



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
TADEUSZ DZIUBA

KGP.410.010.01.2019

Pan
Andrzej Adamczyk
Minister Infrastruktury
Ministerstwo Infrastruktury
ul. Tytusa Chałubińskiego 4/6
00-928 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Zmienione zgodnie z treścią uchwały nr 60/2020 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli
z dnia 15 lipca 2020 r. w sprawie zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego*

**P/19/019 – Realizacja wybranych projektów flagowych Strategii na rzecz Odpowiedzialnego
Rozwoju**

Tekst uwzględnia sprostowanie oczywistych omyłek pisarskich dokonane w trybie art. 35c ustawy o NIK.

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Infrastruktury ¹ , ul. Tytusa Chałubińskiego 4/6, 00-928 Warszawa (uprzednio, od 27 listopada 2015 r. do 22 stycznia 2018 r. Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Adamczyk – Minister Infrastruktury od dnia 9 stycznia 2018 r., wcześniej od dnia 16 listopada 2015 r. do dnia 9 stycznia 2018 r., jako Minister Infrastruktury i Budownictwa
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Zgodność założeń planów realizacji poszczególnych projektów flagowych z celami określonymi w Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.) 2. Zarządzanie projektami flagowymi. 3. Finansowanie projektów flagowych. 4. Realizacja projektów flagowych. 5. Monitorowanie realizacji poszczególnych projektów. 6. Nadzór nad działaniami jednostek realizujących projekty, za które odpowiada Ministerstwo.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2017 r. do 30 września 2019 r. z uwzględnieniem faktów spoza tego okresu, mających istotne znaczenie dla kontrolowanej działalności.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o <i>Najwyższej Izbie Kontroli</i> ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Kontrolerzy	1. Izabela Osemek, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KGP/104/2019 z dnia 21 października 2019 r. 2. Joanna Zuba, specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KGP/105/2019 z dnia 21 października 2019 r. (akta kontroli str. 1-7)

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

Stan zaawansowania dwóch projektów flagowych⁴ *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)*⁵, w których uczestniczyło Ministerstwo Infrastruktury, nie pozwala na pełną ocenę ich efektów.

Program *Luxtorpeda 2.0* został przekształcony z dniem 15 czerwca 2018 r. w Komponent Kolejowy Programu "Centralny Port Komunikacyjny". Zmieniony został w związku z tym zakres rzeczowy tego przedsięwzięcia. Prace zainicjowane przed tą decyzją w zakresie rozwoju technologii i produkcji polskich pojazdów szynowych

¹ Od 23 stycznia 2018 r., poprzednio od 27 listopada 2015 r. do 22 stycznia 2018 r. Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa. Dalej: MliB lub MI (odpowiednio do nazwy, obowiązującej w danym okresie).

² Dz. U. z 2019 r. poz. 489 ze zm., dalej: ustawa o *NIK*.

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

⁴ Projekt flagowy jest programem zawierającym na ogół kilka projektów składowych.

⁵ Przyjęta uchwałą nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. (M. P. poz. 260). Dalej: SOR.

były kontynuowane przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju⁶ oraz PKP Intercity SA, lecz program *Luxtorpeda 2.0* przestał funkcjonować jako projekt flagowy SOR.

Dotychczasowa realizacja Programu *Żwirko i Wigura* wskazuje na osiąganie efektów podejmowanych działań w ramach poszczególnych projektów. Zakończono realizację projektów *Biała Księga Bezzałogowych Statków Powietrznych*, *Rozporządzenie BVLOS* oraz *Expo Astana*.

W ocenie NIK, przedstawiciele MI nie zapewнили jednak prawidłowego realizowania obu projektów flagowych w zakresie powierzonych MI zadań. Pełniąc rolę przewodniczących Komitetu Sterującego Programu *Luxtorpeda 2.0* oraz Programu *Żwirko i Wigura*, przedstawiciele MI w randze Sekretarza lub Podsekretarza Stanu nie wykonali w pełni zadań nałożonych na nich decyzjami Przewodniczącego Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów o powołaniu zespołów zadaniowych do spraw poszczególnych Programów. W szczególności nie zapewнили prawidłowej organizacji prac Komitetów Sterujących (odrębnych dla każdego z dwóch Programów) oraz nie zainicjowali działań, które pozwoliłyby podjąć kluczowe decyzje dotyczące uruchomienia projektów oraz ich realizacji. Nie zapewнили też realizacji tych Programów poprzez podejście projektowe wymagane przez SOR oraz wskazane w decyzjach Przewodniczącego Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów.

W konsekwencji obydwu Programy realizowane były bez zatwierdzonego planu, bez określenia potrzeb oraz celów i wskaźników realizacji, bez ustalonego harmonogramu i budżetu. Nie dokonano analizy ryzyka i przewidywanych skutków, w tym proponowanego sposobu reakcji na ryzyko. Nie określono też zasad prowadzenia przez Komitety Sterujące stałego nadzoru nad realizacją Programów.

Sposób realizacji obydwu Programów odbiegał także od rekomendacji Rządowego Biura Monitorowania Projektów w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. MI nie zapewniło metodyki zarządzania projektami, za których realizację odpowiadało. Nie stworzono własnej metodyki, jak również nie stosowano metodyki opracowanej i rekomendowanej przez to Biuro. Niezależnie od tej rekomendacji, zarządzanie tak złożonymi Programami wymagało stosowanie przejrzystych zasad, w tym określenia zadań i ról poszczególnych podmiotów i osób, harmonogramów, mechanizmów monitoringu itp.

Brak zatwierdzonej przez Komitety Sterujące dokumentacji, która określałaby zasady zarządzania Programami, spowodował, że Komitety Sterujące obu Programów niewłaściwie wykonywały swoje zadania, a tym samym nie wypełniały należycie powierzonej im roli. Faktyczna realizacja Programów charakteryzowała się rozproszaniem działań, odpowiedzialności i kompetencji, a w przypadku Programu *Żwirko i Wigura* także częstymi zmianami koncepcji i zakresu poszczególnych projektów składowych. Przewodniczący obu Komitetów Sterujących nie wypełnili też obowiązku zwoływania posiedzeń z częstotliwością, która zapewniłaby realizację zadania stałego nadzoru nad realizacją Programów.

⁶ Dalej: NCBiR.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁷ kontrolowanej działalności

W okresie objętym kontrolą MI uczestniczyło w realizacji dwóch projektów flagowych wskazanych w SOR: *Luxtorpeda 2.0* oraz *Żwirko i Wigura*. SOR, w tym projekty flagowe, miały być realizowane z wykorzystaniem podejścia projektowego, którego wdrożenie miało opierać się na budowaniu struktur projektowych, zarówno w poziomym przekroju danej struktury organizacyjnej, jak i we współpracy poszczególnych ministerstw i instytucji.

OBSZAR

1. Program *Luxtorpeda 2.0*

Celem głównym Programu *Luxtorpeda 2.0*, stanowiącym jeden z projektów flagowych wskazanych w SOR, było „stymulowanie rozwoju technologii i produkcji polskich pojazdów szynowych, ze szczególnym uwzględnieniem pojazdów transportu pasażerskiego”. W SOR nie wskazano celów szczegółowych, harmonogramu, budżetu i źródeł finansowania oraz podmiotu odpowiedzialnego za jego realizację.

W listopadzie oraz w grudniu 2016 r. MliB prowadziło prace w sprawie projektu tzw. fiszki dla projektu flagowego *Luxtorpeda 2.0*, zainicjowane przez Ministerstwo Rozwoju⁸. Fiszka miała być podstawą programową dla dalszych działań. Z projektu fiszki wynikało, że projekt flagowy *Luxtorpeda 2.0* nie miał być odrębnym od istniejących, dodatkowym programem (lub projektem) czy kolejnym źródłem finansowania potrzeb inwestycyjnych, a jedynie formą uporządkowania udostępnionych już przedsięwzięciom (w tym również przewoźnikom kolejowym) możliwości ubiegania się o dofinansowanie badań, zakupu i/lub modernizacji taboru.

Decyzją nr 5 z dnia 10 listopada 2017 r. powołano zespół zadaniowy do spraw programu *Luxtorpeda 2.0*⁹, który ustanowił role projektowe w tym programie. Obowiązek stałego nadzoru nad Programem *Luxtorpeda 2.0* oraz odpowiedzialność za rezultaty jego wdrożenia zostały wyznaczone Komitetowi Sterującemu¹⁰. Przewodniczącym KS był Sekretarz Stanu w MI Andrzej Bittel, a Zastępcą Przewodniczącego KS – Podsekretarz Stanu w MR Jadwiga Emilewicz.

W związku z decyzją nr 9 Przewodniczącego Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2018 r. w sprawie powołania Zespołu zadaniowego do spraw realizacji Komponentu Kolejowego Programu „Centralny Port Komunikacyjny” (§ 10) uchylona została Decyzja nr 5, a program *Luxtorpeda 2.0* przestał funkcjonować jako projekt flagowy SOR.

Niezależnie jednak od powyższego projekt *Luxtorpeda 2.0* znajdował się w portfelu projektów¹¹ Polskiego Funduszu Rozwoju SA¹². Rada Monitorowania Portfela Projektów Strategicznych nie podjęła uchwały o zamknięciu projektu flagowego *Luxtorpeda 2.0*.

⁷ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana, jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁸ Dalej: MR.

⁹ Decyzja nr 5 Przewodniczącego Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów z dnia 10 listopada 2017 r. w sprawie powołania Zespołu zadaniowego do spraw programu *Luxtorpeda 2.0*; dalej: Decyzja nr 5.

¹⁰ Dalej: KS.

¹¹ Uchwała nr 2/06/2018 Rady Monitorowania Portfela Projektów Strategicznych z dnia 12 czerwca 2018 r. w sprawie określenia portfela projektów strategicznych.

¹² Dalej: PFR SA.

1.1 Zgodność założeń planu realizacji Programu *Luxtorpeda 2.0* z celami określonymi w SOR

Opis stanu faktycznego

MI nie dysponowało dokumentacją zarządczą Programu *Luxtorpeda 2.0*, mimo że od lipca 2017 r. ponosiło odpowiedzialność za organizację prac grupy roboczej do spraw tego Programu, której działania poprzedzały utworzenie KS. Zastępca Dyrektora Departamentu Kolejnictwa¹³ wyjaśnił¹⁴, że zgodnie z uzyskanymi informacjami dokumentacja związana z działalnością grupy roboczej i KS *Luxtorpeda 2.0* została zarchiwizowana w Biurze Zarządzania Projektami Departamentu Projektów Flagowych w PFR SA. Realizacja projektu flagowego *Luxtorpeda 2.0* była koordynowana przez pracownika PFR SA, dlatego nie było potrzeby przekazania całości materiałów dotyczących tego projektu do MI.

Karta Projektu z dnia 19 grudnia 2018 r., wygenerowana z systemu MonAliZa¹⁵ (według wyjaśnień MI jedyna w tym systemie) zawierała wstępne dane dla *Luxtorpeda 2.0* datowane na dzień 3 stycznia 2017 r. Zgodnie z Kartą Projektu w programie *Luxtorpeda 2.0* przewidziano realizację czterech produktów lub tzw. kamieni milowych¹⁶.

Kierownik Programu *Luxtorpeda 2.0* zeznał¹⁷, że za aktualność danych w systemie MonAliZa odpowiedzialne było Biuro Zarządzania Projektowego w PFR SA (pełniące funkcję Biura Zarządzania Projektowego - PMO¹⁸) i że nie wie, dlaczego aktualność danych dotyczyła dnia 3 stycznia 2017 r. Świadek zeznał, że zgodnie z §4 ust. 2 pkt 3 i 4 decyzji nr 5 KERM przygotowywał i przekazywał do PMO raporty z monitorowania postępów prac w programie *Luxtorpeda 2.0*. Dokumentacja ta została zarchiwizowana w PFR SA. Ponadto świadek zeznał, że do końca kwietnia 2018 r. był kierownikiem Programu *Luxtorpeda 2.0* z ramienia PFR SA, zaś z dniem odejścia z PFR SA przestał nim być.

Zastępca Dyrektora DTK wyjaśnił, że DTK uczestnicząc w realizacji Programu *Luxtorpeda 2.0* wykonywał zasadniczo funkcję organizatora publicznego transportu zbiorowego w rozumieniu art. 7 ust 1 pkt 6 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o *publicznym transporcie zbiorowym*¹⁹. W praktyce DTK uczestniczył w definiowaniu potrzeb w zakresie nabywania przez PKP Intercity SA nowych środków trakcyjnych oraz ujmowania konsekwencji tego nabycia w przyszłej umowie o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego.

(akta kontroli str. 8-12, 143-148, 164-176, 1504-1564)

Z notatki Dyrektora DTK²⁰ z dnia 5 lipca 2018 r. dla Sekretarza Stanu w MI Andrzeja Bittela wynika, że wstępne założenia *Luxtorpedy 2.0* (tzw. fiszka) opracowane w 2016 r. miały być podstawą programową dla dalszych działań. Ze zgłaszanych przez MliB uwag wynikało, że zaprezentowany przez ówczesne MR projekt fiszki

¹³ Dalej: DTK.

¹⁴ Pismo z dnia 4 listopada 2019 r. znak DTK-7.0810.1.2019.2.

¹⁵ Monitoring-Analiza-Zarządzanie (MonAliZa) informatyczny system monitorowania realizacji projektów, w tym projektów flagowych SOR, działający od lipca 2018 r. Obecnie system MonAliZa jest administrowany przez Rządowe Biuro Monitorowania Projektów w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

¹⁶ 1. Budowa elektrycznych zespołów trakcyjnych w ramach PKP IC – NCBiR; Budowa lokomotyw w ramach PKP IC – NCBiR; Budowa składów push-pull w ramach PKP IC – NCBiR, Innotabor; Okręg testowy Żmigród; Standaryzacja zakupów taboru pasażerskiego; 2. Partnerstwo innowacyjne PKP IC/NCBiR; 3. Gosporail – Innowacyjny i zestandaryzowany model rozwoju zakupu kolejowego taboru pasażerskiego; 4. CPK – komponent kolejowy – uzupełnienie dokumentacji zarządczej MI.

¹⁷ Przesłuchanie w charakterze świadka przeprowadzone w dniu 17 grudnia 2019 r.

¹⁸ Z ang. Project Manager Office.

¹⁹ Dz. U. z 2018 r., poz. 2016, ze zm.

²⁰ Notatka służbowa dotycząca Podsumowania dotychczasowych prac nad *Luxtorpedą 2.0*

stanowił powtórzenie informacji ujętych w dwóch obowiązujących już programach operacyjnych: Programie Operacyjnym Infrastruktura i Środowisko oraz Programie Operacyjnym Inteligentny Rozwój. MR wniosło projekt fiszki pod obrady Międzyresortowego Zespołu do spraw Innowacyjności, na które został zaproszony Sekretarz Stanu Andrzej Bittel. MR oczekiwało zaprezentowania konkretnych propozycji zapisów w fiszce. Realizacja tego zadania była jednak znacznie utrudniona, ponieważ MR nie określiło, jaki problem ma być rozwiązany z wykorzystaniem *Luxtorpedy 2.0*. Do połowy 2017 r. MR samodzielnie prowadziło rozmowy z przewoźnikami kolejowymi, w trakcie których ustalono, że w celu wypracowania zasad i sposobu finansowania nowych projektów innowacyjnych taboru odbywać się będą spotkania zespołu roboczego do spraw tzw. poolu taborowego²¹. W skład zespołu początkowo weszli przedstawiciele Banku Gospodarstwa Krajowego SA, Agencji Rozwoju Przemysłu SA, PFR SA i MR. W maju 2017 r. zaproszono również przedstawicieli MliB. W trakcie spotkania zorganizowanego przez PFR SA w dniu 26 maja 2017 r. rozpatrywano realizację Programu *Luxtorpeda 2.0*, głównie z wykorzystaniem ewentualnego kredytu z PFR SA lub BGK SA, który był oferowany m.in. dla PKP InterCity SA. W wyniku postępu w pracach nad Programem *Luxtorpeda 2.0*, zgodnie z decyzjami przekazanymi przez przedstawicieli PFR SA, od lipca 2017 r. MliB przejęło odpowiedzialność za organizację prac grupy roboczej do spraw tego programu.

