



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN BANAŚ

KGP.410.008.01.2020

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

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią
Uchwały Kolegium Najwyższej Izby Kontroli Nr 44/2021 z dnia 21 lipca 2021 r.

P/20/020 – Budowa Centralnego Portu Komunikacyjnego

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 50 00, F +48 22 444 57 93
nik@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa

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. - Minister Infrastruktury i Budownictwa
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Przygotowanie Koncepcji CPK. 2. Działania w zakresie zapewnienia spójności Koncepcji CPK z celami polityk i strategii rządowych. 3. Realizacja Koncepcji CPK.
Okres objęty kontrolą	2017 – 2020 z uwzględnieniem dowodów sprzed i po tym okresie, o ile miały wpływ na ocenę kontrolowanej działalności.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o <i>Najwyższej Izbie Kontroli</i> ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Kontrolerzy	1. Izabela Osemek, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KGP/105/2020 z dnia 26 listopada 2020 r. 2. Anna Pruszkowska, specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KGP/12/2021 z dnia 11 stycznia 2021 r.

(akta kontroli, str. 1-19)

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

² Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: ustawa o *NIK*.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Minister Infrastruktury oraz Pełnomocnik Rządu do spraw Centralnego Portu Komunikacyjnego⁴ wykonali powierzone im zadania w zakresie przygotowania i realizacji budowy Centralnego Portu Komunikacyjnego w sposób zapewniający wypracowanie kierunkowej decyzji oraz rozpoczęcie fazy przedinwestycyjnej. Na etapie przygotowania decyzji dotyczącej tej inwestycji wystąpiły jednak nieprawidłowości polegające na nierzetelnym jej planowaniu, w tym nieprzedstawieniu pełnego uzasadnienia biznesowego oraz określeniu nierealistycznych terminów prac przygotowawczych. Realizacja Koncepcji CPK⁵ przebiega ponadto w sytuacji braku planu finansowego obejmującego wszystkie etapy inwestycji.

Biorąc pod uwagę dotychczasowe opóźnienia w realizacji *Koncepcji CPK*, brak studium wykonalności oraz planu finansowego całości inwestycji oraz występujące uwarunkowania w otoczeniu rynkowym (załamanie pasażerskiego ruchu lotniczego z powodu pandemii) NIK uznaje za kluczowe dla powodzenia inwestycji aktywne zarządzanie ryzykami, w tym ich rzetelne identyfikowanie oraz minimalizowanie prawdopodobieństwa zmaterializowania się ich.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Projekt założeń inwestycji i koncepcja realizacji działań koniecznych do jej przeprowadzenia zostały przygotowane i były nadzorowane przez Pełnomocnika Rządu ds. CPK na mocy *rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2017 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do spraw Centralnego Portu Komunikacyjnego dla Rzeczypospolitej Polskiej*⁶. *Koncepcja CPK* zawierała diagnozę społeczno-gospodarczą oraz weryfikację dotychczasowych analiz dotyczących lotniska centralnego i określała kierunkowo ogólne założenia inwestycji. W dokumencie nie było natomiast pełnego uzasadnienia biznesowego, w tym m.in. harmonogramu związanego z powstawaniem kosztów i korzyści, wyliczeń finansowych spodziewanych korzyści oraz oszacowania korzyści utraconych. Obowiązująca wówczas *Strategia rozwoju transportu do 2020 roku (z perspektywą do 2030 roku)* wymagała, by podjęcie ostatecznej decyzji o budowie nowego lotniska centralnego było uzależnione m.in. od uzasadnienia ekonomicznego. *Koncepcja CPK* pełniła funkcję dokumentu stanowiącego podstawę do podjęcia strategicznej decyzji o budowie CPK. W ramach realizacji Programu CPK niezbędne jest jednak dokonanie w fazie przedinwestycyjnej analizy jego wykonalności.

Zaawansowanie realizacji *Koncepcji CPK* jest mniejsze od zakładanego, głównie z powodu przyjęcia niemożliwych do dotrzymania terminów. Przykładowo, zakładano wejście w życie specjalnej ustawy do końca 2017 r., czyli w ciągu niespełna dwóch miesięcy od przyjęcia *Koncepcji CPK*. *Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o Centralnym Porcie Komunikacyjnym*⁷ weszła w życie w dniu 21 czerwca 2018 r. Znacznie dłużej trwały ponadto prace nad programem wieloletnim (został przedłożony przez Pełnomocnika Rządu ds. CPK Komitetowi Rady Ministrów w dniu 7 października 2020 r., czyli 2,5 roku później niż zakładała *Koncepcja CPK*⁸, wyznaczając na opracowanie tego dokumentu 4 miesiące od przyjęcia *Koncepcji CPK*), a studium wykonalności nie było jeszcze na koniec kwietnia 2021 r.

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

⁴ Dalej: Pełnomocnik Rządu ds. CPK.

⁵ *Koncepcja przygotowania i realizacji inwestycji Port Solidarność – Centralny Port Komunikacyjny dla Rzeczypospolitej Polskiej*, stanowiąca załącznik do uchwały Rady Ministrów nr 173/2017 z dnia 7 listopada 2017 r. Dalej: *Koncepcja CPK*.

⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 874 ze zm.

⁷ Dalej: *ustawa o CPK*.

⁸ Rada Ministrów przyjęła program wieloletni w dniu 28 października 2020 r.

opracowane (według *Koncepcji CPK* powinno to nastąpić w ciągu około dwóch lat, czyli do października 2019 r.)⁹. NIK nie stwierdziła wystąpienia dotychczas negatywnych skutków wymienionych opóźnień, wskazuje jednak na wynikające z nich prawdopodobieństwo niedotrzymania zakładanego terminu oddania CPK do użytku w 2027 r. Przedłożenie przez Pełnomocnika Rządu ds. CPK pod obrady Rady Ministrów projektu *programu wieloletniego CPK* uwzględniającego finansowanie jedynie na lata 2020-2023, bez wskazania źródeł finansowania dalszych etapów inwestycji, było niezgodne z *Koncepcją CPK*. Rodzi to ryzyko niezapewnienia pełnego finansowania tej inwestycji, co może skutkować jej wstrzymaniem bądź wręcz niepowodzeniem.

Kwestia budowy nowego lotniska centralnego była uwzględniona we wcześniejszych strategiach rządowych (średniookresowej i sektorowej) oraz w *Programie Rozwoju Sieci Lotnisk i Lotniczych Urządzeń Naziemnych* jako kierunek działań zwiększających ruch lotniczy w Polsce. NIK ocenia pozytywnie działania Ministra Infrastruktury po przyjęciu przez Radę Ministrów *Koncepcji CPK* zmierzające, do uwzględnienia założeń w niej zawartych w innych dokumentach strategicznych odnoszących się do transportu, jak również zainicjowanie prac nad *Polityką rozwoju lotnictwa cywilnego w Polsce do 2030 r. (z perspektywą do 2040 r.)* oraz aktualizacją *Krajowego Programu Kolejowego do 2023 r.*

Pełnomocnik Rządu ds. CPK właściwie wykonywał zadania w zakresie nadzoru nad przygotowaniem i realizacją Programu CPK. Zapewnił przygotowanie przez Centralny Port Komunikacyjny sp. z o.o.¹⁰ projektu „*Programu inwestycyjnego Centralny Port Komunikacyjny Etap I 2020-2023*”¹¹ oraz zatwierdził *Zasady Zarządzania*.

Ustawowy limit wydatków na obsługę Pełnomocnika Rządu ds. CPK, wynoszący 2 mln zł rocznie w okresie 2018-2027, nie został przekroczony. Koszty te w latach 2018-2020 wyniosły łącznie 4,1 mln zł, czyli 68 % maksymalnego limitu tych wydatków przypadającego na ww. okres.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej¹² kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Przygotowanie Koncepcji CPK

Opis stanu faktycznego

Prace nad opracowaniem *Koncepcji CPK* prowadzone były w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów¹³ oraz w Ministerstwie Rozwoju. Funkcję Pełnomocnika Rządu ds. CPK, od dnia 9 maja 2017 r., pełnił Mikołaj Wild – Sekretarz Stanu w KPRM, którego obsługę merytoryczną i organizacyjno-prawną zapewniało ówczesne Ministerstwo Rozwoju¹⁴. W zasobach pozostających w dyspozycji Ministerstwa Rozwoju, Pracy i Technologii (wcześniej MR) nie ma dokumentów dotyczących działań wykonywanych w ramach obsługi Pełnomocnika Rządu ds. CPK ani działań dotyczących prac prowadzonych nad *Koncepcją CPK*¹⁵. Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej (następca prawny Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju¹⁶)

⁹ Obecnie trwają prace nad tzw. *Master Planem*, który ma pełnić funkcję studium wykonalności oraz *Planem Generalnym Lotniska*.

¹⁰ Dalej: CPK sp. z o.o.

¹¹ Dalej zamiennie: Program wieloletni CPK, Program CPK 2020-2023.

¹² 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.

¹³ Dalej: KPRM.

¹⁴ Dalej: MR.

¹⁵ Wyjaśnienia z dnia 29 stycznia 2021 r. znak pisma: IK:1451316.

¹⁶ Po wyłączeniu z tego Ministerstwa spraw działu administracji rządowej: Gospodarka.

w 2017 r. prowadziło obsługę Pełnomocnika Rządu ds. CPK, w szczególności w zakresie funkcjonowania Zespołu Doradczego¹⁷, ponosząc koszty w wysokości 207,4 tys. zł¹⁸.

(akta kontroli, str. 1049-1052, 1111-1115)

Pełnomocnik Rządu ds. CPK w latach 2017-2019 Mikołaj Wild podał w wyjaśnieniu, że istotne prace nad koncepcją lotniska centralnego dla Polski rozpoczęły się w 2003 r., zaś jego udział w analizach dotyczących CPK sięga roku 2016, gdy nadzorował PLL LOT jako wiceminister Skarbu Państwa. W szczególności, w kwietniu 2016 r. w oparciu o wcześniejsze analizy dotyczące Centralnego Portu Lotniczego oraz Kolei Dużych Prędkości w RP podczas wizyty Ministra Spraw Zagranicznych w Pekinie przedstawił projekt Centralnego Portu Lotniczego w kontekście szans rozwojowych wiążących się z polskim sektorem infrastrukturalnym.

(akta kontroli, str. 1326-1338)

Na mocy § 2 ust 1 *rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2017 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu ds. CPK* do zadań Pełnomocnika należało „przygotowanie i nadzór nad realizacją inwestycji CPK, w tym w szczególności 1) analiza prawnych, technicznych i ekonomicznych uwarunkowań przygotowania oraz realizacji tej inwestycji, 2) przygotowanie projektu jej założeń oraz koncepcji realizacji działań koniecznych do przeprowadzenia inwestycji oraz 3) przygotowanie propozycji zmian legislacyjnych oraz zmian w rządowych dokumentach strategicznych koniecznych do przeprowadzenia inwestycji.”

Od dnia 28 listopada 2019 r. Pełnomocnikiem Rządu ds. CPK jest Marcin Horała – Sekretarz Stanu w MI – a MI jest ministerstwem właściwym do jego obsługi na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 stycznia 2018 r. *zmieniającego rozporządzenie w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do spraw Centralnego Portu Komunikacyjnego*.

(akta kontroli, str. 5-8, 20-26)

Na podstawie § 6 ust 1 i 2 *rozporządzenia RM z dnia 27 kwietnia 2017 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu ds. CPK*, Pełnomocnik Rządu ds. CPK powołał Zespół Doradczy do spraw Centralnego Portu Komunikacyjnego¹⁹, do zadań którego należało udzielenie merytorycznego wsparcia Pełnomocnikowi Rządu ds. CPK w zakresie przygotowania i nadzoru nad realizacją inwestycji, w tym w szczególności w zakresie: 1) przygotowywania lub merytorycznej oceny analiz prawnych, technicznych lub ekonomicznych dotyczących przygotowania oraz realizacji inwestycji, 2) opiniowania założeń inwestycji oraz najpilniejszych działań koniecznych do jej przeprowadzenia, 3) przygotowywania propozycji koniecznych zmian legislacyjnych oraz zmian w rządowych dokumentach strategicznych, 4) współpracy z innymi podmiotami, 5) opracowania polityki informacyjnej²⁰. W ramach ww. Zespołu wyodrębniono cztery podzespoły²¹, tj.: do spraw rynku lotniczego, do spraw rozbudowy sieci kolejowej, do spraw prawnych i organizacyjnych oraz do spraw finansowania inwestycji.

¹⁷ Dotyczy Zespołu Doradczego powołanego przez Pełnomocnika zarządzeniem nr 1 z dnia 8 stycznia 2019 r.

¹⁸ Koszty zakupu materiałów i usług oraz podróży służbowych – wyjaśnienia z dnia 18 lutego 2021 r. znak pisma: DKN-Ia.0814.2.2021.DB.

¹⁹ Na mocy zarządzenia nr 1 Pełnomocnika Rządu ds. CPK z dnia 8 stycznia 2019 r. Dalej: Zespół Doradczy.

²⁰ Na podstawie Decyzji nr 1 Pełnomocnika Rządu ds. CPK z dnia 6 lipca 2017 r.

²¹ Na podstawie Decyzji nr 2 Pełnomocnika Rządu ds. CPK z dnia 10 lipca 2017 r. Decyzja nr 1 i nr 2 straciły moc z chwilą wejścia w życie Zarządzenia nr 1 Pełnomocnika Rządu ds. CPK z dnia 8 stycznia 2019 r. w sprawie powołania Zespołu Doradczego Pełnomocnika Rządu ds. Centralnego Portu Komunikacyjnego dla Rzeczypospolitej Polskiej oraz Podzespołów zadaniowych tego Zespołu.

Stałymi członkami Zespołu Doradczego byli²²:

- 1) Piotr Serafin, Dyrektor w Polskim Funduszu Rozwoju SA²³ lub inny pracownik PFR SA wskazany przez Pełnomocnika za zgodą Prezesa PFR SA,
- 2) Magdalena Kowalczyk, Dyrektor Departamentu w Prokuraturii Generalnej RP²⁴ lub inny pracownik PGRP wskazany przez Pełnomocnika za zgodą Prezesa PGRP,
- 3) Mariusz Szpikowski, Dyrektor Naczelny Przedsiębiorstwa Państwowego Porty Lotnicze²⁵ lub inny pracownik PPL wskazany przez Pełnomocnika za zgodą Dyrektora Naczelnego PPL,
- 4) Dagmara Zawadzka, Dyrektor w Banku Gospodarstwa Krajowego,
- 5) Kamil Fijałkowski, Naczelnik Wydziału ds. Planowania strategicznego w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów,
- 6) Michał Fijoł, członek Zarządu PLL LOT SA,
- 7) Michał Czarnik, Partner w Kancelarii Czarnik i Wspólnicy,
- 8) Piotr Malepszak, Wiceprezes Zarządu Koleje Dolnośląskie SA,
- 9) Jakub Troszyński – Radca Prawny – Kancelaria Radcy Prawnego Jakuba Troszyńskiego,
- 10) Patryk Wild, Radny Sejmiku Dolnośląskiego,
- 11) Wojciech Zdanowski, Dyrektor w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Dolnośląskiego.

Skład Zespołu Doradczego został dobrany samodzielnie przez Pełnomocnika Rządu ds. CPK Mikołaja Wilda spośród osób, których wiedzę i doświadczenie uznał za wartościowe i przydatne na potrzeby przygotowania *Koncepcji CPK*²⁶. Pan Mikołaj Wild nie dysponował informacjami w jakim zakresie członkowie Zespołu Doradczego byli wspierani przez inne podmioty/ekspertów, ale uznał za naturalne, że poszczególni członkowie Zespołu Doradczego korzystali ze wsparcia merytorycznego i doświadczenia instytucji, w których pracowali.

W ramach prac nad *Koncepcją CPK* Zespół Doradczy spotykał się w 2017 r. na posiedzeniach w dniach 10 lipca, 31 lipca oraz 17 sierpnia, niezależnie od tych spotkań odbywały się posiedzenia podzespołów.

(akta kontroli, str. 714-718, 1137-1142)

Główne tezy wypracowane w ramach Zespołu Doradczego to: rezygnacja z idei duopolu²⁷ na rzecz jednego portu lotniczego, maksymalne wykorzystanie istniejącej infrastruktury kolejowej oraz dobudowanie infrastruktury nowej celem zbudowania systemu dostosowanego do potrzeb kraju, a także przeprowadzenie rewizji *Krajowego Programu Kolejowego*²⁸. Zespół uznał, że w związku z weryfikacją założeń KPK będzie można przesunąć środki zarezerwowane do realizacji KPK na rzecz CPK. Stwierdzono, że tylko port lotniczy będzie przedsięwzięciem dochodowym. Podniesiono również konieczność powołania spółek Skarbu Państwa w celu realizacji konkretnych przedsięwzięć w związku z CPK. W odniesieniu do przeprowadzenia badań środowiskowych, Pełnomocnik Rządu ds. CPK Mikołaj Wild stwierdził, że należałoby je zacząć jak najszybciej.

