiskitki (282,9 tys. zł); finansowania kosztów przeprowadzki (34,8 tys. zł); wsparcia powiatu sochaczewskiego w remoncie placówki opiekuńczo-wychowawczej (260,0 tys. zł); sfinansowania remontów plebanii

¹²⁹ Środki przekazane samorządom powiatowym na budowę/modernizację dróg (z powierzenia Pełnomocnika).

¹³⁰ Środki przekazane do Urzędu Marszałkowskiego w Łodzi (z powierzenia Pełnomocnika).

¹³¹ Przeprowadzki, doradztwo zawodowe, kursy/szkolenia, i inne.

w Baranowie (560,0 tys. zł) oraz plebanii i kościoła w Kaskach (600,0 tys. zł); przyznania osobie fizycznej rekompensaty w związku z utratą zdolności kredytowej (37,8 tys. zł); finansowania zakupu przez Związek Powiatowo-Gminny *Grodziskie Przewozy Autobusowe* autobusów (5 000,0 tys. zł).

Wymienione powyżej wydatki mieściły się w celach PSG CPK, zostały przekazane na podstawie zawartych umów lub porozumień. Beneficjenci przedłożyli sprawozdania z wykorzystania środków, rozliczając w ten sposób realizację zadań.

Nierozliczone w pełnej wysokości pozostały środki przekazane do GDDKiA na przygotowanie dokumentacji projektowej inwestycji pod nazwą *Droga Czerwona*. Do końca 2024 r. GDDKiA z 20 000,0 tys. zł wydatkowała 2 003,6 tys. zł (około 10% przekazanych środków). Pozostała kwota (17 996,4 tys. zł) ulokowana była na rachunku GDDKiA w Banku Gospodarstwa Krajowego.

Pełnomocnik ds. CPK w dniu 8 kwietnia 2022 r. powierzył CPK sp. z o.o. realizację zadania dotyczącego przekazania dla GDDKiA finansowania na prace przygotowawcze do budowy tzw. *Drogi Czerwonej*¹³², w maksymalnej kwocie 20 000,0 tys. zł ze środków Programu Społeczno-Gospodarczego CPK. W związku z tym powierzeniem, Zarząd Spółki w dniu 8 kwietnia 2022 r. a Rada Nadzorcza w dniu 10 kwietnia 2022 r.¹³³, podjęły uchwały, w których wyraziły zgodę na zaciągnięcie zobowiązań Spółki do wysokości 20 000,0 tys. zł¹³⁴ na sfinansowanie prac projektowych przedsięwzięcia pod nazwą *Droga Czerwona*.

W dniu 11 kwietnia 2022 r. pomiędzy: CPK sp. z o.o., Pełnomocnikiem ds. CPK i GDDKiA zawarte zostało *Porozumienie w sprawie finansowania prac przygotowawczych przedsięwzięcia oraz stosowania zasad zarządzania*¹³⁵, w którym Spółka zobowiązała się, w ramach wydatków PSG CPK, do przekazania do GDDKiA środków pieniężnych w wysokości 20 000,0 tys. zł, na sfinansowane prac projektowych tzw. *Drogi Czerwonej*.

Zgodnie z § 2 ust. 1 *Porozumienia*, Spółka z PSG CKP zobowiązała się przekazać na finansowanie procesu przygotowawczego (Etap I) środki w wysokości poniesionych przez GDDKiA kosztów przedsięwzięcia, nie więcej jednak niż 20 000,0 tys. zł. Następnie, w § 3 *Porozumienia* postanowiono, że środki w wysokości 20 000,0 tys. zł zostaną przekazane GDDKiA w terminie 10 dni po złożeniu przez GDDKiA wniosku, co pozostawało w sprzeczności z postanowieniami § 2 ust. 1 *Porozumienia*, tj. spełnienia warunku poniesienia kosztów oraz uzależnienia wysokości przekazania środków od wysokości poniesionych kosztów. Jednocześnie *Porozumienie* zobowiązywało GDDKiA

¹³² Powierzenie Pełnomocnika ds. CPK nr CPK-2.4726.2.2022 z dnia 8 kwietnia 2022 r. – *Przekazanie finansowania dla Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad na prace przygotowawcze do budowy nowego połączenia drogowego Portu Gdynia z obwodnicą Trójmiasta i siecią dróg krajowych – tzw. Drogi Czerwonej* (dalej również: *Przedsięwzięcia lub Droga Czerwona*) w zakresie opracowania dokumentacji projektowej o uzyskania ostatecznej Decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji Przedsięwzięcia (Etap I).

¹³³ Uchwała nr 43/2022 Zarządu z dnia 8 kwietnia 2022 r.; uchwała nr 14/2022 Rady Nadzorczej z dnia 10 kwietnia 2022 r.

¹³⁴ Wielkość środków ustalono w oparciu o przedłożone przez GDDKiA szacunki kosztów.

¹³⁵ Dalej także: *Porozumienie*.

do załączenia do wniosku o przekazanie środków informacji o zawarciu umowy z wykonawcą przedmiotowej dokumentacji projektowej.

[...]

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

Ze sprawozdań rocznych przekazanych przez GDDKiA wynika, że w 2022 r. i 2023 r. nie realizowano żadnych płatności. W I połowie 2024 r. płatności zrealizowane wyniosły 1 082,4 tys. zł oraz 921,2 tys. zł w II połowie 2024 r. (łącznie 2 003,6 tys. zł), co wskazuje, że środki zostały przekazane w nadmiernej wysokości z blisko dwuletnim wyprzedzeniem pozbawiając Spółkę możliwości do osiągnięcia korzyści, np. z lokat.

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

Do końca 2024 r. GDDKiA wydatkowała 2 003,6 tys. zł (około 10% przekazanych środków). Pozostała kwota (17 996,4 tys. zł) pozostawała na rachunku GDDKiA w BGK. NIK, na podstawie otrzymanych wyjaśnień od Zarządu Spółki, dokonała oszacowania potencjalnych utraconych korzyści, które Spółka mogła by osiągnąć do końca 2024 r., przyjmując wielkości wskazane przez Zarząd oraz wielkości i terminy wynikające ze sprawozdań półrocznych składanych przez GDDKiA do CPK sp. z o.o. o stanie realizacji zadania, przyjmując założenie posiadania przez Spółkę środków finansowych na 21 listopada 2022 r. w wysokości 20 mln zł, oraz możliwych wielkości uśrednionych odsetek, według wskaźników przedstawionych przez Zarząd, tj. 6,12% do końca 2022 r. oraz 4,5% w pozostałym okresie, bez kapitalizowania odsetek.

Szacowanie przeprowadzono w dwóch wariantach, tj.:

- pierwszy, przy założeniu przekazania środków w wysokości adekwatnej do wielkości wynagrodzenia wskazanego w umowie zawartej przez GDDKiA z wykonawcą dokumentacji, w tym przypadku utracone korzyści wyniosły brutto 1 160,3 tys. zł,
- drugi, przy założeniu przekazania środków w wysokościach odpowiadających kosztom poniesionym przez GDDKiA, które wskazywano w sprawozdaniach półrocznych, przyjmując datę graniczną jako dzień poprzedzający pierwszy dzień półrocza, w którym koszty poniesiono, w tym przypadku utracone korzyści wyniosły brutto 1 862,4 tys. zł.

Ponadto kontrola wybranych umów w zakresie udzielenia wsparcia dla Parafii w Baranowie i Parafii w Kaskach, procesu udzielenia wsparcia oraz sporządzonych dokumentów w zakresie sprawozdania z realizacji zadania, wykazała, że przyjęty sposób realizacji zadań oraz kontroli ich realizacji nie gwarantowały prawidłowości wykorzystania wsparcia oraz realizacji zadania

zgodnie z postanowieniami umowy. Na przykładzie realizacji umowy zawartej z Parafią w Baranowie oraz złożonego sprawozdania z realizacji zadania, nie można ustalić, czy beneficjent wypełnił zobowiązanie ustalone w § 2 ust. 1 pkt 5 umowy, według którego zobowiązał się do *wydatkowania środków z Wsparcia - zgodnie z ustawą z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych, a w przypadku, gdy ustawa ta nie znajdzie zastosowania - do wyboru wykonawców w sposób konkurencyjny i zgodny z zasadą równego traktowania, a także gwarantujący przy wyborze wykonawców do realizacji zadania zachowanie uczciwej konkurencji.*

Na podstawie dowodów przedstawionych przez Spółkę, Parafia w Baranowie przed zawarciem umowy z CPK sp. z o.o. przedłożyła kosztorys inwestorski z dnia 29 sierpnia 2023 r., tj. na kilka miesięcy przed zawarciem umowy (12 grudnia 2022 r.). W kosztorysie tym Parafia oszacowała koszty modernizacji budynku plebani na kwotę 560 007,40 zł (brutto). Spółka udzieliła wsparcia w wysokości 560 000,0 zł. Beneficjent rozliczył wsparcie przedstawiając faktury za wykonane prace na łączną kwotę 560 000,0 tys. zł. Parafia nie przedstawiła żadnej informacji o sposobie wyboru wykonawcy, w tym o zachowaniu uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców. Spółka w zawartej z Parafią umowie zagwarantowała sobie prawo kontroli realizacji umowy. Jednakże Spółka kontroli w tym zakresie nie przeprowadziła. NIK zauważa, że ustalona w umowie kara za każdy przypadek naruszenia postanowień umowy w wysokości 500 zł, nie jest adekwatna, tj. na tyle dotkliwa, aby skutecznie mobilizować beneficjenta do przestrzegania postanowień umowy.

(akta kontroli str. 1106-1108 CD Folder MW 7)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. CPK sp. z o.o. zawarła w dniu 11 kwietnia 2022 r. z Pełnomocnikiem ds. CPK i GDDKiA *Porozumienie w sprawie finansowania prac przygotowawczych przedsięwzięcia oraz stosowania zasad zarządzania*, w którym uregulowania zawarte w § 2 ust. 1 i § 3 ust. 2 zostały sformułowane w sposób niespójny co do warunków i wysokości przekazania środków, co w ocenie NIK było nierzetelnym działaniem Spółki. W konsekwencji Spółka przekazała GDDKiA środki pieniężne z PSG CPK w wysokości 20 000,0 tys. zł na sfinansowanie prac projektowych *Droga Czerwona*, tj. w wysokości znacznie przewyższającej potrzeby GDDKiA oraz w terminie znacznie wyprzedającym powstanie zobowiązań finansowych GDDKiA, co w ocenie NIK było działaniem niegospodarnym. Wysokość środków niezbędnych dla realizacji zadania przez GDDKiA była znana na dzień przekazania wsparcia i wynosiła [...].

Według wyjaśnień Zarządu CPK sp. z o.o.¹³⁶ środki zostały przekazane przez Spółkę zgodnie z *Porozumieniem*, przy czym Spółka działała w tym przypadku jako podmiot realizujący zadania powierzone przez Pełnomocnika ds. CPK. Decyzja o alokacji środków oraz o warunkach ich przekazania została podjęta przez Pełnomocnika ds. CPK i wyrażona w jego piśmie do Spółki z dnia 8 kwietnia

¹³⁶ Pismo z dnia 24 marca 2025 r.

2022 r. Według Zarządu CPK sp. z o.o. § 2 ust. 1 *Porozumienia* wskazuje przeznaczenie środków, natomiast warunki płatności określono w § 3 ust. 2 i 3 *Porozumienia*. Według Zarządu Spółki zarówno z treści *Powierzenia* jak również *Porozumienia* jednoznacznie wynika, że celem przekazania środków przez Spółkę jest późniejsze sfinansowanie przez GDDKiA określonych działań przygotowawczych, które planowane były przez GDDKiA, a z całokształtu postanowień *Porozumienia* wynika także, że zgodnym zamiarem stron było przekazanie przedmiotowych środków finansowych niejako „z góry” (tj. przed ich faktycznym wydatkowaniem przez GDDKiA w ramach realizacji przedmiotowego zadania), a następnie ich rozliczenie na podstawie raportu (sprawozdania) końcowego przedstawionego przez GDDKiA.

NIK zauważa, iż z korespondencji elektronicznej pomiędzy przedstawicielami CPK sp. z o.o., GDDKiA i Pełnomocnika wynika, że projekt *Porozumienia* zakładał przekazanie przez Spółkę do GDDKiA środków finansowych w kwocie równej wynagrodzeniu brutto wynikającym z umowy/umów zawartych z wykonawcami dokumentacji, z zastrzeżeniem postanowień § 2 ust. 1, tj. nie więcej niż 20 000,0 tys. zł. Jednak finalne postanowienia *Porozumienia*, zawartego w dniu 11 kwietnia 2022 r., podpisanego przez Pełnomocnika ds. CPK, Członka Zarządu Spółki i p.o. Zastępcy Generalnego GDDKiA wskazują, że cała kwota (20 000,0 tys. zł) zostanie przekazana do GDDKiA w terminie 10 dni od doręczenia przez GDDKiA pisemnego wniosku, co oznaczało, iż nie będzie to uzależnione od poniesionych kosztów i bieżących potrzeb wykonania płatności tytułem zapłaty wynagrodzenia za zrealizowane prace projektowe. Nie można zatem przyjąć, iż sposób przekazania środków był powierzony jednostronnie przez Pełnomocnika. Była to decyzja podjęta przez wszystkie strony *Porozumienia*, która *de facto* była niekorzystna dla Spółki.

W ocenie NIK, po przedstawieniu przez GDDKiA wniosku o przekazanie środków (20 000,0 tys. zł), przy jednoczesnym załączeniu informacji, że wartość umowy z wykonawcą dokumentacji opiewa na [...], Zarząd CPK sp. z o.o. dbając o interes ekonomiczny Spółki, jak również mając na względzie efektywność wykorzystania środków, których źródłem były obligacje Skarbu Państwa, powinien respektować zapis § 2 ust. 1 *Porozumienia*, w którym postanowiono, że Spółka ze środków przeznaczonych na realizację Programu Społeczno-Gospodarczego CPK przekaże na sfinansowanie przedmiotowej dokumentacji środki w wysokości poniesionych przez GDDKiA kosztów przedsięwzięcia lub powinien wystąpić z inicjatywą zmiany treści zawartego *Porozumienia*.