W dniu 19 kwietnia 2017 r. Zastępca Dyrektora DTK sporządził dla Podsekretarza Stanu w MI notatkę²², opracowaną na podstawie analizy materiałów dotyczących wariantów inwestowania w nowy tabor kolejowy w Polsce. Materiały te zaprezentowane zostały na spotkaniu w dniu 13 marca 2017 r. w ówczesnym MR. Celem spotkania było wypracowanie założeń projektu flagowego *Luxtorpeda 2.0*. Wskazano tam m.in., że w 2011 r. powstała krajowa spółka taborowa (Polski Tabor Szynowy Sp. z o.o. wchodząca w skład Grupy Kapitałowej Agencji Rozwoju Przemysłu) oferująca leasing/wynajem długoterminowy nowego lub niewymagającego znacznej modernizacji używanego pasażerskiego taboru kolejowego. Ponadto w 2016 r. PFR SA wraz z PESA Bydgoszcz SA utworzyły spółkę Rail Capital Partners sp. z o.o.²³, której zadaniem jest oferowanie przewoźnikom towarowym wydzierżawianie lokomotyw elektrycznych. Wskazano, że zaletą poolu taborowego jest możliwość nabywania długich serii pojazdów, co obniża koszty produkcji i ułatwia ich późniejsze utrzymanie.

(akta kontroli str. 126-127, 143-148)

W dokumencie pn. *Program Luxtorpeda 2.0 Wstępna Definicja Programu Wersja 0.1 (lipiec 2017 r.)*²⁴ cel Programu określono jako „stworzenie warunków dla rozwoju i ekspansji eksportowej sektora przemysłu taboru szynowego”.

Doprecyzowanie celu głównego stanowiły cele pośrednie:

- zwiększenie innowacyjności i konkurencyjności polskiego sektora przemysłu taboru szynowego,
- dostarczenie rozwiązań systemowych (mechanizmy, narzędzia) dla trwałej budowy kapitału ludzkiego przygotowanego do eksploatacji nowoczesnego taboru kolejowego wraz z towarzyszącą infrastrukturą,

²¹ Instrument wspierający przekształcenia przewozów pasażerskich poprzez powołanie spółki taborowej (tzw. *pool*). Zajmowałaby się ona pozyskiwaniem i udostępnianiem taboru organizatorom lub przewoźnikom kolejowym.

²² Notatka służbowa (znak DTK.1.4602.2.2017.PAP.14) skierowana przez Dyrektora DTK do Podsekretarza Stanu w MI w sprawie *Materiału E&Y na temat poolu taborowego*.

²³ Jedynym udziałowcem Spółki jest Fundusz Inwestycji Infrastrukturalnych - Kapitałowy Fundusz Inwestycyjny Zamknięty Aktywów Niepublicznych.

²⁴ Dalej: *Wstępna Definicja Luxtorpedy 2.0*. Dokument niepodpisany (wersja robocza), opracowany przez Kierownika Programu.

- opracowanie wytycznych do strategii zakupowej (zakup, modernizacja taboru) dla spółek grupy PKP,
- opracowanie i wdrożenie standardów zakupowych dla operatorów i przewoźników,
- uruchomienie produkcji taboru dla przewozów intermodalnych,
- opracowanie programu udziału podmiotów branży kolejowej w unijnych programach rozwojowych,
- oddanie do eksploatacji okręgu testowego,
- opracowanie programu udziału podmiotów branży kolejowej w targach międzynarodowych.

We *Wstępnej Definicji Luxtorpedy 2.0* wyróżniono cztery komponenty główne programu: zakup/modernizacja taboru, zasoby ludzkie, wsparcie ekspansji eksportowej i standaryzacja zakupowa, które zostały uszczegółowione poprzez następujące komponenty składowe.

1. Kapitał ludzki – cel główny: *określenie potrzeb i zaprogramowanie zawodów adekwatnych dla sektora*; podmiot odpowiedzialny: Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości.
2. Badania i Rozwój – cel główny: *podniesienie innowacyjności i konkurencyjności sektora*; podmiot odpowiedzialny: Narodowe Centrum Badań i Rozwoju. Projekty składowe: B1 – *Innotabor*, B2 – *Gospostrateg*, B3- *BRIK*.
3. Wymiana/modernizacja taboru – cel główny: *unowocześnienie zasobu taborowego*; podmiot odpowiedzialny: Grupa PKP.
4. Regulacje i standaryzacja - cel główny: *unowocześnienie zasobu taborowego*; podmiot odpowiedzialny: Urząd Transportu Kolejowego²⁵. Nazwa projektu: *Wytyczne UTK do strategii zakupowych*.
5. Budowa zdolności B+R - cel główny: *rozbudowa zdolności Instytutu Kolejnictwa do przeprowadzenia badań*; podmiot odpowiedzialny: Instytut Kolejnictwa. Nazwa projektu: *Rozbudowa okręgu testowego i budowa laboratorium*.
6. Ekspansja eksportowa – cel główny: *wsparcie finansowe i organizacyjne dla sektora*; podmiot odpowiedzialny: Polska Agencja Inwestycji i Handlu SA²⁶. Nazwa projektu: *Wsparcie finansowe i organizacyjne dla sektora*.
7. Budowa struktury zarządzania Programem wraz z utworzeniem Biura Programu (działalność operacyjna) – cel główny: *zapewnienie skutecznej, bezpiecznej i transparentnej realizacji całego Programu oraz jego komponentów składowych*.

Przyjęto, że produktami Programu będą:

1) produkty główne:

- prototypy i serie produkcyjne zgodnie z umowami z Narodowym Centrum Badań i Rozwoju lub Centrum Unijnych Programów Transportowych,
- wytyczne zakupowe UTK,
- tor testowy Instytutu Kolejnictwa,
- potwierdzony udział podmiotu w unijnym programie B+R, (*np. shift2rail*),
- potwierdzony udział podmiotów w targach międzynarodowych.

2) pozostałe produkty:

- plan zarządzania ryzykiem, komunikacją, itd.
- powstające projekty budowlane, rysunki konstruktorskie, itd.

²⁵ Dalej: UTK.

²⁶ Dalej: PAiH.

- koncepcje,
- dokumentacja produkcyjna.

Zgodnie ze *Wstępną Definicją Luxtorpedy 2.0*, Program zawierał cztery kamienie milowe: 1) powołanie Komitetu Sterującego, 2) wypracowanie Definicji Programu, 3) uruchomienie poszczególnych komponentów, 4) zamknięcie Programu. Przyjęto, że nakłady inwestycyjne na modernizację i zakup taboru kolejowego (pasażerskiego i towarowego) będą finansowane zarówno ze środków własnych (w tym kredytów) przewoźników, jak i ze środków publicznych - w przypadku określonych segmentów przewozów pasażerskich i towarowych.

Harmonogram realizacji Programu określał wyłącznie ramy czasowe jego trwania tj. od 2016 r. do 2030 r.

Określono trzy role projektowe:

- Sponsora Programu, do pełnienia tej funkcji wskazano łącznie dwie osoby:
 - Andrzeja Bittela – Podsekretarza Stanu w MliB,
 - Jadwigę Emilewicz – Podsekretarz Stanu w MR.
- Dyrektora Programu, do pełnienia tej funkcji wskazano Aleksandra Wołowca z PFR SA,
- Kierownika Projektu²⁷ – bez wskazania osoby pełniącej tę funkcję.

Wstępna Definicja Luxtorpedy 2.0 uwzględniała główne ryzyka w realizacji Programu mające wpływ na harmonogram i budżet oraz powodujące zatrzymanie/ redefinicję Programu. Wyszczególniono pięć ryzyk:

- 1) brak potencjału wykonawców (producentów) do wykonania zadań;
- 2) naciski polityczne podczas realizacji Programu skutkujące zmianami podjętych decyzji, ustalonych priorytetów oraz zakresu prac Programu;
- 3) ze względu na długi okres realizacji Programu mogą zmienić się priorytety władz RP, przez co zmieni się ich podejście do realizacji Programu;
- 4) konflikty pomiędzy partnerami Programu z uwagi na ich liczbę oraz ustawowy podział obowiązków;
- 5) wydłużenie fazy przygotowania Programu ze względu na konieczność dokonania uzgodnień pomiędzy różnymi resortami.

Interesariusze Programu zostali skategoryzowani w sześciu grupach:

- 1) stratedzy: rząd RP, MliB, MR,
- 2) sponsorzy: MliB, MR,
- 3) partnerzy: Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Ministerstwo Finansów, PFR SA, UTK, PKP IC SA, PKP Polskie Linie Kolejowe SA, Centrum Unijnych Projektów Transportowych, Narodowe Centrum Badań i Rozwoju, Instytut Kolejnictwa, producenci, dostawcy, kooperanci,
- 4) zarządzający systemami: PKP PLK SA,
- 5) regulatorzy: rząd RP, UTK, Komisja Europejska,
- 6) użytkownicy: PKP Przewozy Regionalne Sp. z o.o., samorządy.

(akta kontroli str. 13-45)

Kierownik Programu *Luxtorpeda 2.0* odpowiadając na pytanie, na jakiej podstawie sformułował założenia *Wstępnej Definicji Luxtorpedy 2.0* zeznał, że przedłożył autorską wersję tego dokumentu (na formacie TenStep²⁸). Była to jego własna propo-

²⁷ Przywołano definicję Kierownika Projektu, zgodnie z którą jest on menedżerem odpowiedzialnym za operacyjne zarządzanie projektem, bezpośrednio podlegającym Dyrektorowi Programu.

²⁸ Metodyka TenStep powstała na podstawie dobrych praktyk zawartych w metodyce PMBoK Guide z 1996 r. - *Project Management Body of Knowledge*. Struktura procesów zgodnie z tą metodyką

zycja, bazująca na dostępnych dokumentach rządowych, takich jak Strategia Rozwoju Transportu (odnosząca się do sytuacji i kondycji taboru kolejowego w Polsce) oraz analiza sytuacji rynkowej producentów taboru. W oparciu m.in. o te dokumenty świadek sporządził analizę otoczenia i analizę interesariuszy dla potrzeb programu *Luxtorpeda 2.0*.

(akta kontroli str. 156-162)

W okresie od dnia 1 sierpnia 2017 r. do dnia 28 listopada 2017 r. *Wstępna Definicja Luxtorpedy 2.0* była omawiana na wszystkich (czterech) posiedzeniach grupy roboczej do spraw programu *Luxtorpeda 2.0*. Uwagi do dokumentu sformułował²⁹ DTK w MliB, wskazując m.in. na konieczność doprecyzowania uzasadnienia dla powstania tego dokumentu. Zdaniem autorów uwag stanowi on kompilację materiałów rządowych SOR, Strategii Rozwoju Transportu oraz metodyki zarządzania projektami; nie uwzględnia środków Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020³⁰ oraz potencjalnego poszukiwania nowych źródeł finansowania w procesie wymiany i modernizacji taboru pasażerskiego i towarowego. Doprecyzowania i rozszerzenia wymagały także zapisy dotyczące nakładów i kosztów oraz źródeł finansowania. Według DTK głównym problemem do rozwiązania jest różnorodność i różnorodność zamówień składanych przez organizatorów i operatorów samorządowych spoza Grupy PKP, których potrzeby *Luxtorpeda 2.0* powinna także uwzględniać.

W dniu 28 listopada 2017 r., przed rozpoczęciem pierwszego posiedzenia KS, Kierownik Programu *Luxtorpeda 2.0* wniósł o zmianę porządku obrad poprzez wykreślenie m.in. punktów: nr 3 *Przedstawienie przez PFR SA kompletnej Definicji Programu ver. 1* oraz nr 6a *Prezentacja przez PFR SA Karty projektu Programu Luxtorpeda 2.0*. W protokole z posiedzenia KS nie odnotowano przyczyn tej decyzji. Na żadnym z późniejszych posiedzeń KS nie omawiano i nie przyjęto dokumentacji zarządczej dla programu *Luxtorpeda 2.0*.

(akta kontroli str. 46-85)

Kierownik Programu zeznał, że otrzymał i wykonał polecenie służbowe, aby przepisać wstępną Definicję Programu na formatkę opracowaną przez Whitecom³¹ i zastąpić nią dotychczasową formułę. Ponadto zeznał, że przekazał wyciąg z dokumentacji zarządczej do DTK w dniu 4 stycznia 2018 r. Pomimo to, nie przedłożył ich w celu omówienia na posiedzeniu KS w dniu 5 stycznia 2018 r. Przewodniczący KS wyjaśnił, że propozycje włączenia do agendy posiedzenia KS w dniu 5 stycznia 2018 r. Definicji Programu oraz Karty Programu *Luxtorpeda 2.0* zostały przekazane Kierownikowi Programu. Pomimo tego, zagadnienie to nie zostało wprowadzone do porządku obrad – zgodnie z decyzją Kierownika Programu. MI nie przedłożyło jednak dokumentacji stanowiącej dowód opisanych działań. W myśl § 4.1. pkt 1 Decyzji nr 5, KS sprawuje stały nadzór nad realizacją Programu oraz podejmuje kluczowe decyzje, w tym w szczególności, co do jego uruchomienia, realizacji czy zakończenia.

Odnosząc się do sposobu dalszego zarządzania programem *Luxtorpeda 2.0* w sytuacji, gdy dotychczas procedowana dokumentacja zarządcza została wycofa-

zawiera: 1) definiowanie przedmiotu dostawy, 2) tworzenie harmonogramu i budżetu, 3) zarządzanie harmonogramem i budżetem, 4) zarządzanie problemami krytycznymi, 5) zarządzanie zakresem, 6) zarządzanie komunikacją, 7) zarządzanie ryzykiem, 8) zarządzanie zasobami ludzkimi, 9) zarządzanie jakością i miarami, 10) zarządzanie zamówieniami.

²⁹ Brak dokumentacji potwierdzającej ich przekazanie Dyrektorowi Programu *Luxtorpeda 2.0*.

³⁰ Dalej: DST.

³¹ Na podstawie zeznań świadka ustalono, że firma Whitecom została wyłoniona przez PFR SA do opracowania metodyki do koordynacji projektów flagowych z SOR. Miała to być uniwersalna dokumentacja zarządcza dla projektów flagowych SOR.

na, zaś żadna nowa nie została przedłożona pod obrady Komitetu, Przewodniczący KS wyjaśnił, że nastąpiło przekazanie przewodnictwa w KS *Luxtorpeda 2.0* Ministrowi Mikołajowi Wildowi (poprzez stosowną zmianę decyzji KER-M). Program *Luxtorpeda 2.0* miał zostać przekształcony w jeden z podprojektów wdrażających Koncepcję budowy CPK i uzupełniony dodatkowo o komponent infrastrukturalny.

Kierownik Programu zeznał, że pod koniec 2017 r. było jasne, że formuła *Luxtorpedy 2.0* nie przynosi oczekiwanych rezultatów, nadal nie było decyzji, co do źródeł finansowania, jednocześnie w listopadzie została uchwalona Koncepcja budowy CPK i wówczas powstał pomysł włączenia programu *Luxtorpeda 2.0* do CPK.

W dniu 5 stycznia 2018 r. odbyło się ostatnie posiedzenie KS.

(akta kontroli str. 86-90, 156-162, 177-179)

Z notatki³² DTK dla Podsekretarza Stanu w MI wynika, że założenia koncepcji *Luxtorpedy 2.0* były przygotowywane przez Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju. Celem koncepcji było stymulowanie rozwoju produkcji nowoczesnego taboru szynowego w oparciu o produkty krajowego przemysłu oraz znaczące odnowienie parku taboru szynowego. Kluczową korzyścią z uruchomienia koncepcji *Luxtorpeda 2.0* miało być podniesienie poziomu innowacyjności polskiego przemysłu oraz konkurencyjności polskiego transportu kolejowego. Realizacja *Luxtorpedy 2.0* miała stanowić rozwiązanie sytuacji, w której problemem nie jest zamówienie innowacyjnego produktu czy rozwiązania w pojedynczym egzemplarzu, ale późniejsza systematyczna powtarzalność zamówień, produkcji i zakupu nowoczesnego rozwiązania i zapewnienie innowacyjnemu produktowi odpowiedniego poziomu utrzymania. W opinii DTK rozwiązaniem w tym zakresie był zakup długich serii pojazdów, a podstawą do ich zamawiania – stabilne i wieloletnie finansowanie (PSC). W tym zakresie posiedzenia KS nie przyniosły rozstrzygnięć. Podjęte ustalenia dotyczyły: wskazania projektu odpowiedzialnego za standaryzację taboru w ramach programu Gospostrateg (MliB) oraz ustalenia projektowanej prędkości maksymalnej, jaka powinna zostać przyjęta dla nowego innowacyjnego taboru (250 km/h).