(akta kontroli, str. 602-641)

Na spotkaniach Zespołu Doradczego omawiane były warianty finansowania CPK, ale nie wypracowano modelu finansowania inwestycji. Nie opracowano także

²² Ibidem.

²³ Dalej: PFR SA.

²⁴ Dalej: PGRP.

²⁵ Dalej: PPL.

²⁶ Wyjaśnienia z dnia 18 lutego 2021 r.

²⁷ Tj.; funkcjonowanie lotniska Chopina i lotniska w Modlinie celem obsłużenia rosnącego ruchu lotniczego.

²⁸ Dalej: KPK.

harmonogramu CPK z uwzględnieniem kamieni milowych, chociaż uznano, że zachodzi potrzeba ich określenia. Uzgodnienia z Ministerstwem Infrastruktury, PKP PLK SA oraz innymi zaangażowanymi instytucjami w zakresie modyfikacji polskiej sieci kolejowej w ramach KPK odbyły się dopiero po przyjęciu *Koncepcji CPK*.

Biuro Pełnomocnika Rządu ds. CPK²⁹ nie dysponowało roboczymi opracowaniami, w oparciu o które Zespół Doradczy podejmował decyzje kierunkowe dla założeń *Koncepcji CPK*. Dokumenty te do czasu przyjęcia *Koncepcji CPK* przez Rząd ulegały zmianom (na ostatnim etapie w związku z uwagami zgłaszanymi przez resorty), były modyfikowane i nie dostrzegano powodów do archiwizowania ich poszczególnych kopii z uwagi na ich stricte roboczy charakter³⁰.

(akta kontroli, str. 600-641, 710-713)

Koncepcja CPK została przyjęta uchwałą Rady Ministrów³¹ nr 173/2017 z dnia 7 listopada 2017 r. i wskazywała główne kierunki działań w zakresie przygotowania inwestycji CPK. Przed uchwaleniem przez RM *Koncepcji CPK* przyjęto rekomendację budowy Centralnego Portu Lotniczego przez Komitet Ekonomiczny Rady Ministrów³² w dniu 14 marca 2017 r. Wniosek w tej sprawie był inicjatywą Przewodniczącego KERM. W obradach uczestniczyli m.in. przedstawiciele PFR SA, Polskich Linii Lotniczych LOT, Podsekretarz Stanu w MliB Jerzy Szmít oraz Sekretarz Stanu w Ministerstwie Rozwoju Jerzy Kwieciński. W dyskusji podnoszono, że Polska posiada premię lokalizacyjną, z której nie korzysta, a budowa CPL pozwala na jej skapitalizowanie; wzrost liczby pasażerów będzie wynikał z całkowitej zmiany rynku lotniczego w Polsce, który dotychczas był rynkiem point to point, na rynek z dużą liczbą połączeń długodystansowych oraz transferowych; CPL będzie sprzyjał inwestycjom w szybką kolej, ponieważ zapewni większe szanse na jej wykorzystanie; brak decyzji o budowie lotniska w Polsce zostawia miejsce na podobną inwestycję poza Polską, np. za wschodnią lub południową granicą – Węgry, Czechy, Słowacja, itp.

(akta kontroli, str. 1196-1267)

W dniu 19 września 2017 r. Pełnomocnik Rządu ds. CPK zgłosił do wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów projekt *Koncepcji CPK* oraz wniósł o jego włączenie do prac Rady Ministrów. W dniu 21 września 2017 r. projekt uchwały Rady Ministrów w sprawie przyjęcia *Koncepcji CPK* był przedmiotem obrad Stałego Komitetu Rady Ministrów. Uwagi do *Koncepcji CPK* zostały zgłoszone m.in.³³ przez: Ministra Obrony Narodowej, Prezesa Rządowego Centrum Legislacji, Ministra Infrastruktury i Budownictwa oraz Ministra Rozwoju i Finansów.

Do dnia 3 listopada 2017 r. trwały uzgodnienia dotyczące *Koncepcji CPK*³⁴, w tym spotkania robocze Pełnomocnika Rządu ds. CPK m.in. z Ministrem Środowiska oraz Ministrem Infrastruktury i Budownictwa, a także odbyło się kolejne posiedzenie Stałego Komitetu Rady Ministrów³⁵. Następnie, Pełnomocnik Rządu ds. CPK ponownie wniósł projekt uchwały dot. *Koncepcji CPK* do rozpatrzenia przez RM, załączając ocenę skutków regulacji do projektu uchwały.

(akta kontroli, str. 723-778, 992-999)

Według Dyrektora BP CPK „uchwała Rady Ministrów nr 173/2017 w sprawie przyjęcia *Koncepcji CPK* (...) pełni rolę dokumentu koncepcyjnego zawierającego

²⁹ Dalej: BP CPK.

³⁰ Wyjaśnienia Dyrektora BP CPK z dnia 15 grudnia 2020 r., znak pisma: CPK-S. 0810.1.2020.

³¹ RM.

³² Dalej: KERM.

³³ Z uwagi na brak kompletnej dokumentacji, brak możliwości wskazania innych podmiotów wnoszących uwagi do *Koncepcji CPK*.

³⁴ Spotkania robocze w dniach 13, 16, 17 października 2017 r. Brak kompletnej dokumentacji w tym zakresie.

³⁵ Posiedzenie w dniu 26 października 2017 r.

przede wszystkim tzw. uzasadnienie biznesowe na ścieżce realizacji złożonego wielowymiarowego projektu określanego w teorii i praktyce zarządzania projektowego. Uzasadnienie biznesowe zawiera informacje pozwalające kierownictwu (tu: Radzie Ministrów – na podstawie dokumentu przygotowanego przez Pełnomocnika Rządu ds. CPK) ocenić czy projekt jest potrzebny, wykonalny, korzystny i wart kontynuowania inwestycji w całym cyklu życia. W standardowej sytuacji uzasadnienie biznesowe powstaje na początku projektu, chyba, że jest przygotowane i udostępnione przez kierownictwo programu lub organizacji. Raz przygotowane, uzasadnienie biznesowe jest przez cały czas życia projektu utrzymywane. Zasadność biznesowa oznacza, że istnieją rzeczywiste powody biznesowe, dla których projekt jest rozpoczęty i kontynuowany. W uzasadnieniu biznesowym nie podaje się wiążących harmonogramów, które zostają określone – zgodnie ze sztuką – na późniejszych etapach realizacji projektu/ programu. (...)Nie istnieją przyczyny, dla których można byłoby przyjąć, że zmiana w zakresie założonych w Koncepcji CPK parametrów realizacji tego programu (w szczególności w zakresie zakładanego w Koncepcji CPK harmonogramu realizacji) odbiera uzasadnienie biznesowe temu programowi. Ani treść, ani kontekst, ani charakter prac nad Koncepcją nie uzasadniają tezy o jego wiążącym charakterze w omawianym zakresie³⁶.

W wyjaśnieniach nie wskazano źródła poglądu o konieczności utrzymywania raz przygotowanego uzasadnienia biznesowego. NIK zwraca uwagę, że na przykład wg opracowania *Metodyki i standardy zarządzania projektami*³⁷ - uzasadnienie biznesowe tworzone jest na początku projektu i stanowi podstawę decyzji o jego rozpoczęciu. W kolejnych etapach powinno być na bieżąco uaktualniane, aby dostarczać informacji o zmianach korzyści i nakładów z podstawą do przedwczesnego zamknięcia projektu włącznie. Uzasadnienie biznesowe powinno być silnie powiązane z analizą ryzyka projektu i rozpatrywane równolegle. Powinno zawierać minimalnie:

- streszczenie kierownicze,
- opis potrzeby lub szansy biznesowej,
- możliwe opcje – analizę alternatywnych możliwości osiągnięcia oczekiwanych korzyści,
- spodziewane korzyści – szczegółową analizę każdej pozycji z, jeżeli ma to swoje uzasadnienie, wyliczeniami finansowymi,
- spodziewane, negatywne efekty uboczne (ang. disbenefits) – mogące wystąpić stałe lub okresowe niekorzystne efekty realizacji projektu,
- harmonogram związany z powstawaniem kosztów i korzyści,
- koszty – kosztorys realizacji projektu,
- ocenę opłacalności projektu,
- główne ryzyka projektu.

Koncepcja CPK nie zawierała ww. elementów, w szczególności harmonogramu związanego z powstawaniem kosztów i korzyści, brak także szczegółowych wyliczeń finansowych spodziewanych korzyści.

*Strategia rozwoju transportu do 2020 roku (z perspektywą do 2030 roku)*³⁸ wskazywała, że podjęcie ostatecznej decyzji o budowie centralnego portu lotniczego będzie uzależnione od takich czynników jak podjęcie decyzji odnośnie realizacji KDP tzw. Y, obecna i prognozowana koniunktura makroekonomiczna kraju i wynikające z niej prognozy popytu na transport, wnioski z podjętych studiów

³⁶ Pismo z dnia 8 grudnia 2020 r. znak: CPK-S.0810.1.2020.

³⁷ *Metodyki i standardy zarządzania projektami* – redakcja naukowa, prof. dr hab. Michał Trocki, str. 147-150.

³⁸ Przyjęta uchwałą nr 6 Rady Ministrów z dnia 22 stycznia 2013 r. w sprawie Strategii Rozwoju Transportu do 2020 r. (z perspektywą do 2030 r.) M.P. 2013, poz. 75. (str. 36-37). Akt utracił moc z dniem 7 listopada 2019 r.

wykonalności projektu oraz jego uzasadnienie ekonomiczne, a także pozycja rynkowa narodowego operatora lotniczego.

Według wyjaśnień Pełnomocnika Rządu ds. CPK Mikołaja Wilda przygotowanie jednorodnego i niezmiennego uzasadnienia biznesowego dla programu tego rodzaju w stopniu, w jakim takie uzasadnienie jest przygotowywane dla projektów jest niemożliwe, a przede wszystkim niecelowe. W celu osiągnięcia optymalnych rozwiązań w takich przypadkach do precyzyjnych rozstrzygnięć dochodzi się w sposób stopniowy, iteracyjny. Nawiązując do koncepcyjnego charakteru [*Koncepcji CPK*] nie zawierała ona wszystkich wymienionych powyżej elementów. Zgodnie z *ustawą o CPK* wyżej wymienione elementy są przygotowywane dla poszczególnych projektów zakwalifikowanych do Programu CPK.

Koncepcja CPK nie uwzględniała także szacunku kosztów, które będą musiały ponieść Przedsiębiorstwo Państwowe Porty Lotnicze oraz Polskie Linie Lotnicze LOT³⁹ w związku z przeniesieniem lotów z lotniska na Okęcie na lotnisko w Baranowie. Mikołaj Wild wyjaśnił, że koszty te należy uznać za pomijalne w kontekście uwolnienia dla inwestycji publicznych, terenów położonych pod aktualnym lotniskiem Chopina oraz korzyściami wiążącymi się z dostępem do nieograniczonej przepustowości portu przesiadkowego dla PLL LOT.

(akta kontroli, str. 27-28, 1326-1338)

Założenia przedstawione w *Koncepcji CPK* opierały się na następujących podstawach:

- model węzła transportowego – przyjęto model hubu, opartego na węźle lotniczym oraz węźle kolejowym; wskazano, że najlepszych praktyk w zakresie planowania, projektowania, budowania i zarządzania nowoczesnymi lotniskami należy poszukiwać w Azji, ponieważ na tym kontynencie powstają najnowocześniejsze lotniska, podczas gdy większość hub'owych lotnisk Europy Zach. opiera się na planach z lat 60-tych i 70-tych; założenie integracji portu lotniczego z siecią kolejową uznano za pożądany standard, przywołując w szczególności wyniki *Raportu Międzyresortowego Zespołu ds. Wyboru Lokalizacji Lotniska Centralnego dla Polski* raportu z 2003 r.⁴⁰ oraz analizując koncepcje takiego węzła publikowane w latach 1996-2012; w załączniku nr 3 do *Koncepcji CPK* przedstawiono opracowanie członka Zespołu Doradczego Pełnomocnika Rządu ds. CPK Patryka Wilda (przy współpracy członków podzespołu ds. rozbudowy sieci kolejowej) *Potencjalny scenariusz rozbudowy sieci kolejowej*; w zakresie rozbudowy dróg dla wybranej lokalizacji wskazano jako niezbędne przebudowę autostrady A2 na odcinku Łódź-Warszawa oraz budowę Autostradowej Obwodnicy Warszawy,
- przepustowość lotniska – podtrzymano założenia wskazane w *Koncepcji lotniska centralnego dla Polski – prace analityczne*⁴¹, określających przepustowość na poziomie 45 mln pasażerów rocznie (w scenariuszu optymistycznym) oraz udział centralnego lotniska na rynku przewozów pasażerskich na poziomie 40-45 %; uzasadniono to tym, że dotąd przyjęte w *Koncepcji* z 2010 r. prognozy potwierdziły się niemal w 100% (na 2015 r. zakładano 30 395 tys. pasażerów, a było 30 392 tys.); w *Koncepcji CPK* stwierdzono, że jeżeli w trakcie dalszych analiz zostałyby stwierdzone rozwiązania korzystniejsze niż w niej przedstawione, ich przyjęcie nie wymaga zmiany.

Prognoza ULC z 2017 r. zakładała w 2025 r. 65,3 mln obsłużonych pasażerów (*Koncepcja* z 2010 r. prognozowała 50,8 mln), a w 2035 r. 94,5 mln

³⁹ Dalej: PLL LOT.

⁴⁰ Dalej: *Raport* z 2003 r.

⁴¹ Raport przygotowany w czerwcu 2010 r. dla Ministerstwa Infrastruktury. Dalej: *Koncepcja* z 2010 r.

(według *Koncepcji* z 2010 r. – 78,2 mln); faktyczna liczba obsłużonych pasażerów była wyższa od prognoz ULC – w 2019 r. wyniosła 49,0 mln pasażerów, wobec prognozowanych przez ULC 36,2-46,3 mln, z Lotniska Chopina skorzystało 18,8 mln pasażerów, co stanowiło 38,5 % ogółu ruchu pasażerskiego w Polsce w 2019 r.,

- potrzeby terenowe lotniska – oszacowano je na nie mniej niż 3 000 ha, w oparciu o analizę dotychczasowych raportów (zwłaszcza *Raportu* z 2003 r.),
- lokalizacja – wybór Stanisławowa w gminie Baranów opierał się na warunku wstępnym integracji ruchu lotniczego i kolejowego w jednym węźle; pod tym kątem w *Koncepcji CPK* przedstawiono weryfikację i aktualizację wcześniejszych badań (z lat 2003-2006), z uwzględnieniem studium wykonalności dla budowy linii kolejowej dużych prędkości Warszawa-Łódź-Poznań/Wrocław z 2012 r.; w okolicy miejscowości Stanisławów przedłużona Centralna Magistrala Kolejowa łączy się z projektowaną nową trasą Kolei Dużych Prędkości Warszawa-Łódź; Stanisławów uznano za najlepszą lokalizację także ze względu na następujące kryteria: możliwość uwzględnienia obszaru ograniczonego użytkowania o wielkości nie mniejszej niż 6 000 ha, minimalizacja oddziaływania na środowisko, położenie między Warszawą i Łodzią,
- warunki środowiskowe – przyjęto, że lokalizacja lotniska powinna przede wszystkim zapewniać możliwość swobodnego rozwoju w perspektywie co najmniej kilkudziesięciu lat, brak istotnych ograniczeń przestrzennych oraz środowiskowych (np. hałasowych lub związanych z *Natura 2000*) oraz możliwość funkcjonowania lotniska całodobowo bez ograniczeń; Pełnomocnik Rządu ds. CPK zwrócił się w dniu 16 sierpnia 2017 r. do Ministra Środowiska o ustosunkowanie się w kwestii potencjalnych przeszkód lotniczych, warunków atmosferycznych i meteorologicznych, stref ochronnych, zanieczyszczenia powietrza, obszarów gniazdowania i kierunków przelotów ptaków, gleb oraz kultury upraw, poziomu urbanizacji ilości obszarów leśnych i rolnych itp.; z przedstawionych Ministrowi Środowiska czterech opcji (Stanisławów, Międzyborów-Jaktorów, okolice Mszczonowa oraz okolice Babska), wskazał on Stanisławów jako najlepszą lokalizację z punktu widzenia środowiskowego,
- wstępna analiza finansowa – dokonano wstępnego szacunku potencjalnych kosztów i przychodów w celu określenia przybliżonych potrzeb w zakresie finansowania inwestycji; wskazano, że te szacunki nie opierają się o szczegółowe analizy i wyliczenia, gdyż te będą jeszcze weryfikowane w ramach studium wykonalności;

koszty komponentu lotniczego oszacowano w *Koncepcji CPK* na 16-19 mld zł na podstawie porównania z kosztami analogicznych projektów (wymieniono osiem lotnisk, w tym m.in. lotnisko Berlin Brandenburg International),

koszty komponentu kolejowego oszacowano w oparciu o studium wykonalności Kolei Dużych Prędkości na odcinku Warszawa-Łódź, koszty układu drogowego zbudowanego w 2006 r. dworca Berlin Hauptbahnhof oraz koszty budowy dworca Łódź Fabryczna (2016 r.); uwzględniając „optymalizację kosztową” wynikającą z przyjętej prędkości 250 km/h oraz koszt budowy dworca kolejowego, środki finansowe na tę część inwestycji oszacowano na 8-9 mld zł,

koszty komponentu drogowego oszacowano na podstawie danych uzyskanych z Generalnej Dyrekcji Dróg i Autostrad i określono, że 6,9 mld zł to maksymalna granica potrzeb finansowych w tym zakresie (bez uwzględnienia kosztów rozbudowy Autostrady A2 o konieczne pasy oraz kosztów łączników

zapewniających dostęp nowego portu lotniczego do Autostradowej Obwodnicy Warszawy (te powinny być według Koncepcji CPK na późniejszym etapie prac),

- finansowanie - założono, że prace przygotowawcze będą prowadzone w oparciu o środki budżetowe w zakresie, w jakim będą wynikały z zadań Pełnomocnika Rządu ds. CPK, oraz ze środków będących w dyspozycji podmiotów realizujących proces inwestycyjny (w tym spółki celowej); dla komponentu lotniczego wskazano jako źródła finansowania środki w dyspozycji spółki celowej, w tym środki zewnętrzne takie jak pochodzące z Europejskiego Funduszu na Rzecz Inwestycji Strategicznych, międzynarodowych instytucji finansowych oraz banków; dla komponentu kolejowego przewidziano sfinansowanie inwestycji ze środków budżetowych w ramach Krajowego Programu Kolejowego oraz ze środków UE; komponent drogowy miałby być finansowany ze środków przewidzianych na realizację Programu Budowy Dróg Krajowych oraz ze środków budżetowych lub środków Krajowego Funduszu Drogowego.