Były Prezes Zarządu CPK sp. z o.o. na pytanie: *dlaczego, wobec przedłożenia przez GDDKiA umowy z wykonawcą dokumentacji na kwotę około [...], Spółka nie dążyła do zmiany zawartego porozumienia*, zeznał¹³⁷, że nie jest w stanie podać bliższych informacji na ten temat oraz, że dokumentacja i wyjaśnienia w wymienionym zakresie winna zostać przedłożona przez Spółkę.

¹³⁷ Protokół przesłuchania świadka Mikołaja Wilda z dnia 5 maja 2025 r.

Do końca 2024 r. GDDKiA wydatkowała 2 003,6 tys. zł (około 10% przekazanych środków). Pozostała kwota (17 996,4 tys. zł) pozostawała na rachunku GDDKiA w BGK.

Według wyjaśnień obecnego Zarządu CPK sp. z o.o.¹³⁸ w okresie listopad – grudzień 2022 r. Spółka zawierała co do zasady jedynie lokaty O/N¹³⁹, a średnie oprocentowanie takiej lokaty wynosiło w tym okresie [...], co przy kwocie 20 mln zł dawałoby finansowe przychody brutto w wysokości około 3 350,0 zł dziennie. W drugiej połowie 2023 r. stopy procentowe zostały obniżone, a aktualne (porównywalne) oprocentowanie uzyskiwane przez Spółkę wynosi ok. [...]. Powyższe wyjaśnienia w ocenie NIK potwierdzają, że przekazanie środków już w 2022 r. w wysokości 20 000,0 tys. zł, pozbawiły Spółkę możliwości osiągnięcia pożytków.

NIK oszacowała, że przy założeniu przekazania środków w wysokości adekwatnej do wielkości wynagrodzenia wskazanego w umowie zawartej przez GDDKiA z wykonawcą dokumentacji, utracone korzyści Spółki wyniosły 1 160,3 tys. zł, natomiast, przy założeniu przekazania środków w wysokościach odpowiadających kosztom poniesionym przez GDDKiA, które wskazywano w sprawozdaniach półrocznych, utracone korzyści wyniosły 1 862,4 tys. zł.

Zdaniem NIK, środki uzyskane ze sprzedaży obligacji Skarbu Państwa, które Minister Finansów przekazał CPK sp. z o.o., jako spółce celowej realizującej *Program CPK*, powinny być efektywnie wykorzystywane na finansowanie zadań postawionych przed Spółką, a nie lokowane w jednostce budżetowej (GDDKiA) z przeznaczeniem na finansowanie zadań tej jednostki w przyszłości.

(akta kontroli str. 609-633, 1106-1108 CD Folder MW 7)

2. Zarząd CPK sp. z o.o. nie sporządził planu wydatków Programu Społeczno-Gospodarczego CPK na rok 2022, co było działaniem nierzetelnym oraz niezgodnym z *Regulaminem wydatkowania środków na rzecz otoczenia Inwestycji*, przyjętym uchwałą nr 102/2021 Zarządu Spółki z dnia 22 września 2021 r. i zatwierdzonym uchwałą nr 69/2021 Rady Nadzorczej z dnia 23 września 2021 r. Co więcej, Spółka przed dokonaniem wydatków, nie uzyskała formalnych decyzji Pełnomocnika ds. CPK, co było niezgodne z postanowieniami załącznika nr 4 *Program Społeczno-Gospodarczy* do uchwały nr 156 Rady Ministrów z dnia 28 października 2020 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego – *Program inwestycyjny Centralny Port Komunikacyjny Etap I 2020–2023*, dla wydatków poniesionych w 2022 r., innych niż wynikające z powierzenia przez Pełnomocnika realizacji zadania związanego z budową tzw. *Drogi Czerwonej*.

Wydatki te dotyczyły: modernizacji placu zabaw w Baranowie (83,6 tys. zł), wsparcia Ochotniczych Straży Pożarnych z terenu gminy Baranów i Teresin (1 894,9 tys. zł), sfinansowania wypoczynku dzieci i młodzieży z gmin Baranów, Wiskitki i Teresin (63,5 tys. zł), dofinansowanie Wodnego Ochotniczego

¹³⁸ Pismo z dnia 24 marca 2025 r.

¹³⁹ Lokata O/N - jednodniowa lokata o oprocentowaniu stałym, na którą przeksięgowywane są automatycznie, po zamknięciu dnia operacyjnego, salda środków pieniężnych stanowiące nadwyżki na rachunkach rozliczeniowych.

Pogotowia Ratunkowego (88,4 tys. zł), dofinansowania lądowiska dla potrzeb Szpitala Zachodniego (1 000,0 tys. zł), remontu klasopracowni Technikum Lotniczego w Nagoszewie 100,0 tys. zł, dofinansowania zakupu karmy, paszy oraz usług weterynaryjnych dla Fundacji Kraina Zwierząt (60,4 tys. zł), akcji Szlachetna Paczka (1,7 tys. zł), wsparcia uchodźców z Ukrainy (44,3 tys. zł), *Programu Dobrowolnych Nabyć* – przeprowadzki (43,6 tys. zł).

Według wyjaśnień Dyrektora Biura Relacji z Otoczeniem oraz Dyrektora Biura Rozwoju Regionu¹⁴⁰ poszczególne zadania/wydatki, które realizowane były w latach 2021–2022 wynikały z *Planu operacyjnego działań w ramach społecznej odpowiedzialności biznesu na rzecz otoczenia inwestycji* przyjętego uchwałą Zarządu nr 76/2021 z dnia 29 czerwca 2021 r. w sprawie przyjęcia *Planu operacyjnego działań w ramach społecznej odpowiedzialności biznesu na rzecz otoczenia inwestycji*. Zdaniem składających wyjaśnienia plan ten wyznaczał ogólne ramy kwalifikowania i realizacji działań finansowanych z PSG CKP i wynikał z potrzeby usystematyzowania tymczasowych zasad podejmowania przez Spółkę działań w obszarze CSR¹⁴¹.

NIK nie podziela argumentacji zawartej w wyjaśnieniach Dyrektora Biura Relacji z Otoczeniem oraz Dyrektora Biura Rozwoju Regionu. *Plan operacyjny działań w ramach społecznej odpowiedzialności biznesu na rzecz otoczenia inwestycji* przyjęty został uchwałą Zarządu nr 76/2021 z dnia 29 czerwca 2021 r. natomiast Regulamin został przyjęty uchwałą Zarządu z dnia 22 września 2021 r. i zatwierdzony uchwałą Rady Nadzorczej z dnia 23 września 2021 r. Zatem Regulamin był dokumentem późniejszym i zobowiązującym do opracowania planu wydatków i działań na 2022 r.

W zakresie braku formalnych decyzji Pełnomocnika ds. CPK udzielający wyjaśnień¹⁴² przyznali, iż zgodnie z wymogami *Programu CPK na lata 2020-2023* decyzje odnośnie alokacji środków z PSG CPK powinny zapadać każdorazowo na poziomie Pełnomocnika ds. CPK. Wyjaśniający nie byli w stanie podać dlaczego nie było formalnych decyzji odpowiednio przed realizacją wydatków.

Z zeznania złożonego przez byłego Pełnomocnika ds. CPK¹⁴³ wynika, że zarządzanie PSG prowadzono w sposób projektowy, a nie urzędowy, przez co wiele różnych kwestii pojawiało się, było dyskutowanych, a finalna decyzja była formalnie podejmowana przez osobę uprawnioną, przykładowo, Prezesa Zarządu CPK sp. z o.o. Był regulamin wydatkowania tych środków i były one ponoszone zgodnie z tym regulaminem. Według Pełnomocnika, takie sytuacje były przedmiotem rozmów w ramach bieżącego zarządzania.

Złożone zeznania wskazują na stosowaną wówczas przez Spółkę praktykę roboczego uzgadniania z Pełnomocnikiem ds. CPK dokonywania tego typu wydatków, jednak zdaniem NIK, mimo braku jednoznacznego określenia formy przedmiotowej decyzji w załączniku nr 4 *Program Społeczno-Gospodarczy*

¹⁴⁰ Pismo CPK z dnia 2 marca 2025 r (załączniki z dnia 21 lutego 2025 r.).

¹⁴¹ CSR (z ang. *Corporate Social Responsibility*) Społeczna Odpowiedzialność Biznesu.

¹⁴² Pismo Dyrektora Biura Relacji z Otoczeniem oraz Dyrektora Biura Rozwoju Regionu z dnia 2 marca 2025 r. (załączniki z dnia 21 lutego 2025 r.).

¹⁴³ Protokół przesłuchania świadka z dnia 7 maja 2025 r. Marcina Horały.

do uchwały Rady Ministrów z dnia 28 października 2020 r. w sprawie *ustanowienia programu wieloletniego Program inwestycyjny CPK Etap I. 2020–2023*, nie powinno to zwolnić Spółki z obowiązku uzyskania formalnych decyzji Pełnomocnika ds. CPK poprzedzających poniesienie wydatku.

Odpowiedzialnym za niesporządzenie planu wydatków i działań oraz niezyskiwanie decyzji Pełnomocnika ds. CPK formalnie akceptującej wydatek przed jego poniesieniem, jest ówczesny Zarząd CPK sp. z o.o.

(akta kontroli str. 1106-1108 CD Folder 7)

OCENA CZĄSTKOWA

NIK ocenia jako działanie nierzetelne zawarcie przez Spółkę *Porozumienia* z Pełnomocnikiem ds. CPK i GDDKiA w 2022 r., które zawierało niespójne regulacje co do warunków i wysokości środków na realizację *Drogi Czerwonej*. Spółkę przekazała środki w wysokości 20 mln zł, z których GDDKiA dopiero po 1,5 roku od ich otrzymania wykorzystwała ok. 2 mln zł (10%). NIK ocenia negatywnie działania Zarządu Spółki polegające na niesporządzeniu planu wydatków PSG CPK na rok 2022, co było nierzetelne i niezgodne z *Regulaminem wydatkowania środków na rzecz otoczenia Inwestycji*. Spółka nie uzyskała również formalnych decyzji Pełnomocnika w zakresie wydatkowania środków z PSG CPK w 2022 r., co było niezgodne z postanowieniami załącznika nr 4 *Program Społeczno-Gospodarczy*.

Opis stanu
faktycznego

3. Funkcjonowanie CPK sp. z o.o. oraz Grupy Kapitałowej CPK

3.1 Funkcjonowanie Grupy Kapitałowej CPK

Centralny Port Komunikacyjny sp. z o.o. na podstawie art. 15 ust. 1 ustawy o CPK może tworzyć samodzielne albo z innymi podmiotami spółki kapitałowe, a także obejmować, nabywać i zbywać akcje lub udziały w innych spółkach.

Akt założycielski CPK sp. z o.o. w § 25 pkt 1 lit. a zobowiązuje Zarząd Spółki do uzyskania zgody Rady Nadzorczej na dokonanie czynności w zakresie tworzenia spółek prawa handlowego oraz przystąpienia do spółek, a także na wnoszenie wkładów na pokrycie udziałów lub akcji. Objęcie lub nabycie akcji innej spółki o wartości przekraczającej 100 000,0 tys. zł lub 10% sumy aktywów w rozumieniu ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, ustalonych na podstawie ostatniego zatwierdzonego sprawozdania finansowego, wymagało uchwały Zgromadzenia Wspólników.

Według wyjaśnień Dyrektora Pionu Operacyjnego CPK sp. z o.o.¹⁴⁴, dotyczących strategii działania GK CPK, CPK sp. z o.o. nie ma opracowanej strategii rozwoju i działalności GK CPK. Powszechnie obowiązujące przepisy prawa oraz wewnętrzne regulacje obowiązujące w Spółce nie wprowadzają obowiązku sporządzenia tego rodzaju dokumentu. Rozważania na temat opracowania strategii dotyczącej rozwoju i działalności GK CPK będą mogły zostać ewentualnie podjęte po zakończeniu prac i formalnym przyjęciu strategii dla samej CPK sp. z o.o.

¹⁴⁴ Informacje przekazane pismem Zastępcy Dyrektora Biura Audytu, Kontroli i Zarządzania Rzykiem Korporacyjnym nr 23/2025/NAK z dnia 11 marca 2025 r.

Według stanu na 31 grudnia 2024 r. Centralny Port Komunikacyjny sp. z o.o. była spółką dominującą Grupy Kapitałowa CPK obejmującej pięć spółek zależnych bezpośrednio, tj.:

- Polskie Porty Lotnicze SA – 100% udziałów CPK sp. z o.o.,
- *Centrum WE sp. z o.o.*¹⁴⁵ – 100% udziałów CPK sp. z o.o.,
- *CPK.Lotnisko sp. z o.o.*¹⁴⁶ – 100% udziałów CPK sp. z o.o.,
- *CPK.Paliwa sp. z o.o.*¹⁴⁷ – 100% udziałów CPK sp. z o.o.,
- *Torpol SA*¹⁴⁸ – 38% udziałów CPK sp. z o.o.

oraz 23 spółki zależne bezpośrednio i pośrednio od PPL i spółkę zależną bezpośrednio od *Torpol*.

(akta kontroli str. 2059-2113, 2224-2239, 2241-2244)

3.1.1 Polskie Porty Lotnicze SA

Ustawa o CPK w art. 128a stanowi, że minister właściwy ds. finansów publicznych, na wniosek Pełnomocnika ds. CPK, może przekazać spółce celowej – CPK sp. z o.o. skarbowe papiery wartościowe, w terminach i kwotach określonych w *Programie CPK*, z przeznaczeniem na podwyższenie kapitału zakładowego spółki celowej – CPK sp. z o.o., które zostaną objęte przez Skarb Państwa.

Ustawa z dnia 22 lipca 2022 r. o usprawnieniu procesu inwestycyjnego Centralnego Portu Komunikacyjnego¹⁴⁹ w art. 12 stanowi, że Pełnomocnik ds. CPK w terminie sześciu miesięcy od przekształcenia przedsiębiorstwa państwowego *Porty Lotnicze* w jednoosobową spółkę akcyjną Skarbu Państwa pod nazwą *Polskie Porty Lotnicze SA*, wniesie akcje PPL na podwyższenie kapitału zakładowego CPK sp. z o.o.

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

Nadzwyczajne Zgromadzenie Wspólników CPK sp. z o.o. w dniu 14 września 2023 r.¹⁵⁰ podjęło uchwałę w sprawie podwyższenia kapitału zakładowego CPK sp. z o.o. z kwoty 1 277 500,0 tys. zł do kwoty 11 469 207,5 tys. zł, tj. o kwotę 10 191 707,5 tys. zł, poprzez utworzenie 20 383 415 nowych udziałów o wartości nominalnej 500,00 zł każdy, które miały zostać objęte przez Skarb Państwa i pokryte poprzez wniesienie do Spółki wkładu niepieniężnego o łącznej wartości 10 191 707,5 tys. zł w postaci:

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

¹⁴⁵ Dalej także: *Centrum WE*.