(akta kontroli str. 133, 145)

1.2 Zarządzanie Programem *Luxtorpeda 2.0*

Opis stanu
faktycznego

W przywołanej już decyzji nr 5 w zespole projektowym wyznaczono role zarządcze (KS, Kierownik Programu, Lider Projektu) oraz monitorująco-doradcze. Zadaniemi KS były:

- 1) stały nadzór nad realizacją *Programu* oraz podejmowanie kluczowych decyzji, w tym w szczególności co do jego uruchomienia, realizacji czy zakończenia,
- 2) odpowiedzialność za rezultaty wdrożenia *Programu*,
- 3) określenie celów i wstępnego zakresu działań na podstawie rekomendacji Kierownika Programu,
- 4) zapewnienie zasobów, w tym finansowych, do realizacji Programu,
- 5) reagowanie w przypadku odstępstw od zakładanych celów lub harmonogramów *Programu*.

(akta kontroli str. 86-90)

Funkcję Przewodniczącego KS, zgodnie z Decyzją nr 5, pełnił Podsekretarz Stanu w MliB Andrzej Bittel, a funkcję Zastępcy Przewodniczącego Podsekretarz Stanu

³² Notatka służbowa z dnia 16 lutego 2018 r. (znak DTK.1.4602.4.2018.PAP.2) skierowana przez Dyrektora DTK do Podsekretarza Stanu w MI w sprawie *Listu intencyjnego między PKP IC SA oraz NCBiR*.

w ówczesnym MR Jadwiga Emilewicz. Do zadań Przewodniczącego i Zastępcy Przewodniczącego KS należało organizowanie prac KS, inicjowanie działań we współpracy z Kierownikiem Programu oraz przewodniczenie obradom. Ponadto w skład KS wchodziło 15 członków reprezentujących instytucje i agencje państwowe, w tym związane z funkcjonowaniem sektora przemysłu kolejowego³³.

Pozostałe funkcje w Programie pełnili.

- Kierownik Programu (PM) – Aleksander Wołowicz z PFR SA, odpowiedzialny przed KS za realizację Programu, w tym za: przygotowanie założeń Programu na podstawie określonych przez KS celów i wstępnego zakresu oraz uzgodnień ich z KS; planowanie, projektowanie i koordynację działań w ramach Programu na podstawie uzgodnionych z KS założeń Programu; monitorowanie postępów prac w projektach i w Programie i przygotowywanie raportów z tego monitorowania; raportowanie do Kierownika BS, przygotowywanie wstępnych założeń projektów we współpracy z KS i Liderami realizowanych w ramach Programu oraz wsparcie Liderów projektów w realizacji ich zadań, inicjowanie działań naprawczych oraz zapewnienie integralności i koherentności Programu; wspieranie Przewodniczącego KS i Zastępcy Przewodniczącego w inicjacji działań KS. Kierownik Programu zeznał³⁴, że pełnił tę rolę do końca kwietnia 2018 r., tj. do dnia odejścia z PFR SA. Do dnia 15 czerwca 2018 r. (do dnia uchYLENIA Decyzji nr 5) funkcja Kierownika Programu nie została obsadzona.
- Kierownik Biura Portfeli, Programów i Projektów (Kierownik P30) – Tomasz Janka z MR, odpowiedzialny za nadzór nad Koordynatorem P30, określenie (wspólnie z Kierownikiem Biura Strategii) zakresu informacyjnego, sposobów i terminów przekazywania informacji uzyskanych od Kierownika BS, które pozwolą na monitorowanie postępów prac Programu i Projektów;
- Koordynator Biura Portfeli, Programów i Projektów (Koordynator P30) – Robert Nowicki z MR, odpowiedzialny za monitorowanie Programu i realizowanych w nim projektów, poprzez przygotowywanie raportów na podstawie otrzymanych od Kierownika BS informacji, opracowywanie wniosków i rekomendacji oraz przekazywanie ich do KS i Przewodniczącego KERM;
- Kierownik Biura Strategii (BS) – Marcin Sobczyk z PFR SA, odpowiedzialny za monitorowanie Programu i realizowanych w nim projektów, poprzez: udział w określeniu zakresu informacyjnego, sposobów i terminów przekazywania informacji uzyskanych od Kierownika Programu, które w szczególności pozwolą na dostarczenie wymaganych informacji do Koordynatora P30, gromadzenie, przetwarzanie i przekazywanie informacji do Koordynatora P30
- Liderzy Projektów – powoływani przez poszczególnych członków KS, po podjęciu decyzji o przyjęciu do realizacji projektu. Odpowiedzialni za planowanie, przygotowanie i koordynację realizacji projektu, bieżące monitorowanie i realizację projektu oraz raportowanie projektu do Kierownika Programu. Funkcja Lidera projektu nie została przypisana w żadnym projekcie realizowanym w ramach Programu Luxtorpeda 2.0.

(akta kontroli str. 86-90)

³³ M.in. Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów, Sekretarz Stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów i Pełnomocnik Rządu do spraw Centralnego Portu Komunikacyjnego dla Rzeczypospolitej Polskiej, Prezes Zarządu PKP SA, CUPT, Prezes UTK, Dyrektor IK, Wiceprezes PFR SA, Dyrektor NCBiR, Wiceprezes Zarządu ARP SA, Prezes Zarządu BGK SA.

³⁴ Protokół przesłuchania świadka z dnia 17 grudnia 2019 r. znak KGP.410.010.01.2019/IO2.

Wypracowana przez KS koncepcja Programu *Luxtorpeda 2.0*³⁵ zakładała realizację następujących projektów składowych:

- 1) projekt *InnoPKP* – partnerstwo innowacyjne PKP IC SA z NCBiR³⁶, którego celem jest stworzenie innowacyjnych pojazdów szynowych,
- 2) projekt *Innorail*³⁷ – w ramach programu *Gospostrateg*³⁸ realizowany na podstawie umowy³⁹ zawartej pomiędzy NCBiR oraz konsorcjum: MI, Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii, Akademia Leona Koźmińskiego, Instytut Kolejnictwa, którego celem jest *wypracowanie standardów oraz wytycznych umożliwiających podniesienie jakości i funkcjonalności taboru kolejowego oraz optymalizacja kosztów jego zakupu i eksploatacji*,
- 3) *Modernizacja i rozbudowa toru testowego w Żmigrodzie* realizowany przez Instytut Kolejnictwa.

Kierownik Programu *Luxtorpeda 2.0* zeznał, że formuła programu *Luxtorpeda 2.0* miała być nieco szersza i uwzględniać dodatkowo projekt pod nazwą CVC Kolejowe (Corporate Venture Capital) realizowany w PFR SA. W zamierzeniu miał to być fundusz utworzony przez PFR i organizacje zrzeszone⁴⁰, aczkolwiek nie doszło do jego powstania.

(akta kontroli str. 156-162, 163, 254-257)

KS wskazywał na konieczność opracowania centralnego planu zakupów i modernizacji taboru, określającego potrzeby eksploatacyjne podmiotów wykorzystujących tabor. Plan miał przewidywać pełną wymianę taboru pasażerskiego na nowy (i zmodernizowany) w okresie do 2030 roku oraz wysoki (do dalszego uszczegółowienia) poziom zaawansowania wymiany taboru towarowego. Ponadto ustalono, że ówczesne MR powinno określić możliwości stworzenia mechanizmu finansowego przeznaczonego na wymianę (zakup i modernizację) parku taboru kolejowego (pasażerskiego i towarowego) z wykorzystaniem środków Banku Gospodarstwa Krajowego, tak aby wysokość finansowania została dostosowana do planu potrzeb. KS omawiał prognozowane trendy zapotrzebowania na tabor kolejowy w Polsce do 2030 r. w przewozach pasażerskich i towarowych, a także kierunków inwestycji planowanych do podjęcia przez wybranych (kluczowych) przewoźników funkcjonujących na rynku kolejowym. Analizowano wykorzystanie poolu taborowego uznając, iż takie podejście potencjalnie determinowałoby rozszerzone zaangażowanie w sprawę spółek ARP SA oraz Polskich Kolei Państwowych SA.

(akta kontroli str. 123-155)

³⁵ Por. pkt 1.1 niniejszego wystąpienia.

³⁶ List intencyjny z dnia 21 lutego 2018 r. zawarty pomiędzy NCBiR i PKP Intercity SA.

³⁷ Pełna nazwa: Projekt Innowacyjny i zestandaryzowany model rozwoju zakupu kolejowego taboru pasażerskiego *Innorail*.

³⁸ Program *Gospostrateg* w NCBiR jest strategicznym programem badań naukowych i prac rozwojowych „Społeczny i gospodarczy rozwój Polski w warunkach globalizujących się rynków”. Zakładany całkowity budżet Programu wynosi 500 mln zł. Celem głównym Programu jest wzrost wykorzystania w perspektywie do 2028 r. rezultatów badań społeczno-ekonomicznych w kształtowaniu krajowych i regionalnych polityk rozwojowych.

³⁹ Umowa o wykonanie i finansowanie projektu GOSPOSTRATEG1/388876/30/NCBR/2019 z dnia 6 sierpnia 2019 r.

⁴⁰ Szerzej: CVC Kolejowe – fundusz utworzony przez PFR oraz wytypowane firmy zrzeszone w Klastrze „Luxtorpeda 2.0.”, tj. organizacji skupiającej przedsiębiorstwa z branży transportowej. CVC, tj. Corporate Venture Capital – kooperacyjny fundusz inwestycyjny, fundusz dla określonego celu zarządzanego przez niezależne podmioty działające autonomicznie w podejmowaniu decyzji inwestycyjnych w małe i średnie firmy o profilu technologicznym. Do końca kwietnia 2018 r. odbywały się spotkania robocze przedstawicieli Klastra z PFR SA dotyczące możliwości i zasad utworzenia takiego funduszu.

W okresie od dnia 10 stycznia do dnia 10 listopada 2017 r. spotkania w sprawie *Luxtorpedy 2.0* odbywały się w trybie roboczym. Decyzją nr 9 z 15 czerwca 2018 r. Przewodniczącego KERM w sprawie powołania Zespołu zadaniowego do spraw realizacji Komponentu Kolejowego Programu „Centralny Port Komunikacyjny” decyzja nr 5 została uchylona. Po dniu 5 stycznia 2018 r. nie były zwoływane posiedzenia KS. Przewodniczący KS wyjaśnił, że przekazanie przewodnictwa w KS wymagało wypracowania projektu stosownej zmiany decyzji przez PFR SA. Projekt *Luxtorpeda 2.0* miał zostać przekształcony w jeden z podprojektów wdrażających koncepcję CPK i uzupełniona dodatkowo o komponent infrastrukturalny.

Kierownik Programu zeznał, że interesariusze kontynuowali prace analityczne i przygotowawcze w ramach swoich projektów oraz że nie można mówić o formalnym zakończeniu programu, tylko o okresie transformacji i przejścia do następnego etapu pod auspicjami CPK.

(akta kontroli str. 91-122, 143-148, 254-257, 274-275, 1018-1037)

Innowacyjny i zestandaryzowany model rozwoju zakupu kolejowego taboru pasażerskiego Innorail

KS rozważał możliwości skorzystania z narzędzi programu Gospostrateg w NCBiR w kontekście wsparcia przewozów kolejowych. Analizowano ideę instytucjonalizacji dialogu zamawiających z producentami taboru, a także wskazano na konieczność stworzenia montażu finansowego umożliwiającego zamawianie długich serii typów pojazdów. DTK zorganizował⁴¹ robocze spotkania z przedstawicielami NCBiR w sprawie organizacji struktur projektowych dla rozpatrzenia możliwości standaryzacji zamówień na kolejowy tabor pasażerski i sfinansowania ich z programu Gospostrateg. Omówiono wzorcową specyfikację istotnych warunków zamówienia na tabor kolejowy przeznaczony do różnych kategorii przewozów. Wskazano, że w ramach projektu flagowego *Luxtorpeda 2.0* planowane jest zamówienie taboru, który będzie w stanie obsłużyć aktualne i prognozowane potoki pasażerskie, uwzględniając rządowe plany dotyczące finansowania infrastruktury kolejowej o określonych prędkościach. Celowe było podjęcie decyzji w sprawie przystąpienia do budowy systemu Kolei Dużych Prędkości i powiązania tego systemu z obsługą Centralnego Portu Komunikacyjnego, wskazanego w przyjętej przez Radę Ministrów w dniu 7 listopada 2017 r. *Koncepcji przygotowania i realizacji Portu Solidarność – Centralnego Portu Komunikacyjnego dla Rzeczypospolitej Polskiej*.

Ponadto we współpracy z zespołem Sekretarza Stanu, pełnomocnika rządu ds. Centralnego Portu Komunikacyjnego dla RP Mikołaja Wilda⁴² prowadzone były analizy pozwalające na określenie sposobu powiązania CPK z systemem transportu kolejowego, jednak żadne ostateczne decyzje nie zostały podjęte.

(akta kontroli str. 46-57, 130-132, 143-148)

Wniosek projektowy w ramach programu Gospostrateg, dotyczący standaryzacji zakupu kolejowego taboru pasażerskiego, został złożony przez MliB w konsorcjum z ówczesnym MR, Instytutem Kolejnictwa oraz Akademią Leona Koźmińskiego. Projekt został nazwany *InnoRail*. Celem projektu było wypracowanie standardów oraz wytycznych umożliwiających podniesienie jakości i funkcjonalności taboru kolejowego oraz optymalizacja kosztów jego zakupu i eksploatacji. Projekt podzielono na dwie części:

- badawczą – z analizą obecnego stanu techniki oraz organizacji procesu eksploatacji, ram prawnych, preferencji podróżnych zarówno w aspekcie krajowym, jak i międzynarodowym;

⁴¹ W dniu 17 sierpnia 2017 r. oraz w dniu 6 września 2017 r.

⁴² Sekretarz stanu, pełnomocnik rządu ds. Centralnego Portu Komunikacyjnego dla RP.

- wdrożeniową – ukierunkowaną na przygotowanie dokumentów określających prognozy zapotrzebowania na tabor, rekomendacje dla zamawiających tabor, w tym PKP Intercity SA oraz PKP Przewozów Regionalnych sp. z o. o. z możliwością dołączenia przewoźników samorządowych, a także opracowanie podręcznika najlepszych praktyk.

Założono, że rezultaty *Innorail* przyczynią się do realizacji dwóch projektów SOR: *Luxtorpeda 2.0* oraz projektu strategicznego *Unowocześnienie parku taboru kolejowego*. Realizacja projektu została zaplanowana na 12 miesięcy, natomiast całkowity szacunkowy budżet *Innorail* wynosił około 4,0 mln zł⁴³ (włączając wkłady własne obu ministerstw – MliB i MR)⁴⁴.

Stosowną umowę zawarto w dniu 6 sierpnia 2019 r.⁴⁵ Projekt *Innorail* ma być realizowany pomiędzy 2 września 2019 r. a 31 sierpnia 2020 r.

Innowacyjne projekty taborowe planowane do realizacji przy udziale NCBiR – InnoPKP

PKP IC SA przedstawiła KS, w formie prezentacji pn. *Innowacyjne projekty taborowe planowane do realizacji przy udziale NCBiR*, zamierzenia w ramach programu *Luxtorpeda 2.0*⁴⁶. Obejmowały one trzy projekty.

1. *Zakup wagonów do składów push-pull*⁴⁷. Projekt zakładał zakup 15 sztuk składów, z których każdy zawierał sześć wagonów siedzących tzw. wielkopojemnych (min. 120 miejsc siedzących w wagonie) i wagon sterowniczy z miejscami do siedzenia (z możliwością modyfikowania długości zestawienia składu poprzez włączenie wagonów), dostosowany do prędkości 160-230 km/h. Łączna wartości projektu 675 mln zł.
2. *Zakup lokomotyw*. Projekt zakładał zakup 52 sztuk lokomotywy liniowych, elektrycznych, czteroosiowych, o prędkości konstrukcyjnej 230 km/h, z możliwością sterowania zdalnego z wagonu sterowniczego (jazda w składzie push-pull), z silnikami asynchronicznymi. Łączna wartości projektu 832 mln zł.
3. *Zakup elektrycznych zespołów trakcyjnych*. Projekt zakładał zakup 38 sztuk elektrycznych zespołów trakcyjnych dostosowanych do prędkości 230 km/h⁴⁸, posiadających homologację na Niemcy, Czechy i Austrię, o liczbie 400 miejsc siedzących. Łączna wartości projektu 2 280 mln zł – projekt opcjonalny.

Każdy z projektów miał być realizowany w latach 2021-2026, przy czym rozważano włączenie tych projektów w ramy nowej umowy PSC⁴⁹. W związku z projektami, w grudniu 2017 r. PKP IC SA zaktualizowała swoją strategię taborową. Wydłużono okres jej obowiązywania o trzy lata, tj. do 2023 roku oraz przyjęto plany realizacji kolejnych projektów taborowych W związku z powyższym wartość zadań inwesty-

⁴³ Wartość projektu została oszacowana przez MI w fazie planowania na bazie zapotrzebowania zgłoszonego przez konsorcjantów i wyceniona na 3 771,0 tys. zł, w tym dofinansowanie NCBiR 3 103,0 tys. zł oraz wkład własny 667,6 tys. zł. Wartości te zostały poddane weryfikacji przez ekspertów NCBiR. Ostatecznie, w umowie o wykonanie i finansowanie projektu jego koszt został określony na 3 159, 2 tys. zł, w tym dofinansowanie NCBiR 2 702,2 tys. zł, wkład własny 457,0 tys. zł.