Według wyjaśnień Dyrektora Biura Pełnomocnika Rządu ds. CPK⁴² podstawę przyjęcia kluczowych założeń w *Koncepcji CPK* stanowiły odpowiednio:

- model węzła komunikacyjnego dla CPK został przyjęty zgodnie z obowiązującą w teorii transportu czy logistyki doktryną, że węzły transportowe powinny łączyć w sobie możliwie największą ilość różnych środków transportu, tj. cechować się multimodalnością. Teza ta była podnoszona i umieszczana w opracowaniach eksperckich w Polsce i na poziomie Unii Europejskiej w celu promowania idei konkurencyjnego i zrównoważonego systemu transportu w ramach Jednolitego Europejskiego Obszaru Transportowego⁴³(..) Krajowym dokumentem planistycznym o randze dokumentu strategicznego, który odnosi się do paradygmatu zintegrowanego systemu rozwoju łączącego planowanie przestrzenne z planowaniem społeczno-gospodarczym jest *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*⁴⁴.
- poziom przepustowości infrastruktury portu lotniczego w odniesieniu do liczby pasażerów w transporcie lotniczym oszacowano w oparciu o badanie firmy MKmetric GmbH w ramach wcześniejszych studiów (2010 r.)⁴⁵.

Natomiast przeliczenia strumieni pasażerów w transporcie kolejowym nie były dokonywane na etapie tworzenia *Koncepcji CPK*, wobec braku przesądzeń co do realizacji proponowanego w *Koncepcji CPK* (zał. nr 3) scenariusza rozbudowy sieci. W zakresie KDP Y przyjęto ustalenia z opracowanego studium wykonalności dla tego projektu pn. *Wstępne studium wykonalności budowy linii dużych prędkości Wrocław/ Poznań – Łódź – Warszawa (2005 r.)*.

- wyboru lokalizacji CPK dokonano w oparciu o analizę, w której kluczową determinantą był układ istniejącej infrastruktury kolejowej – Centralna Magistrala Kolejowa (CMK), linie kolejowe 1 i 3 – oraz plany i możliwości rozbudowy tego układu w oparciu o wcześniejsze studia dotyczące rozbudowy sieci kolejowej kraju a także kształtu Trans- Europejskiej Sieci

⁴² Wyjaśnienia z dnia 15 grudnia 2020 r. przekazane pocztą elektroniczną.

⁴³ Por. str. 9 pkt 23 Białej Księgi Transportu.

⁴⁴ Przyjęta uchwałą nr 239 Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie przyjęcia *Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030* (M.P. z 2012 r. poz. 252) – akt ten stracił moc obowiązującą z dniem 13 listopada 2020 r. (Dz. U. z 2020 r. poz. 1378). Str. 39 oraz 109 tamże. Dalej: KPZK_2030.

⁴⁵ Opracowanie z 2010 r. składa się z czterech raportów częściowych, praca zbiorowa Oliver Wyman, PriceWaterHouse Coopers, MKm, DeutscheFlugsicherung na zlecenie Ministerstwa Infrastruktury.

Transportowej. W szczególności: rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1315/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. w sprawie unijnych wytycznych dotyczących rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej i uchylające decyzję nr 661/2010/UE, Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju do 2030 r., Kierunkowy program budowy linii dużych prędkości w Polsce, 1995 r. PKP (m.in. CMK Północ), Kierunki rozwoju kolei dużych prędkości w Polsce, 2011 r., PKP PLK SA, Studium wykonalności KDP Y. Według Dyrektora BP CPK, w związku z faktem, że wybrana lokalizacja znajduje się na przecięciu podstawowych krajowych i europejskich tras kolejowych (CMK oraz planowanej nowej linii KDP uwzględnionej w rozporządzeniu Parlamentu UE), każda inna lokalizacja powodowałaby wydłużenie zarówno tras pociągów, wydłużenie czasu przejazdu (i stratę czasu pasażerów i pogorszenie atrakcyjności) oraz wyższe koszty inwestycji polegające na konieczności budowy dłuższych odcinków linii kolejowych. Z punktu widzenia transportu kolejowego za wyborem tej lokalizacji przemawiały wszystkie aspekty zarówno operacyjne jak i inwestycyjne. Jednocześnie, analizy lotnicze oraz wstępne rozpoznania środowiskowe wskazały, że rejon Baranowa/Stanisławowa jest jednym z najlepszych dla lokalizacji dużego portu lotniczego.

- w kwestii oszacowania kosztów realizacji poszczególnych komponentów, tj.: lotniczego, kolejowego oraz drogowego, Dyrektor BP CPK odniósł się wyłącznie do kosztów budowy infrastruktury kolejowej. Wskazał, że szacunek kosztów (w oparciu o poziom cen z 2017 r.) został wykonany na podstawie szacowania kosztów wynikających ze studium wykonalności KDP Y oraz benchmarku kosztów analogicznych budowli dworcowych (Nowy Dworzec Łódź Fabryczna, Dworzec Berlin Hauptbahnhof), oprócz tego dla weryfikacji zależności pomiędzy poszczególnymi typami inwestycji wykorzystano opracowanie *Prices and Costs in the Railway Sector* prof. J.P Baumgartner Lausanne 2001 r.⁴⁶.
- potrzeby terenowe dla CPK, w tym wielkość powierzchni ustalono w oparciu o: 1) raport pt. *Polski Fundusz Rozwoju. Studium lokalizacyjne dla Projektu Centralnego Portu Komunikacyjnego. Wytyczne dotyczące zakresu inwentaryzacji środowiskowej na potrzeby uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach*, 2) raport pt. *Polski Fundusz Rozwoju. Studium lokalizacyjne dla Projektu Centralnego Portu Komunikacyjnego. Analiza lokalizacyjna pod kątem zgodności z Koncepcją przygotowania i realizacji CPK*, 3) opracowanie konsorcjum INECO-SENER z lutego 2006 r. pn. *Feasibility study for the project „Central Airport in Poland”*.
- harmonogram realizacji inwestycji był przygotowany w oparciu o istniejące przepisy środowiskowe i budowlane z założeniem bardzo wysokiego priorytetu tej inwestycji. Harmonogram nie odbiegał istotnie od harmonogramu programu budowy KDP przyjętego przez RM w 2008 r., jednocześnie wykorzystując przyjęte później dokumenty (Studium Wykonalności dla KDP).

(akta kontroli, str. 525-528, 1053-1084)

W *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)*⁴⁷, w ramach działań w zakresie transportu przewidzianych do 2020 r., wskazano prowadzenie analiz dotyczących Centralnego Portu Lotniczego

⁴⁶ Wyłącznie w wersji angielskiej.

⁴⁷ Przyjęta uchwałą nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. - M.P. poz. 260 – straciła moc z dniem 13 listopada 2020 r. (SOR str. 313).

i ewentualne podjęcie decyzji o jego budowie lub zaadresowanie jego funkcji na podstawie rozbudowy już istniejącej infrastruktury portów lotniczych.

Według Dyrektora BP CPK rola *Koncepcji CPK* polegała na inwentaryzacji, opisanu oraz weryfikacji materiału umożliwiającego Radzie Ministrów podjęcie kierunkowej decyzji, której szczegółowe parametry podlegają i będą podlegać stopniowemu doprecyzowaniu. Pełnomocnik Rządu ds. CPK oraz członkowie Zespołu Doradczego korzystali na bieżąco z materiałów dostępnych z racji pełnionych przez nich funkcji, analiz przygotowywanych na potrzeby instytucji, w których pełnili swoje funkcje oraz zgromadzonego doświadczenia zawodowego. Dzięki temu możliwe było potwierdzenie aktualności zasadniczych tez i rekomendacji wynikających z materiałów wymienionych wyżej⁴⁸ i uzgodnienie *Koncepcji CPK* w uzgodnieniach międzyresortowych.

Biuro Pełnomocnika Rządu ds. CPK nie dysponowało kompletną dokumentacją wytworzoną w ramach uzgodnień międzyresortowych projektu *Koncepcji CPK*, gdyż wpływała ona do ówczesnego Ministerstwa Rozwoju za pośrednictwem systemu EZD i poczty elektronicznej, do których MI nie posiada dostępu⁴⁹.

(akta kontroli, str. 719-973)

W celu określenia potrzeb terenowych CPK, Pełnomocnik Rządu ds. CPK zwrócił się w dniu 23 czerwca 2017 r. do Prezesa Zarządu PFR SA o zlecenie⁵⁰: 1) *wykonania analizy dotyczącej inwestycji CPK uwzględniającej dotychczasowe badania oraz studium wykonalności Kolei Dużych Prędkości*⁵¹, 2) *opracowania zakresu prac na potrzeby przygotowania studium wykonalności projektu (feasibility study) z uwzględnieniem specyfiki uwarunkowań planowanego CPK*.

Następnie, w dniu 14 marca 2018 r. Pełnomocnik Rządu ds. CPK zwrócił się do PFR SA o rozszerzenie analizy lokalizacyjnej o ocenę zgodności analizy z *Koncepcją CPK* oraz o opracowanie zakresu geograficznego oraz metodycznego inwentaryzacji środowiskowej.

PFR SA zlecił analizę pn. *Opracowanie Studium Lokalizacyjnego dla Projektu Centralnego Portu Komunikacyjnego* na podstawie umowy zawartej z firmą Ove Arup & Partners International z dnia 17 sierpnia 2017 r. W toku realizacji prac, na wniosek Pełnomocnika Rządu ds. CPK⁵², doszło do podpisania aneksu do umowy rozszerzającego zakres prac, „[...]”⁵³. Analizy opracowane przez Arup zostały udostępnione Pełnomocnikowi Rządu ds. CPK na zasadzie porozumienia z dnia 23 stycznia 2020 r. zawartego ze spółką Centralny Port Komunikacyjny sp. z o.o.

(akta kontroli, str. 965-973, 1551-1553)

W dokumencie *Studium Lokalizacyjne dla Projektu Centralnego Portu Komunikacyjnego. Analiza lokalizacyjna pod względem zgodności z Koncepcją przygotowania i realizacji CPK* wskazano (str. 7), że w wyniku oceny stopnia realizacji celów CPK przez lokalizacje rozważane w dotychczasowym *Studium*

⁴⁸ Dyrektor BPCPK wskazał na dodatkowe dokumenty, m.in.: plan M. Łopuszyńskiego z 1947 r., analiza „Rozwój sieci kolejowej w Polsce po 1918 r. – plany i realizacja” – autorstwa dr inż. A. Massel, Zastępca Dyrektora Instytutu Kolejnictwa.

⁴⁹ Na podstawie wyjaśnień złożonych w dniu 8 stycznia 2021 r. (znak pisma CPK-S.0810.1.2020).

⁵⁰ Pismo z dnia 23 czerwca 2017 r., brak nr pisma.

⁵¹ Dalej: KDP.

⁵² Pismo z dnia 14 marca 2018 r.

⁵³ W treści wystąpienia pokontrolnego NIK wyłączyła jawność informacji ustawowo chronionych, stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa i/bądź dobra osobiste, na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2020 r. poz. 2176) i art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2020 r. poz. 1913) oraz art. 43 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2020 r. poz. 1740) w interesie przedsiębiorcy lub podmiotu, których dotyczą zawarte w wystąpieniu pokontrolnym informacje, poprzez ich anonimizację i zastąpienie oznaczeniem „[...]”.

Lokalizacyjnym⁵⁴ i usytuowane w obrębie potencjalnych obszarów inwestycji oceniono, że żadna z nich nie spełni kompletu celów określonych w *Koncepcji CPK*. W konsekwencji rozpatrzono dwa kolejne możliwe warianty usytuowania CPK (Baranów C i Baranów D przesunięte o około 7 km na wschód od rozpatrywanych wcześniej wariantów Baranów A i Baranów B), które są zlokalizowane na obszarze jednego wspólnego obszaru inwestycyjnego. Uznano, że oba warianty spełniają wszystkie cele *Koncepcji CPK*, chociaż – w przypadku kryteriów związanych z oddziaływaniem hałasowym – w niejednakowym stopniu. Analiza parametrów oceny dotyczyła dwóch wariantów inwestycji (Baranów C i Baranów D) jako realnych wariantów inwestycyjnych, które porównano pod względem realizacji czterech parametrów w zakresie sektora lotniczego. Za korzystniejszą uznano lokalizację Baranów C, z bardziej południkowym usytuowaniem dróg startowych niż w wariantcie Baranów D, która skutkowała mniejszym negatywnym oddziaływaniem hałasowym. Dyrektor BP CPK wyjaśnił, że założenie przyjęte w *Koncepcji CPK*, że nowy port lotniczy ma się znajdować w odległości do 50 km od Warszawy wynikało z analizy porównawczej najważniejszych światowych lotnisk o projektowej przepustowości na poziomie 40 mln pasażerów, z której wynika, że wiele czołowych światowych lotnisk jest położonych w odległości 50 km od centrum miasta.

(akta kontroli, str. 793-924, 1105-1110)

Z wyjaśnień uzyskanych z Urzędu Lotnictwa Cywilnego⁵⁵ wynika⁵⁶, że ULC nie dokonywał prognoz/projekcji ruchu lotniczego na potrzeby *Koncepcji CPK*, zaś projekcja liczby obsługiwanych pasażerów oraz liczby operacji pasażerskich w Polsce do roku 2035 (z 2017 r.) nie uwzględniała ruchu lotniczego obsługiwanego przez Centralny Port Komunikacyjny i nie wskazywała liczby pasażerów oraz operacji lotniczych w poszczególnych portach lotniczych.

ULC nie wykonywał analiz wpływu zmniejszenia przyszłego zapotrzebowania na loty spowodowanego epidemią COVID-19, niemniej wskazał, że śledzi prognozy długoterminowe przygotowywane przez Europejską Organizację ds. Bezpieczeństwa Żeglugi Powietrznej⁵⁷ oraz Zrzeszenie Międzynarodowego Transportu Lotniczego⁵⁸. Według prognozy EUROCONTROL na lata 2020-2024⁵⁹, odbudowa europejskiego ruchu lotniczego do poziomu z roku 2019 zależy w znacznej mierze od dostępności i skuteczności szczepionek na chorobę COVID 19 (wyróżniono trzy scenariusze). Natomiast według prognozy IATA⁶⁰, prawdopodobny termin osiągnięcia wyników z 2019 r. to 2024 r., z zaznaczeniem, że prognoza obarczona jest dużym poziomem niepewności.

(akta kontroli, str. 1148-1191)

Udział w pracach nad *Koncepcją CPK* brały także Polskie Linie Lotnicze LOT delegując swojego pracownika do Zespołu Doradczego. Wstępne założenia PLL LOT dotyczące CPK były następujące⁶¹:

1. data planowanego uruchomienia CPK oraz przeniesienia operacji PLL LOT na nowe lotnisko to rozpoczęcie sezonu zimowego IATA 2027 (przełom października i listopada 2027 r.),

⁵⁴ Baranów A, Baranów B, Grodzisk Mazowiecki, Grójec/Tarczyn.

⁵⁵ Dalej: ULC.

⁵⁶ Pismo Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego z dnia 24 lutego 2021 r., znak: LER-4.516.7.2021.ULC.1.

⁵⁷ Dalej EUROCONTROL.

⁵⁸ Dalej IATA.