¹⁴⁶ Dalej także: *CPK.Lotnisko*.

¹⁴⁷ Dalej także: *CPK.Paliwa*.

¹⁴⁸ Dalej także: *Torpol*.

¹⁴⁹ Dz. U. z 2022 r. poz. 1846. Dalej także: *ustawa o usprawnieniu procesu inwestycyjnego CPK*.

¹⁵⁰ Akt notarialny Repetytorium A Nr 1260/2023 z dnia 14 września 2023 r.

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

W tym samym dniu Pełnomocnik ds. CPK działając w imieniu i na rzecz SP¹⁵¹:

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

(akta kontroli str. 2224-2229, 2437-2459 – pliki: 034-038)

3.1.2 *Centrum WE sp. z o.o.*

Centralny Port Komunikacyjny sp. z o.o. po uzyskaniu zgód korporacyjnych¹⁵², w dniu 16 grudnia 2021 r. nabyła od *Crido Legal J. Ziółek i Wspólnicy sp. k.* 100% udziałów¹⁵³ w spółce *CL 134 sp. z o.o.* za kwotę 5,0 tys. zł. W marcu 2022 r. nazwę nabytej spółki zmieniono na *CPK.Osiedle sp. z o.o.*, a sierpniu 2022 r. na *Centrum WE sp. z o.o.* Przeważającym przedmiotem działalności kupionej spółki był *Wynajem i zarządzanie nieruchomościami własnymi lub dzierżawionymi*, który w marcu 2022 r. zmieniono na *Realizację projektów budowlanych związanych ze wznoszeniem budynków*, a następnie w sierpniu 2022 r. na *Pośrednictwo w obrocie nieruchomościami*. W dniu 6 lipca 2022 r. kapitał zakładowy *Centrum WE sp. z o.o.* został podniesiony z 5,0 tys. zł do 65,0 tys. zł, tj. o 60 tys. zł poprzez emisję 1200 nowych udziałów o wartości nominalnej 50,00 zł każdy¹⁵⁴. Nowoutworzone udziały w spółce *Centrum WE sp. z o.o.* zostały w tym samym dniu objęte przez CPK sp. z o.o.¹⁵⁵

¹⁵¹ Oświadczenie o objęciu udziałów i umowa przeniesienia akcji - akt notarialny Repetytorium A Nr 1270/2023 z dnia 14 września 2023 r.

¹⁵² Uchwała nr 125/2021 Zarządu CPK sp. z o.o. z dnia 25 listopada 2021 r., uchwała nr 83/2021 Rady Nadzorczej CPK sp. z o.o. z dnia 9 grudnia 2021 r.

¹⁵³ 100 udziałów o wartości nominalnej 50,00 zł za udział.

¹⁵⁴ Uchwała nr 1 Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników z dnia 6 lipca 2022 r.

¹⁵⁵ Akt Notarialny Repetytorium A nr 3689/2022 z dnia 6 lipca 2022 r.

Zakup spółki *Centrum WE sp. z o.o.* był konsekwencją niezrealizowanego wspólnego z Krajowym Zasobem Nieruchomości przedsięwzięcia, w ramach którego CPK sp. z o.o. planowała pozyskać spółkę zależną, do której Krajowy Zasiób Nieruchomości miał wносить aportem nieruchomości mogące służyć jako nieruchomości zamienne wobec nieruchomości niezbędnych do budowy Centralnego Portu Komunikacyjnego.

Według wyjaśnień pracowników Biura Zarządu i Nadzoru Właścicielskiego CPK sp. z o.o.¹⁵⁶ dotyczących zakresu działalności *Centrum WE*, w związku z trudnościami z pozyskaniem usług rzeczoznawców majątkowych podjęte zostały przez CPK sp. z o.o. działania korporacyjne, mające na celu przystosowanie jej do roli wyspecjalizowanego podmiotu realizującego zlecenia związane ze sporządzaniem operatów szacunkowych w ramach realizacji PDN. Działalność operacyjną *Centrum WE* rozpoczęła we wrześniu 2022 r.

Zarząd spółki *Centrum WE* uchwalił nr 09/2024 z dnia 23 grudnia 2024 r. zawiesił wykonywanie działalności gospodarczej przez spółkę *Centrum WE* na okres od 1 stycznia 2025 r. do 31 grudnia 2026 r. Informacja o zawieszeniu działalności spółki *Centrum WE* została ujawniona w Krajowym Rejestrze Sądowym – Rejestrze Przedsiębiorców wpisem nr 20 z dnia 8 stycznia 2025 r.¹⁵⁷ Natomiast w dniu 28 marca 2025 r. Zarząd *Centrum WE* podjął uchwałę nr 07/2025 w sprawie wznowienia wykonywania działalności gospodarczej od dnia 1 kwietnia 2025 r., co zostało ujawnione w KRS wpisem nr 21 z dnia 7 kwietnia 2025 r.

Według wyjaśnień Dyrektora Pionu Operacyjnego CPK sp. o.o.¹⁵⁸, pełniącego równocześnie funkcję Prezesa Zarządu *Centrum WE*, zawieszenie działalności *Centrum WE* miało związek z malejącą liczbą zleceń od CPK sp. z o.o. stanowiących jedyne źródło przychodów spółki. Natomiast decyzja dotycząca wznowienia działalności wynikała ze zmiany koncepcji biznesowej spółki *Centrum WE* uwzględniającej wykorzystanie jej w budowie elektrowni fotowoltaicznej i magazynów energii¹⁵⁹. Walne Zgromadzenie Wspólników *Centrum WE* w dniu 9 kwietnia 2025 r. podjęło uchwałę o dokonaniu zmiany umowy spółki, obejmującą między innymi zmianę nazwy spółki z *Centrum WE sp. z o.o.* na *CPK.OZE sp. z o.o.* oraz zmianę przedmiotu jej działalności, dostosowując go do koncepcji budowy elektrowni fotowoltaicznej i magazynów energii¹⁶⁰.

W latach 2020-2024 *Centrum WE* zrealizowała dla CPK sp. z o.o. 883 zlecenia obejmujące operaty szacunkowe, opinie i inne opracowania, o łącznej wartości

¹⁵⁶ Informacje przekazane pismem Zastępcy Dyrektora Biura Audytu, Kontroli i Zarządzania Ryzykiem Korporacyjnym nr 3/2025/NAK z dnia 23 stycznia 2025 r.

¹⁵⁷ Krajowy Rejestr Sądowy – Rejestr Przedsiębiorców (Dalej także: KRS) – nr KRS 0000923186 odpis pełny z dnia 8 kwietnia 2025 r.

¹⁵⁸ Wyjaśnienia przekazane pismami Zastępcy Dyrektora Biura Audytu, Kontroli i Zarządzania Ryzykiem Korporacyjnym: nr 27/2025/NAK z dnia 21 marca 2025 r. i nr 48/2025/NAK z dnia 16 maja 2025 r.

¹⁵⁹ Wyjaśnienia przekazane pismem Zastępcy Dyrektora Biura Audytu, Kontroli i Zarządzania Ryzykiem Korporacyjnym nr 43/2025/NAK z dnia 24 kwietnia 2025 r.

¹⁶⁰ Wniosek o zmianę umowy spółki został złożony w KRS w dniu 11 kwietnia 2025 r. i oczekuje na rozpatrzenie.

netto 3 030,1 tys. zł¹⁶¹. Równocześnie w okresie tym CPK sp. z o.o. zawarła 15 umów, w tym 12 umów ramowych, z podmiotami spoza *GK CKP*, przedmiotem, których było między innymi opracowanie operatów szacunkowych oraz opinii o wartości nieruchomości nie stanowiących operatów szacunkowych. Maksymalna wartość zleceń, które mogły zostać zrealizowane w ramach tych umów wynosiła 11 330,5 tys. zł netto¹⁶². Według stanu na dzień 26 stycznia 2025 r., w związku z realizacją tych umów, podmioty je realizujące wystawiły faktury o łącznej wartości 1 641,8 tys. zł netto. Przy czym trzech umowy ramowe zawarto w listopadzie 2024 r.¹⁶³, na trzy letni okres obowiązywania, tj. do listopada 2027 r. Okres obowiązywania pozostałych dziewięciu umów ramowych upłynął do końca 2024 r.

Odnosząc się do zawierania przez CPK sp. z o.o. z podmiotami zewnętrznymi umów, przedmiotem których było między innymi opracowanie operatów szacunkowych oraz opinii o wartości nieruchomości nie stanowiących operatów szacunkowych, tj. tożsamy z zakresem działalności *Centrum WE*, Dyrektor Pionu Operacyjnego CPK sp. o.o. wyjaśnił¹⁶⁴ między innym, że:

- spółka *Centrum WE* pełniła funkcję wyspecjalizowanego podmiotu świadczącego usługi na rzecz CPK sp. z o.o., w związku ze stwierdzonymi w pierwszej połowie 2022 r. trudnościami w pozyskaniu usług rzeczoznawców majątkowych na rynku, pozyskanie operatów szacunkowych miało kluczowe znaczenie dla realizacji *PDN*, po zakończeniu którego zmalała liczba zleceń CPK sp. z o.o. dla *Centrum WE*,
- koncepcja funkcjonowania *Centrum WE*, jako spółki zatrudniającej rzeczoznawców na podstawie umów o pracę, realizowana była w okresie szczytowego zapotrzebowania na usługi *Centrum WE*, wahania liczby zleceń, które były pochodną liczby zgłoszeń właścicieli nieruchomości z obszaru lotniskowego, miały wpływ na możliwość prognozowania przychodów i kosztów *Centrum WE*,
- przygotowując się w połowie 2024 r. do zakończenia *Programu Dobrowolnych Nabyć* dla obszaru lotniskowego i oceniając koszty utrzymywania zdolności do świadczenia usług przez *Centrum WE* założono, że podmioty (10 oferentów), które zgłosiły się do postępowania zakupowego FZA.2510.95.2023/SM/109¹⁶⁵ zapewnią gotowość rzeczoznawców zewnętrznych do świadczenia usług, których zapotrzebowanie zgłosi CPK sp. z o.o. na podstawie zawieranych umów ramowych,
- w związku z powyższym rozpoczęty został proces rozwiązywania umów o pracę z rzeczoznawcami zatrudnionymi w *Centrum WE* oraz zawieszenia wykonywania działalności gospodarczej.

¹⁶¹ W tym: 451,0 tys. zł w 2022 r., 1 823,3 tys. zł w 2023 r. i 756,0 tys. zł.

¹⁶² W tym: 10 942,3 tys. zł wartość umów podstawowych oraz 388,1 tys. zł wartość aneksów.

¹⁶³ Umowa ramowa EUM/3924/2024 o wartości netto 1 000,0 tys. zł, EUM/3925/2024 o wartości netto 1 000,0 tys. zł oraz EUM/3926/2024 o wartości netto 500,0 tys. zł.

¹⁶⁴ Wyjaśnienia przekazane pismem Zastępcy Dyrektora Biura Audytu, Kontroli i Zarządzania Ryzykiem Korporacyjnym nr 48/2025/NAK z dnia 16 maja 2025 r.

¹⁶⁵ Ogłoszenia o wszczęciu postępowania z dnia 7 czerwca 2024 r., data otwarcia ofert 8 lipca 2024 r.

(akta kontroli str. 2114-2159, 2224-2229, 2245-2250, 2261-2264, 2273-2277, 2306-2333, 2431-2436, 2437-2459 – pliki: 001-012)

3.1.3 CPK.Lotnisko sp. z o.o.

W raporcie *Centralny Port Komunikacyjny Sp. z o.o. Założenia ekonomiczno-finansowe i projekt strategii finansowania oraz rekomendacja w zakresie modeli realizacji Obiektu Lotnisko* z dnia 29 września 2022 r., sporządzonym przez zewnętrznego doradcę biznesowego¹⁶⁶, rekomendowano model realizacji *Obiektu Lotnisko – Port Lotniczy Solidarność*, w którym przewidziano utworzenie w formule *Joint Venture* spółki *SPV Lotnisko*, z udziałem inwestorów mniejszościowych posiadających doświadczenie w rozwoju i zarządzaniu dużymi międzynarodowymi lotniskami.

W dniu 16 lutego 2023 r. spółki CPK sp. z o.o. i *Centrum WE* utworzyły spółkę *CPK.Lotnisko sp. z o.o.*¹⁶⁷, z kapitałem zakładowym 200,0 tys. zł dzielącym się na 4 000 udziałów o wartości nominalnej 50,00 zł każdy. Przy czym CPK sp. z o.o. objęła 3 999 udziałów o wartości 199 950,00 zł a *Centrum WE* jeden udział o wartości 50,00 zł. W związku ze zbyciem w dniu 2 października 2023 r.¹⁶⁸ przez *Centrum WE* posiadanego udziału w *CPK.Lotnisko* na rzecz CPK sp. z o.o., Spółka stała się jedynym udziałowcem spółki *CPK.Lotnisko*.

Według wyjaśnień pracowników Biura Zarządu i Nadzoru Właścicielskiego¹⁶⁹, spółka *CPK.Lotnisko* była przeznaczona do realizacji projektu lotniskowego i została zawiązana w celu zapewnienia możliwości dołączenia mniejszościowego inwestora strategicznego do finansowania projektu lotniskowego. *CPK.Lotnisko* docelowo odpowiadać miała za zarządzanie infrastrukturą lotniczą lotniska CPK, w szczególności za wybudowanie i operowanie portem lotniczym.

Do dnia 23 stycznia 2025 r. spółka *CPK.Lotnisko* nie rozpoczęła działalności operacyjnej. Według wyjaśnień Dyrektora Pionu Operacyjnego CPK sp. z o.o.¹⁷⁰ rozpoczęcie działalności operacyjnej spółki *CPK.Lotnisko* będzie uzależnione od podpisania umowy pomiędzy CPK sp. z o.o. a *PPL*, o której mowa w *Liście intencyjnym* zawartym pomiędzy tymi spółkami w dniu 23 grudnia 2024 r., oraz umajątkowania spółki *CPK.Lotnisko* przez CPK sp. z o.o. w drodze wydzielienia zorganizowanej części przedsiębiorstwa.