⁴⁴ Protokół z posiedzenia KS w dniu 5 stycznia 2018 r., notatka z dnia 5 lipca 2018 r. znak DTK.1.4602.4.2018.PAP.3.

⁴⁵ Umowa o wykonanie i finansowanie projektu GOSPOSTRATEG1/388876/30/NCBR/2019.

⁴⁶ Prezentacja *Innowacyjne projekty taborowe planowane do realizacji przy udziale NCBiR*.

⁴⁷ Pojazd szynowy złożony z lokomotywy i wagonów, zakończony wagonem sterowniczym.

⁴⁸ Pojazd szynowy składający się zazwyczaj z dwóch członów sterowniczych (po jednym na każdym końcu pojazdu, człony skrajne).

⁴⁹ Wieloletnia umowa ramowa na świadczenie usług publicznych w zakresie międzywojewódzkich i międzynarodowych kolejowych przewozów pasażerskich.

cyjnych w zaktualizowanej strategii wzrosła o 3,7 mld zł - do ok. 7 mld zł. Włączone do strategii projekty realizowane są we współpracy z NCBiR w ramach projektu *InnoPKP*. Przewodniczący KS wniósł o uzgodnienie przez Komitet poparcia dla trzech zaprezentowanych projektów innowacyjnych PKP IC SA oraz wyraził oczekiwanie, że porozumienie PKP IC SA z NCBiR zostanie zawarte jeszcze w 2017 r. List intencyjny dotyczący wspólnej realizacji programu *Luxtorpeda 2.0*⁵⁰ pomiędzy NCBiR i PKP Intercity SA został podpisany w dniu 21 lutego 2018 r. Sformalizował on współpracę nad stworzeniem innowacyjnych pojazdów szynowych⁵¹. *InnoPKP* jest projektem badawczym, nie jedynie zakupowym. W jego wyniku ma zostać opracowany nowy, innowacyjny produkt odpowiadający potrzebom PKP IC SA.

(akta kontroli str. 58-85)

Modernizacja i rozbudowa toru testowego w Żmigrodzie

Projekt realizowany był przez Instytut Kolejnictwa. Celem głównym było zapewnienie możliwości kompleksowych badań infrastruktury oraz taboru szynowego, zapewnienie warunków do realizacji celów szczegółowych w POLiS oraz KPK do 2023 roku, zwiększenie poziomu bezpieczeństwa transportu szynowego, zwiększenie przepustowości linii kolejowych oraz ułatwienie wdrażania rozwiązań innowacyjnych w obszarze przemysłu kolejowego. KS wskazał także na konieczność uwzględnienia prac badawczo-rozwojowych w kontekście potrzeb transportowych Centralnego Portu Komunikacyjnego.

Realizacja projektu, zgodnie z wyjaśnieniami pozyskanymi z Instytutu Kolejnictwa⁵², ma przypadać na lata 2020-2026. Obecnie projekt jest w fazie przygotowawczej, projektowej. Z wyjaśnień Instytutu Kolejnictwa wynika, że nie opracowano dokumentacji zarządczej dla projektu, z uwagi na brak finansowania.

1.3 Finansowanie Programu *Luxtorpeda 2.0*

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z Kartą Projektu szacowane na dzień 3 stycznia 2017 r. całkowite zapotrzebowanie finansowe na program *Luxtorpeda 2.0* wynosiło 4 mld zł, w tym na projekty: *Innotabor* 157 mln zł, *InnoPKP* 3,5 mld zł i *tor testowy w Żmigrodzie* – 300 mln zł. Zabezpieczono środki w wysokości 157 mln zł z NCBiR (bez wskazania, na który projekt).

Zgodnie z zadaniami nałożonymi Decyzją nr 5, na posiedzeniach KS omawiane były możliwości pozyskania środków na realizację programu *Luxtorpeda 2.0*.

W piśmie z dnia 21 września 2017 r.⁵³ skierowanym do Podsekretarza Stanu w MR, Sekretarz Stanu w MI zwrócił się o zapewnienie przez MR dla NCBiR budżetu badawczej części projektu PKP Intercity SA w wysokości 200 mln zł, ze środków Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój. Kwota 200 mln zł, jak wyjaśnił Wicedyrektor DTK, została oszacowana przez NCBiR na spotkaniu w dniu 13 września 2017 r. w oparciu o realizację dotychczas prowadzonych programów. Miała stanowić źródło finansowania prac badawczych w zakresie oceny zasadności wdrożenia produkcji wstępnie wskazanych typów taboru pasażerskiego. Tabor ten miałby odpowiadać potrzebom PKP IC SA oraz być produkowany w Polsce, poprawiając – w ocenie DTK – konkurencyjność polskiego przemysłu⁵⁴. W odpowiedzi⁵⁵ MR wskazało na możliwość skorzystania ze środków unijnych, dostępnych w ramach osi programów operacyjnych (I i IV), a także na możliwość współpracy z NCBiR w formie partner-

⁵⁰ Dalej: List intencyjny.

⁵¹ Art. 1. §1 Listu intencyjnego.

⁵² Pismo z dnia 16 grudnia 2019 r. znak IK.CN-P/071-1/009/2019.

⁵³ Znak DTK.1.4602.2.2017.PAP.21 (14916/17).

⁵⁴ Pismo Zastępcy Dyrektora DTK z dnia 3 grudnia 2019 r. znak DTK-7.4602.190.2019.2.

⁵⁵ Pismo z dnia 31 października 2017 r., znak DIN-III.421.53.2017.KJ.

stwa innowacyjnego. Niemniej, nie padła żadna deklaracja dotycząca zapewnienia środków na sfinansowanie programu *Luxtorpeda 2.0* w części badawczej.

(akta kontroli str. 183-224)

Przedstawiciel Centrum Unijnych Projektów Transportowych omówił na posiedzeniu w dniu 5 stycznia 2018 r. wyniki weryfikacji kryteriów kwalifikowalności dla POLiŚ umożliwiających zamawianie długich serii taboru, przy uwzględnieniu zakupów ze standaryzowanych typów pojazdów. Jednak w dniu prezentacji alokacje na kolejowe projekty taborowe w obu dedykowanych działaniach zostały już przekroczone. Było to konsekwencją naborów ogłoszonych w dniu 28 października 2016 r. i zamkniętych w dniu 31 maja 2017 r. Natomiast ogłoszenie nowego konkursu może nastąpić w przypadku pojawienia się nowych środków finansowych lub wystąpienia oszczędności w już złożonych wnioskach.

(akta kontroli str. 157-162)

Kierownik Programu *Luxtorpeda 2.0* zeznał⁵⁶, że w związku z tym, że nie określono budżetu Programu, każdy pomysł mógł zostać objęty *Luxtorpedą 2.0* i trwał tak długo, jak długo szukano finansowania. Jeśli go nie znaleziono, to szukano nowego pomysłu, który miałby finansowanie. Szukano źródeł finansowania w NCBiR (w ramach konkursu Gospostrateg) oraz w PKP IC SA, która w ramach *Strategii taborowej PKP IC SA* zakładała modernizację taboru kolejowego.

Innorail

Całkowity koszt projektu wynosi 3,2 mln zł (a więc mniej niż szacowano), z czego dofinansowanie z NCBiR stanowi 2,7 mln zł, natomiast wkład własny konsorcjantów wynosi 457,0 tys. zł (w tym MI 232,0 tys. zł i MPiT 174,0 tys. zł). W 2019 r. MI nie wydatkowało środków własnych w ramach projektu, kwota zaplanowana na 2020 r. stanowi 232,0 tys. zł.

(akta kontroli str. 143-148, 272-275)

InnoPKP

List intencyjny w sprawie wspólnej realizacji programu *Luxtorpeda 2.0* był wyrażeniem woli podjęcia współpracy pomiędzy NCBiR i PKP IC SA i nie nakładał na strony żadnych zobowiązań finansowych. Wszelkie koszty wynikające z jego realizacji każda ze stron miała ponosić samodzielnie. Problem braku finansowania dla zamierzeń inwestycyjnych przewoźnika PKP IC SA (realizowanych we współpracy z NCBiR) był przedmiotem korespondencji wewnętrznej w MI⁵⁷, jak również kierowanej do Ministerstwa Finansów⁵⁸.

W piśmie skierowanym do Ministra Finansów wskazano, że PKP Intercity SA planuje w kolejnych latach realizację projektów taborowych w ramach programu *Luxtorpeda 2.0* o wartości 3,7 mld zł. W ocenie resortu pożądane byłoby podpisanie nowej umowy PSC w 2019 r., tj. przed wejściem w życie zmian w przepisach rozporządzenia (WE) nr 1370/2007, ponieważ przepisy te w obowiązującym brzmieniu umożliwiają bezpośrednie powierzenie zamówień na świadczenie usług w zakresie kolejowych przewozów pasażerskich na okres 15 lat. Podpisanie kolejnej umowy będzie wiązało się ze znacznym wzrostem wydatków budżetowych, ponieważ wstępne szacunki skutków wdrożenia projektów *Luxtorpeda 2.0* zakładają stopniowy wzrost zapotrzebowania na rekompensatę w ramach PSC – do poziomu 1,2 mld zł

⁵⁶ Protokół przesłuchania świadka z dnia 12 listopada 2019 r. znak KGP.410.010.01.2019.1/IO1.

⁵⁷ Notatka z dnia 16 lutego 2018 r. (por. przypis nr 32) oraz notatka z dnia 5 lipca 2018 r. (por. przypis nr 11).

⁵⁸ Pismo Sekretarza Stanu w MI skierowane do Sekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów z dnia 6 lutego 2018 r. znak pisma DTK.VI.0211.2.2017.JW.20.

w 2034 roku. Zdaniem Sekretarza Stanu w MI wypracowana praktyka umożliwia dofinansowanie zakupów taborowych w ramach umowy PSC.

Aktualna umowa PSC została zawarta z PKP IC SA na lata 2011-2021. Według wyjaśnień Dyrektora DTK projekt nowej umowy ramowej PSC na lata 2021-2030 nie będzie zawierał postanowień dotyczących komponentu kolejowego CPK z uwagi na niewystarczającą ilość informacji o założeniach i harmonogramie prac związanych z rozbudową sieci kolejowej w ramach CPK. Umowę PSC będzie można dostosować do realizacji komponentu kolejowego CPK, w tym w zakresie kosztów PKP IC SA związanych z realizacją połączeń wybudowanych na potrzeby CPK – w terminie do 24 grudnia 2023 r. Po tym terminie możliwe będzie zawarcie nowej umowy PSC jedynie z operatorem kolejowym wyłonionym w trybie przetargowym⁵⁹.

(akta kontroli str. 133-155, 254-257, 1018-1037, 1493-1497)

Tor testowy w Żmigrodzie

Źródłem finansowania projektu realizowanego przez Instytut Kolejnictwa, w przewidywanej kwocie 383,8 mln zł⁶⁰, ma być program wieloletni, ustanowiony na potrzeby realizacji Centralnego Portu Komunikacyjnego. Według stanu na dzień 16 grudnia 2019 r.⁶¹ projekt był na etapie konsultacji międzyresortowych.

Dotychczas wydatkowano 349,3 tys. zł, z tego 302,2 tys. zł na opracowanie koncepcji oraz analiz szczegółowych projektu oraz 46,1 tys. zł na prace projektowe hali dla pojazdów – w całości ze środków własnych Instytutu Kolejnictwa.

(akta kontroli str. 258-263)

1.4 Realizacja Programu *Luxtorpeda 2.0*

Opis stanu
faktycznego

Program *Luxtorpeda 2.0*, jako projekt flagowy SOR, funkcjonował do 15 czerwca 2018 r. Jak wyjaśnił⁶² Kierownik Programu, po tej dacie interesariusze kontynuowali prace analityczne i przygotowawcze w ramach swoich projektów, nie można mówić o formalnym zakończeniu programu tylko o okresie transformacji i przejścia do następnego etapu pod auspicjami CPK.

Program *Luxtorpeda 2.0* jako projekt flagowy SOR składał się z trzech projektów.

Innorail

Projekt składał się z części badawczej i wdrożeniowej. Harmonogram realizacji projektu obejmuje okres od 2 września 2019 r. do 31 sierpnia 2020 r.

W ramach części badawczej mają zostać zrealizowane następujące zadania:

1. Analiza prawna i regulacyjna w zakresie zamówień na tabor.
2. Analiza wymagań technicznych i funkcjonalnych dla pojazdów kolejowych.
3. Analiza kierunków rozwoju w zakresie konstrukcji taboru kolejowego.
4. Analiza modeli eksploatacji taboru.

Część wdrożeniowa projektu dotyczy realizacji następujących zadań:

1. Scenariusze popytowe na podstawie modeli wielowariantowych rozwoju rynku europejskiego dla poszczególnych segmentów rynkowych.
2. Projekty ramowych strategii taborowych dla przewoźników.
3. Rekomendacje w zakresie projektowania taboru pasażerskiego w Polsce.

⁵⁹ Zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/2338 z dnia 14 grudnia 2016 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1370/2007 w odniesieniu do otwarcia rynku krajowych usług kolejowego transportu pasażerskiego (Dz. Urz. UE L 354 z 23.12.2016 r. str. 22).

⁶⁰ W kwotach netto, w tego: etap I – koszt 98,4 mln zł oraz etap II – koszt 285,4 mln zł.

⁶¹ Dzień zakończenia czynności kontrolnych w MI.

4. Opracowanie treści podręcznika (wytycznych) dla zamawiającego tabor (Niebieska księga).

W ramach tych zadań MI miało pełnić funkcję konsultacyjną w zakresie polityki transportowej państwa, dokonywać weryfikacji i oceny rekomendacji wynikających z analiz oraz zapewniać wsparcie w zakresie realizacji prac.

(akta kontroli str. 272-275)

InnoPKP

Projekt *InnoPKP* realizowany jest w trybie partnerstwa innowacyjnego PKP IC SA z NCBiR. Po podpisaniu Listu strony przystąpiły do prac przygotowujących Program. W dniu 28 lutego 2018 r. NCBiR powołało własny zespół projektowy do prac z przedstawicielami PKP IC. W połowie 2018 r. program *InnoPKP* został włączony do działań związanych z budową Centralnego Portu Komunikacyjnego, co spowodowało konieczność modyfikacji wymagań dla Programu. Po ustaleniu brzegowych oczekiwań dla przyszłego taboru w dniu 29 października 2018 r. został ogłoszony dialog techniczny dotyczący opracowania (w drodze prac badawczo-rozwojowych) oraz dostawy konfigurowalnych Elektrycznych Zespołów Trakcyjnych. Celem dialogu jest dostarczenie zamawiającemu (czyli NCBiR i PKP IC) wskazówek i informacji przydatnych do przygotowania opisu programu, warunków kontraktowych, harmonogramu i prowadzenia programu, sposobu oceny rozwiązań, itp. Realizacja Programu *InnoPKP* jest uzależniona od decyzji niezajdujących się w gestii NCBiR, takich jak finansowanie zakupu taboru czy np. harmonogram prac dotyczących CPK⁶³.

(akta kontroli str. 264-271)

Tor testowy w Żmigrodzie

Realizacja projektu, zgodnie z wyjaśnieniami pozyskanymi z Instytutu Kolejnictwa⁶⁴, ma przypadać w latach 2020-2026. Obecnie projekt jest w fazie przygotowawczej, projektowej.

Zakres rzeczowy projektu obejmuje następujące zadania:

- Etap I:
1. Opracowanie studium wykonalności,
 2. Zwiększenie potencjału badawczego okręgu doświadczalnego IK,
 3. Modernizacja laboratorium badań elektrycznych,
 4. Budowa zwarciowni,
 5. Promocja obiektu – etap I,
 6. Działalność operacyjna, w tym utrzymanie – etap I.
- Etap II:
1. Budowa okręgu doświadczalnego o prędkości jazdy 220-250 km/h,
 2. Promocja obiektu – etap II,
 3. Działalność operacyjna, w tym utrzymanie – etap II.

(akta kontroli str. 258-263)

1.5 Monitorowanie i nadzór nad realizacją Programu *Luxtorpeda 2.0*

Zgodnie z Decyzją nr 5 KS sprawował stały nadzór nad realizacją programu *Luxtorpeda 2.0*, natomiast Kierownik Programu odpowiadał przez KS za jego realizację.