⁵⁹ Opublikowanej w dniu 4 listopada 2020 r.

⁶⁰ Prognoza z dnia 30 lipca 2020 r.

⁶¹ Na podstawie wyjaśnień z dnia 2 marca 2021 r., znak pisma: D/16/W/2021.

2. analizy PLL LOT dotyczące strategii rozwoju PLL LOT na lata 2018 - 2027 zakładały, iż w roku 2027 PLL LOT przewiezie na połączeniach z/do Warszawy 19,0 mln pasażerów,
3. PLL LOT zakłada przeniesienie wszystkich swoich operacji z Lotniska Chopina na CPK. Zakłada się jednocześnie, że Lotnisko Chopina zostanie w tym samym czasie zamknięte dla operacji komercyjnych.

Prezes PLL LOT wyjaśnił, że Lotnisko Chopina nie umożliwi rozbudowy kluczowego z perspektywy strategicznych interesów Polski hubu lotniczego, który będzie podlegał dynamicznemu rozwojowi po przeniesieniu na CPK. Jednocześnie zwrócił uwagę na bardzo duże koszty zewnętrzne funkcjonowania Lotniska Chopina i konieczność ich minimalizacji. Przeniesienie operacji będzie wiązało się z dodatkowymi jednorazowymi kosztami, ale oszacowanie tych wartości na tyle lat do przodu nie jest możliwe, choć z pewnością będą one niewspółmiernie niskie w porównaniu do innych kosztów ponoszonych przez PLL LOT w codziennej działalności.

W związku z epidemią COVID-19, PLL LOT przygotował aktualizację prognozy pasażerskiej, w oparciu o założenie wstrzymania wszelkich działań zmierzających do rozbudowy infrastruktury lotniska na Okęciu oraz przeniesienie wszystkich operacji do CPK w IV kwartale 2027 r. Planowane przewozy PLL LOT na trasach z/do Warszawy przedstawiają się następująco: 2027 r. – 12,7 mln pasażerów, 2028 r. – 14,5 mln pasażerów, 2029 r. – 16,6 mln pasażerów, 2030 r. – 19,2 mln pasażerów.

(akta kontroli, str. 1192-1195)

W *Koncepcji CPK*⁶² szacowano koszt komponentu lotniczego na 16,0-19,0 mld zł, komponentu kolejowego 8,0-9,0 mld zł oraz komponentu drogowego 1,7 mld zł. Łączny koszt przedsięwzięcia oszacowano na kwotę 34,9 mld zł. W komponencie kolejowym, kwota 8,0-9,0 mld zł odnosiła się wyłącznie do tzw. etapu „0”, na który składała się: budowa linii kolejowej Warszawa – Łódź, budowa węzła CPK wraz z dworcem oraz układem torowym zawierającym łączniki pomiędzy istniejącymi liniami. W załączniku nr 3 do *Koncepcji CPK* określono, że łączne koszty rozbudowy krajowej sieci kolejowej o nowe odcinki związane z budową infrastruktury dla systemu przewozów opartego o CPK przewidziane na lata 2020-2030 (35) wynosić będą 35-40 mld zł.

Pełne wydatki kolejowe nie zostały zawarte w *Koncepcji CPK*, gdyż na tym etapie – uzasadnienia biznesowego - *nie było przesądzone czy w zaproponowanym (w załączniku nr 3) kształcie rozbudowa systemu kolejowego będzie realizowana, jak również nie wskazano, który z podmiotów, spółka CPK czy PKP PLK SA będzie te inwestycje realizował.*

(akta kontroli, str. 29-64)

W rozdziale VII. B *Koncepcji CPK* – *Wszczęcie procedur środowiskowych* przewidziano, że przed przyjęciem specustawy należy podjąć kroki zmierzające do usprawnienia procedur środowiskowych. Wskazywano, że przed rozpoczęciem badań przez poszczególnych wykonawców, należy opracować wewnętrzny dokument w postaci *Programu badań środowiskowych i lokalizacyjnych*, który będzie podstawą do właściwego przeprowadzenia badań i nadzoru nad nimi. Ww. Program nie został przygotowany, gdyż jak wyjaśnił Dyrektor BP CPK wykonane działania uszczegóławiające realizację projektu, w tym przyjęcie *ustawy o CPK* i Programu Wieloletniego pozwoliło na określenie skuteczniejszej z punktu widzenia efektywności, gospodarności i celowości sekwencji działań i ścieżki

⁶² Rozdział VIII *Koncepcji CPK* str. 84-85 oraz załącznik nr 3.

realizacji inwestycji. Dyrektor BP CPK nie wskazał, o jaką konkretnie ścieżkę realizacji inwestycji chodziło.

(akta kontroli, str. 64-65)

W harmonogramie realizacji CPK (rozdział IX *Koncepcji CPK*) założono, że niezwłocznie po przyjęciu tego dokumentu przez Rząd rozpoczną się prace nad wyborem doradcy/ doradców technicznych, którzy przygotują etapowo przyjmowane studium wykonalności projektu. Równolegle z procedurą wyboru powinny rozpocząć się pilne prace nad przygotowaniem ustawy usprawniającej proces inwestycyjny tak, aby ustawa została przyjęta i weszła w życie w 2017 r. Zakończenie podstawowego procesu inwestycyjnego w ramach CPK przewidywano do 2027 r.

(akta kontroli, str. 27-28, 965-973, 992-1004)

W *Koncepcji CPK* w rozdziale IX *Harmonogram realizacji przedsięwzięcia* zamieszczono grafikę ilustrującą przebieg realizacji inwestycji, wskazującą, że przygotowanie i realizacja inwestycji zajmie 120 miesięcy (10 lat) od momentu decyzji Rządu o przyjęciu *Koncepcji CPK*.

(akta kontroli, str. 27-28, 965-973, 992-1004)

Pełnomocnik Rządu ds. CPK Mikołaj Wild podał w wyjaśnieniu, że ze względu na charakter przyjmowanego dokumentu na etapie tworzenia *Koncepcji CPK* nie było celowe dokładne oszacowanie czasu niezbędnego m.in. na legislację, uzyskanie niezbędnych pozwoleń, decyzji administracyjnych, prowadzenie prac projektowych, wykonawczych, ewentualnych odwołań do Krajowej Izby Odwoławczej⁶³ w ramach ogłaszanych przetargów, czasu potrzebnego na dokonanie odbiorów poszczególnych etapów inwestycji. Tego rodzaju szacowania miały miejsce na etapie prac nad programem CPK oraz zostaną przedstawione w tzw. Dokumencie Wdrażającym, o którym mowa w *ustawie o CPK*.

(akta kontroli, str. 1326-1338)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Działania mające doprowadzić do realizacji przedsięwzięć zawartych w *Koncepcji CPK* nie zostały rzetelnie zaplanowane.

Opracowany harmonogram był nieprecyzyjny, niespójny z treścią *Koncepcji CPK* oraz nie uwzględniał ścieżki krytycznej na wypadek zdarzeń niepożądanych, w związku z czym nie był on wiarygodny, zaś terminy w nim przyjęte były nierealistyczne (niemożliwe do dotrzymania).

Harmonogram realizacji przedsięwzięcia był ogólnikowy i wskazywał krótkie okresy realizacji poszczególnych zadań, np. zawiązanie spółek do realizacji przedsięwzięcia oraz przyjęcie specustawy, a także wybór doradcy technicznego w dwa miesiące od przyjęcia *Koncepcji CPK*. Natomiast opracowanie programu wieloletniego miało nastąpić w cztery miesiące od przyjęcia *Koncepcji CPK*. Przyjęty harmonogram nie uwzględniał buforów czasowych na wypadek zdarzeń niepożądanych, takich jak np. odwołania do KIO bądź wydłużony okres oczekiwania na uzyskanie niezbędnych pozwoleń.

Dyrektor BP CPK podał w wyjaśnieniu, że: *harmonogramy określone w Koncepcji CPK nie mogą być uznane za wiążące, a odstępstwo od wymienionych harmonogramów nie może być uznane za opóźnienie(..). Działania, do których odnosily się wymienione w Koncepcji CPK harmonogramy należały wszakże do różnych działów administracji państwowej, daleko wykraczając poza zakres kompetencji oraz zasobów*

⁶³ Dalej: KIO.

przyznanych Pełnomocnikowi ds. CPK (...). Byłoby zresztą zgoła niezwykłym, gdyby bez mała po półrocznych przygotowaniach dokumentu rządowego oczekiwać precyzyjnego, wiążącego harmonogramu przedsięwzięcia tej skali, co Centralny Port Komunikacyjny oraz system transportu opierający się na tym węźle. Wyjaśnił ponadto, że dokument *Koncepcji CPK* nie określał wiążących parametrów realizacji tego projektu z punktu widzenia harmonogramu, ponieważ ani treść, ani kontekst, ani charakter prac nad *Koncepcją CPK* nie uzasadniają tezy o jego wiążącym charakterze w omawianym zakresie⁶⁴.

NIK nie podziela stanowiska Dyrektora BP CPK zawartego w wyjaśnieniach dotyczących terminu przygotowania i przedłożenia RM projektu programu wieloletniego jakoby harmonogram zawarty w *Koncepcji CPK* nie był dla Pełnomocnika Rządu ds. CPK wiążący. Stan zaawansowania prac w odniesieniu do poszczególnych założeń *Koncepcji CPK* wskazuje na opóźnienia sięgające od pół roku do nawet trzech lat i potwierdza niewłaściwie określony w *Koncepcji CPK* harmonogram działań.

2. Założenia *Koncepcji CPK* nie zawierały pełnego uzasadnienia biznesowego. Brak było m.in. harmonogramu związanego z powstawaniem kosztów i korzyści, wyliczeń finansowych spodziewanych korzyści oraz oszacowania korzyści utraconych. NIK wskazuje, że obowiązująca wówczas *Strategia rozwoju transportu do 2020 roku (z perspektywą do 2030 roku)* wymagała, by podjęcie ostatecznej decyzji o budowie nowego lotniska centralnego było uzależnione m.in. od uzasadnienia ekonomicznego.

OCENA CZĄSTKOWA

Przygotowanie i przedłożenie pod obrady Rady Ministrów projektu *Koncepcji CPK* przez Pełnomocnika Rządu ds. CPK zapewniło podstawy do podjęcia kierunkowej decyzji o budowie nowego lotniska centralnego. NIK wskazuje jednak na nierzetelność niektórych założeń, w tym przyjęcie zbyt krótkich, niemożliwych do dotrzymania terminów działań (uchwalenie *ustawy o CPK*, powołanie spółki celowej, opracowanie projektu programu wieloletniego). *Koncepcja CPK* nie zawierała też wystarczającego uzasadnienia biznesowego projektu CPK, z uwagi na brak kluczowych elementów, tj. harmonogramu związanego z powstawaniem kosztów i korzyści, a także szczegółowych wyliczeń finansowych spodziewanych korzyści oraz oszacowania korzyści utraconych. Wskazuje to na jedynie ogólny, kierunkowy charakter tego dokumentu. Dla oceny i analizy potencjału tego projektu niezbędna jest w związku z tym analiza jego wykonalności.

OBSZAR

2. Działania w zakresie zapewnienia spójności *Koncepcji CPK* z celami polityk i strategii rządowych

Opis stanu faktycznego

Przed przyjęciem *Koncepcji CPK* przez RM następujące dokumenty Rady Ministrów uwzględniały kwestię budowy nowego centralnego lotniska:

- *Program rozwoju sieci lotnisk i lotniczych urządzeń naziemnych*, przyjęty uchwałą nr 86/2007 Rady Ministrów z dnia 8 maja 2007 r., wskazywał, że równolegle z realizacją zadań w zakresie rozwoju lotnisk regionalnych i lokalnych kontynuowane będą prace związane z przygotowaniem do budowy nowego lotniska centralnego, które na bazie siatki połączeń flagowego przewoźnika pełnić będzie rolę portu węzłowego,
- *Strategia rozwoju transportu do 2020 roku (z perspektywą do 2030 roku)*, przyjęta uchwałą nr 6 Rady Ministrów z dnia 22 stycznia 2013 r., stwierdzała,

⁶⁴ Wyjaśnienia z dnia 8 grudnia 2020 r. (znak pisma:CPK-S.0810.1.2020).

że ewentualne uruchomienie centralnego portu lotniczego potencjalnie wpłynie na wzrost ruchu lotniczego w Polsce; podjęcie ostatecznej decyzji o jego budowie będzie uzależnione od takich czynników jak podjęcie decyzji odnośnie realizacji KDP (tzw. Y), obecna i prognozowana koniunktura makroekonomiczna kraju i wynikające z niej prognozy popytu na transport, wnioski z podjętych studiów wykonalności projektu oraz jego uzasadnienie ekonomiczne, a także pozycja rynkowa narodowego operatora lotniczego,

- SOR, przyjęta uchwałą nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r., wskazywała prowadzenie analiz dotyczących centralnego portu lotniczego i ewentualne podjęcie decyzji o jego budowie lub zaadresowanie jego funkcji na podstawie rozbudowy już istniejącej infrastruktury portów lotniczych.

Po przyjęciu przez Radę Ministrów Koncepcji CPK, Minister Infrastruktury przedłożył radzie Ministrów *Strategię Zrównoważonego Rozwoju Transportu do 2030 roku*⁶⁵ jako jedną ze strategii zintegrowanych służących realizacji celów określonych w SOR. Uwzględniała ona kierunki działań przyjęte w *Koncepcji CPK*. Do SRT_2030 odwołuje się także *Program inwestycyjny Centralny Port Komunikacyjny Etap I. 2020-2023*.

*Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2030*⁶⁶ rozwija postanowienia SOR⁶⁷, określone w filarze rozwój społecznie wrażliwy i terytorialnie zrównoważony. KSRR wskazuje CPK w kontekście projektów strategicznych istotnych dla realizacji jej celów. Według KSRR - Inwestycja powinna umożliwić stworzenie ponad 150 tys. nowych miejsc pracy. Rozwój przestrzenny otoczenia CPK zostanie zaplanowany w kierunku rozwoju funkcji miastotwórczych, gospodarczo-biznesowych, innowacyjnych, ale także społecznych i kulturalnych, przy poszanowaniu obszarów kontynuacji produkcji rolniczej.

Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 29 kwietnia 2019 r. o *zmianie rozporządzenia w sprawie wykazu linii kolejowych o znaczeniu państwowym*⁶⁸ dokonano usystematyzowania opisanej w *Koncepcji CPK* sieci linii kolejowych – dla linii planowanych – poprzez określenie ich numerów, nazw oraz przybliżonej łącznej długości, natomiast w odniesieniu do linii planowanych i istniejących – ujęto całą sieć linii w wykazie linii o znaczeniu państwowym – ze względu na ich znaczenie gospodarcze i dla spójności sieci kolejowej.

Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 24 września 2019 r. *zmieniającym rozporządzenie w sprawie sieci autostrad i dróg ekspresowych*⁶⁹ zaktualizowano m.in. *Wykaz autostrad i dróg ekspresowych*⁷⁰ w taki sposób, że uwzględniono Centralny Port Komunikacyjny w kierunkowych przebiegach zarówno dróg ekspresowych, jak i autostrad. Nie zaktualizowano natomiast *Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2014-2023 (z perspektywą do 2025 r.)*⁷¹ w sposób uwzględniający zapisy *Koncepcji CPK*. Ministerstwo Infrastruktury opracowało projekt nowego rządowego programu drogowego – *Program Budowy Dróg*

⁶⁵ Przyjęta uchwałą Rady Ministrów z dnia 24 września 2019 r. M.P. poz. 1054. Dalej: SRT_2030.

⁶⁶ Przyjęta uchwałą nr 102 Rady Ministrów z dnia 17 września 2019 r. w sprawie przyjęcia Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2030. M.P. z 2019 r. poz. 1060. Dalej: KSRR.

⁶⁷ M.P. poz. 260 – traci moc z dniem 13 listopada 2020 r.

⁶⁸ Dz. U. z 2019 r., poz. 899.

Dz. U. z 2019 r., poz. 1819. Na podstawie art. 4a ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2018 poz. 2068 ze zm.)

⁷⁰ Załącznik do rozporządzenia.

⁷¹ Uchwała nr 156/2015 Rady Ministrów z dnia 8 września 2015 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą „Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2014–2023 (z perspektywą do 2025 r.)”.

Krajowych do 2030 r., projekt obejmuje inwestycje związane z realizacją CPK.(...) Celem MI jest zakończenie procesu do końca bieżącego roku⁷².