(akta kontroli str. 2160-2179, 2224-2229, 2285-2287, 2437-2459 – pliki: 014-023)

3.1.4 CPK.Paliwa sp. z o.o.

¹⁶⁶ Raport sporządzony przez Ernst & Young Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością Corporate Finance Sp. k. na podstawie umowy z dnia 10 sierpnia 2021 r.

¹⁶⁷ Akt Notarialny Repetytorium A – 1206/2023 poprzedzony uchwałą Zarządu CPK sp. z o.o. nr 27/2023 z dnia 20 stycznia 2023 r. oraz uchwałą Rady Nadzorczej CPK sp. z o.o. nr 14/2003 z dnia 30 stycznia 2023 r.

¹⁶⁸ Umowa sprzedaży udziałów spółki CPK.Lotnisko sp. z o.o. zawarta pomiędzy CPK sp. z o.o. a Centrum WE sp. z o.o.

¹⁶⁹ Wyjaśnienia przekazane pismem Zastępcy Dyrektora Biura Audytu, Kontroli i Zarządzania Ryskiem Korporacyjnym nr 3/2025/NAK z dnia 23 stycznia 2025 r.

¹⁷⁰ Wyjaśnienia przekazane pismem Zastępcy Dyrektora Biura Audytu, Kontroli i Zarządzania Ryskiem Korporacyjnym nr 36/2025/NAK z dnia 16 kwietnia 2025 r.

W *Raporcie projektowym – Biznes Plan Bazy Paliw Centralnego Portu Komunikacyjnego* z dnia 14 grudnia 2022 r., sporządzonym przez zewnętrznego doradcę biznesowego¹⁷¹, przewidziano utworzenie przez CPK sp. z o.o. i PERN SA spółki *Joint Venture*, odpowiadającej za zarządzanie infrastrukturą paliwową Centralnego Portu Komunikacyjnego obejmującą kolejowy front rozładunkowy paliwa, bazę paliwową i system *Hydrant*¹⁷² – dystrybucja paliwa.

W dniu 4 lipca 2023 r. spółki CPK sp. z o.o. i *Centrum WE* utworzyły spółkę *CPK.Paliwa sp. z o.o.*¹⁷³, z kapitałem zakładowym 500,0 tys. zł dzielącym się na 10 000 udziałów o wartości nominalnej 50,00 zł każdy. Przy czym CPK sp. z o.o. objęła 9 999 udziałów o wartości 499 950,00 zł a *Centrum WE* jeden udział o wartości 50,00 zł. W związku ze zbyciem w dniu 2 października 2023 r.¹⁷⁴ przez *Centrum WE* posiadanego udziału w *CPK.Paliwa* na rzecz CPK sp. z o.o., Spółka stała się jedynym udziałowcem spółki *CPK.Paliwa*.

Według wyjaśnień udzielonych przez pracowników Biura Zarządu i Nadzoru Właścicielskiego CPK¹⁷⁵, spółka *CPK.Paliwa* przeznaczona jest do realizacji zadań związanych z zarządzaniem infrastrukturą paliwową Centralnego Portu Komunikacyjnego. Dodatkowo została przygotowana do zapewnienia możliwości dołączenia do finansowania projektu paliwowego przez partnera zewnętrznego.

W pierwszej fazie funkcjonowania *CPK.Paliwa* przedmiotem jej działalności będzie udział w procesie przygotowania inwestycji, w tym projektowania i budowy infrastruktury paliwowej na lotnisku CPK. W drugiej fazie spółka będzie odpowiadała za zarządzanie infrastrukturą paliwową dla paliwa lotniczego, uwzględniając w szczególności magazynowanie i przesyłanie paliwa w ramach infrastruktury paliwowej lotniska, a także zapewnienie odpowiedniego dostępu do tej infrastruktury dostawcom paliwa lotniczego.

Do dnia 23 stycznia 2025 r. spółka *CPK.Paliwa* nie rozpoczęła działalności operacyjnej. Według wyjaśnień Dyrektora Pionu Operacyjnego CPK sp. z o.o.¹⁷⁶ rozpoczęcie działalności operacyjnej spółki *CPK.Paliwa* nastąpi w terminie ustalonym z docelowo większościowym udziałowcem (PERN SA). Jest ono uwarunkowane, m.in. opracowaniem projektu koncepcyjnego, aktualizacją biznes planu, uzgodnieniem zapisów oraz podpisaniem Umowy inwestycyjnej, w tym związanej z wniesieniem własności nieruchomości, które zostaną

¹⁷¹ Raport sporządzony przez *Arthur D. Little sp. z o.o.* na zlecenie *PERN SA*.

¹⁷² System *Hydrant*, złożony z sieci podziemnych instalacji technologicznych/rurociągowych znajdujących się w centralnej części lotniska i połączony z bazą paliw, będzie następnie przesyłał paliwo do punktów przyłączeniowych (tzw. PIT-ów) umieszczonych na płytach postojowych lotniska.

¹⁷³ Akt Notarialny Repetytorium A – 857/2023 poprzedzony uchwałą nr 282/2022 Zarządu CPK sp. z o.o. z dnia 13 grudnia 2022 r. oraz uchwałą nr 53/2003 Rady Nadzorczej CPK sp. z o.o. z dnia 6 marca 2023 r.

¹⁷⁴ Umowa sprzedaży udziałów spółki *CPK.Paliwa sp. z o.o.* zawarta pomiędzy CPK sp. z o.o. a *Centrum WE sp. z o.o.*

¹⁷⁵ Wyjaśnienia przekazane pismem Zastępcy Dyrektora Biura Audytu, Kontroli i Zarządzania Ryskiem Korporacyjnym nr 3/2025/NAK z dnia 23 stycznia 2025 r.

¹⁷⁶ Wyjaśnienia przekazane pismem Zastępcy Dyrektora Biura Audytu, Kontroli i Zarządzania Ryskiem Korporacyjnym nr 36/2025/NAK z dnia 16 kwietnia 2025 r.

wykorzystane dla posadowienia na tych nieruchomościach wymaganej infrastruktury.

(akta kontroli str. 2180-2184, 2224-2229, 2285-2287, 2437-2459 –
pliki: 024-033)

3.1.5 Torpol SA

Pełnomocnik ds. CPK pismem nr CPK-1.4626.1.2022 z dnia 5 stycznia 2022 r. działając na podstawie art. 4 ust. 1 w związku z art. 16 pkt 2 ustawy o CPK, na wniosek CPK sp. z o.o.¹⁷⁷ powierzył Spółce realizację zadania związanego z przygotowaniem i realizacją *Programu CPK pn. Przeprowadzenie niezbędnych prac przygotowawczych do przeprowadzenia transakcji nabycia spółki wykonawczej o odpowiednim profilu w celu mitygacji ryzyk związanych z realizacją Podprogramu Kolejowego CPK*, w terminie do 30 września 2022 r.

Doradca CPK sp. z o.o., spółka IPOPEMA Financial Advisory sp. z o.o., w *Raporcie dotyczącym podsumowania prac przeprowadzonych w ramach etapu I projektu Stockton – identyfikacja spółki będącej przedmiotem akwizycji*¹⁷⁸ z marca 2022 r., spośród 16 analizowanych spółek, wskazała dwie spółki Torpol SA i ZUE SA, z właścicielami których rekomendowała przeprowadzenie rozmów dotyczących nabycie ich akcji. Przy czym w pierwszej kolejności rekomendowała przeprowadzenie rozmów z największym akcjonariuszem spółki Torpol, Towarzystwem Inwestycyjnym „Silesia” sp. z o.o.¹⁷⁹

Pełnomocnik ds. CPK w dniu 12 sierpnia 2022 r.¹⁸⁰ powierzył CPK sp. z o.o. realizację zadania związanego z przygotowaniem i realizacją *Programu CPK pn. Podjęcie negocjacji w celu wypracowania optymalnego modelu transakcji, ustalenia kluczowych warunków transakcji, których efektem powinno być nabycie co najmniej pakietu kontrolnego spółki Torpol S.A. oraz przeprowadzenie Testu Prywatnego Inwestora*, z terminem realizacji do 30 września 2022 r. Termin ten został następnie przesunięty przez Pełnomocnika ds. CPK do dnia 31 grudnia 2022 r.

Pełnomocnik ds. CPK pismem z dnia 12 stycznia 2023 r.¹⁸¹, na wniosek CPK sp. z o.o.¹⁸² powierzył jej realizację zadania polegającego na nabyciu 8 728 600 akcji nieuprzywilejowanych o wartości nominalnej 0,20 zł za akcję, o łącznej wartości nominalnej 1 745 720,00 zł, w kapitale zakładowym spółki Torpol SA, posiadanych przez Towarzystwo Finansowe „Silesia” sp. z o.o., tj. wszystkich akcji posiadanych przez TFS w kapitale zakładowym Torpol oraz stanowiących łącznie 38,00% wszystkich akcji w kapitale zakładowym Torpol.

W dniu 24 stycznia 2023 r. pomiędzy CPK sp. z o.o. a TFS zawarta została *Warunkowa przedwstępna umowa sprzedaży akcji* wszystkich akcji Torpol posiadanych przez TFS na rzecz CPK sp. z o.o., tj. 8 728 000 akcji, stanowiących

¹⁷⁷ Pismo Prezesa Zarządu CPK sp. z o.o. nr NAP_5919_2021 z dnia 28 grudnia 2021 r.

¹⁷⁸ *Raport* z marca 2022 r. opracowany na podstawie *Umowy na doradztwo transakcyjne* zawartej w dniu 18 lutego 2022 r.

¹⁷⁹ Dalej także: TFS.

¹⁸⁰ Pismo Pełnomocnika ds. CPK nr BCK-I.011.4.2022.

¹⁸¹ Pismo Pełnomocnika ds. CPK nr BCK-I.011.4.2022.GG.

¹⁸² Pismo CPK nr NAP_13393_2022 z 30 grudnia 2022 r.

38,00% akcji *Torpol*. Cena sprzedaży została określona na 21,00 zł za jedną akcję, tj. łącznie 183 300,6 tys. zł.

Nadzwyczajne Zgromadzenie Wspólników CPK sp. z o.o. w dniu 15 lutego 2023 r. w uchwale nr 1, podjętej na wniosek zawarty w Uchwale nr 15/2023 Zarządu z dnia 17 stycznia 2023 r., pozytywnie zaopiniowany przez Radę Nadzorczą uchwałą nr 40/2023 z dnia 6 lutego 2023 r., wyraziło zgodę na nabycie przez CPK sp. z o.o. od TFS 8 728 000 akcji nieuprzywilejowanych, w kapitale zakładowym *Torpol*.

Transakcja nabycie przez CPK sp. z o.o. od TFS pakietu 8 728 000 akcji *Torpol* została przeprowadzona w dniu 5 kwietnia 2023 r., na warunkach określonych w umowie z dnia 24 stycznia 2023 r.

W Podsumowaniu postępów w realizacji Programu CPK 2017-2023¹⁸³, CPK sp. z o.o. stwierdziła, że identyfikuje szereg korzyści związanych z nabyciem akcji w *Torpol* m.in. takich jak:

- zabezpieczenie realizacji Programu CPK poprzez udział *Torpol* w przetargach organizowanych przez CPK sp. o.o., co zwiększa konkurencyjność składanych przez wykonawców ofert,
- możliwość pozyskania dodatkowego źródła wiedzy eksperckiej,
- możliwość interwencyjnej realizacji prac budowlanych w sytuacjach określonych w przepisach dot. Prawa zamówień publicznych – mitygacja ryzyka opóźnień wdrażania Programu CPK.

(akta kontroli str. 2224-2229, 2437-2459 – pliki: 035-061)

3.1.6 Strategie CPK sp. z o.o.

W przyjętym w listopadzie 2023 r. dokumencie: *Strategia Spółki Centralny Port Komunikacyjny na lata 2023-2030 z listopada 2023 r.*¹⁸⁴, nie było odniesienia do Grupy Kapitałowej CPK. Nie przedstawiono w nim struktury GK CPK oraz zadań przewidzianych do realizacji przez poszczególne spółki wchodzące w jej skład.

W *Strategii Rozwoju CPK z perspektywą do 2040 roku* przyjętej przez Zarząd Spółki w kwietniu 2025 r.¹⁸⁵, [...]

[...]

Zdaniem NIK, przyjęta w kwietniu 2025 r. *Strategia 2040* jest dokumentem niepełnym, nie przedstawiającym całościowo strategii rozwoju GK CPK. W dokumencie tym brak jest wskazania w niej obszarów działalności poszczególnych spółek wchodzących w skład GK CPK oraz ich roli i znaczenia dla realizacji głównego działania CPK sp. z o.o. jakim jest budowa Centralnego Portu Komunikacyjnego.

¹⁸³ Podsumowanie postępów w realizacji Programu CPK 2017-2023, CPK sp. z o.o. Warszawa, Styczeń 2024 - www.cpk.pl/pl/o-spolce/dokumenty-i-sprawozdania-spolki.

¹⁸⁴ Przyjęta przez Zarząd CPK sp. z o.o. uchwałą nr 473/2023 z dnia 7 listopada 2023 r. i Rady Nadzorczej nr 300/2023 z dnia 8 listopada 2023 r.

¹⁸⁵ Opracowana przez firmę Arthur D. Little sp. z o.o. - przyjęta przez Zarząd CPK sp. z o.o. uchwałą nr 155/2025 z dnia 15 kwietnia 2025 r. i Rady Nadzorczej 098/2025 z dnia 22 kwietnia 2025 r.

NIK zwraca uwagę na brak opracowania i wdrożenia strategii działania Grupy Kapitałowej CPK. Brak takiej strategii i wyznaczenia spółkom z GK CPK celów działania oraz mierników ich realizacji skutecznie uniemożliwia, w ocenie NIK, dokonanie oceny potencjalnych synergii z utworzenia w 2022 r. GK CPK.

(akta kontroli str. 1957-2046)

3.2 Funkcjonowanie CPK sp. z o.o.

CPK sp. z o.o. utworzona została w 2018 r. w wykonaniu postanowień ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o *Centralnym Porcie Komunikacyjnym*. Zadania Spółki obejmowały udzielanie wsparcia merytorycznego Pełnomocnikowi ds. CPK, w tym:

- przygotowanie projektu programu wieloletniego dotyczącego Lotniska CPK oraz projektów zmian,
- nabywanie nieruchomości pod budowę Lotniska CPK,
- a na dalszych etapach działalności prowadzenie prac planistycznych i przygotowawczych umożliwiających rozpoczęcie budowy Lotniska CPK oraz Inwestycji Towarzyszących.