Opis stanu
faktycznego

⁶³ Na podstawie wyjaśnień Dyrektora NCBiR z dnia 15 października 2019 r. znak DWDC-SKO.090.56.2019.MG2 złożonych na żądanie NIK z dnia 3 października 2019 r. znak KGP.4030.004.2019.

⁶⁴ Pismo z dnia 16 grudnia 2019 r. znak IK.CN-P/071-1/009/2019.

Program *Luxtorpeda 2.0*, według wyjaśnień Dyrektora DST w MI, był objęty monitoringiem operacyjnym prowadzonym w systemie MonAliZa od początku istnienia tego systemu. Jednakże raportowanie w systemie MonAliZa uruchomiono w lipcu 2018 r., tj. w momencie gdy Program *Luxtorpeda 2.0* przestał być projektem flagowym⁶⁵. Do dnia 25 września 2018 r. podmiotem odpowiedzialnym za projekt był PFR SA⁶⁶.

(akta kontroli str. 254-257, 1095-1145)

Według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora DTK⁶⁷, formą sprawowania nadzoru nad działaniami jednostek zaangażowanych w realizację programu *Luxtorpeda 2.0* było organizowanie, przez Przewodniczącego KS, posiedzeń KS które odbywały się regularnie NIK zauważa jednak, że od momentu ukonstytuowania się KS spotkał się tylko dwa razy: w dniach 28 listopada 2017 r. i 5 stycznia 2018 r.

Do tej kwestii odniósł się także Sekretarz Stanu w MI, który wyjaśnił, że w ww. okresie egzekwowane były cykliczne raporty z realizacji działań projektu, które spółka PKP Intercity SA zobowiązana była przysyłać do DTK do 25 dnia każdego miesiąca. Niezależnie od powyższego, miały też miejsce spotkania z podmiotami zaangażowanymi w projekt (Instytut Kolejnictwa, PKP Intercity SA), w celu omówienia bieżących postępów projektu. Minister nie przedłożył jednak dowodów potwierdzających odbywanie spotkań.

(akta kontroli, str. 1498-1500)

PKP IC SA przekazało, drogą mailową do DTK raporty dotyczące stanu realizacji programu *Luxtorpeda 2.0* w zakresie projektu *InnoPKP*, według stanu realizacji na dzień: 15 maja oraz 1 i 14 czerwca 2018 r. Ponadto, w okresie od momentu przejęcia przez DTK udziału w projekcie flagowym *Luxtorpeda 2.0* do momentu włączenia projektu do komponentu kolejowego programu CPK, prowadzono korespondencję elektroniczną pomiędzy trzema interesariuszami projektu, tj. DTK MI, PKP IC SA i NCBiR. Jednocześnie, w okresie od stycznia 2017 r. do lipca 2018 r. Dyrektor DTK sporządzał w formie notatek służbowych dla Podsekretarza Stanu w MliB bieżące informacje z przebiegu realizacji programu *Luxtorpeda 2.0*.

(akta kontroli str. 123-155, 169-176, 1498-1500)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Sekretarz Stanu w MI, jako Przewodniczący KS w ramach Zespołu zadaniowego do spraw Programu *Luxtorpeda 2.0*, nie podjął skutecznych działań aby KS wypełnił obowiązki określone w Decyzji nr 5. W szczególności nie skorzystał ze swych uprawnień zapewniających podjęcie kluczowych decyzji dotyczących uruchomienia i realizacji Programu *Luxtorpeda 2.0* (w tym zatwierdzenia dokumentacji zarządczej) oraz określenia jego celów i wstępnego zakresu działań (§ 4.1. pkt 1 i 3 ww. decyzji). Zadania te nie zostały wykonane. KS nie zapewnił także realizacji zadań Zespołu poprzez podejście projektowe, do czego był zobowiązany w § 7.2 Decyzji nr 5.

NIK nie podziela argumentacji zawartej w wyjaśnieniach Sekretarza Stanu w MI, że powodem niezatwierdzenia dokumentacji zarządczej było przekazanie przewodnictwa w KS Programu Ministrowi Mikołajowi Wildowi (wówczas odpowiedzialnemu za CPK). Do dnia 15 czerwca 2018 r. przewodnictwo w KS sprawował Sekretarz Stanu w MI i dopiero z tym dniem nastąpiły zmiany w organizacji tego Programu. Do tego czasu KS powinien wykonywać powierzone mu zadania, a Przewodniczący KS miał obowiązek zapewnić niezbędne warunki do ich wykonania. Kierownik Programu

⁶⁵ Pismo z dnia 12 marca 2019 r. Dyrektora RBMP.

⁶⁶ Zgodnie z uchwałą nr 2/06/2018 Rady Monitorowania Portfela Projektów Strategicznych z dnia 12 czerwca 2018 r. w sprawie określenia portfela projektów strategicznych.

⁶⁷ Pismo Zastępcy Dyrektora DTK z dnia 25 października 2019 r. znak DTK-7.0810.1.2019.

Luxtorpeda 2.0 wypełnił zadanie przygotowania założeń Programu. KS nie podjął jednak prac nad przygotowaną dokumentacją.

KS w okresie siedmiu miesięcy swojego funkcjonowania zebrał się jedynie dwa razy (w ciągu dwóch pierwszych miesięcy), a od stycznia 2018 r. zaniechał jakichkolwiek spotkań. Tym samym nie sprawował stałego nadzoru nad przebiegiem Programu, do czego zobowiązywał go §4 ust. 1 pkt 1 Decyzji nr 5.

W konsekwencji, poza wyznaczeniem przez Przewodniczącego KERM Zespołu zadaniowego, nie stworzono niezbędnych warunków sprawnej i efektywnej realizacji Programu *Luxtorpeda 2.0*. Nie określono celów Programu, zasad planowania i organizacji wykonawstwa w Programie. Nie sporządzono harmonogramu Programu zawierającego terminy realizacji poszczególnych etapów (tzw. kamienie milowe). Nie zaplanowano zasobów Programu, w tym nie wskazano liderów projektów składowych. Nie wprowadzono mechanizmów zarządzania ryzykiem w Programie. Nie określono zasad sterowania Programem (badania zgodności realizacji z planem i podejmowania interwencji w przypadku stwierdzenia istotnych odchyłeń). Nie zastosowano żadnej z dostępnych metod zarządzania projektami, jak też nie stworzono autorskiej metodyki w tym zakresie. Tym samym nie było spełnione założenie, wskazane w SOR, by projekty flagowe były realizowane z wykorzystaniem podejścia projektowego. Natomiast niezwoływanie po 5 stycznia 2018 r. kolejnych posiedzeń KS uniemożliwiało sprawowanie nadzoru nad realizacją Programu. Biorąc pod uwagę potrzebę współpracy w tym Programie licznych podmiotów, w tym ministerstw, instytucji państwowych, spółek prawa handlowego, brak sformalizowanych zasad planowania i realizacji Programu stanowił istotny powód nieskuteczności podejmowanych działań.

OCENA CZĄSTKOWA

NIK negatywnie ocenia, pod względem rzetelności, niezapewnienie przez Sekretarza Stanu, jako Przewodniczącego KS Programu *Luxtorpeda 2.0*, niezbędnych warunków jego skutecznej realizacji, w tym zwłaszcza w zakresie zarządzania tym Programem. W szczególności nieprawidłowe wykonywanie obowiązków Przewodniczącego KS przez Sekretarza Stanu w MI uniemożliwiło określenie zakresu przedmiotowego oraz ocenę wykonalności i efektywności Programu *Luxtorpeda 2.0*, jako podstawy decyzji o jego realizacji oraz ustalenie stopnia osiągnięcia oczekiwanych rezultatów. Wstępne założenia dotyczące planu realizacji projektu, omawiane na posiedzeniach KS, wpisywały się w cel określony w SOR. Jednak z uwagi na fakt, że nie zostały one przyjęte, nie stanowiły wiążących podstaw realizacji Programu. W konsekwencji był on realizowany bez zastosowania podejścia projektowego, wymaganego przez SOR. Zaprzestanie zwoływania posiedzeń KS po dniu 5 stycznia 2018 r. przyczyniło się do braku stałego nadzoru nad realizacją Programu. Projekty ujęte w Programie *Luxtorpeda 2.0* w dniu przekształcenia Programu w Komponent Kolejowy Programu „Centralny Port Komunikacyjny” były na wczesnym etapie analitycznym i przygotowawczym.

2. Program *Żwirko i Wigura*

OBSZAR

2.1 Zgodność założeń planu realizacji Programu *Żwirko i Wigura* z celami określonymi w SOR

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z zapisami SOR celem projektu flagowego *Żwirko i Wigura*⁶⁸ było stymulowanie rozwoju zintegrowanych systemów zarządczych pozyskujących dane z bezzałogowych statków powietrznych – usługi oparte na wykorzystaniu dronów. Na mocy decyzji nr 3 Przewodniczącego Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów z dnia 19 września 2017 r. w sprawie powołania Zespołu Zadaniowego do spraw Programu *Żwirko i Wigura*⁶⁹ KS został zobowiązany do określenia założeń oraz wstępnego zakresu Programu. Przed powołaniem Zespołu Zadaniowego prace nad przygotowaniem Programu prowadziła grupa robocza, w której funkcję Przewodniczącego pełnił Podsekretarz Stanu w MI Jerzy Szmit.

(akta kontroli str. 279-287)

Prace nad Programem *Żwirko i Wigura*, według wyjaśnień Pełnomocnika Ministra Infrastruktury ds. bezzałogowych statków powietrznych⁷⁰ oraz Programu Centralno-europejski Demonstrator Dronów⁷¹, zostały zainicjowane w czerwcu 2017 r. bez nadrzędnego dokumentu o charakterze programowym, takiego jak plan lub polityka rozwoju sektora, na którym Zespół Zadaniowy mógł się opierać. Początkowy okres prac Zespołu Zadaniowego był skoncentrowany na pozyskiwaniu danych i wypracowywaniu koncepcji. Równolegle z pracami koncepcyjnymi uruchamiane były procesy i projekty, które przyczyniały się do osiągnięcia celu wskazanego w SOR i były zgłaszane przez poszczególne instytucje wchodzące w skład Zespołu Zadaniowego albo innych interesariuszy (np. przedstawicieli branży), a Program *Żwirko i Wigura*, zwłaszcza w początkowym etapie, stanowił portfolio projektów. Okres do przyjęcia Programu Centralnoeuropejski Demonstrator Dronów (CEDD) był okresem koncepcyjno-realizacyjnym.

(akta kontroli str. 1038-1094)

W Decyzji nr 3 założono, iż Program *Żwirko i Wigura* będzie realizowany w podejściu projektowym. Przyjęty model ustanawiania i definiowania tego Programu był zgodny z metodą MSP⁷², która została wskazana w opracowanych później *Standardach zarządzania projektami strategicznymi* Rządowego Biura Monitorowania Projektów⁷³. Zgodnie z tą metodą, definicja programu wykształca się z równoczesnych, nieskoordynowanych projektów, które rozwinięto w ramach jednej organizacji (tutaj instytucji tworzących zespół zadaniowy ds. realizacji programu), a powołanie programu ułatwia realizację tychże projektów i osiąganie korzyści. Taki sposób realizacji programu może mieć charakter przejściowy do momentu ustalenia jego

⁶⁸ Dalej: Program *Żwirko i Wigura*.

⁶⁹ Dalej: Decyzja nr 3. Decyzja była zmieniana dwukrotnie w zakresie zmian osobowych w Zespole Zadaniowym.

⁷⁰ Dalej: BSP.

⁷¹ Dalej: Pełnomocnik ds. BSP. Funkcję Pełnomocnika ds. BSP pełniła Małgorzata Darowska powołana zarządzeniem nr 3 Ministra Infrastruktury z dnia 25 stycznia 2019 r. Do zadań Pełnomocnika ds. BSP należało reprezentowanie Ministra Infrastruktury we wdrażaniu programu Centralnoeuropejski Demonstrator Dronów oraz koordynacja zadań dot. bezzałogowych statków powietrznych powierzonych do realizacji Ministrowi Infrastruktury, w zakresie ustalonym w ramach programu oraz dotyczącym bezzałogowych statków powietrznych.

⁷² Ang. *Managing Successful Programmes* – Skuteczne Zarządzanie Programami.

⁷³ *Standardy* zostały zaprezentowane na posiedzeniu Rady Monitorowania Portfela Projektów Strategicznych w dniu 25 września 2018 r. oraz rekomendowane do wdrożenia w ministerstwach, w których nie wprowadzono jeszcze metodyki zarządzania projektami. Dokument nie jest wiążący dla jednostek i zawiera jedynie zalecenia oraz rekomendacje dotyczące zarządzania projektami.

kontekstu, kierunku i wizji. Tego rodzaju program zaliczany jest do typu programów nazwanych „wylaniającymi się”⁷⁴.

(akta kontroli str. 1468-1492)

Na spotkaniu w dniu 27 lipca 2017 r. grupa robocza do spraw Programu *Żwirko i Wigura* przyjęła koncepcję dwóch osi priorytetowych⁷⁵, tj. osi *UTM/U-Space* oraz osi *Monitorowanie Infrastruktury Krytycznej*, dla których opracowano portfolia projektów. W toku dalszych prac, opracowano karty projektów oraz uruchomiono realizację dwóch projektów z propozycji wskazanych w portfoliach⁷⁶. Na posiedzeniu KS w dniu 28 listopada 2017 r. przeformułowano koncepcję realizacji Programu w taki sposób, że celem działań KS miało być wypracowanie trzech „produktów flagowych”:

- digitalizacja przestrzeni – produktem miały być U-Space⁷⁷,
- usługi i produkty specjalistyczne – pierwszym produktem miało być monitorowanie infrastruktury krytycznej,
- centra kompetencji – produktem miał być poligon testowy.

Przewodniczący KS Mikołaj Wild wskazał, iż priorytetem w podejmowanych działaniach KS powinno być wdrożenie pierwszego produktu flagowego. Bez jego realizacji wszelkie inne działania miałyby być skazane na niepowodzenie. Cel Programu sformułowano jako stworzenie środowiska dla rozwoju rynku dronów (U-Space), na które składa się: system (UTM), legislacja oraz otwarta platforma, przez którą będą mogły być realizowane usługi z wykorzystaniem bezzałogowych statków powietrznych.

(akta kontroli str. 538-576, 577-617)

Na posiedzeniu KS w dniu 27 września 2018 r. omówiono założenia nowego projektu o nazwie *Centralny Europejski Demonstrator Dronów*. CEDD był inicjatywą Urzędu Lotnictwa Cywilnego⁷⁸, Państwowej Agencji Żeglugi Powietrznej⁷⁹ oraz Górnośląskiej-Zagłębiowskiej Metropolii⁸⁰, wyrażoną w porozumieniu z dnia 12 września 2018 r. Zdaniem Pełnomocnika ds. BSP, CEDD łączy w sobie inicjatywy Programu *Żwirko i Wigura* oraz jest krokiem w kierunku stworzenia *optymalnego ekosystemu dla dronów zarówno w sferze niezbędnych regulacji jak i infrastruktury*.

Założenia realizacji Programu CEDD zawarto w projekcie dokumentu *Program CEDD Definicja Programu Wersja 1.0 (29.04.2018 r.)*. Do końca okresu objętego kontrolą⁸¹ dokument nie został zatwierdzony przez KS. Zakładał on realizację Programu *Żwirko i Wigura* (w oparciu o metodykę zarządzania projektami TenStep) z uwzględnieniem poniżej opisanych procesów zarządczych.

W ramach procesu definiowania przedmiotów dostawy określono główne z nich, tj.:

- pakiet prawny,
- infrastruktura U-Space Metropolia,
- strategia sektorowa rządu,
- pakiet technologiczny,
- DroneLab – standaryzacja usług,

⁷⁴ Str. 362, M. Trocki, *Metodyki i Standardy Zarządzania Projektami*.

⁷⁵ Obszarów, wokół których miały się koncentrować dalsze działania.

⁷⁶ Karty projektów opracowano dla projektu dot. wyjazdu na wystawę Expo w Kazachstanie oraz projektu dot. opracowania rozporządzenia dla lotów autonomicznych oraz BVLOS.

⁷⁷ Zestaw nowych usług i specjalnych procedur zaprojektowanych w celu wspierania bezpiecznego i wydajnego dostępu do przestrzeni powietrznej dla dużej liczby dronów.

⁷⁸ Dalej: ULCD.

⁷⁹ Dalej: PAŻP.

⁸⁰ dalej: GZM.

⁸¹ 31 stycznia 2020 r.