Program Rozwoju Sieci Lotnisk i Lotniczych Urządzeń Naziemnych przyjęty uchwałą nr 86/2007 Rady Ministrów z dnia 8 maja 2007 r. wskazywał potrzebę budowy nowego lotniska centralnego równoległe z realizacją zadań w zakresie rozwoju lotnisk regionalnych i lokalnych. W związku z częściową realizacją i dezaktualizacją ww. dokumentu, podjęto decyzję o stworzeniu nowego dokumentu programowego wskazującego kierunki rozwoju sektora transportu lotniczego w Polsce pn. *Polityka rozwoju lotnictwa cywilnego w Polsce do 2030 r. (z perspektywą do 2040 r.)*⁷³. *Polityka lotnicza* będzie dokumentem planistycznym, stanowiącym integralny element spójnego systemu zarządzania krajowymi dokumentami strategicznymi. To dokument nieobligatoryjny o charakterze pomocniczym w stosunku do *Strategii Zrównoważonego Rozwoju Transportu do 2030 r.* i do *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju* obejmując swoim przedmiotem szerokie spektrum zagadnień kwestii rozwoju lotnictwa cywilnego w Polsce. Celem *Polityki lotniczej* jest określenie polityki Rządu w kluczowych aspektach funkcjonowania lotnictwa cywilnego.

Krajowy Program Kolejowy do 2023 r. przyjęty uchwałą nr 162/2015 Rady Ministrów z dnia 15 września 2015 r. w sprawie ustanowienia *Krajowego Programu Kolejowego do 2023 r.*⁷⁴ nie został zaktualizowany pod kątem założeń *Koncepcji CPK*. W Ministerstwie Infrastruktury prowadzone są obecnie prace nad aktualizacją *KPK_2023*, a projekt *KPK_2023* zostanie skierowany również w ramach uzgodnień wewnątrzresortowych do Biura Pełnomocnika Rządu ds. CPK. Aktualizacja *KPK_2023* wypełni - według MI⁷⁵ - dyspozycję wynikającą z art. 38c ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o *transporcie kolejowym*⁷⁶ w kontekście nowej perspektywy finansowej UE na lata 2021-2027 i polegać będzie na wprowadzeniu do programu nowej puli projektów. W treści *KPK_2023* projekty, które wpisują się w *Koncepcję CPK*, a będą realizowane przez PKP Polskie Linie Kolejowe SA zostaną opatrzone stosownym komentarzem, podobnie jak ma to miejsce w przypadku obecnie obowiązującego *KPK*. Rozgraniczenie i zakres rzeczowy inwestycji realizowanych przez PKP PLK SA oraz CPK sp. z o.o. było przedmiotem ustaleń pomiędzy spółkami – ostatnio również w związku z realizacją przez PKP PLK SA strategicznej oceny oddziaływania na środowisko odnośnie zakresu rzeczowego, który ma obejmować aktualizacja *KPK*. Przyjęte zostało generalne założenie, że budowa nowych linii realizowana będzie przez CPK sp. z o.o., natomiast modernizacja/przebudowa istniejących linii leży po stronie PKP PLK. Ostateczny kształt listy projektów, które skierowane zostaną do realizacji w ramach *KPK* uzależniony jest w pierwszej kolejności od kwoty środków z budżetu UE 2021-2027 na realizację inwestycji przez PKP PLK SA.

(akta kontroli, str.974-978)

Według wyjaśnień Dyrektora BP CPK, Biuro brało udział w opiniowaniu projektów dokumentów rządowych korespondujących z CPK za każdym razem, gdy właściwe komórki organizacyjne MI lub innych urzędów wiodących zwracały się z wnioskami o udział w procesie opiniowania, zgodnie z art. 7 ust 1 *ustawy o CPK*. BP CPK brało udział w opiniowaniu projektu *SRT_2030*. W odniesieniu do aktualizacji *KPK_2023* uzgodnienia zapadały w bezpośrednich kontaktach pomiędzy podmiotami

⁷² Z upoważnienia Ministra Infrastruktury wyjaśnienia złożył Sekretarz Stanu – Rafał Weber. Pismo z dnia 20 stycznia 2021 r. znak: DK-3.0810.11.2020.

⁷³ Dalej: *Polityka lotnicza*.

⁷⁴ Dalej: *KPK_2023*. Zmieniony uchwałą nr 110/2019 Rady Ministrów z dnia 17 września 2019 r. zmieniającą uchwałę w sprawie ustanowienia Krajowego Programu Kolejowego do 2023 roku.

⁷⁵ Wyjaśnienia z dnia 20 stycznia 2021 r. znak pisma:DK-3.0810.11.2020.

⁷⁶ Dz. U. z 2020 r. poz. 1043, ze zm.

zaangażowanymi w realizację obu programów czyli PKP PLK SA oraz CPK sp. z o.o.

(akta kontroli, str.979 -986)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

NIK ocenia pozytywnie działania MI w skontrolowanym zakresie.

OBSZAR

3. Realizacja Koncepcji CPK

Opis stanu
faktycznego

Przygotowanie ustawy o CPK

W rozdziale VII *Koncepcji CPK* pn. *Działania kluczowe dla realizacji przedsięwzięcia* wskazano jako jedno z działań *Przyjęcie ustawy wspierającej proces inwestycyjny*. Prace nad projektem ustawy były prowadzone równolegle z pracami nad *Koncepcją CPK*, w ramach Zespołu Doradczego, w podzespołe ds. prawnych i organizacyjnych⁷⁷. W dniu 26 marca 2018 r. Pełnomocnik Rządu ds. CPK przedłożył w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów projekt *ustawy o Centralnym Porcie Komunikacyjnym*, wnosząc o skierowanie go do rozpoznania przez Stały Komitet Rady Ministrów. W okresie jednego miesiąca Komitet przyjął projekt ustawy, wydał rekomendację dla Rady Ministrów, ta następnie skierował projekt ustawy pod obrady Sejmu, upoważniając Prezesa Rady Ministrów do prezentowania stanowiska Rządu w toku prac parlamentarnych. Prezes Rady Ministrów scedował upoważnienie na Pełnomocnika Rządu ds. CPK. W dniu 25 kwietnia 2018 r. Pełnomocnik Rządu ds. CPK powołał dodatkowo Zespół Ekspertski do spraw przygotowania projektu ustawy wspierającej proces inwestycyjny CPK. *Ustawa o CPK* uwzględniała co do zasady postulaty legislacji wskazywane w *Koncepcji CPK* niezbędne do przygotowania i realizacji inwestycji. Zawarte w *ustawie o CPK* uprawnienia Pełnomocnika Rządu ds. CPK w zakresie przygotowania projektów przepisów wydawanych na podstawie art. 28 ust. 1 (*przygotowanie obszaru Inwestycji*) oraz art. 99 ust. 11 (*w zakresie przygotowania obszaru Inwestycji oraz stworzenia Zasobu umożliwiającego dokonywanie sprawnej i skutecznej zamiany nieruchomości*) uprawniały do wnioskowania o wydanie regulacji przewidzianych *Koncepcją CPK* dla sprawnego realizowania inwestycji Centralny Port Komunikacyjny.

W Biurze Pełnomocnika Rządu ds. CPK trwały⁷⁸ analizy oraz zainicjowano wstępne prace nad kolejnymi zmianami legislacyjnymi w *ustawie o CPK*. BP CPK nie potrafiło wskazać konkretnej daty skierowania projektu znowelizowanej ustawy do uchwalenia.

(akta kontroli, str. 1342-1348)

Przygotowanie analiz lokalizacyjnych

Na potrzeby uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla inwestycji CPK, wymaganych *ustawą z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*⁷⁹ PFR SA zlecił⁸⁰, na polecenie

⁷⁷ Podzespoły w ramach Zespołu Doradczego zostały powołane Decyzją nr 2 Pełnomocnika Rządu ds. CPK z dnia 10 lipca 2017 r.

⁷⁸ Według stanu na dzień 4 lutego 2021 r.

⁷⁹ Dz. U. z 2017 r. poz. 1405 ze zm. w związku z aktem wykonawczym do tej ustawy – rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (tj. Dz. U. z 2016 r. poz. 71).

⁸⁰ Na podstawie §2 ust 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2017 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu ds. CPK (Dz. U. z 2017 r., poz. 874).

Pełnomocnika Rządu ds. CPK, wykonanie *Studium Lokalizacyjnego dla Projektu Centralnego Portu Komunikacyjnego – Wytyczne dotyczące zakresu inwentaryzacji środowiskowej na potrzeby uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (data opracowania 4 lipca 2018 r.)*⁸¹. Celem ww. studium było wyznaczenie wytycznych dla zakresu inwentaryzacji przyrodniczej, którą należy wykonać pod kątem postępowania środowiskowego dla realizacji inwestycji. W dniu 23 stycznia 2020 r. PFR SA zawarł ze spółką CPK sp. z o.o. porozumienie w przedmiocie przeniesienia praw z umowy na opracowanie *Studium Lokalizacyjnego* oraz przeniesienia majątkowych praw autorskich. *Raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko (Raport OOS)* powstanie do 2022 r. i będzie podstawą do uzyskania Decyzji o Środowiskowych Uwarunkowaniach⁸².

Do dnia 31 grudnia 2020 r. trwał drugi etap konsultacji społecznych dotyczących projektu *Strategicznego Studium Lokalizacyjnego Inwestycji Centralnego Portu Komunikacyjnego*⁸³ wraz z *Prognozą oddziaływania na środowisko*. Pierwszy etap konsultacji dotyczył samego dokumentu SSL, trwał od 10 lutego do 10 marca 2020 r. Ostateczne wersje dokumentów, uwzględniające uwagi i wnioski zgłoszone w ramach konsultacji oraz opinie i uzgodnienia Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska i Głównego Inspektoratu Sanitarnego, miały zostać przedstawione niezwłocznie po ich ukończeniu na dalszym etapie toczącej się obecnie procedury strategicznej oceny oddziaływania na środowisko dla projektu SSL⁸⁴.

(akta kontroli, str. 965-973)

Dostosowanie infrastruktury Lotniska Chopina do założeń *Koncepcji CPK*

W *Koncepcji CPK*⁸⁵ wskazano, że fundamentalnym warunkiem uzyskania rentowności przez CPK jest przeniesienie ruchu cywilnego z Lotniska Chopina do CPK. Stanowisko to podzieliła Polska Agencja Żeglugi Powietrznej⁸⁶ wskazując w korespondencji z CPK sp. z o.o.⁸⁷, że ze względu na kwestie bezpieczeństwa ruchu lotniczego oraz zapewnienia odpowiedniej przepustowości CPK, Lotnisko Chopina powinno zostać zamknięte, a liczba operacji powinna być znikoma. CPK znajduje się w konflikcie nawigacyjnym z Lotniskiem Chopina, co oznacza wysokie prawdopodobieństwo wystąpienia sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa w ruchu lotniczym. Przy istniejącej i zakładanej orientacji dróg startowych oraz bardzo małej odległości pomiędzy lotniskami, nie jest możliwe zaprojektowanie procedur lotu dla obu tych lotnisk w taki sposób, by ich przebieg się nie krzyżował.

Prezes Zarządu CPK sp. z o.o., we wrześniu 2020 r., zwrócił się do PAŻP z prośbą o przeanalizowanie wariantu równoczesnego funkcjonowania CPK oraz – w ograniczonym zakresie – Lotniska Chopina *ponieważ zdefiniowany został dodatkowy scenariusz, zakładający pozostawienie niekomercyjnego ruchu cywilnego na Lotnisku Chopina, które pozostałoby jako współużytkowane, obsługując zarówno lotnictwo państwowe jak i wymienione wcześniej lotnictwo cywilne – niekomercyjne*. Następnie, pismem z dnia 29 września 2020 r. stwierdził, że *wyduje się możliwe opracowanie bezpiecznych trajektorii dla statków*

⁸¹ Podmiot realizujący zlecenie to firma Ove Arup & Partners International Ltd. Sp. z o.o. oddział w Polsce. Zlecenie realizacji przedmiotowego studium nastąpiło na podstawie pisma Pełnomocnika Rządu ds. CPK z dnia 23 czerwca 2017r. oraz z dnia 14 marca 2018 r. (znak pisma: NK: 36924/18).

⁸² <https://www.cpk.pl/pl/dla-mieszkanow/program-lotniskowy/harmonogram>. Dalej DoŚU.

⁸³ Dalej: SSL.

⁸⁴ <https://www.cpk.pl/pl/inwestycja/ssl/konsultacje-soos-zakonczenie>

⁸⁵ rozdział VII Działania kluczowe dla realizacji przedsięwzięcia pkt 3 C *Przygotowanie lotniska Chopina na przeniesienie ruchu cywilnego do Centralnego Portu Komunikacyjnego*.

⁸⁶ Dalej: PAŻP.

⁸⁷ Na podstawie korespondencji udostępnionej przez BP CPK pomiędzy spółką CPK sp. z o.o. a Polską Agencją Żeglugi Powietrznej. Pismo z dnia 17 września 2020 r. znak: A.AX.AXP. 410.6.197.2020 oraz pismo z dnia 17 sierpnia 2020 r. znak: A.AX.AXP.410.4.175.2020.

powietrznych wykonujących operacje lotnicze w rejonie Warszawy, nawet jeśli byłyby one nieefektywne i nieekonomiczne w przypadku lotnisk innych niż CPK. Opracowanie PAŻP miało pozwolić na rzetelną ocenę zasadności dalszego funkcjonowania Lotniska Chopina, jak również umożliwić zapewnienie okresu przejściowego, gdzie w sposób zorganizowany przeniesiony zostanie ruch lotniczy na CPK. Scenariusz, na który wskazywał Prezes CPK sp. z o.o. dotyczył zamknięcia Lotniska Chopina dla komercyjnego ruchu pasażerskiego i dla ruchu *general aviation*, utrzymania natomiast ruchu wojskowego i sanitarnego. Pismem z dnia 21 stycznia 2021 r. Prezes CPK sp. z o.o. zwrócił się ponownie do PAŻP o przeanalizowanie wariantu funkcjonowania Lotniska Chopina po rozpoczęciu działalności operacyjnej przez port lotniczy CPK z ograniczoną liczbą wykonywanych operacji lotniczych pozwalających na obsłużenie maksymalnie 5,0 mln pasażerów rocznie na Lotnisku Chopina w Warszawie.

(akta kontroli, str. 1116-1121)

Według wyjaśnień Dyrektora BP CPK, w kwestii przeznaczenia Lotniska Chopina decyzja jeszcze nie zapadła, zaś ryzyka i zagrożenia, na które wskazywał PAŻP będą oceniane i mitygowane w toku dalszych prac koncepcyjnych⁸⁸.

(akta kontroli, str. 263- 305, 1085-1104)

Koncepcja CPK zakłada rewizję założeń ekonomicznych i operacyjnych ujętych w średnio- i długookresowych planach Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej. P.o. Prezesa Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej podał w wyjaśnieniu⁸⁹, że w 2019 r. przygotowano założenia krótko- i średniookresowe służące przygotowaniu do uruchomienia CPK. W ramach prac nad planem biznesowym na lata 2020-2024, PAŻP podjęła następujące działania:

1. zainicjowała włączenie CPK do strefy pobierania opłat terminalowych, umożliwiając finansowanie działań przygotowawczych do uruchomienia lotniska we wskazanej perspektywie finansowej,
2. opracowała zakres niezbędnych zamierzeń inwestycyjnych służących zapewnieniu służb żeglugi powietrznej dla CPK,
3. opracowała założenia do zapewnienia personelu operacyjnego (kontrolerów ruchu lotniczego) dla obsługi operacji lotniczych na CPK w zakładanym terminie uruchomienia lotniska,
4. podjęła przygotowania do realizacji procesu przebudowy struktur przestrzeni powietrznej.

PAŻP w swoim planie biznesowym uwzględniła konieczność finansowania działań niezbędnych dla przygotowania do uruchomienia CPK w zakładanym terminie (2027 r.), co znalazło odzwierciedlenie w toku dalszych prac nad Planem Skuteczności Działania⁹⁰.

(akta kontroli, str.1122-1136)

Koncepcja CPK wskazywała na podjęcie działań w zakresie przygotowania Lotniska Chopina na przeniesienie ruchu cywilnego do Centralnego Portu Komunikacyjnego, jak również podjęcie działań zmierzających do zapewnienia przepustowości na Lotnisku Chopina oraz opracowanie zasad i procedur zagospodarowania terenów pozostałych po przeniesieniu ruchu cywilnego z Lotniska Chopina.

W ww. zakresie MI podjęło działania polegające m.in. na: analizie możliwości dokonania podziału ruchu lotniczego w aglomeracji warszawskiej, zleceniu Przedsiębiorstwu Państwowemu Porty Lotnicze wykonania dodatkowych analiz

⁸⁸ Pismo z dnia 8 lutego 2021 r., znak: CPK-S.0810.1.2020.

⁸⁹ Pismo z dnia 17 lutego 2021 r. znak: AO.0701.02.003.2021.

⁹⁰ Pełna nazwa: Plan Skuteczności Działania Służb Żeglugi Powietrznej - opracowywany przez Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego, w ramach unijnego systemu skuteczności działania.

na podstawie art. 23 ustawy z dnia 15 września 2017 r. o *przedsiębiorstwie państwowym Porty Lotnicze*⁹¹, analizie projektu aktualizacji dokumentu *Plan Generalny Lotniska Chopina w Warszawie na lata 2019-2040*, pozyskaniu dokumentacji w zakresie przepustowości środowiskowej Lotniska Chopina w Warszawie. Analizy zlecone PPL przez Ministra Infrastruktury to⁹²:

- analiza możliwości optymalizacji i obniżenia planowanych wydatków kapitałowych na rozbudowę oraz zwiększenie przepustowości infrastruktury terminalowej Lotniska Chopina w Warszawie,
- analiza dotycząca możliwości zwiększenia przepustowości i zdolności operacyjnych obecnej infrastruktury terminalowej poprzez optymalizację procesów, procedur i lepsze współdziałanie wszystkich zaangażowanych podmiotów,
- analiza dotycząca maksymalizacji przepustowości i zdolności operacyjnych planowanej po rozbudowie infrastruktury terminalowej poprzez optymalizację procesów, procedur i lepsze współdziałanie wszystkich zaangażowanych podmiotów.