Ze względu na charakter prowadzonej działalności CPK sp. z o.o., jako spółka celowa powołana do realizacji *Programu CPK* nie osiągała przychodów z tytułu prowadzonej działalności, ponosiła natomiast koszty w związku z przygotowaniem do realizacji nałożonych celów inwestycyjnych. Finansowanie działalności Spółki zapewniono poprzez dokapitalizowanie ze środków Skarbu Państwa¹⁸⁶. Spółka osiągała natomiast pozostałe przychody operacyjne i finansowe związane z gospodarowaniem otrzymanymi i nabytymi aktywami, głównie finansowymi.

W latach 2021–2024 koszty działalności operacyjnej Spółki kształtowały się następująco: 89 909,4 tys. zł w 2021 r.; 152 001,9 tys. zł w 2022 r.; 350 441,2 tys. zł w 2023 r. i 193 4494,6 tys. zł w 2024 r.. Ostatecznie Spółka, po skorygowaniu o pozostałe przychody i koszty operacyjne oraz przychody i koszty finansowe w 2021 r. poniosła stratę (-)169 892,6 tys. zł, w 2022 r. osiągnęła zysk 28 433,4 tys. zł; w 2023 r. i w 2024 r. poniosła odpowiednio stratę (-)192 876,6 tys. zł, (-)61 069,2 tys. zł.

Według operacyjnych raportów finansowych przekazanych NIK przez Biuro Kontrolingu CPK, w strukturze kosztów najwyższy udział miały koszty pracownicze (wynagrodzenia z narzutami oraz inne świadczenia), które w poszczególnych latach 2021-2024 stanowiły odpowiednio: 71,8%, 76,3%, 59,5%, 75,0% kosztów ogółem. W 2023 r. incydentalnie wystąpił wzrost pozostałych kosztów operacyjnych (o 51,3 mln zł) w związku z obowiązkiem zapłaty podatku PCC od dokapitalizowania Spółki.

Kolejne istotne pozycje kosztów operacyjnych w latach 2021–2024, obejmowały m.in.:

- wydatki IT, odpowiednio: 11,1 mln zł, 13,2 mln zł, 17,8 mln zł oraz 15,9 mln zł,

¹⁸⁶ W pierwszym etapie działalności *Umowa Inwestycyjna* (300 mln zł), a później dokapitalizowanie w postaci skarbowych papierów wartościowych (obligacje).

- wydatki na funkcjonowanie biura i administracji, w szczególności wynajem biur, odpowiednio: 7,9 mln zł, 10,1 mln zł, 14,1 mln zł, 15,8 mln zł,
- wydatki marketingowe (komunikacja PR), odpowiednio: 2,3 mln zł, 7,4 mln zł, 13,7 mln zł i 0,5 mln zł w 2024 r.

Według wyjaśnień Głównej Księgowej¹⁸⁷, zgodnie z *Polityką rachunkowości CPK sp. z o.o.* nakłady na budowę środka trwałego, obejmowały między innymi koszty wynagrodzeń własnych pracowników wykonujących prace bezpośrednio związane z projektem. Na podstawie miesięcznych kart pracy, po weryfikacji i akceptacji przez Lidera Projektu, odpowiednie części wynagrodzeń alokowane były do projektu i skutkowały zwiększeniem nakładów na budowę, poprzez przesunięcie tych wielkości z kosztów operacyjnych Spółki do pozycji „Środki trwałe w budowie”. Do aktywowanych wynagrodzeń, co do zasady nie zaliczano kosztów związanych z ogólnym zarządem Spółki (wynagrodzeń Zarządu, Dyrektorów Biur, pracowników komórek wsparcia, np. pracowników administracyjnych, HR, księgowości czy controllingu) z wyjątkiem godzin pracy tych pracowników bezpośrednio ewidencjonowanych w kartach czasu pracy w projekcie. Spółka, opierając się na *Zasadach Zarządzania*, wszczyniała realizację zadań, w wyniku których powstać miały określone środki trwałe. Każdy projekt realizowany w ramach Programu CPK otrzymywał unikatowy numer (Projekt ID), który był obiektem controllingowym w ewidencji księgowej. Umożliwiało to prawidłowe alokowanie nakładów.

W ewidencji księgowej (w księdze głównej) wyodrębniono konto (1102 Środki trwałe w budowie-wynagrodzenia) na którym ewidencjonowane były alokowane (aktywowane) koszty wynagrodzeń, uprzednio zaliczone do kosztów operacyjnych, w części przypisanej poszczególnym projektom. Na koniec 2020 r. alokowane koszty wynagrodzeń wyniosły 3,9 mln zł, a w poszczególnych latach okresu 2021–2024., odpowiednio: 18,6 mln zł; 32,1 mln zł; 47,2 mln zł i 47,8 mln zł. Łączna wartość wynagrodzeń pracowników alokowanych w prowadzonych projektach inwestycyjnych na koniec 2024 r. wyniosła 149,6 mln zł.

(akta kontroli, str. 421-604, 1106-1108 CD Folder MW 5)

W kontrolowanym okresie (2021–2024), w związku z realizacją coraz szerszego zakresu zadań systematycznie wzrastał w Spółce poziom zatrudnienia. Na koniec 2021 r. Spółka zatrudniała 490 osób¹⁸⁸ wobec 254 osób na koniec 2020 r. Średnie wynagrodzenie brutto pracowników w 2021 r. wyniosło 13,2 tys. zł i było niższe o 9% od średniego wynagrodzenia w 2020 r. Na koniec 2022 r. Spółka zatrudniała 635 osób¹⁸⁹. Średnie wynagrodzenie brutto pracowników w 2022 r. wyniosło 13,6 tys. zł (wzrost o 3%). W 2023 r. zatrudnienie w Spółce wzrosło do 755 osób¹⁹⁰ a średnie wynagrodzenie wyniosło 14,6 tys. zł (wzrost o 7,34%). Na koniec 2024 r. zatrudnienie wyniosło 711 osób, a średnie wynagrodzenie 15,0 tys. zł (wzrost o 2,4%).

(akta kontroli, str. 421-604, 1106-1108 CD Folder MW 2 i 5).

¹⁸⁷ Pismo z dnia 17 stycznia 2025 r. Załącznik nr 1 do odpowiedzi na pismo KGP.410.6.2.2024.MW.5.

¹⁸⁸ Średniorocznie 377,2 etatu.

¹⁸⁹ Średniorocznie 567,5 etatu.

¹⁹⁰ Średniorocznie 702,8 etatu.

Kontrolą szczegółową NIK objęła prawidłowość ustalenia i wypłaty wynagrodzeń dla członków organów zarządczych i nadzorczych Spółki.

Wynagrodzenia członków Zarządu Spółki zostały ukształtowane uchwałą nr 1 NWZ z dnia 8 stycznia 2019 r. w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń członków zarządu CPK sp. z o.o. W uchwale NWZ postanowiono, że wysokość wynagrodzenia Prezesa Zarządu może wynieść do 15-krotności podstawy wymiaru w rozumieniu art. 1 ust. 3 pkt 11 ustawy z dnia 9 czerwca 2016 r. *o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami*¹⁹¹ a Członka Zarządu - do 14-krotności podstawy wymiaru.

Kontrola uchwał Rady Nadzorczej¹⁹² w sprawie ustalenia wynagrodzenia dla Zarządu Spółki oraz umów o świadczenie usług zarządczych zawartych z członkami Zarządu wykazała, że wynagrodzenia zarządzających zostały ustalone kwotowo, zachowując postanowienia ustawy z dnia 9 czerwca 2016 r. *o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami* oraz ograniczenia wynikające z ustaw o budżetach¹⁹³, których przepisy zamrażały podstawę ustalenia wynagrodzenia stałego na poziomie roku 2016 (4 403,78 zł). Ustalone kwotowo wynagrodzenia członków Zarządu, przyjmując podstawę obliczenia z 2016 r., odpowiadały od 9,5 do 12-krotności podstawy, wobec wskazanego górnego poziomu w uchwałach NWZ Spółki na 14 i 15-krotność podstawy.

Drugą część wynagrodzenia członków Zarządu stanowiło wynagrodzenie zmienne, które zgodnie z § 3 pkt 6 uchwały NWZ nr 1 z dnia 8 stycznia 2019 r. *w sprawie zasad kształtowania wynagrodzeń członków Zarządu*, nie mogło przekroczyć 50% wynagrodzenia podstawowego w roku obrotowym, dla którego dokonywane jest obliczenie wysokości przysługującej części zmiennej wynagrodzenia.

Cele zarządcze na 2020 r. Rada Nadzorcza ustaliła uchwałami nr 52/1/2020, 53/1/2020, 54/1/2020, 55/1/2020, 56/1/2020. Zarząd Spółki przedstawił

¹⁹¹ Tj. z dnia 8 października 2020 r. (Dz. U. z 2020 r. poz. 1907).

¹⁹² Uchwała RN nr 5/I/2019 z dnia 28 marca 2019 r.; uchwała RN nr 33/I/2019 z dnia 28 sierpnia 2019 r., uchwała RN nr 46/I/2019 z dnia 28 listopada 2019 r., uchwała RN nr 56/I/2019 z dnia 20 grudnia 2019 r., uchwała RN nr 18/I/2020 z dnia 7 kwietnia 2020 r., uchwała RN nr 76/I/2020 z dnia 4 grudnia 2020 r., uchwała RN nr 13/I/2021 z dnia 8 kwietnia 2021 r., uchwała RN nr 64/I/2022 z dnia 8 lipca 2022 r., uchwała RN nr 65/I/2022 z dnia 8 lipca 2022 r., uchwała RN nr 126/I/2023 z dnia 18 maja 2023 r., uchwała RN nr 9/I/2024 z dnia 19 stycznia 2024 r., uchwała RN nr 11/I/2024 z dnia 19 stycznia 2024 r., uchwała RN nr 52/I/2024 z dnia 11 kwietnia 2024 r., uchwała RN nr 95/I/2024 z dnia 1 lipca 2024 r.

¹⁹³ Były to: art. 22 ustawy z dnia 9 listopada 2018 r. *o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2019* (Dz. U. poz. 2435, ze zm.), art. 31 ustawy z dnia 13 lutego 2020 r. *o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2020* (Dz. U. poz. 278), art. 15 ustawy z dnia 19 listopada 2020 r. *o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021* (Dz. U. poz. 2400, ze zm.), art. 11 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. *o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2022* (Dz. U. poz. 2445, ze zm.), art. 11 ustawy z dnia 1 grudnia 2022 r. *o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023* (Dz. U. poz. 2666, ze zm.), art. 1 ustawy z dnia 16 stycznia 2024 r. *o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2024* (Dz. U. poz. 123, ze zm.). Ustawa z dnia 16 stycznia 2024 r. weszła w życie odnośnie powyższego art. 1 dopiero z dniem 1 marca 2024 r. i obowiązywała do 31 grudnia 2024 r. W związku z powyższym w okresie od 1 stycznia do 29 lutego 2024 r. nie obowiązywało ograniczenie podstawy wymiaru wynikające z ustawy o budżecie.

informację, zgodnie z którą wspólne cele ustalone do realizacji przez cały Zarząd, stanowiące 60% celów poszczególnych członków Zarządu nie zostały zrealizowane. W związku z tym Rada Nadzorcza podjęła uchwałę nr 61/2021 z dnia 29 lipca 2021 r. w sprawie wykonania przez członków zarządu celów zarządczych (KPI) i określenia należnej kwoty wypłaty części zmiennej wynagrodzenia za rok 2020, w której postanowiono, że część zmienna wynagrodzenia za rok 2020 nie przysługuje.

W 2022 r. Rada Nadzorcza dokonała oceny realizacji celów dla poszczególnych członków Zarządu ustalonych na rok 2021 r., oszacowała wskaźnik realizacji celów oraz ustaliła kwotowo wielkość należnego wynagrodzenia zmiennego, odrębnie dla każdego z członków Zarządu.

Podobnie jak w roku poprzednim Rada Nadzorcza w 2023 r. dokonała oceny realizacji celów zarządczych ustalonych na 2022 r. dla poszczególnych członków Zarządu, oszacowała wskaźnik poziomu realizacji oraz ustaliła kwotowo wielkość należnego wynagrodzenia zmiennego.

NIK nie wniosła uwag do prawidłowości ustalenia i wypłaty wynagrodzenia zmiennego za 2021 r. i za 2022 r.

W związku z nieudzieleniem absolutorium Zarządowi Spółki za 2023 r. nie ustalano oraz nie wypłacono wynagrodzenia zmiennego za 2023 r.

Koszty wynagrodzeń Zarządu w kolejnych latach kontrolowanego okresu, wyniosły:

- w 2021 r. - 2 912,0 tys. zł, w tym: 1 930,0 tys. zł wynagrodzenie stałe, 815,5 tys. zł odszkodowanie w związku z zakazem konkurencji po ustaniu zatrudnienia, 132,0 tys. zł odprawa, 34,6 tys. zł inne świadczenia (PPK, opieka medyczna);
- w 2022 r. - 2 486,7 tys. zł, w tym: 1 719,0 tys. zł wynagrodzenie stałe, 730,7 tys. zł wynagrodzenie zmienne, 37,1 tys. zł inne świadczenia;
- w 2023 r. - 2 784,7 tys. zł, w tym: 1 901,4 tys. zł wynagrodzenie stałe 745,9 tys. zł wynagrodzenie zmienne, 96,0 tys. zł odszkodowanie w związku z zakazem konkurencji po ustaniu zatrudnienia, 41,4 tys. zł inne świadczenia;
- w 2024 r. - 3 001,5 tys. zł w tym: 1 867,7 tys. zł wynagrodzenia stałe, 801,4 tys. zł, odszkodowanie w związku z zakazem konkurencji po ustaniu zatrudnienia, 303,0 tys. zł odprawy, 94,8 tys. zł świadczenia niepieniężne (użyczenie mieszkania), 29,5 tys. zł inne świadczenia.