- DroneCheck – certyfikowanie sprzętu,
- PromoDrone – propagowanie informacji,
- powołanie podmiotu celowego.

W ramach procesu *zarządzanie harmonogramem i budżetem*, jako źródła finansowania wskazano budżety własne partnerów programu, a w dalszej perspektywie korzystanie z finansowania zewnętrznego. Partnerzy programu odpowiedzialni byli za opracowanie harmonogramów⁸² poszczególnych realizowanych przez siebie komponentów, a na tej podstawie miały zostać wyznaczone kamienie milowe dla realizacji całego programu. W dokumencie określono wstępne kamienie milowe, które miały zostać ostatecznie ustalone po opracowaniu szczegółowych harmonogramów projektów.

W ramach procesu *zarządzania zakresem* wskazano i opisano komponenty⁸³, których realizacja miała dostarczyć przedmioty dostawy programu. Wskazano również instytucje odpowiedzialne za realizację poszczególnych komponentów. Założono możliwość modyfikacji harmonogramów realizacji komponentów w zależności od zmieniającego się otoczenia zewnętrznego oraz bieżącej analizy zasadności realizacji celów. Zgodnie z opisanym w dokumencie sposobem organizacji CEDD, za nadzór oraz podejmowanie decyzji strategicznych odpowiadał KS.

W ramach procesu *zarządzanie komunikacją*: wskazano interesariuszy programu, określono stopień ich zaangażowania w program oraz sposób i formę informowania o podejmowanych działaniach w ramach posiedzeń komitetu sterującego. Za relacje międzyresortowe odpowiadać miał Pełnomocnik Ministra ds. BSP i CEDD. Komunikacja na zewnątrz przebiegać miała w oparciu o plan komunikacji.

W ramach procesu *zarządzania ryzykiem* zidentyfikowano m.in. ograniczenia oraz ryzyka, które bezpośrednio mogłyby wpłynąć na powodzenie programu. Przyjęto, iż są one poza kontrolą inicjatorów i realizatorów programu.

W projekcie dokumentu opisano również cele programu, wpisujące się w cel określony w SOR. Opisano ponadto kontekst biznesowy oraz uzasadnienie realizacji programu, organizację oraz struktury zarządcze programu.

Do końca okresu objętego badaniami kontrolnymi nie podjęto jednak działań w celu ustalenia kamieni milowych dla programu ani nie określono innego sposobu rzetelnego monitorowania tempa oraz sposobu prowadzenia programu.

Pełnomocnik ds. BSP odniósł się do braku kamieni milowych wskazując, iż poszczególne projekty i zadania zostały zdefiniowane, jako realizujące cele programu CEDD. Według wyjaśniającego dostarczane produkty pozwalają ocenić poziom zaawansowania programu i pod tym kątem jest on monitorowany.

Zdaniem NIK przyjęty sposób mierzenia postępów w programie jest jednak niewystarczający. Brak określenia mierzalnych wskaźników wraz z przypisaniem im metodologii wyliczenia zaawansowania dla każdego z nich nie pozwala ocenić poziomu zaawansowania realizacji programu, a co za tym idzie nie jest możliwe dokonanie oceny czy jego wykonanie realizowane jest prawidłowo.

NIK zwraca także uwagę, że w projekcie dokumentu nie określono metod zarządzania zidentyfikowanymi ryzykami ani sposobów rozwiązania problemów krytycznych, które mogą wpłynąć na niezrealizowanie programu. Pełnomocnik ds. BSP wyjaśnił, że ryzyka i zagrożenia dotyczą braku zasobów oraz trudności w zarządzaniu projek-

⁸² Harmonogram w dokumencie *Program CEDD Definicja Programu Wersja 1.0 (29.04.2018 r.)* definiowany jest, jako sposób realizacji prac od jego rozpoczęcia do zakończenia. Składa się z powiązanych ze sobą zadań o określonym czasie trwania.

⁸³ Komponenty w dokumencie *Program CEDD Definicja Programu Wersja 1.0 (29.04.2018 r.)* to wyodrębnione elementy dzielące przedsięwzięcie na mniejsze, łatwiej zarządzalne części. Każdy komponent może posiadać własną definicję, harmonogram oraz strukturę zarządczą.

tem międzyinstytucjonalnym. Sposobem na i zminimalizowanie ryzyk będzie powołanie spółki dla prowadzenia biura CEDD. Alternatywą mogłoby być stworzenie odpowiednich zasobów w MI lub u partnerów CEDD. NIK nie podziela tej argumentacji i wskazuje, że w dokumencie nie zaplanowano działań minimalizujących ryzyka, ani sposobów reagowania na wystąpienie problemów krytycznych. Zapewnienie zasobów do realizacji Programu jest jednym z zadań, za które odpowiada KS. W tym zakresie Komitet powinien zaplanować działania minimalizujące ryzyko związane z ich brakiem.

W toku dalszych prac KS założenia Projektu CEDD zostały uznane jako kierunkowe dla całego Programu *Żwirko i Wigura*.

(akta kontroli str. 965-1013, 1038-1094, 1313-1467)

Niezależnie od rozmów na temat CEDD, KS w dniu 27 września 2018 r. ustanowił podział Programu *Żwirko i Wigura* na dwa komponenty:

- *Infrastruktura U-Space*, za realizację którego odpowiada MI
- *U-Space Usługi*, za realizację którego odpowiadało Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii a następnie od 7 czerwca 2019 r. – PFR SA⁸⁴.

Równolegle z pracami KS, Pełnomocnik ds. BSP opracował projekt nowej decyzji KERM, zgodnie z którą Program *Żwirko i Wigura* będzie realizowany poprzez wdrożenie działań określonych w CEDD. Projekt decyzji miał zostać przedstawiony na kolejnym posiedzeniu KS. Od dnia 18 czerwca 2019 r. do zakończenia badań kontrolnych⁸⁵ nie było posiedzeń KS. Pełnomocnik ds. BSP wyjaśnił to okresem wakacyjnym, a następnie przedwyborczym. Według tych wyjaśnień, aktualnie oczekiwane jest dostosowanie decyzji KERM do zakresu i zadań realizacji Programu *Żwirko i Wigura*, określonych w CEDD.

(akta kontroli str. 1501-1503)

KS opracowując definicję i założenia Programu *Żwirko i Wigura* korzystał z opracowania Instytutu Mikromakro o rynku dronów⁸⁶. Przeprowadzono również konsultacje⁸⁷ z resortami reprezentowanymi w KS oraz z jednostkami im podległymi. Konsultacje dotyczyły popytu na usługi BSP i informacje, które mogłyby być pozyskiwane tą drogą, dla administracji publicznej oraz spółek Skarbu Państwa. Przewodniczący KS zlecił również Pełnomocnikowi ds. BSP przeprowadzenie konsultacji międzyresortowych w zakresie rekomendacji dla utworzenia spółki celowej, której zadaniem miał być rozwój krajowego *U-Space*. Instytucje biorące udział w ankiecie opowiedziały się za utworzeniem spółki z udziałem Skarbu Państwa nastawionej przede wszystkim na realizację zadań publicznych⁸⁸.

(akta kontroli str. 312-381, 411-461, 462-469)

Dla Programu *Żwirko i Wigura* przeprowadzono analizę otoczenia rynku dronów pn. *Biała Księga Rynku Bezzałogowych Statków Powietrznych*⁸⁹. Dokument stanowi

⁸⁴ Zgodnie z uchwałami Rady Monitorowania Portfela Projektów Strategicznych nr 1/09/18 z dnia 25 września 2018 r. oraz nr 2/06/19 z dnia 7 czerwca 2019 r. Każda ze wskazanych instytucji realizujących Program *Żwirko i Wigura* tj. MI, MPIT oraz PFR SA była zobowiązana do samodzielnego sprawozdawania swoich zadań w systemie MonAliZa.

⁸⁵ 31 stycznia 2020 r.

⁸⁶ „Zastosowanie usług świadczonych z wykorzystaniem bezzałogowych statków powietrznych (usługi BSP) dla wzrostu skuteczności i efektywności oraz jakości świadczenia usług publicznych przez samorząd terytorialny”, Warszawa, kwiecień 2018 r.

⁸⁷ W lipcu 2017 r. oraz lipcu 2018 r.

⁸⁸ Ankieta z pytaniami dot. spółki celowej została rozesłana 18 grudnia 2018 r. do członków KS, a jej wyniki zaprezentowano na 9 posiedzeniu KS 05 lutego 2019 r.

⁸⁹ <http://pie.net.pl/biala-ksiega-ryнку-bsp/> Opracowanie: Małgorzata Darowska (MI), Krzysztof Kućwa (PIE), opublikowana w lutym 2019 r.

projekt składowy Programu *Żwirko i Wigura*⁹⁰. *Biała Księga* zawiera m.in. analizę stanu polskiego oraz europejskiego ustawodawstwa dotyczącego obszaru *U-Space*, stopnia zaawansowania rozwoju infrastruktury niezbędnej dla tego obszaru oraz potencjalnych zastosowań. Wskazano również bariery rozwoju rynku, dokonano analizy SWOT dla obu komponentów Programu *Żwirko i Wigura* tj. *Infrastruktura U-Space* oraz *U-Space Usługi*. Określono również role interesariuszy rynku dronów.

(akta kontroli str. 908-955, 1038-1094)

Prace Komitetu przebiegały dwutorowo, tj. pracowano nad koncepcją samego Programu oraz potencjalnymi możliwościami jego realizacji i istniejącymi ograniczeniami. Jednocześnie decydowano o uruchomieniu lub włączeniu do Programu projektów, które mogły przyczynić się do osiągnięcia celu SOR lub dostarczyć niezbędnych do zdefiniowania tzw. Programu informacji, zdefiniowanego w SOR.

W skład portfela projektów Programu *Żwirko i Wigura* weszły:

- *Biała Księga Bezzałogowych Statków Powietrznych* (realizacja MI): projekt polegał na opracowaniu dokumentu opisującego stan rynku bezzałogowców i jego potencjał w zakresie rozwoju zastosowań BSP w gospodarce w tym także wskazanie kierunku interwencji publicznej w celu wsparcia rozwoju rynku;
- *Rozporządzenie BVLOS* (realizacja ULC): projekt polegał na wprowadzeniu regulacji prawnych umożliwiających loty bezzałogowe poza zasięgiem wzroku (BVLOS) oraz autonomiczne;
- *Expo Astana* (realizacja PFR SA): projekt zakładał wyjazd na wystawę Expo w Kazachstanie i podpisanie listu intencyjnego o współpracy i transferze technologii do zarządzania przestrzenią powietrzną na potrzeby bezzałogowców pomiędzy PAŻP a KAZAeronavigatsia;
- *PANSA UTM* (realizacja PAŻP): projekt polegał na zakupie, akredytacji oraz wdrożeniu kompleksowego systemu zarządzania ruchem bezzałogowych statków powietrznych – UTM;
- *Realizacja programu CEDD*. Działania w nim wskazane realizowałyby cel SOR;
- *Usługi Cyfrowe dla Bezzałogowych Statków Powietrznych* (realizacja PAŻP): głównym celem projektu jest cyfryzacja usług dla BSP: nadawania uprawnień do wykonywania lotów BSP, ocena ryzyka tych operacji oraz realizacja zaawansowanych lotów BSP na szeroką skalę;
- *Opracowanie założeń systemu certyfikacji BSL* (realizacja ULC): projekt zakładał opracowanie założeń do przyszłego systemu certyfikacji BSP.

W skład portfela projektów Programu wchodziły zarówno projekty, których koncepcje i założenia zostały wypracowane na posiedzeniach KS (*Biała Księga BSP*) jak i te, nad którymi prace rozpoczęły się jeszcze przed ich włączeniem pod obrady KS (*PANSA UTM*). Merytorycznym kryterium doboru projektów do Programu była ich zgodność z SOR. Tym kluczem przyjmowano do realizacji projekty, które miały stanowić instrument interwencji i wsparcia dla osiągnięcia celu Programu lub dostarczyć informacji do dalszych prac.

(akta kontroli str. 1038-1094, 826-861, 908-955, 1184-1307, 965-1013)

⁹⁰ *Biała Księga Rynku Bezzałogowych Statków Powietrznych* została wskazana, jako działanie priorytetowe przez Przewodniczącego KS na szóstym spotkaniu Komitetu, nie została natomiast przyjęta decyzją KS, jako projekt realizowany w ramach Programu *Żwirko i Wigura*.

2.2 Zarządzanie Programem *Żwirko i Wigura*

Zarządzanie projektem oparto na zasadach określonych w Decyzji nr 3, a w toku dalszych prac wypracowano projekt dokumentacji zarządczej, którą stanowił dokument pn. *Program CEDD Definicja Programu Wersja 1.0 29.04.2018 r.* W Decyzji nr 3 przypisano role i zadania w Programie *Żwirko i Wigura*. Na jej mocy powołano Zespół Zadaniowy do realizacji i koordynacji projektów, określono role zarządcze, zakres odpowiedzialności oraz zadania i sposób raportowania ich realizacji przez członków Zespołu.

(akta kontroli str. 279-287, 965- 1013, 1038-1094)

Wyodrębniono następujące role zarządcze:

- KS - ciało kolegialne, w którego skład powołano przedstawicieli ministerstw oraz instytucji będących interesariuszami Programu, tj. Podsekretarze Stanu w MliB, MR, MSWiA, MNiSW, MON, Minister Cyfryzacji, Prezes ULC, Prezes PAŻP, Prezes Urzędu Dozoru Technicznego, Zastępca Dyrektora NCBiR, Dyrektor Biura Pełnomocnika Rządu ds. Strategicznej Infrastruktury Energetycznej, Wiceprezes Zarządu PFR SA, Zastępca Prezesa Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości, Prezes Zarządu ARP SA,
- Kierownik Programu z PFR SA⁹¹,
- Liderzy Projektów, powoływani przez poszczególnych członków KS, po podjęciu decyzji o realizacji projektu.

Jako ciała monitorująco-doradcze powołano:

- Kierownika Biura Portfeli, Programów i Projektów⁹² z MR,
- Koordynatora Biura Portfeli, Programów i Projektów⁹³ z MR,
- Kierownika Biura Strategii⁹⁴ z PFR SA.

Pracami KS miał kierować Przewodniczący wraz ze swoim Zastępcą. Funkcję przewodniczącego KS, na mocy kolejnych decyzji Przewodniczącego KERM, sprawowali:

- Jerzy Szmit – Podsekretarz Stanu w MliB (od 19 września do 9 listopada 2017 r.),
- Marek Chodkiewicz – Podsekretarz Stanu w MI (od 10 listopada 2017 r. do 14 czerwca 2018 r.),
- Mikołaj Wild – Sekretarz Stanu w MI (od 15 czerwca 2018 r. do 28 listopada 2019 r.)

Funkcję Zastępcy Przewodniczącego pełniła Jadwiga Emilewicz – obecnie Minister Rozwoju.

KS był odpowiedzialny za nadzór nad realizacją Programu *Żwirko i Wigura* oraz za podejmowanie kluczowych decyzji, w szczególności co do jego uruchomienia, realizacji oraz zakończenia. KS zobowiązany był do określenia celu oraz wstępnego zakresu działań na podstawie rekomendacji przygotowanych przez Kierownika Programu. Odpowiadał też za podejmowanie działań w przypadku odstępstw od założonych celów czy harmonogramów oraz za zapewnienie zasobów, w tym finansowych, niezbędnych do jego realizacji. We współpracy z Kierownikiem Programu, KS miał zapewnić realizację zadań Zespołu poprzez podejście projektowe.

⁹¹ W Decyzji nr 3 jako Kierownika Programu wskazano Małgorzatę Darowską. W kolejnej decyzji Przewodniczącego KERM zawarto zapis, że Kierownikiem Programu będzie pracownik PFR SA wskazany przez Wiceprezesa PFR SA.

⁹² Dalej: Kierownik P3O.

⁹³ Dalej: Koordynator P3O.

⁹⁴ Dalej: Kierownik BS.

Decyzję o przyjęciu bądź rezygnacji z realizacji projektów w ramach Programu, KS podejmował kolegiálně w drodze uzgodnienia stanowisk. Zgodnie z zapisami Decyzji nr 3 członkowie KS ponosili również odpowiedzialność za rezultaty wdrożenia Programu.

(akta kontroli str. 279-287)

W trakcie kolejnych posiedzeń KS ustalono procedurę uzgodnień podejmowanych przez KS. Miały one mieć formę: decyzji, zadań oraz ustaleń. W drodze decyzji KS miał zatwierdzać wypracowane założenia, cele, korzyści, zakres Programu oraz listy projektów. Realizacja zadań polegała na zlecaniu działań ze wskazaniem osoby za nie odpowiedzialnej oraz trybu raportowania ich realizacji. Ustalenia dotyczyły kwestii organizacyjnych lub porządkowych, jak np. terminy posiedzeń KS. Uzgodnione decyzje, zadania oraz ustalenia odnotowywane były w protokołach z posiedzeń KS, na których zostały podjęte.