PPL poinformowało Ministra Infrastruktury⁹³, że na bazie rozstrzygniętych postępowań przetargowych zaobserwowano, iż ceny jakie oferuje rynek budowlany są istotnie wyższe (średnio o 44%) od tych, które były szacowane na etapie planowania. Zakładano, iż PPL na rozbudowę przepustowości na Lotnisku Chopina oraz budowę Lotniska Radom –Sądków poniesie wyższe od zakładanych wydatki inwestycyjne o blisko 300 mln zł.

MI poleciło PPL powstrzymać się od wszczynania kolejnych postępowań w zakresie prac związanych z rozbudową Lotniska Chopina do czasu przeprowadzenia ww. analiz⁹⁴. Następnie, Minister Infrastruktury, w związku z trudną sytuacją rynku lotniczego spowodowaną COVID-19, powodującą drastyczną zmianę prognoz ruchu lotniczego anulował wykonanie analiz nałożonych na PPL⁹⁵ z uwagi na nadzwyczajne okoliczności spowodowane pandemią COVID-19.

PPL, pismem z dnia 14 czerwca 2019 r.⁹⁶ poinformowało, że dokonało analizy w zakresie projektów przeznaczonych do wstrzymania oraz projektów wskazanych do kontynuowania.

(akta kontroli, str. 313-340, 1085-1104)

W dniu 15 czerwca 2020 r. PPL oznajmiło CPK sp. z o.o.⁹⁷, że nie otrzymało wskazań kierunkowych ani decyzji właścicielskich co do dalszego sposobu funkcjonowania Lotniska Chopina po uruchomieniu CPK, w związku z czym nie prowadziło analiz zagospodarowania infrastruktury portu lotniczego, po przeniesieniu ruchu cywilnego do CPK. Znając rządowe plany budowy CPK, PPL podjęło działania optymalizacyjne dotyczące majątku Lotniska Chopina, w tym: 1) przyspieszyło amortyzację środków trwałych, stanowiących infrastrukturę lotniczą z uwzględnieniem terminu otwarcia CPK; dla wszystkich pozostałych aktywów, możliwych do zagospodarowania do innych celów niż związane z działalnością lotniczą, utrzymano amortyzację na niezmiennym poziomie, 2) zweryfikowano portfel zadań inwestycyjnych: wstrzymano przygotowanie i realizację wszystkich nowych zadań inwestycyjnych, szczególnie mających wpływ na wzrost przepustowości Lotniska Chopina. PPL realizuje jedynie zadania inwestycyjne wcześniej rozpoczęte i zaawansowane rzeczowo (których wstrzymanie byłoby

⁹¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 1902, dalej: *ustawa o PPL*.

⁹² Pismo z dnia 20 marca 2019 r. znak DL-1.470.46.2019.

⁹³ Pismo z dnia 18 kwietnia 2019 r.

⁹⁴ Pismo z dnia 24 maja 2019 r. znak sprawy:DL-5.0110.24.2019

⁹⁵ Pismem z dnia 4 czerwca 2019 r. znak: DL - 1.470.46.2019.

⁹⁶ Znak pisma: PPL/T1/T5/242/TD/484/1647/ij/2019.

⁹⁷ Pismo Prezesa PPL (znak: PPL.T1.T5.TNPN.TNPNZ.40.4/3.2020) skierowane do Prezesa Zarządu CPK sp. z o.o.

niekorzystne z ekonomicznego punktu widzenia) oraz zadania o charakterze odtworzeniowym – utrzymaniowym.

W dniu 19 października 2020 r. PPL wystąpiło⁹⁸ do MI o wskazanie kierunkowych wytycznych dotyczących planowanej polityki rozwoju lotnictwa cywilnego w Polsce, w tym planów co do dalszego funkcjonowania Lotniska Chopina i ewentualnego segmentu ruchu, jeśli taki planowany jest do pozostawienia na warszawskim lotnisku oraz potwierdzenie aktualności terminu operacyjnego uruchomienia CPK i przekazania informacji dotyczących planowanego procesu transferu operacji lotniczych z Lotniska Chopina do CPK. Ministerstwo ustosunkowało się do powyższego informując⁹⁹ m.in. że: 1) nie została podjęta ostateczna decyzja dotycząca możliwych scenariuszy rozwoju dla Portu Lotniczego im. Fryderyka Chopina w Warszawie w kontekście powstania portu lotniczego CPK; 2) przedsięwzięcia składające się na część lotniskową CPK przewidziane są do realizacji do 2027 r.; 3) otwarcie CPK oraz kierunek zmian koniunktury gospodarczej w dłuższym horyzoncie czasowym będą ważnym czynnikiem przy ewentualnej kolejnej aktualizacji *Planu Generalnego Lotniska Chopina*, przypadającej na rok 2026.

(akta kontroli, str. 263- 297, 1085-1104)

Pełnomocnik Rządu ds. CPK powierzył CPK sp. z o.o., pismem z dnia 24 kwietnia 2020 r., przygotowanie oraz przedstawienie opracowania eksperckiego pt. *Analiza optymalnego zagospodarowania infrastruktury Lotniska Chopina w świetle realizacji rządowej Koncepcji CPK* w terminie do dnia 1 października 2020 r. Wyznaczony termin został prolongowany do 1 marca 2021 r. m.in. z uwagi na fakt, że polecenie rozszerzono o przeprowadzenie szerokich konsultacji z interesariuszami, dotyczących możliwości i ograniczeń dla przyszłego zagospodarowania terenów uwalnianych po częściowym bądź całkowitym przeniesieniu ruchu z Lotniska Chopina na CPK, jak również dokonania przeglądu rozwiązań technicznych oraz prawno-organizacyjnych możliwych do wykorzystania w kolejnych etapach projektu. Pismem z dnia 28 stycznia 2021 r. Pełnomocnik Rządu ds. CPK zlecił CPK sp. z o.o. zrealizowanie szczegółowej analizy zagadnienia wpływu alternatywnych scenariuszy zagospodarowania terenów uwalnianych przez Lotnisko Chopina na gospodarkę krajową, przychody Skarbu Państwa oraz rozwój gospodarczy aglomeracji warszawskiej.

(akta kontroli, str. 175-176, 196-199, 204-206, 1005, 1085-1104)

Analiza optymalnego zagospodarowania infrastruktury Lotniska Chopina w świetle rządowej Koncepcji CPK rekomendowała dwa warianty wykorzystania infrastruktury Lotniska Chopina w kontekście uruchomienia lotniska CPK. Pierwszy wariant (wariant C) zakładał pozostawienie infrastruktury lotniska pozwalającej na realizację lotów wojskowych, sanitarnych i General Aviation oraz sprzedaż uwolnionych gruntów. Drugi wariant (wariant D) zakładał wyburzenie całości infrastruktury lotniskowej i sprzedaż uwolnionych gruntów. Natomiast, szczegółowa analiza wpływu ekonomicznego alternatywnych scenariuszy zagospodarowania terenów Lotniska Chopina na krajową i miejską gospodarkę była przedmiotem prac prowadzonych w CPK sp. z o.o.

(akta kontroli, str. 1556-1560)

Nabycie przez PPL spółki Port Lotniczy SA w Radomiu zostało poprzedzone podpisaniem w dniu 26 marca 2018 r. *Porozumienia Intencyjnego pomiędzy Ministrem Infrastruktury a Ministrem Obrony Narodowej w sprawie współpracy*

⁹⁸ Znak pisma: PPL.TI.T4.TW.TWWSS.400(5)-22.265.2020.

⁹⁹ Pismo z dnia 13 listopada 2020 r., znak: DL-1.470.118.2020.1.

dotyczącej zarządzania Portem Lotniczym Radom¹⁰⁰. W §4 pkt. 3 Porozumienia ustalono, że strony deklarują chęć i wolę pełnej współpracy w celu opracowania koncepcji dostosowania Lotniska Radom-Sadków do potrzeb użytku cywilnego i dla efektywnego przeprowadzenia procesu certyfikacji, w tym wszelkich działań zmierzających do zawarcia nowej umowy operacyjnej dotyczącej portu lotniczego w Radomiu – Sadkowie. Minister Infrastruktury zobowiązał PPL w dniu 27 marca 2018 r. do realizacji zadań określonych w *Porozumieniu*, a także wprowadzenia do planu pięcioletniego i planu rocznego ww. zadań.

(akta kontroli, str. 314-316, 335-343, 1042-1048)

Przygotowanie programu wieloletniego CPK

Koncepcja CPK wskazywała, że w „terminie do dnia 31 marca 2018 r. Pełnomocnik Rządu ds. CPK powinien przygotować i przedłożyć Radzie Ministrów projekt programu wieloletniego w rozumieniu art. 136 ustawy z dnia 27 sierpnia 2008 r. o finansach publicznych (Dz. U. poz. 1240 ze zm.), zapewniający realizację działań ujętych w niniejszym dokumencie, tj. finansowanie budowy Centralnego Portu Komunikacyjnego wraz z inwestycjami towarzyszącymi w latach 2018-2030. Program wieloletni obejmować powinien inwestycje wskazane w Koncepcji CPK, a w szczególności inwestycje kolejowe i drogowe, z podziałem na etapy¹⁰¹.” W wyjaśnieniu dotyczącym powodów opóźnienia w przyjęciu Programu CPK 2020-2023 Dyrektor BP CPK podał, że termin przygotowania programu wieloletniego na dzień 31 marca 2018 r. zakładał alokację stosownych zasobów do dyspozycji Pełnomocnika Rządu ds. CPK, a jego wykonanie było skorelowane z przyjęciem ustawy zawierającej rozstrzygnięcia przyjęte w Koncepcji CPK. Do momentu zmiany tego stanu przygotowanie programu wieloletniego było niewykonalne.

(akta kontroli, str. 356-390)

Przygotowanie programu wieloletniego CPK, zgodnie z art. 16 pkt 1 ustawy o CPK, należało do CPK sp. z o.o., ta zaś została utworzona 12 października 2018 r. Pierwszy wniosek o wprowadzenie Programu CPK 2020-2023 do Wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów Pełnomocnik Rządu ds. CPK złożył w dniu 20 marca 2019 r. W dniu 18 kwietnia 2019 r. wpłynęła do BP CPK opinia Centrum Analiz Strategicznych do ww. wniosku. W okresie kwiecień-lipiec 2019 r. BP CPK było w trybie roboczym informowane o postępach prac nad programem.

Na podstawie art. 4 ust. 1 w związku z art. 16 pkt 2 ustawy o CPK Pełnomocnik Rządu ds. CPK w dniu 30 sierpnia 2019 r. powierzył CPK sp. z o.o. zadania do wykonania związane z przygotowaniem i realizacją programu wieloletniego, a także działania polegające na sprecyzowaniu strategii realizacji zadań inwestycyjnych, jak i dalszych prac przygotowawczych, niezbędnych dla realizacji założeń inwestycji określonej w *Koncepcji CPK*.

Przedmiotowe powierzenie wynikało z otrzymania przez Spółkę dofinansowania na mocy umowy inwestycyjnej ze Skarbem Państwa z dnia 18 lipca 2019 r. Umowa ta zakładała wykorzystanie otrzymanych środków na pokrycie wydatków związanych z zarządzaniem, przygotowaniem i realizacją Inwestycji, w zakresie określonym w Biznesplanie. Umowa przewidywała także możliwość finansowania innych działań

¹⁰⁰ Dalej: *Porozumienie*. Zgodnie z art. 60 ust 3 zd.2 ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. Prawo lotnicze, wyznaczenie zarządzającego lotniskiem wojskowym współużytkowanym przez lotnictwo cywilne wymaga uzgodnienia przez zainteresowanych ministrów, tj. w tym przypadku przez Ministra Obrony Narodowej oraz Ministra Infrastruktury [który kieruje działem administracji rządowej w zakresie transportu i łączności na podstawie rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 stycznia 2018 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Infrastruktury (Dz. U. z 2018 r. poz. 101), zmienionego rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 stycznia 2018 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Infrastruktury (Dz. U. z 2018 r., poz. 176)].

¹⁰¹ Koncepcja CPK – str. 83, rozdział VII pkt G.

realizowanych przez Spółkę, które zostały powierzone do realizacji przez Pełnomocnika Rządu ds. CPK, na podstawie art. 16 pkt 2 *ustawy o CPK*.

Uzasadnieniem był fakt, że Program z założenia miał definiować działania Spółki w perspektywie najbliższych lat oraz określać źródło ich finansowania zgodnie z art. 2 pkt 7 *ustawy o CPK*. Ostateczny kształt programu zależał jednak od wypracowania ram jego finansowania w uzgodnieniu z Ministrem Finansów, toteż konieczne było potwierdzenie podstawy dla działań, jakie Spółka miała podejmować, zgodnie z zawartą umową inwestycyjną oraz Biznesplanem. Według Pełnomocnika Rządu ds. CPK, zarówno w świetle ww. umowy inwestycyjnej, jak również *ustawy o CPK* taką podstawą może być powierzenie spółce określonych zadań na podstawie art. 16 pkt 2 *ustawy o CPK*.

(akta kontroli, str. 371-375, 564-583)

Pismem z dnia 6 października 2020 r. Pełnomocnik Rządu ds. CPK zwrócił się do Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej¹⁰² o wydanie opinii dotyczącej zgodności projektu uchwały RM *Program inwestycyjny Centralny Port Komunikacyjny. Etap I. 2020-2023* ze średniookresową strategią rozwoju kraju i zakresem określonym w art. 17 ust. 1 *ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*¹⁰³. Poprosił także o wyrażenie zgody na odstąpienie od opracowania raportu ewaluacyjnego dla projektu – na podstawie art. 15 ust. 8 ww. *ustawy*. Minister FFIPR przeprowadził analizę oceny zgodności projektu Programu ze Strategią na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, wydał opinię, że projekt jest zgodny z SOR oraz stwierdził, że dokument nie wymaga opracowania raportu ewaluacyjnego¹⁰⁴.

Projekt Programu CPK 2020-2023 został przekazany Komitetowi Rady Ministrów w dniu 7 października 2020 r., który przyjął projekt w dniu 15 października 2020 r. Rada Ministrów przyjęła Program wieloletni CPK uchwałą z dnia 28 października 2020 r.

Program wieloletni CPK określał środki finansowe na lata 2020-2023 (etap I), natomiast nie wskazywał łącznych nakładów finansowych potrzebnych do sfinansowania inwestycji i ich źródeł w całym okresie jej realizacji. Według Dyrektora BP CPK zastosowano podejście uwzględniające finansowanie CPK w okresie 2020-2023 z uwagi na fakt, że: „zgodnie z najlepszymi praktykami realizacji tego typu inwestycji, pierwszym etapem jest faza przygotowawcza, obejmująca co najmniej etap planowania i opracowania założeń projektowych. Wynika to przede wszystkim z faktu, że najwięcej potencjalnych oszczędności na tego typu projektach wiąże się z etapem planowania i projektowania. W miarę postępu inwestycji [przejście na etap wykonawczy] potencjał uzyskiwania oszczędności zmniejsza się bowiem znacząco¹⁰⁵”. Takie podejście, zdaniem Dyrektora BP CPK, było zgodne z art. 136 ust. 3 *ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych*¹⁰⁶, który stanowi, że realizacja programów wieloletnich może być podzielona na etapy.

Ponadto, zgodnie z art. 2 pkt 1 *ustawy o CPK* harmonogramy realizacji oraz budżety poszczególnych przedsięwzięć będą zawarte w *Dokumencie Wdrażającym*,

¹⁰² Dalej: Minister FFIPR.

¹⁰³ Dz.U. z 2019 r. poz. 1295 ze zm.

¹⁰⁴ Na mocy art. 20 *ustawy z dnia 15 lipca 2020 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw* (Dz.U. 2020 poz. 1378, ustawa weszła w życie z dniem 13 listopada 2020 r.) zmianie uległ m.in.: art. 2 pkt 7 *ustawy o CPK*, zmieniono definicję „Programu” poprzez wpisanie, że nie jest on programem rozwoju w rozumieniu *ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*.

¹⁰⁵ Rozdział 4. Uzasadnienie etapowania projektu inwestycyjnego CPK.