W 2024 r. dwóch członków Zarządu otrzymało świadczenia niepieniężne wycenione na 94,8 tys. zł w związku z udostępnieniem najętych lokali na cele mieszkaniowe. Świadczenie realizowano poprzez wynajęcie przez CPK sp. z o.o. dwóch lokali mieszkalnych w Warszawie, [...], generujących dla Spółki miesięczne koszty (łącznie z opłatami), odpowiednio: 8,1 tys. zł i 7,8 tys. zł. Lokale zostały wynajęte przez Spółkę na rynku, a następnie udostępnione członkom Zarządu na podstawie umów użyczenia.

NIK zauważyła, iż wynikające z umowy najmu kwoty czynszu oraz opłat eksploatacyjnych (w tym zaliczek na opłaty eksploatacyjne i media) nie

wyznaczają limitu kosztów ponoszonych przez Spółkę, o którym mowa w § 4 pkt 5 umowy o świadczenie usług w zakresie zarządzania.

[...]

Zdaniem NIK, Rada Nadzorcza zapewniając zarządzającemu warunki do świadczenia usług w siedzibie Spółki, poprzez przyznanie świadczenia niepieniężnego w postaci użyczenia lokali mieszkalnych, powinna po dokonaniu oceny racjonalności i gospodarności takich wydatków, ustalić kwotowo limit tego rodzaju świadczeń, o którym to mowa w § 4 pkt 5 umowy o świadczenie usług w zakresie zarządzania.

(akta kontroli str. 1106-108 CD Folder MW 4)

NIK ustaliła, że w kontrolowanym okresie (2021–2024) Spółka z różnym natężeniem ponosiła wydatki marketingowe, informacyjne i inne o charakterze promocyjno-reklamowym. Najwyższy ich poziom osiągnięto w 2023 r. (13,7 mln zł) odnotowując blisko 100% wzrost wobec roku poprzedniego, a następnie w 2024 r. spadek o 95% do poziomu 500 tys. zł.

Według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Biura Prasowego i Komunikacji Korporacyjnej¹⁹⁴, okres po 2020 r., mimo opracowanego w styczniu 2021 r. dokumentu pn. *Strategia Marketingu i komunikacji*, w którym za cel główny wskazano *zwiększenie społecznej świadomości poprzez zrozumienie projektu CPK* z hasłowymi celami dla programu kolejowego, lotniskowego, komunikacji Spółki oraz budowania eksperckości pracowników, charakteryzował się tzw. ręcznym sterowaniem polityką informacyjną i dużym zaangażowaniem polityków w *Program CPK*, w tym ich obecność na kluczowych wydarzeniach medialnych.

W 2021 r. Spółka podejmowała inicjatywy komunikacyjne, m.in. uruchomiła ogólnopolskie badania opinii publicznej, w oparciu o które powstała kolejna *Strategia komunikacji na lata 2022–2023*, przyjęta do realizacji przez Zarząd w dniu 17 marca 2022 r. W *Strategii* tej opracowano harmonogramy działań z określeniem ich rodzajów, a dalej z podziałem na poddziałania, w których określono cele, grupy docelowe odbiorców lub podmiotów, do których działania będą kierowane. Dla każdego poddziałania zaplanowano wielkość wydatków, których suma na 2022 r. wyniosła 8 770 tys. zł oraz na 2023 r. 8 610,0 tys. zł. Suma poniesionych wydatków w 2022 r. wyniosła ogółem 7 400,0 tys. zł, natomiast w 2023 r. 13 700,0 tys. zł¹⁹⁵.

W sierpniu 2023 r. Spółka podjęła działania w celu opracowania *Strategii działań* na następne lata (2024–2028). Dokument został opracowany w październiku 2023 r., jednak z uwagi na zmiany kadrowe oraz niepewność co do decyzji kierunkowej w zakresie dalszej realizacji *Programu CPK*, *Strategii* tej nie zatwierdzono. Prognozowane wydatki zawarte w harmonogramie na 2024 r. określono na 12 950,0 tys. zł. W 2024 r. w związku ze zmianami zakresu realizowanej inwestycji oraz zmianami organizacyjnymi wydatkowano tylko 500,0 tys. zł, a Spółka po dokonaniu oceny przygotowanego projektu *Strategii*

¹⁹⁴ Pismo z dnia 9 kwietnia 2025 r.

²⁰² Dane wynikające z Raportów finansowych z wykonania planu finansowego CPK sp. z o.o. sporządzanych przez Biuro Kontrolingu w styczniu roku następnego.

na lata 2024–2028 uruchomiła przetarg i wyłoniła wykonawcę *Strategii Komunikacji i Strategii Komunikacji Kryzysowej na lata 2025–2028* z terminem zakończenia prac na 30 czerwca 2025 r.

(akta kontroli, str. 1106-1108 CD Folder MW19)

W 2024 r. Spółka przeprowadziła dwa audyty wewnętrzne. Pierwszy audyt został przeprowadzony przez zespół zadaniowy składający się z pracowników Spółki¹⁹⁶, drugi przez Biuro Audytu, Kontroli i Zarządzania Ryzykiem Korporacyjnym¹⁹⁷.

Wyniki audytów były spójne i wskazywały na duży wzrost wydatków na kampanie marketingowe w 2023 r., których łączny koszt wyniósł około 6 000,0 tys. zł wobec 2 200,0 tys. zł w 2022 r. Według audytorów kampanie realizowane przed wyborami parlamentarnymi generowały około 66% wszystkich wydatków na kampanie reklamowe, a w wydarzeniach organizowanych przez lub z udziałem Spółki widoczna była strefa polityczna, np. część pikników organizowana była na terenach odległych od lokalizowanej inwestycji Lotniska CPK (piknik w Krokowej koło Gdyni, w Bolszewie koło Gdyni, w Elblągu); promocja z udziałem Pełnomocnika Rządu ds. CPK w ramach Forum Morskiego w Gdyni; briefing w porcie Gdynia (11 października 2023 r.) z udziałem Pełnomocnika, podczas którego prezentowany był raport EY w zakresie cargo¹⁹⁸; konferencja podsumowująca realizację procesu inwestycyjnego CPK w przeddzień wyborów parlamentarnych, na której wystąpili tylko Pełnomocnik ds. CPK i Prezydent RP, a brak było wystąpień przedstawiciela Spółki. W przypadku innych organizowanych wydarzeń koszty pokrywała Spółka, a jedyną osobą aktywnie uczestniczącą w wydarzeniu był Pełnomocnik ds. CPK (np. Impakt - koszt 35,0 tys. zł; Kongres 590 - koszt 60,0 tys. zł).

Audytorzy¹⁹⁹ wskazali na trzy umowy z Telewizją Polską S.A., dziewięć zleceń dla spółki Polsat Media sp. z o.o. oraz jedną umowę o świadczenie usług reklamowych o łącznej wartości 3 276,4 tys. zł, zrealizowanych w okresie od 15 sierpnia do 15 października 2023 r., w sytuacji gdy *Strategia Komunikacji dla Centralnego Portu Komunikacyjnego na lata 2022–2023* nie przewidywała w tym okresie, tj. w okresie *de facto* kampanii wyborczej do Parlamentu RP, działań w formie reklam zewnętrznych (OOH)²⁰⁰, ani emisji filmów reklamowych.

Ponadto audyt wykazał, że w zakresie dwóch umów ramowych zawartych z 6 podmiotami w latach 2022–2023 na organizację eventów i serii konferencji Spółki, brak było dokumentacji dotyczącej realizacji umowy, takich jak zlecenia zadań czy kosztorysy i raporty końcowe. Według ustaleń audytorów ww. braki dokumentacji wynikały z niedostatecznego nadzoru ówczesnego kierownictwa Biura Prasowego i Komunikacji Korporacyjnej.

(akta kontroli, str. 1106-1108 CD Folder MW 19 i 20)

¹⁹⁶ *Ibidem*.

¹⁹⁷ Audyt planowany nr 15/2024 *Ocena zasadności i celowości wydatków marketingowych i prawnych o znacznej wartości*.

¹⁹⁸ Raport EY *Prognoza w zakresie wpływu Programu CPK na ruch cargo na poziomie działów SZTAR4 Polsce oraz analiza prawna zmian w zakresie przepisów celno-podatkowych* z września 2023 r.

¹⁹⁹ Przegląd wewnętrzny. Ocena obszaru PR i marketingu Spółki za lata 2022-2023 przeprowadzony przez pracowników Biura Prasowego i Biura Relacji i Rozwoju Otoczenia z dnia 22 marca 2024 r.

²⁰⁰ Z ang. *Out Of Home*.

NIK dokonała przeglądu ksiąg rachunkowych w zakresie wydatków marketingowych w latach 2021–2024, wybierając do kontroli w sposób celowy próbę 21 wydatków na łączną sumę 4 578,1 tys. zł, w tym 12 pozycji na łączną sumę 3 679,1 tys. zł poniesionych w 2023 r. (około 27%), w którym odnotowano wysoką dynamikę wzrostu wydatków, również ponad wielkości przyjęte w obowiązującej w 2023 r. Strategii.

Kontrolowane wydatki dotyczyły: publikacji prasowych w kraju i za granicą, których celem było budowanie *świadomości projektu CPK*, emisji reklam i filmów, wynajmu powierzchni reklamowych w tym w mediach społecznościowych oraz organizacji konferencji i briefingu prasowych.

Kontrolowane wydatki związane były z celami ustalonymi w *Strategii Marketingu i Komunikacji 2022–2023*, a wydatkowanie środków poprzedzone było konkurencyjnym wyborem wykonawców.

NIK zwróciła uwagę na zintensyfikowanie wydatków w drugiej połowie 2023 r. Wydatki poniesione w tym okresie dotyczyły głównie konferencji i briefingu, emisji reklam oraz wynajmu powierzchni reklamowej i materiałów reklamowych. Analiza zapisów księgowych, według dat ich ujęcia w księgach, wskazuje że w miesiącach lipiec, sierpień, wrzesień i październik wydatki lub zaciągnięte zobowiązania wyniosły około 8 426,0 tys. zł.

Najwyższe wydatki uprzednio wskazanego okresu dotyczyły: ekspozycji reklamy na bilbordach (1 450,5 tys. zł), organizacji konferencji podsumowującej działania CPK sp. z o.o. (500,0 tys. zł), różnych emisji reklam w TVP (871,9 tys. zł) i w Telewizji Polsat (780,0 tys. zł).

Z zeznań byłego Prezesa CPK sp. z o.o.²⁰¹ wynika, że w 2023 r. *Program CPK* osiągnął taki poziom zaawansowania, który zdaniem zeznającego uzasadniał zwiększenie działań informacyjnych i marketingowych, również w związku agresywną i gorącą debatą publiczną negującą sens realizacji Lotniska CPK.

Szczegółowej kontroli podane zostały koszty organizacji konferencji podsumowującej działania CPK sp. z o.o., która odbyła się w dniu 29 września 2023 r.

Z uwagi na uregulowania *Regulaminu Zakupów CPK*, według postanowień którego (§ 10 Zgody organów korporacyjnych) wydatki do wysokości 500,0 tys. zł nie wymagały zgód korporacyjnych, Zarząd nie podejmował stosownych uchwał co do organizacji tej konferencji. Decyzje w tym zakresie podejmowała ówczesna Dyrektor Biura Komunikacji i Marketingu.

W dniu 25 czerwca 2023 r. Spółka oszacowała wartość zamówienia przy założeniu, że konferencja odbędzie się na terenie budowy Lotniska CPK (w szczerym polu). Podstawą szacowania była analiza oferty z postępowania zakupowego dotyczącego podobnego zamówienia, tj. organizacji Kongresu Railway Direction Days 2023. Wartość zamówienia na organizację konferencji prasowej oszacowano na 399,6 tys. zł (netto), podając w kosztorysie wartości w rozbiciu na poszczególne usługi. Następnie ww. szacunkową wartość

²⁰¹ Protokół przesłuchania świadka Mikołaja Wilda z dnia 5 maja 2025 r.

zamówienia powiększono o 100,0 tys. zł jako rezerwę na nieprzewidziane wydatki. Zakładano, że konferencja będzie miała bardzo oficjalny charakter, liczbę gości oszacowano na 300 osób, przyjęto czas trwania konferencji – 2 godziny. Agenda konferencji obejmowała przemówienia, relacje z różnych miejsc budowy, symboliczne rozpoczęcie prac budowlanych oraz prezentację makiety portu lotniczego CPK.

Spółka zmieniła jednak decyzję co do miejsca organizacji konferencji, wskazując, że będzie to Studio ATM w Warszawie. Według wyjaśnień obecnej Dyrektora Biura Prasowego i Komunikacji Korporacyjnej, Spółka nie posiada informacji i/lub dokumentów dotyczących decyzji o zmianie lokalizacji konferencji prasowej. Zmiana, w ocenie obecnej Dyrektora Biura Prasowego i Komunikacji Korporacyjnej²⁰², nie wpłynęła na oszacowaną wartość przedmiotu zamówienia, bo kwota pozostała taka sama (500,0 tys. zł). Z przedłożonych NIK w trakcie kontroli, roboczych wersji Opisu przedmiotu zamówienia (...) wynika, że w dniach 10–11 lipca 2023 r, pracownicy Spółki dokonali modyfikacji *Opisu przedmiotu zamówienia*, dostosowując dokument do zmiany lokalizacji konferencji. Nie przedłożono NIK ostatecznej wersji *Opisu przedmiotu zamówienia*, stanowiącego podstawę prowadzenia dalszych prac w zakresie postępowania zakupowego po dokonanych zmianach.

Według wyjaśnień Kierownika Zespołu Biura Zakupów²⁰³, szacowanie kosztów konferencji opierało się na analizie ofert, które wpłynęły w zamówieniu o podobnym zakresie a koszty jednostkowe zostały dopasowane do czasu trwania, skali i wymagań planowanej konferencji, w tym do zaprojektowanych wizualizacji sceny i miejsca konferencji. Szacowany budżet stanowił zatem kosztorysową wycenę poszczególnych elementów odpowiadających skali organizacji wydarzenia. Zmiana miejsca, zdaniem składającego wyjaśnienia, nie miała istotnego wpływu na wycenę kosztów planowanej konferencji. Dodatkowe koszty związane z organizacją konferencji w plenerze zostały przeznaczone m.in. na wynajem odpowiedniej sali. Mimo modyfikacji koncepcji, po aktualizacji oszacowania, wartość zamówienia nie uległa zmianie, zatem nie procedowano nowego wniosku zakupowego.