(akta kontroli str. 538-576)

Do dnia 31 stycznia 2019 r. KS obradował dziesięciokrotnie.

(akta kontroli str. 470-827)

Decyzja o przyjęciu bądź rezygnacji z realizacji projektów w ramach Programu miała być dokumentowana w protokołach z posiedzeń KS. Jednakże dla projektu *Biała Księga Bezzałogowych Statków Powietrznych*⁹⁵, zgłoszonego do realizacji podczas posiedzenia Komitetu w dniu 29 maja 2018 r., Przewodniczący KS nie uwzględnił w protokole z posiedzenia formalnego zatwierdzenia decyzji. Także dla projektu *Opracowanie założeń systemu certyfikacji BSL* Przewodniczący KS, pomimo faktycznego odstąpienia od jego realizacji (ze względu na brak finansowania), w protokołach z posiedzeń komitetu Przewodniczący KS nie uwzględnił formalnego zatwierdzenia decyzji.

Również założenia, cele, korzyści oraz zakres Programu *Żwirko i Wigura* zawarte w dokumencie pn. *Program CEDD Definicja Programu Wersja 1.0 29.04.2018 r.* zgodnie z ustaloną na posiedzeniu KS procedurą powinny zostać wykazane w protokole z posiedzenia KS, jako decyzja komitetu. Przewodniczący KS nie dochował powyższej procedury. Pełnomocnik ds. BSP nie potrafił wskazać przyczyn nieuwzględnienia w protokołach decyzji o odstąpieniu od realizacji projektu *Opracowanie założeń systemu certyfikacji BSL*.

Projekty *PANSA UTM* oraz *Rozporządzenie BVLOS* realizowane były w sposób nieodpowiadający zapisom Standardów Zarządzania Projektami Strategicznymi Rządowego Biura Monitorowania Projektów⁹⁶. Dla zrealizowanego i zakończonego projektu *Rozporządzenie BVLOS*⁹⁷ Komitet nie zlecił przygotowania dokumentacji zamykającej projekt. Powinna ona zawierać krótki opis przebiegu realizacji projektu oraz przegląd zamierzonych i zrealizowanych celów, korzyści, produktów czy doświadczeń dla przyszłych realizatorów podobnych inicjatyw⁹⁸.

Dla projektu *PANSA UTM* nie aktualizowano postępu prac z Karty Projektu. Wytyczne RBMP rekomendują opracowanie Karty Projektu dla przyjętego do realizacji projektu a po jego uruchomieniu Karta powinna podlegać aktualizacji. Istnieje obowiązek archiwizowania jej kolejnych wersji.

⁹⁵ Projekt *Biała Księga Bezzałogowych Statków Powietrznych* został zaraportowany w systemie MonAliZa, jako projekt prowadzony w Programie *Żwirko i Wigura*.

⁹⁶ Dokument ten pełnił funkcję wytycznych w zakresie zarządzania dla jednostek realizujących SOR.

⁹⁷ *Rozporządzenie BVLOS* to projekt, którego celem było (zgodnie z kartą projektu) stworzenie regulacji prawnych umożliwiających loty bezzałogowe poza zasięgiem wzroku (BVLOS) oraz autonomiczne.

⁹⁸ Projekt przyjęto do realizacji decyzją KS oraz opracowano na jego potrzeby kartę projektu.

Według wyjaśnień⁹⁹ Pełnomocnika ds. BSP stosowanie procedur zawartych w Standardach zarządzania projektami strategicznymi było utrudnione ze względu na brak spójnej wiedzy na ich temat wśród Zespołu Zadaniowego i brak wyraźnego przyporządkowania ról. Role wskazane w *Standardach* nie były tożsame z rolami określonymi w Decyzji nr 3.

NIK nie podziela stanowiska Pełnomocnika ds. BSP w tym zakresie. *Standardy zarządzania projektami strategicznymi* zostały zaprezentowane i zarekomendowane do stosowania na posiedzeniu Rady Monitorowania Portfela Projektów Strategicznych w dniu 25 września 2018 r., w którym uczestniczył ówczesny Przewodniczący KS. Tym samym miał stosowną wiedzę i mógł zaprezentować standardy członkom KS.

(akta kontroli str. 1038-1094, 1468-1492)

W opracowanym w toku dalszych prac KS projekcie dokumentu pn. *Program CEDD Definicja Programu Wersja 1.0 29.04.2018 r.*, będącym dokumentacją zarządczą dla Programu *Żwirko i Wigura*, wskazano role, zakres uprawnień oraz odpowiedzialności, tworząc w ten sposób strukturę zarządczą na potrzeby realizacji *CEDD*. Nadzór pełnił KS Programu, a raportowanie statusu Programu odbywało się w formie sprawozdawania na posiedzeniach Komitetu. Za działania strategiczne i zapewnienie trwałości *CEDD* odpowiedzialny był Przewodniczący KS. Za koordynację i integrację działań partnerów oraz relacje międzyresortowe odpowiadał Pełnomocnik ds. BSP. Za realizację poszczególnych zadań w ramach komponentów - własnymi zasobami oraz zgodnie z wewnętrznymi przyjętymi zasadami oraz metodykami - odpowiadali Kierownicy Projektów u partnerów. Działania przypisane do instytucji odpowiedzialnych za poszczególne komponenty były zgodne z zakresem ich zadań. Działania dotyczące legislacji powierzane były Urzędowi Lotnictwa Cywilnego. Polska Agencja Żeglugi Powietrznej realizowała projekty głównie z zakresu zarządzania ruchem w przestrzeni powietrznej, natomiast działania w zakresie udostępnienia obszaru testowego dla pilotaży oraz demonstratorów realizowane były przez GZM.

(akta kontroli str. 965-1013)

KS prowadził także prace koncepcyjne dotyczące innych działań, które mogłyby się przyczynić do realizacji celu SOR, w tym nad utworzeniem spółki celowej realizującej zadania Programu. Dyskutowano nad modelem oraz potencjalnymi zadaniami tej spółki. Członkowie KS konsultowali ze sobą założenia dla polityki (rządowego dokumentu programowego) w zakresie bezzałogowych statków powietrznych, która byłaby powiązana z SOR oraz Strategią Rozwoju Transportu. Na posiedzeniach Komitetu jego członkowie wyznaczali sobie zadania do realizacji: takie jak przeprowadzenie analizy możliwości wykorzystania sieci 5G na potrzeby budowy U-Space na terenie GZM czy przeanalizowanie możliwości realizacji Programu w ramach Sieci Badawczej Łukasiewicz.

Na posiedzeniach Komitetu sprawozdawano założenia oraz realizację projektów *Notta* oraz *Promocja SESAR*, które finalnie nie zostały włączone decyzją KS do portfela projektów Programu. Także prace nad przyjętym portfolio projektów dla osi *Monitorowanie Infrastruktury Krytycznej* nie zakończyły się wypracowaniem ich definicji i zakresów.

(akta kontroli str. 517-537, 577-617, 703-763, 764-798, 799-827, 618-675, 676-702, 538-576, 1038-1094)

MI w realizacji Programu uwzględniło zalecenie RBMP dotyczące wyznaczenia komórki odpowiedzialnej za koordynację strategiczną, w tym raportowanie projektów

⁹⁹ Pismo z dnia 28 listopada 2019 r. znak DL-6.470.46.2019.

w systemie MonAliZa, wskazując do tej roli DST. DST przekazał RBMP informacje do raportu na temat stanu realizacji Programu Żwirko i Wigura za rok 2018.

(akta kontroli str. 1038-1094)

2.3 Finansowanie Programu Żwirko i Wigura

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z zapisami § 4 ust. 1 pkt 4 Decyzji nr 3 KS powinien zapewnić zasoby, w tym zasoby finansowe do realizacji Programu Żwirko i Wigura.

(akta kontroli str. 279-287)

Za finansowanie poszczególnych projektów w ramach Programu, bezpośrednio odpowiedzialne były instytucje, którym KS powierzył ich realizację. Środki finansowe na realizację powierzonych zadań pochodziły z budżetów własnych tych jednostek, a w dwóch przypadkach (*Usługi Cyfrowe dla Bezzałogowych Statków Powietrznych* oraz *Opracowanie założeń systemu certyfikacji BSL*) starano się uzyskać dofinansowanie ze środków UE.

Dla projektu *Usługi Cyfrowe dla Bezzałogowych Statków Powietrznych* PAŻP, jako instytucja odpowiedzialna za opracowanie założeń projektu, wystąpiła w dniu 15 listopada 2019 r. do Centrum Projektów Polska Cyfrowa¹⁰⁰ z wnioskiem dofinansowanie w ramach działania 2.1 *Wysoka dostępność i jakość e-usług publicznych* Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa. Koszty projektu określono na 51,4 mln zł. Do dnia 31 stycznia 2020 r. procedura konkursowa dla przedmiotowego działania nie została jeszcze zamknięta.

(akta kontroli str. 1184-1307)

Natomiast projekt *PANSA UTM* został w całości sfinansowany ze środków własnych PAŻP. Zakup licencji na system UTM został dokonany na podstawie umowy barterowej z dostawcą oprogramowania. PAŻP zaplanowała środki na opłacenie faktur barterowych w kwocie 2,1 mln zł. Do końca 2024 r. PAŻP wydatkowanie łącznie 18,2 mln zł.

(akta kontroli str. 1184-1307)

Działania realizowane w ramach *DroneLab Środowisko* przez GZM sfinansowane będą w całości ze środków własnych GZM. Na ten cel zaplanowano łącznie 72,4 tys. zł, z czego do dnia 30 września 2019 r. wydatkowano 36,0 tys. zł.

(akta kontroli str. 1308-1312)

ULC odstąpił od realizacji projektu *Opracowanie założeń systemu certyfikacji BSL* ze względu na brak możliwości jego sfinansowania ze środków programu Gospo-strateg. Zgodnie z wyjaśnieniami Pełnomocnika ds. BSP, odstąpienie od projektu odsunęło w czasie proces przygotowania instytucji badawczych do przeprowadzania badania wyrobów na potrzeby certyfikacji. Ponadto brak było wymogów technicznych dla dronów, które mogłyby być wykorzystywane przez służby porządku publicznego (nieobjęte, co do zasady, certyfikacją unijną). Natomiast drugi z realizowanych przez ULC projektów *Rozporządzenie BVLOS* nie wymagał dodatkowych nakładów finansowych i został przygotowany w ramach środków własnych ULC.

(akta kontroli str. 1146-1183)

Projekt *Biała Księga Rynku Bezzałogowych Statków Powietrznych* zrealizowano z zasobów własnych MI oraz Polskiego Instytutu Ekonomicznego. Projekt został wykazany w systemie „MonAliZa” jako bezkosztowy.

(akta kontroli str. 276-278, 908-955, 1100-1145)

¹⁰⁰ Dalej: CPPC.

Problem braku finansowania dla projektów realizowanych w ramach Programu *Żwirko i Wigura* był podnoszony na posiedzeniach KS, jako istotne ograniczenie realizacji projektów składowych. Jednostki realizujące projekty zgłaszały, iż mogą wydatkować środki tylko na działania z ich działalności statutowej.

(akta kontroli str. 799-827)

Pełnomocnik ds. BSP wyjaśnił, iż finansowanie z funduszy europejskich projektów dotyczących rynku dronów nakłada ograniczenia na podejmowane działania. Muszą one wpisywać się w ramy ogłaszanych konkursów oraz spełniać kryteria ustalone przez instytucje finansujące. Z tego powodu przedsięwzięcia, które z punktu widzenia całego Programu są niezbędne do jego realizacji, ale nie wpisują się w założenia ogłaszanych konkursów, nie uzyskują dofinansowania. Taki sposób finansowania sprawia również, iż realizowane są poszczególne, niekoniecznie powiązane ze sobą projekty, a działania podejmowane w ramach Programu *Żwirko i Wigura* powinny być komplementarne względem siebie oraz ustrukturyzowane tak, aby efektywnie realizowały jego założenia. Brak zasobów finansowych stwarzał również trudności w pozyskaniu kadry do realizacji nowych zadań.

(akta kontroli str. 1038-1094, 908-909)

Według SOR, korzystanie z publicznych środków wspólnotowych¹⁰¹ jest jednym ze źródeł finansowania. NIK podkreśla trafność argumentów Pełnomocnika ds. BSP, że założenie finansowania projektów w ramach Programu *Żwirko i Wigura* jedynie ze środków własnych podmiotów wykonujących projekty oraz ze środków UE stwarza ryzyko niepozyskania niezbędnych kwot.

(akta kontroli str. 279-283)

Odpowiedzią na ograniczenia w finansowaniu Programu *Żwirko i Wigura* była rekomendacja Kierownika Programu¹⁰² dotycząca utworzenia spółki celowej rozwijającej polski system *U-Space*. Dyskusja na ten temat była podejmowana na spotkaniach KS i poddana konsultacjom międzyresortowym. Zdaniem Kierownika Programu spółka zapewniłaby obsługę działania CEDD, a koncentracja działań w jednym podmiocie pozwoliłaby na pozyskanie finansowania i kadr oraz na elastyczne zarządzanie Programem *Żwirko i Wigura*, a w konsekwencji zapewnienie jego kontynuacji. W konsultacjach przeprowadzonych w grudniu 2018 r. wskazywano, iż spółka powinna realizować zadania publiczne takie jak: prowadzenie biura CEDD, rozwój i licencjonowanie standardowego DTM akredytowanego dla administracji publicznej i spółek Skarbu Państwa, zarządzanie projektami demonstratorów czy rozwój standardów (certyfikacja, akredytacja, procedury) i udostępnianie standardów, a także mogłaby prowadzić działania komercyjne. Większość członków KS opowiedziała się za modelem własnościowym spółki uwzględniającym Skarb Państwa oraz osobę prawną. Przewodniczący wskazał, iż w najbliższym czasie rekomendacja powołania spółki zostanie przedłożona KERM. Do końca okresu objętego badaniami kontrolnymi¹⁰³ spółka nie została powołana.

(akta kontroli str. 517-537, 703-763, 764-798, 1038-1094)

KS omawiał efektywność kosztową infrastruktury *U-Space* pod kątem przewidywanych inwestycji finansowych przez administrację publiczną (jej elementów nieren-townych). Na posiedzeniu KS w dniu 5 lutego 2019 r. Przewodniczący KS wskazał, iż na razie jest za wcześnie, aby móc dokładnie oszacować rentowność wszystkich elementów infrastruktury *U-Space*. Prace nad strategią były kontynuowane na kolej-

¹⁰¹ SOR, str. 365-374.

¹⁰² Posiedzenie KS w dniu 22 września 2019 r.

¹⁰³ 31 stycznia 2020 r.

nym KS, a jego członkowie zostali poproszeni o przygotowanie propozycji, które miałyby zostać uwzględnione w przyszłej polityce rządowej w zakresie BSP.

(akta kontroli str. 764-827)

2.4 Realizacja Programu *Żwirko i Wigura*

Biała Księga Bezzałogowych Statków Powietrznych

Opis stanu
faktycznego

Projekt realizowany był przez MI, a jego liderem był Pełnomocnik ds. BSP. Projekt nie wymagał dodatkowych nakładów finansowych i został przygotowany w ramach środków własnych. Publikacja dokumentu miała miejsce w dniu 5 lutego 2019 r.

(akta kontroli str. 1038-1094)

PANSA UTM

Projekt *PANSA UTM* realizowany był przez PAŻP, na podstawie umowy z HAWK-e sp. z o.o.¹⁰⁴ w ramach programu strategicznego PAŻP *Program U-Space*. W ramach umowy PAŻP zobowiązała się do przeprowadzenia akredytacji systemu UTM oraz nabyła licencję do systemu, z możliwością wykorzystania operacyjnego po zakończeniu procesu akredytacji. Dla projektu sporządzono dokumentację *PR 117 Budowa i rozwój systemu PANSA UTM integracja z innymi systemami ATM*. W budżecie projektu, według stanu na koniec września 2019 r., nie wystąpiły przekroczenia. Harmonogram zakładał realizację projektu w okresie od 26 listopada 2018 r. do 21 grudnia 2019 r. Do końca września 2019 r. w projekcie nie wystąpiły opóźnienia realizacji. PAŻP proceduje przedłużenie realizacji umowy do 31 marca 2020 r. ze względu na zmiany w *Prawie lotniczym* oraz wysoką złożoność dostarczonego przez wykonawcę oprogramowania, co może wymagać dłuższego okresu na zrealizowanie testów wewnętrznych systemu przez PAŻP.