¹⁰⁶ Dz. U. z 2019 r., poz. 869 ze zm. Dalej: *ustawa o fp*.

stanowiącym zarazem dokument wykonawczy do *Programu*. Spółka planowała ukończyć prace nad *Dokumentem Wdrażającym* do dnia 31 marca 2021 r.¹⁰⁷

(akta kontroli, str. 356-390, 1535-1550)

Przygotowanie inwestycji kolejowych CPK

SRT_2030 w części *Kierunek interwencji 1 – Budowa zintegrowanej, wzajemnie powiązanej sieci transportowej służącej konkurencyjnej gospodarce*, wskazywała na zadania bezpośrednio związane z realizacją *Koncepcji CPK*, w tym na zadania przeznaczone do realizacji do 2020 r., tj.:

- opracowanie dokumentacji technicznej dla rozbudowy sieci kolejowej, w szczególności związanej z budową systemu przewozów opartego o CPK, w tym linii o parametrach dużych prędkości,
- opracowanie niezbędnej dokumentacji, przepisów prawnych, zorganizowanie przetargów i konkursów w oparciu o przyjętą przez Radę Ministrów *uchwałę nr 173/2017* z dnia 7 listopada 2017 r. w sprawie przyjęcia *Koncepcji CPK*.

W CPK sp. z o.o. obowiązuje *Plan Inwestycyjny Komponentu Kolejowego Centralnego Portu Komunikacyjnego sp. z o.o. do roku 2034*¹⁰⁸, który określa poszczególne etapy realizacji komponentu kolejowego. W 2020 r. uruchomiono budowę dwunastu projektów liniowych, w odniesieniu do kolejnych dziewięciu trwają prace przygotowawcze, celem ich uruchomienia w 2021 r. Ponadto, CPK sp. z o.o. realizuje prace związane m.in. z wypracowaniem szczegółowych warunków technicznych dla budowy infrastruktury kolejowej Centralnego Portu Komunikacyjnego (wytyczne projektowania), prace nad koncepcją układu zasilania dla nowych linii kolejowych związanych z budową CPK oraz opracowuje wytyczne rozpoznania i badania podłoża budowlanego dla linii kolei dużych prędkości w ramach inwestycji CPK.

(akta kontroli, str. 1143-1147, 1471-1531)

Pełnomocnik Rządu ds. CPK w dniu 29 października 2020 r. przedstawił do uzgodnień rządowych projekt rozporządzenia w sprawie Inwestycji Towarzyszących w zakresie CPK. Obowiązek wydania rozporządzenia wynikał z upoważnienia ustawowego zawartego w art. 118 *ustawy o CPK*. W dniu 26 stycznia 2021 r. Rada Ministrów przyjęła rozporządzenie¹⁰⁹, które weszło w życie w dniu 18 lutego 2021 r. Załącznikiem do ww. rozporządzenia był *Wykaz realizowanych przez Inwestorów Inwestycji Towarzyszących*:

- dotyczących przebudowy, rozbudowy albo budowy linii kolejowych, kolejowych obiektów infrastruktury usługowej (w szczególności dworców kolejowych), infrastruktury towarzyszącej (w szczególności dróg dojazdowych i przyłączy) wraz z usunięciem kolizji przebiegu istniejących liniowych obiektów budowlanych z inwestycją, na 12 wymienionych ciągach linii kolejowych,
- bezpośrednio związanych z inwestycjami wyżej wymienionymi,
- dotyczących rozbudowy albo budowy dróg publicznych (dwie inwestycje),
- bezpośrednio związanej z Inwestycją (jedna inwestycja).

(akta kontroli, str. 1342, 1456-1470)

Inicjatywy legislacyjne Pełnomocnika Rządu ds. CPK

¹⁰⁷ Wyjaśnienia uzyskane w związku z kontrolą NIK w CPK sp. z o.o. - akta kontroli: płyta DVD 6, plik 027.

¹⁰⁸ Przyjęty uchwałą nr 55/II/2019 Zarządu Spółki z dnia 6 grudnia 2019 r. Następnie, zatwierdzony uchwałą nr 50/II/2019 Rady Nadzorczej Spółki z dnia 19 grudnia 2019 r. Aktualizacja dokumentu miała miejsce w dniu 29 czerwca 2020 r. uchwałą nr 62/2020 Zarządu Spółki, zatwierdzenie uchwałą nr 49/II/2020 Rady Nadzorczej Spółki z dnia 11 sierpnia 2020 r.

¹⁰⁹ Dz.U. 2021 poz.225.

W art. 5 ustawy o CPK wyszczególniono działania Pełnomocnika Rządu ds. CPK, zmierzające do realizacji Programu CPK, w tym przygotowanie projektów przepisów wydawanych na podstawie art. 28 ust. 1 i art. 99 ust. 11 tej ustawy oraz ich zmian (art. 5 pkt 1).

Ustawa o CPK w art. 28 ust. 1 stanowi, że Rada Ministrów, w drodze rozporządzenia, może wskazać gminy lub ich części, na terenie których, w celu przygotowania obszaru Inwestycji, stosowane będą wszystkie albo wybrane szczególne zasady gospodarowania nieruchomościami, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz realizacji inwestycji celu publicznego, określone w art. 29 ustawy o CPK. W dniu 25 stycznia 2021 r. projekt rozporządzenia wykonawczego do art. 28 ustawy o CPK został przekazany przez Pełnomocnika Rządu ds. CPK¹¹⁰ do KPRM z wnioskiem o wpis do Wykazu prac legislacyjnych i programowych RM¹¹¹

W art. 99 ust. 11 ustawy o CPK zawarto delegację ustawową dla ministra właściwego do spraw rozwoju wsi, do wskazania – w drodze rozporządzenia – gmin lub ich części, dla których, w celu przygotowania obszaru Inwestycji oraz stworzenia Zasobu umożliwiającego dokonywanie sprawnej i skutecznej zamiany nieruchomości, mają być sporządzane wykazy, o których mowa w ust. 1 tego artykułu. Wykonując obowiązek określony w art. 5 pkt 1 ustawy o CPK, Pełnomocnik Rządu ds. CPK w dniu 17 czerwca 2019 r. przedstawił Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi projekt tego rozporządzenia. Po przeprowadzeniu prac legislacyjnych, Minister wydał w dniu 18 lutego 2020 r. *rozporządzenie w sprawie gmin, dla których będą sporządzane wykazy nieruchomości Skarbu Państwa*¹¹², w którym wskazał 240 gmin w województwie mazowieckim oraz 109 gmin w województwie łódzkim.

W ramach realizacji zadania określonego w art. 5 pkt 2 ustawy o CPK, Pełnomocnik Rządu ds. CPK przygotował projekty rozporządzeń:

- o zmianie rozporządzenia w sprawie wykazu linii kolejowych o znaczeniu państwowym,
- zmieniającego rozporządzenie w sprawie sieci autostrad i dróg ekspresowych oraz
- dotyczącego Inwestycji Towarzyszących.

CPK sp. z o.o. nie zwracała się, do końca okresu objętego kontrolą, do Pełnomocnika Rządu ds. CPK o wyrażenie zgody w sprawach, o których mowa w art. 5 pkt 6 i 7 ustawy o CPK, ani nie zakupiła jeszcze nieruchomości w celu realizacji Inwestycji i nie nabyła ich w drodze wyłączenia¹¹³.

(akta kontroli, str. 1343, 1409, 1440-1441, 1456-1470)

Koszty obsługi Pełnomocnika Rządu ds. CPK

Na mocy § 9 *rozporządzenia w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu ds. CPK* obsługę merytoryczną, organizacyjno-prawną, techniczną i kancelaryjno-biurową zapewniało Pełnomocnikowi Ministerstwo Rozwoju (Pełnomocnikiem był sekretarz stanu w KPRM – od 29 kwietnia 2017 r.). W wyniku zmiany powyższego rozporządzenia, która weszła w życie w dniu 30 stycznia 2018 r. – Pełnomocnikiem był sekretarz stanu w ministerstwie obsługującym ministra właściwego do spraw transportu i jego obsługę zapewniać miało to ministerstwo. Powyższe uregulowanie zostało następnie wprowadzone do ustawy o CPK - zgodnie z art. 10 obsługę Pełnomocnika ds. CPK zapewniał urząd obsługujący ministra właściwego ds. transportu. Biuro Pełnomocnika Rządu ds. CPK zostało utworzone w strukturze

¹¹⁰ Projekt rozporządzenia został przygotowany przez CPK sp. z o.o. i przekazany Pełnomocnikowi Rządu ds. CPK w dniu 15 stycznia 2021 r.

¹¹¹ Projekt rozporządzenia został wpisany do Wykazu pod nr RD312.

¹¹² Dz.U. z 2020 poz. 331.

¹¹³ Pismo Dyrektora BP z dnia 4 lutego 2021 r.

Ministerstwa Infrastruktury na mocy Zarządzenia nr 59 Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 kwietnia 2018 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Infrastruktury¹¹⁴. Regulamin wewnętrzny Biura został zatwierdzony w dniu 29 listopada 2018 r., natomiast jego nowe brzmienie w dniu 17 lutego 2021 r. W art. 129 ustawy o CPK określono, że maksymalny limit wydatków budżetu państwa w zakresie obsługi Pełnomocnika Rządu ds. CPK na lata 2018-2027 wynosi 2,0 mln zł rocznie.

Koszty funkcjonowania Biura Pełnomocnika Rządu ds. CPK w latach 2018-2020 wyniosły:

- w 2018 r. – 1,8 mln zł, w tym: wydatki¹¹⁵ 611,0 tys. zł oraz wynagrodzenia Pełnomocnika Rządu ds. CPK i pracowników Biura 1,2 mln zł (w tym z rezerwy celowej 844,1 tys. zł),
- w 2019 r. – 1,2 mln zł, w tym: wydatki 317,2 tys. zł, wynagrodzenia Pełnomocnika Rządu ds. CPK, pracowników Biura i radcy Prokuraturii Generalnej¹¹⁶ 897,7 tys. zł,
- w 2020 r. – 1,1 mln zł, w tym: wydatki 121,0 tys. zł, wynagrodzenia Pełnomocnika Rządu ds. CPK, pracowników Biura i radcy Prokuraturii Generalnej 1,0 mln zł.

W ramach powyższych wydatków, w latach 2018-2020 Pełnomocnik Rządu ds. CPK, w związku z przygotowaniem i realizacją CPK, zlecił przeprowadzenie badań i analiz na kwotę łączną 251,0 tys. zł¹¹⁷.

Według wyjaśnień Dyrektora BP CPK¹¹⁸, wydatki na budowę CPK w latach 2017-2019 nie były planowane ani ponoszone w ramach środków budżetu państwa w części budżetowej 39 – Transport.

(akta kontroli: str. 1343-1344, 1353-1354, 1357-1360, 1452-1455)

W dniu 1 lipca 2019 r. Pełnomocnik Rządu ds. CPK pozytywnie zaopiniował objęcie przez Skarb Państwa, reprezentowany przez Prezesa Rady Ministrów, udziałów w Spółce CPK sp. z o.o. ze środków Funduszu Reprywatyzacji.

(akta kontroli, str. 1350-1351)

Wsparcie eksperckie Pełnomocnika Rządu ds. CPK

Pełnomocnik Rządu ds. CPK nie powołał Rady ds. budowy CPK, o której mowa w art. 9 ust. 1 ustawy o CPK, niemniej Minister Infrastruktury, zgodnie z dyspozycją art. 9 ust. 4 ustawy o CPK, ustalił regulamin określający organizację i tryb działania Rady¹¹⁹. Według wyjaśnień Dyrektora BP CPK¹²⁰, Rada ds. budowy CPK nie została do tej pory powołana z uwagi na brak przesłanek. Nie wyklucza się powołania wyżej wymienionej Rady w dalszym toku wdrażania Programu CPK. Rolę doradczą i opiniodawczą pełniły na bieżąco Zespół Doradczy oraz zasoby merytoryczne CPK

¹¹⁴ M.P.2018 poz. 420.

¹¹⁵ Tj. m.in. koszty: delegacji krajowych i zagranicznych, usług promocyjnych, szkoleń, usług informatycznych, sprzętu i urządzeń, usług doradczych i prawnych, badań i ekspertyz.

¹¹⁶ Radca Prokuraturii Generalnej wykonywał zadania w BP w latach 2019-2020 na podstawie delegacji. Do jego obowiązków należało: sprawowanie obowiązków Sekretarza Zespołu Doradczego, opracowywanie projektów aktów prawnych, umów, porozumień dotyczących działalności Pełnomocnika Rządu ds. CPK i jego Biura oraz uzgadnianie ich treści z pozostałymi komórkami organizacyjnymi MI, prowadzenie i koordynowanie prac Pełnomocnika Rządu ds. CPK związanych z przygotowaniem analiz, ocen i wniosków koniecznych do wdrożenia Programu CPK, monitorowanie prac administracji rządowej i samorządowej w zakresie tworzenia regulacji mających wpływ na realizację Programu CPK, opiniowanie projektów aktów normatywnych i innych dokumentów rządowych oraz aktów prawa miejscowego, które mogły mieć wpływ na realizację Programu CPK, wykonywanie innych czynności zleconych przez Pełnomocnika Rządu ds. CPK oraz Dyrektora BP.

¹¹⁷ Ponadto, w 2009 r. Departament Lotnictwa w MI zawarł umowę na wykonanie opracowania *Koncepcja lotniska centralnego dla Polski – prace analityczne*. Wartość kontraktu wyniosła 11,1 mln zł.

¹¹⁸ Pismo z dnia 23 lutego 2021 r.

¹¹⁹ Zarządzenie nr 7 Ministra Infrastruktury z dnia 28 marca 2019 r. w sprawie ustalenia Regulaminu organizacyjnego Rady do spraw budowy Centralnego Portu Komunikacyjnego – Dziennik Urzędowy Ministra Infrastruktury z 2019 r. poz. 18.

¹²⁰ Pismo z dnia 4 lutego 2021 r.

sp. z o.o. W tym aspekcie istotne znaczenie miał także proces wdrażania *Zasad Zarządzania*¹²¹. Ponadto, według Dyrektora BP CPK¹²², na obecnym etapie wdrażania Programu CPK nie powołano także zespołów eksperckich w trybie art. 8 *ustawy o CPK*, aczkolwiek nie wyklucza się ich powołania w dalszym toku wdrażania Programu CPK.

W dniu 15 czerwca 2018 r. Przewodniczący KERM powołał Zespół zadaniowy do spraw realizacji Komponentu Kolejowego Programu Centralny Port Komunikacyjny¹²³. Do jego zadań należała realizacja uprawnień zarządczych, w szczególności: wyznaczanie zadań oraz nieprzekraczalnych terminów ich realizacji poszczególnym Interesariuszom Komponentu w celu jego realizacji, zarządzanie Komponentem, nadzór i kontrola projektów w ramach Komponentu. Komitet Sterujący, działający w ramach tego Zespołu, na posiedzeniu w dniu 31 lipca 2018 r. podjął decyzję o zatwierdzeniu podstawowych kierunkowych relacji w układzie „piasta i szprychy” zgodnie z *Koncepcją CPK*. Według wyjaśnień Dyrektora BP CPK, Podzespół ds. rozbudowy sieci kolejowej działający w ramach Zespołu Doradczego oraz Zespół zadaniowy zapewniały wsparcie koordynacyjne, analityczne, dyskusyjne, doradcze i decyzyjne. Zespoły nie zakończyły swojej działalności, a brak ich bieżącej aktywności wynika z przejęcia ich funkcjonalności przez struktury spółki celowej i ich wdrażania w ramach *Zasad Zarządzania*¹²⁴.

(akta kontroli, str. 1344-1348, 1359, 1367-1396, 1411, 1441)

Przygotowanie i wdrożenie zasad zarządzania

Jednym z zadań powierzonych CPK sp. z o.o. przez Pełnomocnika Rządu ds. CPK w dniu 30 sierpnia 2019 r. było opracowanie systemu zarządzania programem realizacji Inwestycji (*project governance*), to jest strategii przygotowania i realizacji Programu CPK zarówno w odniesieniu do Inwestycji CPK (port lotniczy wraz z węzłem), jak i Inwestycji Towarzyszących (przede wszystkim budowa lub przebudowa linii kolejowych), a wyniki tych prac miały być uwzględnione przy opracowywaniu *Zasad Zarządzania* oraz *Dokumentu Wdrażającego*.

Projekt *Zasad Zarządzania* został przekazany przez CPK sp. z o.o. do Biura Pełnomocnika Rządu ds. CPK w dniu 21 września 2020 r. W dniu 25 września 2020 r. *Zasady Zarządzania* wraz z *Instrukcjami* zostały opublikowane w Dzienniku Urzędowym Ministra Infrastruktury pod poz. 39. Zainicjowanie prac nad *Zasadami Zarządzania* nastąpiło na podstawie pisma Pełnomocnika Rządu ds. CPK do Prezesa PPL z dnia 9 marca 2018 r. Pełnomocnik Rządu ds. CPK, na mocy art. 23 *ustawy o PPL* wyznaczył PPL trzy zadania dotyczące realizacji przedsięwzięcia CPK. W zakresie systemu koordynacyjno-zarządczego zlecone zadanie miało polegać na zakontraktowaniu wykonawcy, który opracuje metodyki obejmujące regulacje dotyczące zarządzania Programem, portfelami projektów oraz projektami a także będzie świadczył wsparcie metodyczne na etapie przygotowania i realizacji wybranych krytycznych projektów i portfeli.