Postępowanie na wybór wykonawcy zostało przeprowadzone w oparciu o obowiązujący w Spółce *Regulamin Zakupów CPK* w trybie postępowania zakupowego zamkniętego (Zapytanie Ofertowe), przyjmując model kosztorysowego rozliczenia z wykonawcą. Podstawę ustalenia wysokości wynagrodzenia stanowiło zestawienie planowanych prac/usług i przewidywanych kosztów materiałów ze wskazaniem określonych cen jednostkowych. Wykonawcy byli zobowiązani załączyć do oferty kosztorys, w oparciu o który zamawiający dokonywał wyboru oferty.

Spółka zdecydowała o zabezpieczeniu w ramach budżetu zadania dodatkowej kwoty 100,0 tys. zł na poczet ewentualnych nieprzewidzianych wydatków niezbędnych do prawidłowego wykonania przedmiotu zamówienia,

²⁰² Pismo z dnia 25 kwietnia 2025 r.

²⁰³ Wyjaśnienia przekazane w emailu z dnia 9 maja 2025 r.

tw. Zamówień Dodatkowych, co uzasadniano wcześniejszymi doświadczeniami.

W efekcie prowadzonego postępowania, po negocjacjach z wykonawcą wybrano Agencję MAMY TO sp. z o.o., która ostatecznie zaoferowała organizację i przeprowadzenie konferencji za kwotę 408 990,0 zł (netto).

W dniu 20 września 2023 r. Spółka zawarła umowę z MAMY TO sp. z o.o., w której ustalono wynagrodzenie z tytułu realizacji konferencji prasowej w kwocie 408 990,40 zł netto, (Wynagrodzenie za Konferencję) oraz wskazano maksymalne wynagrodzenie z tytułu realizacji Zamówień Dodatkowych w kwocie nieprzekraczającej 91 009,60 zł (netto), jeżeli takie wystąpią. Kwota, którą przewidziano na zamówienia dodatkowe była maksymalną kwotą do wykorzystania, rozliczaną w oparciu o przedstawianą przez wykonawcę każdorazowo do konkretnego zlecenia, kalkulację kosztów. Rozliczenie zamówień dodatkowych miało odbywać się w oparciu o przedłożone przez wykonawcę i zaakceptowane przez Spółkę kosztorysy/wyceny, a nie w oparciu o wynagrodzenie ryczałtowe. Informacja o możliwości zlecenia tego rodzaju usług dodatkowych została zawarta w zaproszeniu do składania ofert.

Z przekazanych NIK dokumentów o charakterze roboczym wynika, że w dniach od 20 do 26 września 2023 r., tj. na trzy dni przed datą konferencji prasowej prowadzono wymianę korespondencji (pocztą elektroniczną), w której przedstawiciele Spółki uzgadniali z Agencją MAMY TO sp. z o.o. różne zmiany w zakresie poszczególnych pozycji kosztorysu wynegocjowanej oferty. Zmiany te doprowadziły do wzrostu wartości zamówienia – ostatecznie do kwoty maksymalnego wynagrodzenia 500,0 tys. zł. Zmiany obejmowały ceny ustalonych wcześniej zadań (zmniejszenia i zwiększenia), modyfikację zadań lub wprowadzenie nowych zadań. Między innymi, w obszarach: „wynajem Sali w ATM” kwotę z oferty 38,3 tys. zł zwiększono do 51,2 tys. zł; „Obsługa-koordynator wydarzenia” wersję oferty „osiem osób z wynagrodzeniem jednostkowym 1 000,0 zł” zmieniono na „jedna osoba z wynagrodzeniem 8 000,0 zł; wprowadzono działanie pod nazwą „reżyser” z wynagrodzeniem 10 000,0 zł, a ostatnią pozycję: wynagrodzenie wykonawcy” zmodyfikowano w ten sposób aby kwota ogółem nie przekroczyła 500,0 tys. zł (netto).

W powyżej opisanym procesie organizacji konferencji NIK stwierdziła nieprawidłowości, co opisano w pkt. *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli, str. 1106-1008 Folder MW 1 i 19

NIK objęła kontrolą wydatki związane z umowami na usługi prawne. W latach 2021–2024 łączna wartość wydatków z umów zawartych przez Spółkę²⁰⁴ z inicjatywy komórek organizacyjnych (w tym biur kolejowych, lotniskowych, Biura Zakupów, Biura Prawnego) wyniosła 6 605,0 zł (tj. odpowiednio 1 631,9 tys. zł w 2021 r., 1 203,5 tys. zł w 2022 r., 2 763,3 tys. zł w 2023 r., 1 006,1 tys. zł w 2024 r.) O konieczności zawarcia większości z tych umów decydowała samodzielnie komórka merytoryczna będąca inicjatorem danego

²⁰⁴ Również umowy B2B z osobami fizycznymi prowadzącymi jednoosobowe działalności gospodarcze zawierane w formule zbliżonej do stałej współpracy (jako ekwiwalent zatrudnienia danego eksperta na umowę o pracę).

procesu zakupowego. Biuro Prawne wnioskowało o zawarcie 31 umów o łącznej wartości 2 350,2 tys. zł, przy czym faktyczne ich wykonanie w poszczególnych latach wyniosło odpowiednio: 530,1 tys. zł w 2021 r., 547,9 tys. zł w 2022 r., 792,1 tys. zł w 2023 r., 406,1 tys. zł w 2024 r.

Badaniem objęto umowy ramowe UMR/0585/2021 oraz UMR/0182/2022, które dotyczyły świadczenia usług doradztwa prawnego w przedmiocie umów dotyczących przygotowania i realizacji lotniska oraz innych powiązanych inwestycji z Centralnym Portem Komunikacyjnym, w tym zwłaszcza w zakresie umów z projektantami lotniska. Umowa nr UMR/0585/2021 została zawarta w dniu 26 października 2021 r. z jednym wykonawcą²⁰⁵, wartość maksymalna netto kontraktu wyniosła 980,0 tys. zł. Uzasadnieniem zawarcia tej umowy była konieczność zapewnienia należytego zabezpieczenia interesów Spółki za pomocą zewnętrznej kancelarii prawnej specjalizującej się w obsłudze procesów inwestycyjnych, która miała na celu udostępnienie Zamawiającemu zespołu prawników o relewantnych doświadczeniach zawodowych. Płatności za realizację umów wykonawczych w ramach tej umowy w latach 2022–2024 wyniosły odpowiednio: 162,4 tys. zł, 235,1 tys. zł oraz 132,7 tys. zł.

Umowa ramowa nr UMR/0182/2022 została zawarta w dniu 12 kwietnia 2022 r. z pięcioma podmiotami²⁰⁶ na maksymalną wartość 980,0 tys. zł. Uzasadnieniem zawarcia tej umowy była konieczność zapewnienia należytego zabezpieczenia interesów Spółki w związku z prowadzeniem bieżącej działalności przez Spółkę, m.in. poprzez sporządzanie opinii i porad prawnych, projektowanie lub opiniowanie umów, udzielanie wyjaśnień i interpretację przepisów prawa, opiniowanie lub opracowanie projektów aktów wewnętrznych. Płatności za realizację umów wykonawczych w ramach tej umowy w latach 2022–2024 wyniosły odpowiednio: 53,2 tys. zł, 245,8 tys. zł oraz 94,6 tys. zł.

Według wyjaśnień Dyrektora Biura Prawnego CPK sp. z o.o.²⁰⁷, koncepcja zawierania umów z kancelariami prawnymi opiera się na tym, aby Spółka posiadała potencjalną możliwość skorzystania z zewnętrznego wsparcia prawnego wtedy, gdy jest to niezbędne - z uwagi na pojawienie się zbyt dużej liczby zadań lub spraw wymagających obsługi prawnej świadczonej przez Biuro Prawne lub z uwagi na konieczność uzyskania wsparcia w postaci wiedzy specjalistycznej lub prawniczego *know-how* wypracowanego przez rynek prawniczy przy innych dużych projektach inwestycyjnych. Wieloaspektowość działalności Spółki sprawia, że pomimo posiadania przez Biuro Prawne wykwalifikowanych radców prawnych zlecenie wykonania określonych zadań kancelariom zewnętrznym staje się efektywniejsze. Tym samym, zdaniem Dyrektora Biura Prawnego korzystanie przez Spółkę z usług kancelarii zewnętrznych umożliwia operatywne zarządzanie obsługą prawną Spółki w sposób umożliwiający alokowanie etatowych radców prawnych w procesy

²⁰⁵ DLA Piper Giziński Kycia sp.j.

²⁰⁶ Umowę zawarto z następującymi wykonawcami: CMS Cameron McKenna Nabarro Olswang Pośniak i Bejm sp.k.; „Kubas Koś Gałkowski – Adwokaci sp.p.” sp.j.; Rymarz, Zdort, Gasiński, Her, Iwaniszyn, Uziębło i Wspólnicy Sp.k.; SMM LEGAL Maciak Mataczyński Czech Spółka Komandytowa; SWW Pragmatic Solutions Spaczyński, Szczepaniak, Okoń spółka komandytowa.

²⁰⁷ Pismo z dnia 16 maja 2025 r.

złożone i długofalowe, przy równoczesnym angażowaniu zewnętrznych doradców w punktowe zadania lub zadania szczególnie pilne, które nie wymagają ich stałej obecności w realizowanych przez Spółkę projektach czy też w zadaniach szczególnie skomplikowane - wymagające szczególnej wiedzy, umiejętności lub kwalifikacji – np. opinie profesorskie lub doradztwo świadczone przez przedstawicieli innych zawodów prawniczych niż radcowie prawni, w tym przez rzeczników patentowych. Radcowie prawni zatrudnieni w Biurze Prawnym są angażowani w bieżące zadania związane z obsługą prawną Spółki, które polegają w szczególności na opracowywaniu projektów umów dla postępowań zamówieniowych Spółki, a następnie na doradztwie w toku realizacji tych umów. Jednocześnie są oni obciążani innymi obowiązkami wynikającymi z równolegle prowadzonych procesów, które choć istotne z perspektywy działalności Spółki mogą być mniej widoczne z zewnątrz.

W 2024 r. na zlecenie Prezesa Zarządu Spółki został przeprowadzony audyt struktury obsługi prawnej Spółki. Pierwotna umowa na wykonanie audytu struktury wewnętrznej i zewnętrznej Biura Prawnego została zawarta w dniu 20 maja 2024 r. Następnie w wyniku aneksu nr 1 z dnia 30 czerwca 2024 r. dokonany został podział raportu na trzy części, a jego przygotowanie zostało rozdzielone na trzech wykonawców. W dniu 26 listopada 2024 r. przedstawiono tzw. opracowanie konsolidujące wnioski płynące z trzech raportów cząstkowych. Znalazły się w nim ostateczne wnioski i kompleksowe rekomendacje z audytu, które przekazano Prezesowi Zarządu. Zaakceptował on wyniki audytu oraz rekomendacje przedstawione w opracowaniu konsolidującym, a następnie odbyło się spotkanie ze wszystkimi pracownikami Biura Prawnego, podczas którego autor opracowania w obecności Prezesa Zarządu omówił wyniki audytu oraz sformułował rekomendacje.

W ramach realizacji rekomendacji audytowych Biuro Prawne przystąpiło do przygotowania nowych postępowań na zewnętrzną obsługę prawną w celu wdrożenia tzw. panelu kancelarii, którego koncepcja została zaproponowana. W tym celu Spółka zawarła dodatkową umowę doradczą na wsparcie Biura Prawnego w wypracowaniu dokumentacji przetargowej. Ogłoszenie pierwszego postępowania planowane było na maj 2025 r., najpóźniej w pierwszej połowie czerwca, a kolejne postępowania miały być ogłaszane systematycznie po przygotowaniu kompletnej dokumentacji przetargowej (na przełomie II i III kwartału).

Według wyjaśnień Dyrektora Biura Prawnego CPK sp. z o.o.²⁰⁸, zgodnie ze wskazaniem zawartymi w opracowaniu konsolidującym, Biuro Prawne przystąpiło do prac związanych z weryfikacją zakresu obowiązków pracowników Biura Prawnego i przekazania części obowiązków w zakresie dotyczącym nieruchomości do kompetencji Biura Zarządzania Nieruchomościami oraz Biura Nabywania Nieruchomości, w celu niedublowania prac i zakresów działania na styku działania Biura Prawnego oraz obu ww. biur nieruchomościowych. W opisanej powyżej weryfikacji zadań Spółka współpracowała także z jednym z audytorów, z którym została zawarta dodatkowa umowa na wsparcie

²⁰⁸ Pismo z dnia 16 maja 2025 r.

w wypracowaniu docelowej koncepcji podziału zadań i kompetencji oraz rewizji regulacji wewnętrznych w celu rozgraniczenia zakresu obowiązków Biura Prawnego i innych biur oraz usprawnienia wzajemnej współpracy. Końcowym efektem prac ma być m.in. przedstawienie Zarządowi katalogu zmian w obowiązujących regulacjach wewnętrznych (m.in. w Regulaminie Organizacyjnym Spółki) w celu doprowadzenia do zmian/dostosowania zakresów obowiązków poszczególnych biur zatrudniających radców prawnych. Ponieważ powyższe zmiany wymagają licznych zgód korporacyjnych, w tym również zgody Rady Nadzorczej Spółki (w zakresie zmian Regulaminu Organizacyjnego), zakończenie ww. prac planowane jest do końca czerwca 2025 r.

Równolegle prowadzone były prace zmierzające do wdrożenia nowej wewnętrznej struktury organizacyjnej w Biurze Prawnym w celu realizacji rekomendacji audytowych dotyczących m.in. formalnego podziału Biura na zespoły zadaniowe. Zadanie to połączone było z wdrożeniem rekomendacji audytowej dotyczącej przeprowadzenia analizy pod kątem *ostrożnego zwiększania zatrudnienia* w Biurze Prawnym, w tym także angażowania prawników młodszych stażem i aplikantów oraz dodatkowego asystenta, co również znalazło się w rekomendacjach zawartych w opracowaniu konsolidacyjnym.

W ramach modyfikacji *Regulaminu Zakupów CPK* ze stycznia 2025 r. doprecyzowano rolę Biura Prawnego w niektórych procesach zakupowych, a także podkreślono rolę Biura Prawnego w weryfikacji wniosków zakupowych dotyczących zamawiania usług prawnych (obowiązkowa konsultacja z Biurem Prawnym), co także wynikało z rekomendacji audytowych. Podobnie, w ramach rekrutacji na stanowisko radcy prawnego, Biuro Prawne ma być konsultowane przez Biuro HR. W zakresie samego Biura Prawnego, zgodnie z rekomendacjami audytu, jeden z radców prawnych dotychczas współpracujący ze Spółką na podstawie umowy B2B, został zatrudniony na umowę o pracę (w wymiarze pełnego etatu) na warunkach uzgodnionych z audytorem.