(akta kontroli str. 1184-1307)

Usługi Cyfrowe dla Bezzałogowych Statków Powietrznych

Projekt przygotowany przez PAŻP miał być realizowany w ramach Działania 2.1 Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa. Koszty projektu określono na poziomie 51 392,0 tys. zł. Do dnia 30 września 2019 r. wniosek o dofinansowanie nie został jeszcze złożony.

(akta kontroli str. 1184-1307)

Rozporządzenie BVLOS

Projekt realizowany był przez Urząd Lotnictwa Cywilnego i procedowany w trybie przewidzianym dla rozporządzeń wydawanych zgodnie z przepisami uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. *Regulamin pracy Rady Ministrów*¹⁰⁵. Projekt rozporządzenia w dniu 13 listopada 2018 r. został przekazany Ministrowi Infrastruktury w celu zakończenia prac legislacyjnych. Projekt nie wymagał dodatkowych nakładów finansowych i został przygotowany w ramach środków własnych ULC. Minister Infrastruktury monitorował stan prac nad rozporządzeniem zgodnie z ustawą z dnia 3 lipca 2002 r. *Prawo Lotnicze*¹⁰⁶. ULC po każdym zakończonym etapie, w tym po konsultacjach publicznych, przekazywał projekt do MI. Rozporządzenie¹⁰⁷ zostało podpisane przez Ministra Infrastruktury w dniu 20 grudnia 2018 r.

¹⁰⁴ Spółka celowa JSW INNOWACJE SA, utworzona do wdrażania produktów opracowanych w ramach prac badawczo-rozwojowych związanych z technologiami bezzałogowymi.

¹⁰⁵ M. P. z 2016 r. poz. 1006.

¹⁰⁶ Dz. U. z 2019 r. poz. 1580.

¹⁰⁷ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 20 grudnia 2018 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wyłączenia zastosowania niektórych przepisów ustawy - Prawo lotnicze do niektórych

i obowiązuje od dnia 1 lutego 2019 r. Wystąpiło więc miesięczne opóźnienie w stosunku do harmonogramu, zgodnie z którym miało wejść w życie do końca 2018 r.

(akta kontroli str. 1146-1183)

Opracowanie założeń systemu certyfikacji BSL

ULC planował zrealizowanie projektu w ramach konkursu Gospostrateg organizowanego przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju. Projekt ze względów formalnych nie mógł ubiegać się o dofinansowanie w konkursie, wobec czego zrezygnowano z jego realizacji.

(akta kontroli str. 1146-1183)

Expo Astana

Projekt miał charakter jednodniowego wydarzenia, które odbyło się w trakcie Polsko-Kazachstańskiego Forum Gospodarczego, stanowiącego element udziału Polski w międzynarodowej wystawie Astana EXPO 2017. Koszty delegacji pracowników PAŻP i PFR SA zostały poniesione z budżetów własnych instytucji.

Projekty w ramach CEDD

W programie CEDD uruchomiono projekty *DroneLab Środowisko* oraz *DroneLab Transport*. Za obydwie projekty odpowiadała GZM, która zleciła je do realizacji podmiotom zewnętrznym. Monitorowanie postępu prac następowało w określonych etapach, na podstawie protokołów odbioru.

Projekt *DroneLab Środowisko* podzielono na dwa zadania, z których jedno zostało ukończone, a realizacja drugiego była kontynuowana zgodnie z harmonogramem. Nie przekroczono również założonego budżetu. *DroneLab Transport* znajduje się w fazie prac koncepcyjnych i jeszcze nie określono dla niego harmonogramu oraz budżetu.

Dwa pozostałe projekty w ramach CEDD, za które na obecnym etapie odpowiada MI, znajdowały się w fazie prac koncepcyjnych.

(akta kontroli str. 1308-1312, 1313-1467)

2.5 Monitorowanie i nadzór nad realizacją Programu *Żwirko i Wigura*

Opis stanu faktycznego

Monitoring przebiegu realizacji Programu *Żwirko i Wigura* prowadzony był w formule raportowania działań na posiedzeniach KS. W okresie od 27 czerwca 2017 r. do końca września 2019 r. odbyło się 10 spotkań. W odniesieniu do zleconych do realizacji projektów w ramach tego Programu, liderzy projektów na każdym posiedzeniu Komitetu przedstawiali ich status, postęp w realizacji, a także problemy, jeśli wystąpiły w ich realizacji. W ramach posiedzeń KS przedstawiano informacje o innych okolicznościach oraz inicjatywach, które mogły mieć wpływ na realizację Programu. Przewodniczący KS występował także pisemnie do jednostek realizujących projekty z prośbą o informacje o stanie ich realizacji¹⁰⁸.

(akta kontroli str. 470-827, 276-278, 1184-1307)

Od 18 czerwca 2019 r. do zakończenia badań kontrolnych w tym zakresie¹⁰⁹ nie organizowano posiedzeń KS. Pełnomocnik ds. BSP w wyjaśnieniach przyczyn nie-

rodzajów statków powietrznych oraz określenia warunków i wymagań dotyczących używania tych statków, Dz. U. z 2019 r. poz. 94.

¹⁰⁸ Korespondencja PAŻP do Przewodniczącego KS oraz Ministra Infrastruktury, w którym przekazano aktualizację Program *U-Space*.

¹⁰⁹ 31 stycznia 2020 r.

zwoływania po tej dacie posiedzeń KS wskazał głównie okres wakacyjny, a następnie przedwyborczy. Przewodniczący KS nie skorzystał ze swoich uprawnień i nie zorganizował posiedzeń KS. Tym samym sposób raportowania postępu w realizacji Programu jedynie w formule posiedzeń KS nie zapewniał stałego nadzoru nad przebiegiem Programu, do czego zobowiązywał go §4 ust. 1 pkt 1 Decyzji nr 5.

(akta kontroli str. 1501-1503)

Minister Infrastruktury zarządzeniem nr 3 z dnia 25 stycznia 2019 r. powołał Pełnomocnika ds. BSP, którego zadaniem miała być koordynacja działań MI dotyczących bezzałogowych statków powietrznych. Pełnomocnik organizował spotkania podległych komórek, instytucji oraz interesariuszy. Dokonywał stosownych ustaleń i na tej podstawie przedkładał Ministrowi sprawozdania z wdrażania Programu oraz na bieżąco informował o stwierdzonych ryzykach w jego realizacji.

(akta kontroli str. 301-302, 1313-1467)

Odpowiedzialnym za raportowanie do systemu MonAliZa postępu w zakresie projektów *Biała Księga BSP* oraz *CEDD* był DST, natomiast w zakresie *U-Space Usługi* – Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii, a następnie PFR SA.

Departament Lotnictwa¹¹⁰ w MI opracowywał informacje na temat postępu realizacji *CEDD* oraz *Białej Księgi BSP* w systemie elektronicznego zarządzania dokumentacją w MI. DL przekazywał te informacje do DST w cyklach comiesięcznych. Na tej podstawie DST raportował w systemie MonAliZa postęp w Programie *Żwirko i Wigura* w zakresie, za który był odpowiedzialny.

Projekty, dla których opracowano koncepcję realizacji, a nie ustalono sponsora bądź nie pozyskano dofinansowania, nie były raportowane do systemu MonAliZa¹¹¹.

(akta kontroli str. 1038-1094, 1095-1099)

NIK zwraca jednak uwagę, że nieraportowanie opracowanych projektów powodowało przekazywanie niewiarygodnych i niepełnych danych do systemu MonAliZa.

Dokument *Program CEDD Definicja Programu Wersja 1.0 (29.04.2018 r.)* wskazywał kamienie milowe, jako narzędzia do monitorowania właściwego tempa oraz sposobu prowadzenia programu. Wyróżniono dwa rodzaje kamieni milowych:

- kamienie milowe programu – dotyczące przebiegu prac w całym programie,
- kamienie milowe komponentu – pozwalające ocenić czy komponent realizowany jest we właściwym tempie.

Wskazano również, iż zostaną one ustalone po szczegółowym opracowaniu harmonogramu projektów składowych, niemniej do końca okresu objętego badaniami w tym zakresie¹¹² nie podjęto stosownych działań. W odniesieniu do powyższego Pełnomocnik ds. BSP wyjaśnił, iż poszczególne projekty i zadania zostały zdefiniowane, jako realizujące cele programu CEDD a dostarczane produkty pozwalają ocenić poziom zaawansowania programu i pod tym kątem jest on monitorowany.

(akta kontroli str. 965-1013, 1313-1467)

NIK wskazuje, iż nieokreślenie w dokumentacji zarządczej oraz niewypracowanie innych sposobów mierzenia postępów w Programie nie pozwala ocenić stopnia jego realizacji. Opisany przez Pełnomocnika sposób monitorowania Programu bez określenia mierzalnych wskaźników wraz z przypisaniem im metodologii ich wyliczenia

¹¹⁰ Dalej: DL.

¹¹¹ Dotyczy to projektów: *DroneLab Środowisko*, *DroneLab Transport*, *DroneLab Inwestycje Strukturalne*, *DroneLab Bezpieczeństwo Publiczne*, *Usługi Cyfrowe dla Bezzałogowych Statków Powietrznych*.

¹¹² 31 stycznia 2020 r.

nie pozwala na dokonanie rzetelnej oceny osiągniętych efektów. Ponadto formuła nadzór i monitoringu nad realizacją Programu *Żwirko i Wigura* w oparciu o posiedzenia KS jest niewystarczającą i nie zapewnia podejmowania skutecznych działań w sytuacji niezwoływania posiedzeń. Należy podkreślić, że po 18 czerwca 2019 r. nie zwołano ani jednego posiedzenia i nie zapewniono żadnego innego sposobu pozwalającego KS pełnić swoją funkcję.

Stwierdzona
nieprawidłowość

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

Członkowie kierownictwa MI, kolejno pełniący funkcję Przewodniczącego KS w ramach Zespołu zadaniowego do spraw Programu *Żwirko i Wigura*, nie podjęli skutecznych działań, by zapewnić wypełnienie przez KS obowiązków określonych w Decyzji nr 3. Przewodniczący zainicjował prace KS nad opracowaniem celu, zakresu oraz metodyki zarządzania Programem *Żwirko i Wigura* (§ 4.1. pkt 1 i 3 Decyzji nr 3). Wskazane elementy zawarto w projekcie dokumentu *Program CEDD Definicja Programu Wersja 1.0 29.04.2018 r.* Niemniej jednak Przewodniczący KS nie dopełnił obowiązku przedstawienia do zatwierdzenia przez KS przedmiotowego projektu dokumentacji. Nie można zatem uznać, iż dokumentacja ta jest obowiązująca oraz wiążąca dla Programu *Żwirko i Wigura*. Ponadto Przewodniczący KS nie zapewnił działań w zakresie opracowania kamieni milowych dla programu lub innych narzędzi pozwalających na rzetelne monitorowanie właściwego tempa oraz sposobu jego prowadzenia.

Według wyjaśnień Pełnomocnika ds. BSP realizacja poszczególnych projektów i zadań zdefiniowanych w projekcie dokumentu *Program CEDD Definicja Programu Wersja 1.0 29.04.2018 r.* pozwala ocenić poziom zaawansowania programu i pod tym kątem jest on monitorowany. NIK nie zgadza się z powyższymi wyjaśnieniami. Brak określenia mierzalnych wskaźników wraz z przypisaniem im metodologii wyliczenia zaawansowania dla każdego z nich nie pozwala ocenić poziomu zaawansowania realizacji Programu, a co za tym idzie nie jest możliwe dokonanie rzetelnej oceny osiągniętych efektów podejmowanych działań. W projekcie dokumentu *Program CEDD Definicja Programu Wersja 1.0 29.04.2018 r.* nie określono metod zarządzania zidentyfikowanymi ryzykami, ani sposobów rozwiązania problemów krytycznych, które mogą wpłynąć na niezrealizowanie programu. W wyjaśnieniach Pełnomocnik ds. BSP wskazał, iż ryzyka i zagrożenia związane są z brakiem zasobów oraz potencjalnymi trudnościami w zarządzaniu projektem międzyinstytucjonalnym. Sposobem na ich zminimalizowanie byłoby powołanie spółki lub stworzenie odpowiednich zasobów w MI lub partnerów CEDD. NIK nie podziela tych wyjaśnień i wskazuje, że w dokumencie nie zaplanowano działań czy innych rozwiązań, które minimalizowałyby ryzyka lub były reakcją na wystąpienie problemów krytycznych. Ponadto zapewnienie zasobów do realizacji Programu jest jednym z zadań, za które odpowiada KS i w tym zakresie powinien on zaplanować działania minimalizujące ryzyko związane z ich brakiem.

W okresie od 18 czerwca 2019 r. do zakończenia badań kontrolnych w tym zakresie¹¹³ Przewodniczący KS nie skorzystał ze swoich uprawnień i nie zorganizował posiedzeń KS. Tym samym KS nie mógł sprawować stałego nadzoru nad przebiegiem Programu, do czego zobowiązywał go §4 ust. 1 pkt 1 Decyzji nr 3.

Przewodniczący KS nie zapewnił także rzetelnego ujmowania w protokołach przebiegu posiedzeń komitetu oraz wszystkich podjętych ustaleń i decyzji dotyczących działań realizowanych w Programie.

¹¹³ 31 stycznia 2020 r.

Dotychczasowa realizacja Programu *Żwirko i Wigura* wskazuje na osiąganie efektów podejmowanych działań. Zakończono realizację projektów *Biała Księga Bezzałogowych Statków Powietrznych*, *Rozporządzenie BVLOS*, *Expo Astana*. Pozostałe projekty były w trakcie realizacji¹¹⁴.

Przewodniczący KS, w ramach Zespołu zadaniowego do spraw Programu *Żwirko i Wigura*, nie podjęli jednak działań, by w ramach KS określić cele oraz zakresu Programu *Żwirko i Wigura* oraz zapewnić jego realizację zgodnie z podejściem projektowym w szczególności poprzez przyjęcie dokumentacji zarządczej dla Programu. Przyjęte rozwiązania nie pozwalały na skuteczne zarządzanie Programem oraz właściwy nadzór nad nim. Brak określenia mierzalnych wskaźników oraz brak rzetelnego monitorowania postępu w Programie poprzez system MonAliZa nie pozwalał na ocenę skuteczności oraz stopnia zaawansowania podejmowanych działań, przez co dokonanie rzetelnej oceny osiągniętych efektów również nie jest możliwe. Niezwolywanie posiedzeń KS po dniu 18 czerwca 2019 r. przyczyniło się z kolei do braku stałego nadzoru nad realizacją Programu. Pomimo zidentyfikowania ryzyk dla Programu nie zaplanowano działań, które by je minimalizowały. Założenie finansowania niektórych z projektów ze środków UE skutkowało nieotrzymaniem dofinansowania oraz rezygnacją z ich realizacji. Przewodniczący KS nie zapewnił także rzetelnego stosowania ustalonej procedury i uwzględnienia w protokołach z posiedzeń komitetu wszystkich podejmowanych na posiedzeniach KS decyzji dotyczących działań podejmowanych w Programie.

IV. Wnioski

Wnioski

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

1. Podjęcie przez Przewodniczącego Komitetu Sterującego Zespołu Zadaniowego do spraw Programu *Żwirko i Wigura* działań w celu przyjęcia dokumentacji zarządczej dla Programu *Żwirko i Wigura*.
2. Zapewnienie przez Przewodniczącego Komitetu Sterującego Zespołu Zadaniowego do spraw Programu *Żwirko i Wigura* rzetelnego dokumentowania w protokołach przebiegu posiedzeń Komitetu oraz podjętych ustaleń.
3. Zapewnienie przez Przewodniczącego Komitetu Sterującego Zespołu Zadaniowego do spraw Programu *Żwirko i Wigura* wprowadzania do systemu MonAliZa pełnych i wiarygodnych dotyczących przebiegu Programu *Żwirko i Wigura*.

Z uwagi na zakończenie Programu *Luxtorpeda 2.0* w formule projektu flagowego SOR, NIK odstępuje od formułowania wniosków wynikających z nieprawidłowości stwierdzonej w obszarze tego Programu.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa NIK. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie

¹¹⁴ Wg stanu na dzień 31 stycznia 2020 r.

Obowiązek poinformowania
NIK o sposobie wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Zgodnie z art. 62 ustawy o *NIK* należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania wniosku pokontrolnego 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 22 kwietnia 2020 r.

Wiceprezes
Najwyższa Izba Kontroli
(-) *Tadeusz Dziuba*

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał

(-) *Maciej Maciejewski*
p.o. Dyrektora Departamentu Gospodarki,
Skarbu Państwa i Prywatyzacji