(akta kontroli, str. 2575-2583 – CD folder: *Umowy/opinie prawne, Pismo 1AP1, Pismo 1AP3, Raporty Opinie PGRP*)

CPK sp. z o.o. jest ujęta w wykazie osób prawnych, których zastępstwo wykonuje Prokuratoria Generalna, zgodnie z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 maja 2017 r. w sprawie osób prawnych zastępowanych przez Prokuratorię Generalną Rzeczypospolitej Polskiej oraz opłat ponoszonych za usługi prawne świadczone przez Prokuratorię Generalną Rzeczypospolitej Polskiej, a także opłat za przeprowadzenie postępowania przed Sędem Polubownym przy Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej²⁰⁹, wydanym na podstawie art. 12 ust. 3 oraz art. 27 ustawy z dnia 15 grudnia 2016 r. o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej²¹⁰.

²⁰⁹ Dz. U. z 2024 r. poz. 1580. Dalej: *Rozporządzenie w sprawie osób prawnych i opłat*.

²¹⁰ Dz. U. z 2024 r. poz. 1192. Dalej: *ustawa o PGRP*.

W związku z tym Spółka podlega regulacjom właściwym dla osób zastępowanych w rozumieniu ustawy o PGRP²¹¹. Oznacza to, że Prokuratoria Generalna wykonuje obowiązkowe zastępstwo Spółki przed sądami powszechnymi i polubownymi w sprawach, w których wartość przedmiotu sporu przekracza 5 000,0 tys. zł (art. 12 ust. 4 ustawy o PGRP), wydaje na zlecenie Spółki opinie prawne (art. 19 ustawy o PGRP), ponadto może również uczestniczyć w polubownym rozwiązywaniu sporów przez Spółkę (art. 4 ust. 1 pkt 12 ustawy o PGRP). W niektórych przypadkach Spółka zobowiązana jest uzyskać opinię prawną w przedmiocie określonych umów o doradztwo prawne (art. 18 oraz art. 20 ustawy o PGRP). Współpraca z Prokuratorią Generalną polega również na udzielaniu przez Sąd Polubowny przy Prokuratorii Generalnej wsparcia w rozwiązywaniu sporów w ramach postępowania mediacyjnego.

Według wyjaśnień Dyrektora Biura Prawnego CPK sp. z o.o.²¹², Prokuratoria Generalna reprezentowała Spółkę w jednym sporze sądowym przed Sądem Okręgowym i postępowaniu mediacyjnym, który to spór zakończył się zawarciem ugody. Ponadto siedem sporów zostało rozwiązanych w postępowaniu mediacyjnym przed Sądem Polubownym przy Prokuratorii Generalnej.

Zasady współdziałania Spółki z Prokuratorią Generalną reguluje ustawa o PGRP, *Rozporządzenie w sprawie osób prawnych i opłat*, a także rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 maja 2017 r. w sprawie zakresu i trybu współdziałania Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej i Prezesa Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej z innymi podmiotami przy wykonywaniu zadań²¹³. Realizację zasad współdziałania Spółki z Prokuratorią Generalną wspiera również obowiązująca w Spółce *Procedura Zarządzania Umową i związanymi z nią Roszczeniami* przyjęta uchwałą Zarządu nr 342/2024 z dnia 27 listopada 2024 r., w zakresie dotyczącym prowadzenia przez Spółkę sporów sądowych oraz procedury polubownego rozwiązywania sporów.

W latach 2021-2024 Spółka korzystała ze wsparcia Prokuratorii Generalnej w zakresie doradztwa prawnego, które najczęściej przybierało postać opinii prawnych. Ich przedmiotem były istotne zagadnienia prawne związane z wykonywaniem przez Spółkę powierzonych jej ustawą zadań lub dotyczące interpretacji przepisów ustawy o PGRP.

Ustawa o PGRP przewiduje sytuacje, w których uzyskanie opinii prawnej Prokuratorii jest obligatoryjne (art. 18 oraz art. 20 ustawy o PGRP) oraz dobrowolne (art. 19 ustawy o PGRP).

Według wyjaśnień Dyrektora Biura Prawnego CPK sp. z o.o.²¹⁴, dobra współpraca z Prokuratorią Generalną wykształciła regułę, że w przypadku bardziej złożonych zagadnień Biuro Prawne organizowało z radcami Prokuratorii Generalnej

²¹¹ Należy wskazać, że Spółka jedynie w wąskim zakresie, w jakim gospodaruje nieruchomościami należącymi do Skarbu Państwa, wypełnia definicję podmiotu reprezentującego SP w rozumieniu art. 7 ust. 1 ustawy o PGRP.

²¹² Pismo z dnia 16 maja 2025 r.

²¹³ Dz. U z 2023 r. poz. 798, ze zm.

²¹⁴ Pismo z dnia 16 maja 2025 r.

spotkania wprowadzające w zagadnienie będące przedmiotem opinii prawnej. Podobne spotkania organizowane były także celem omówienia wniosków przedstawionych w opinii Prokuraturii Generalnej.

Obsługa prawna Prokuraturii Generalnej jest odpłatna. Zgodnie z § 5 *Rozporządzenia w sprawie osób prawnych i opłat*, Spółka uiszcza na rzecz Skarbu Państwa – Prokuraturii Generalnej za wykonywanie zastępstwa oraz za wydawanie opinii prawnych, za rok kalendarzowy, obowiązkową opłatę, zwaną *roczną opłatą abonamentową*, w wysokości 50,0 tys. zł. W latach 2023 i 2024 opłaty za obsługę prawną Prokuraturii przekroczyły wysokość corocznej opłaty abonamentowej, odpowiednio o 20,2 tys. zł oraz 52,7 tys. zł.

Według wyjaśnień Dyrektora Biura Prawnego CPK sp. z o.o.²¹⁵, w celu uzyskania opinii Spółka kierowała do Prokuraturii Generalnej wnioski w formie wiadomości e-mail. Następnie Prokuratura dokonywała szacowania kosztów sporządzenia takiej opinii w oparciu o § 6 ust. 6 *Rozporządzenia w sprawie osób prawnych i opłat*²¹⁶. Po otrzymaniu szacowania Spółka akceptowała podaną kwotę, a Prokuratura przystępowała do sporządzenia opinii.

(akta kontroli, str. 2575-2583 – CD folder: *Umowy/opinie prawne, Raporty Opinie PGRP, Wykaz Audytów Wewnętrznych*)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Spółka nierzetelnie oszacowała koszty (500,0 tys. zł) organizacji w 2023 r. konferencji podsumowującej działalność Spółki i niegospodarnie wydatkowała środki w zakresie zamówień dodatkowych przy organizacji ww. konferencji (91,0 tys. zł) oraz nierzetelnie udokumentowała realizację tego przedsięwzięcia. Organizację konferencji CPK sp. z o.o. zleciła w 2023 r. Agencji MAMY TO sp. z o.o.

Spółka nierzetelnie dokonała szacowania wartości przedmiotowego zamówienia. Wartość poszczególnych pozycji kosztorysu została ustalona w oparciu o uprzednie założenia organizacji konferencji, tj. na terenie budowy Lotniska CPK, mimo zmiany decyzji o lokalizacji wydarzenia. Wielkość oszacowanych kosztów w nowej lokalizacji modyfikowano. Ostatecznie ustalono łączne koszty na tym samym poziomie (500,0 tys. zł).

Spółka udzieliła Agencji MAMY TO sp. z o.o. zamówień dodatkowych na kwotę 91,0 tys. zł, których konieczności zlecenia nie uzasadniła. Dyrektor Biura Prasowego i Komunikacji Korporacyjnej poinformowała²¹⁷, że *Nie posiadamy wiedzy pozwalającej na opisanie sposobu realizacji zadania przez Wykonawcę – osoby, które były bezpośrednio zaangażowane w jego realizację aktualnie nie są*

²¹⁵ *Ibidem*.

²¹⁶ *Opłata za sporządzenie opinii prawnej na zlecenie osoby zastępowanej zależy od koniecznego nakładu pracy i wynosi 300 zł za ekwiwalent godziny pracy radcy Prokuraturii Generalnej koniecznej dla sporządzenia opinii. Prezes Prokuraturii Generalnej lub upoważniony radca przed sporządzeniem opinii przedstawia osobie zastępowanej szacunek co do nakładu pracy potrzebnego do sporządzenia opinii.*

²¹⁷ Pismo z dnia 25 kwietnia 2025 r.

już pracownikami CPK. Jedyną osobą – nadzorującą wspomniany proces zatrudniona nadal w spółce (ówczesna dyrektor Biura Komunikacji i Marketingu) przebywa obecnie na urlopie wypoczynkowym.

Jedynymi dokumentami przedstawionymi przez Spółkę, sporządzonymi przez wykonawcę po zakończeniu realizacji zadania, były: faktura na łączną kwotę 500,0 tys. zł oraz *Raport po wydarzeniu*, który *de facto* był prezentacją kilkunastu slajdów (zdjęć) z konferencji z przywołaniem adekwatnej pozycji kosztorysu bez podania kwoty. Raport nie posiadał cech dokumentu na podstawie którego można byłoby rozliczyć kompletność wykonania usług, ponieważ prezentował tylko wybrany ich zakres. W Spółce nie odnaleziono również kosztorysu, który odpowiadałby wskazywanym w *Raporcie po wydarzeniu* pozycjom.

Były Prezes Zarządu zeznał²¹⁸, że nie pamięta uchwał Zarządu dotyczących konferencji i zmiany wysokości kosztów z 400 tys. zł na 500 tys. zł, natomiast był poinformowany w ramach roboczych kontaktów o zmianie miejsca konferencji. Sprawa była w gestii Biura Marketingu, gdzie powinny zostać przedłożone szersze wyjaśnienia w tym zakresie. Według jego wiedzy zmiana lokalizacji była podyktowana względami wizerunkowymi (brak zamierzonych efektów medialnych dla konferencji organizowanej w terenie), a zmiana terminu mogła być podyktowana kalendarzem Prezydenta. Ponadto był prezes Zarządu wskazał, iż organizacja konferencji była zasadna, *ponieważ Projekt CPK był przedmiotem gorącej debaty publicznej, a Spółka była w trakcie końcowego etapu negocjacji z kandydatami na inwestora strategicznego, gdzie jednym z poruszanych tematów było wsparcie polityczne dla projektu.*

NIK nie kwestionuje celowości organizacji przedmiotowej konferencji prasowej, jednak wskazuje, że oszacowany koszt organizacji jednogodzinnej konferencji, dokonany na podstawie uprzednio zorganizowanej dwudniowej konferencji, w ocenie NIK był nieadekwatny i nadmierny dla celu, jaki zamierzano osiągnąć. Ponadto analiza dostępnego zapisu audio wskazuje, iż nikt ze strony CPK sp. z o.o. nie zabrał głosu ani nie zaprezentował dotychczasowych dokonań Spółki lub planów jej dalszych działań. Nie odbyła się też żadna oficjalna dyskusja. Głos na konferencji zabrały tylko dwie osoby: Prezydent RP i Pełnomocnik ds. CPK.

Brak kompletnej dokumentacji podsumowującej konferencję prasową, jak również pisemnych dowodów wskazujących na zasadność zwiększenia kosztów jej organizacji, potwierdza nierzetelność dokumentowania ponoszonych wydatków.

Stwierdzona nieprawidłowość wynikała z braku nadzoru Zarządu bowiem zgodnie z *Regulaminem Zakupów CPK* wydatki w wysokości 500,0 tys. zł nie wymagały zgody organów Spółki na ich realizację.

(akta kontroli str.: 683-751, 784-860.1106-1108 CD Folder 19 i 20)

OCENA CZĄSTKOWA

NIK ocenia jako nierzetelne oszacowanie przez Spółkę kosztów organizacji konferencji prasowej w wysokości 500,0 tys. zł podsumowującej działalność Spółki oraz dokumentowanie realizacji tego przedsięwzięcia oraz jako

²¹⁸ Protokół przesłuchania świadka Mikołaja Wilda z dnia 5 maja 2025 r.

niegospodarne wydatkowanie środków w wysokości 91,0 tys. zł w zakresie zamówień dodatkowych.

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 | <ol style="list-style-type: none">1. Wzmocnienie mechanizmów kontroli i nadzoru w celu terminowego i zgodnego z założeniami realizowania inwestycji budowy Lotniska CPK projektów w części Lotniskowej <i>Programu CPK</i>.2. Rozważenie podjęcia działań zmierzających do renegotjacji porozumienia dotyczącego wsparcia udzielonego w ramach PSG CPK dla GDDKiA na zadanie tzw. <i>Droga Czerwona</i> w celu ustalenia nowych gospodarnych zasad przekazywania i wydatkowania środków i zwrotu dotychczas niewykorzystanych.3. Zapewnienie skutecznej kontroli na etapie realizacji umów wsparcia, których źródłem finansowania są środki PSG CPK.4. Wzmocnienie mechanizmów kontroli i nadzoru w zakresie wydatków na usługi reklamowe i promocyjne. |
|---------|--|

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 <i>NIK</i> kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje <i>prawo zgłoszenia</i> 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 <i>NIK</i> , 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 <i>NIK</i> należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.
--	--

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

Warszawa, dnia 26 czerwca 2025 r.

Kontrolerzy

Wojciech Żukowski

Główny specjalista kontroli
państwowej

/podpisano elektronicznie/

Anna Pruszkowska

Główny specjalista kontroli
państwowej

/podpisano elektronicznie/

Mirosław Wójtowicz

Główny specjalista kontroli
państwowej

/podpisano elektronicznie/

Rafał Pikus

Główny specjalista kontroli
państwowej

/podpisano elektronicznie/

Agnieszka Siwczyk

Specjalista kontroli państwowej

/podpisano elektronicznie/

Najwyższa Izba Kontroli

Departament Gospodarki,

Skarbu Państwa i Prywatyzacji

p.o. Dyrektor

Jakub Niemczyk

/podpisano elektronicznie/

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym
dokonał:

p.o. Dyrektora

Departamentu Gospodarki,

Skarbu Państwa i Prywatyzacji

Jakub Niemczyk

.....

/podpisano elektronicznie/