Pełnomocnik Rządu ds. CPK wskazał w piśmie z 9 marca 2018 r., że zasady i szczegóły realizacji zadań określi w przyszłości umowa pomiędzy PPL a spółką celową utworzoną przez Skarb Państwa. Założenia ramowe przyszłej umowy miały być uzgodnione w porozumieniu pomiędzy Skarbem Państwa a PPL. Umowa między Spółką CPK a PPL, jak również porozumienie pomiędzy MI i PPL, dotyczące rozliczenia kosztów poniesionych przez PPL, nie zostały zawarte.

(akta kontroli, str. 1042-1048, 1345, 1357-1358, 1363-1366, 1410-1411)

¹²¹ Pismo z dnia 9 marca 2021 r.

¹²² Pismo z dnia 4 lutego 2021 r.

¹²³ Decyzja nr 9 Przewodniczącego Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2018 r.

¹²⁴ Pisma z dnia 4 i 23 lutego 2021 r.

Realizując zadania określone w *Zasadach Zarządzania* dla Właściciela Programu CPK (pkt 1.6.2. *Zasad Zarządzania*), Pełnomocnik Rządu ds. CPK:

- wyznaczył Kierownika Programu CPK i jednocześnie zlecił mu rozpoczęcie działań w celu określenia listy wstępnie zakwalifikowanych projektów i powołania Biura Programu CPK (rozpoczynając tym samym przygotowanie do planowania projektów zgodnie z *Zasadami Zarządzania*). Na mocy Zarządzenia Nr 1 z dnia 13 października 2020 r. Kierownikiem Programu CPK został Mikołaj Wild – Prezes Zarządu CPK sp. z o.o.;
- powołał Komitet Programu CPK, pełniący funkcję doradczą dla Kierownika Programu CPK oraz stanowiący forum do koordynacji działań na poziomie Programu CPK. Na podstawie Zarządzenia Nr 2 z dnia 13 października 2020 r. w sprawie powołania Komitetu Programu CPK, w skład Komitetu wchodzi: Kierownik Programu CPK (jako jego przewodniczący), Zastępca Kierownika Programu CPK, Kierownicy Podprogramów, Stali i Zmienni Członkowie Komitetu;
- wyznaczył Zastępcę Kierownika Programu CPK – Michała Czarnika, Dyrektora Wykonawczego, zatrudnionego w CPK sp. z o.o. (Zarządzenie Nr 3 z dnia 3 grudnia 2020 r.);
- wyznaczył Stałych Członków Komitetu Programu CPK: Marcina Kościukiewicza - Dyrektora Biura Pełnomocnika Rządu ds. CPK, Sylwię Matusiak, Michała Wronę, Patryka Demskiego – Członków Zarządu CPK sp. z o.o., Dagmarę Zawadzką, Seweryna Szwarockiego oraz Aleksandrę Gaus (na Sekretarza Komitetu Programu CPK) – osoby zatrudnione w CPK sp. z o.o. – Zarządzenie Nr 4 z dnia 3 grudnia 2020 r. oraz Zarządzenie Nr 5 z dnia 7 grudnia 2020 r.

(akta kontroli, str.1345-1347, 1397-1406)

Raportowanie postępu prac

CPK sp. z o.o. przedkładała Pełnomocnikowi Rządu ds. CPK *Raporty o postępie realizacji Programu i ryzykach związanych z wdrażaniem Programu*, zgodnie z art. 24 ustawy o CPK¹²⁵. *Raporty* prezentowały szczegółowe działania Spółki m.in. z obszaru korporacyjnego i finansowego, dotyczące komponentów Programu CPK, a także współpracy międzynarodowej, przygotowań do nabywania nieruchomości, działań informacyjno-promocyjnych. Ponadto zawierały przegląd głównych ryzyk związanych z wdrażaniem Programu CPK: w obszarze zabezpieczenia finansowego ze strony właściciela, dotyczące komponentów, w tym m.in. trudność w pozyskaniu kluczowych kompetencji związanych z planowaniem inwestycji (wynikająca z braku dostępnych kompetencji na rynku oraz z dużego ryzyka finansowego i politycznego projektu), restrykcyjna i pracochłonna procedura zamówień publicznych, potencjalne problemy we współpracy CPK sp. z o.o. i PKP PLK, ryzyko opóźnień lub zaniechania prac legislacyjnych niezbędnych dla przyjęcia Programu CPK, presja społeczna oraz sprzeczność interesów społecznych, ambitne założenia co do tempa realizacji inwestycji (głównie kolejowych), dostępność środków UE. W *Raportach* dotyczących 2020 r. wskazano także m.in. ryzyka w obszarze wyceny i nabywania nieruchomości oraz związane z kryzysem sektora lotniczego zaistniałego na skutek epidemii COVID-19. Dyrektor BP CPK wyjaśnił¹²⁶, że Biuro Pełnomocnika Rządu ds. CPK przeprowadza cykliczny przegląd ryzyk. Analiza ryzyk w przypadku przedsięwzięć o takiej szerokiej skali i wieloletnim okresie przygotowania jest procesem ciągłym.

¹²⁵ Za okres od dnia 12 października 2018 r. do dnia 21 grudnia 2018 r., za I i II półrocze 2019 r. oraz za I i II półrocze 2020 r.

¹²⁶ Pismo z dnia 26 stycznia 2021 r.

Na podstawie art. 22 ustawy o CPK oraz § 7 rozporządzenia w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu ds. CPK, Pełnomocnik Rządu ds. CPK przedstawiał Radzie Ministrów sprawozdania ze swojej działalności¹²⁷. Zawierały one informacje dotyczące m.in.: realizacji przez Pełnomocnika Rządu ds. CPK jego obowiązków (w tym legislacyjnych) - określonych w rozporządzeniu w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu ds. CPK, ustawie o CPK, Zasadach Zarządzania, działalności Zespołu Doradczego, spotkań Pełnomocnika Rządu ds. CPK z podmiotami krajowymi oraz zagranicznymi zainteresowanymi współpracą przy budowie CPK, działań organizacyjnych CPK sp. z o.o. oraz szczegółowych zadań realizowanych przez CPK sp. z o.o.

W Sprawozdaniu za okres od dnia 28 listopada 2019 r. do dnia 31 maja 2020 r. Pełnomocnik Rządu ds. CPK poinformował o rozpoczętym w CPK sp. z o.o. monitoringu wpływu epidemii COVID-19 na realizację globalnych inwestycji infrastrukturalnych. Zaznaczył, że pierwsze informacje wskazywały, że duże inwestycje na świecie nie były wstrzymywane (poza czasowym zawieszeniem), a wiele państw podkreślało znaczenie inwestycji w infrastrukturę dla rozwoju gospodarki post-covidowej. W związku z tym, zdaniem Pełnomocnika Rządu ds. CPK, realizacja projektu CPK, po ustaniu epidemii, będzie miała znaczenie dla gospodarki polskiej.

Raport okresowy o postępie Programu CPK, o którym mowa w Instrukcji raportowania E do Zasad Zarządzania ma być przygotowywany w cyklach półrocznych, po otrzymaniu raportów częściowych z Podprogramów, Portfeli oraz Projektów realizowanych przez Inwestorów. Według stanu na dzień 4 lutego 2021 r. do Programu CPK i Podprogramów zostały wstępnie zakwalifikowane 43 projekty, kolejnym etapem ma być zaplanowanie projektów, w tym opracowanie kart projektów i harmonogramów, które będą podstawą do przyjęcia planów bazowych, opracowania Planów Podprogramów i rozpoczęcia procesu raportowania¹²⁸.

(akta kontroli, str. 462-524, 532-599, 1011, 1021-1041, 1471-1531)

Pełnomocnik Rządu ds. CPK nie wprowadził dodatkowych regulacji, poza zapisami ustawy o CPK i Zasadami Zarządzania, ani działań uprawniających zarządzanie, nie zgłaszał też Radzie Ministrów rekomendacji, gdyż jak wyjaśnił Dyrektor BP CPK¹²⁹, na obecnym etapie prac nie było takiej potrzeby. Obowiązujące Zasady Zarządzania mają podlegać przeglądowi pod kątem ich działania na późniejszym etapie wdrażania Programu CPK.

Na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 2020 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie wykazu spółek, w których prawa z akcji Skarbu Państwa wykonuje Prezes Rady Ministrów lub inni członkowie Rady Ministrów, pełnomocnicy Rządu lub państwowe osoby prawne, w tym jednoosobowe spółki Skarbu Państwa¹³⁰, Pełnomocnik Rządu ds. CPK uzyskał uprawnienia do wykonywania praw z udziałów w spółce CPK sp. z o.o.¹³¹ Wcześniej¹³² nadzór nad spółką pełnił

¹²⁷ Okresy sprawozdawcze: 9 maja 2017 r. - 31 października 2017 r., 1 listopada 2017 r. - 30 kwietnia 2018 r., 1 maja 2018 r. - 30 listopada 2018 r., 1 grudnia 2018 r. - 31 maja 2019 r., 1 czerwca 2019 r. - 27 listopada 2019 r., 28 listopada 2019 r. - 31 maja 2020 r., 1 czerwca 2020 r. - 30 listopada 2020 r.

¹²⁸ Wyjaśnienia Dyrektora BP CPK z dnia 4 lutego 2021 r.

¹²⁹ Pismo z dnia 4 lutego 2021 r.

¹³⁰ Dz.U. z 2021 r. poz. 14.

¹³¹ Rozporządzenie zostało uchylone na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 stycznia 2021 r. w sprawie wykazu spółek, w których prawa z akcji Skarbu Państwa wykonuje Prezes Rady Ministrów lub inni członkowie Rady Ministrów, pełnomocnicy Rządu lub państwowe osoby prawne, w tym jednoosobowe spółki Skarbu Państwa (Dz.U. 2021 poz. 168). Pełnomocnik – zgodnie z nowym rozporządzeniem – wykonuje prawa z udziałów w spółce CPK sp. z o.o.

Minister Aktywów Państwowych. Zadania związane z realizacją nadzoru właścicielskiego mają być wykonywane przez Biuro Pełnomocnika Rządu ds. CPK, gdzie planowane było zatrudnienie¹³³ osoby odpowiedzialnej za prowadzenie spraw związanych z nadzorem, w ramach określonego budżetu Biura¹³⁴.

(akta kontroli, str. 1348, 1410)

W analizie SWOT *Koncepcji CPK* wskazywano m.in. na zagrożenia i słabości towarzyszące realizacji inwestycji CPK w odniesieniu do komponentu lotniczego i kolejowego oraz w zakresie ich integracji. Pełnomocnik Rządu ds. CPK zlecił spółce CPK sp. z o.o. 30 sierpnia 2019 r. podjęcie działań celem zminimalizowania lub wyeliminowania wskazanych w SWOT zagrożeń i słabości. Dla każdego z wymienionych w SWOT ryzyk zostały określone zadania bądź działania je obsługujące. Wymienione w SWOT słabości to m.in. brak doświadczenia w tego rodzaju inwestycjach, unikalność projektu, skomplikowane regulacje środowiskowe, braki w zakresie regulacji prawnych, niezadowalający stan infrastruktury kolejowej, wieloletnie niedofinansowanie kolei. W celu wyeliminowania ww. słabości Pełnomocnik Rządu ds. CPK, jak również CPK sp. z o.o. podjęli działania polegające m.in. na: zatrudnieniu specjalistów do realizacji inwestycji CPK, w tym doradcy strategicznego Incheon, przeprowadzeniu analizy oddziaływania inwestycji na środowisko, prowadzeniu bieżącej analizy regulacji prawnych w BP CPK oraz aktualizacji Krajowego Programu Kolejowego celem pozyskania środków.

CPK sp. z o.o. uruchomiła działania i projekty odnoszące się bezpośrednio do realizacji zadań zleconych. W ramach uruchomionych projektów prowadzona jest także analiza i zarządzanie ryzykami. Zarządzanie ryzykami prowadzone będzie na kilku poziomach zarządczych, w szczególności na poziomie Projektu, Podprogramu oraz Programu CPK. Identyfikacja ryzyk jest elementem procesu planowania odpowiednio dla projektu jak i dla Podprogramu (pkt.2.3 *Zasad Zarządzania* oraz pkt. 3 Instrukcji C do *Zasad Zarządzania*). Zgodnie z *Zasadami Zarządzania* i Instrukcjami do nich kluczowe ryzyka mogą być identyfikowane i opisywane już na etapie Karty Projektu i Karty Podprogramu (odpowiednio dla ryzyk poziomu Projektu i poziomu Podprogramu). Karta Projektu i Karta Podprogramu to dokumenty stanowiące odpowiednio elementy Planu Projektu i Planu Podprogramu. Dodatkowo Rejestry ryzyk dla tych poziomów mogą stanowić załączniki do opracowywanych planów. 22 października 2020 roku zostało podpisane Porozumienie o stosowaniu *Zasad Zarządzania* pomiędzy Pełnomocnikiem Rządu ds. CPK a CPK sp. z o.o. Do czasu zakończenia procesu planowania zgodnie z *Zasadami Zarządzania*, w tym powstania Rejestrów Ryzyk zgodnie z tymi *Zasadami*, ryzyka identyfikowane i zarządzane są przez CPK sp. z o.o. w ramach nadzoru nad prowadzonymi projektami oraz bieżącej sprawozdawczości.

(akta kontroli, str.1006-1011)

W ramach przedsięwzięcia budowy Centralnego Portu Komunikacyjnego prowadzona jest bieżąca identyfikacja i zarządzanie ryzykami, za co odpowiedzialni są w szczególności Inwestorzy¹³⁵ realizujący Przedsięwzięcia z Programu CPK.

BP CPK przeprowadza cykliczny przegląd ryzyk: 1) półroczny - w ramach raportu składanego przez spółkę celową (zgodnie z art. 24 *ustawy o CPK*) wskazującego

¹³² Od 7 grudnia 2019 r., tj. od wejścia w życie rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 5 grudnia 2019 r. w sprawie wykazu spółek, w których prawa z akcji Skarbu Państwa wykonują inni niż Prezes Rady Ministrów członkowie Rady Ministrów, pełnomocnicy Rządu lub państwowe osoby prawne, w tym jednoosobowe spółki Skarbu Państwa (Dz.U. 2019 poz. 2369).

¹³³ Od 15 marca 2021 r.

¹³⁴ Pismo Dyrektora BP CPK z dnia 5 marca 2021 r.

¹³⁵ Na podstawie art. 20 *ustawy o CPK* przedsięwzięcia są zarządzane przez Inwestorów zgodnie z *Zasadami Zarządzania*. Inwestorzy w ramach CPK to: CPK sp. z o.o., PKP PLK SA, GDDKIA, Instytut Kolejnictwa, PAŻP.

kluczowe ryzyka na poziomie całego Programu CPK, 2) miesięczny - monitoring prac prowadzonych przez spółkę celową w ramach tzw. Raportów MonAliZa odnoszących się do trzech głównych obszarów tj. kolejowego, lotniskowego i zagospodarowania przestrzennego. Bieżący monitoring ryzyk prowadzony jest także w ramach udziału w posiedzeniach Komitetu Programu CPK oraz kontaktów roboczych wynikających z prac na projektach prowadzonych przez CPK sp. z o.o. CPK sp. z o.o. prowadząc poszczególne projekty jako Inwestor, identyfikuje i na bieżąco (Liderzy projektów) oraz cyklicznie (zgodnie z wdrożonymi standardami zarządzania projektami w Spółce) zarządza ryzykami projektowymi.

W odniesieniu do analiz, opinii dotyczących wpływu załamania się ruchu lotniczego, poczynając od 2020 r. oraz kryzysu gospodarczego wywołanego pandemią COVID-19 na realizację inwestycji Centralny Port Komunikacyjny, Dyrektor BP CPK wyjaśnił, że w spółce celowej przeprowadzono stosowne analizy a sytuacja związana z pandemią monitorowana jest na bieżąco. Dyrektor BP CPK zwrócił także uwagę, że z perspektywy założonego harmonogramu przygotowania i realizacji CPK, już na etapie planowania i projektowania możliwe będzie uwzględnienie rozwiązań, które sprostają nowym przepisom w zakresie wymagań sanitarnych oraz wezmą pod uwagę oczekiwania pasażerów w tym zakresie. Ponadto, do elastyczności w zakresie planowania CPK odwołuje się Załącznik nr 1 do Programu Wieloletniego, podkreślający założenie o modułowej koncepcji terminalu pasażerskiego umożliwiającej w miarę dynamiczne skalowanie przepustowości w zależności od potrzeb, zarówno na etapie planowania, budowy, jak i eksploatacji.

Z Analizy „[...]”¹³⁶ zawierającej ekspercką ocenę wpływu COVID-19 na branżę lotniczą przeprowadzoną przez przedstawicieli czołowych infrastrukturalnych firm doradczych specjalizujących się w projektach logistyczno-transportowych wynika, że atutem CPK jest tzw. *czysta kartka papieru*, zaś istniejące porty lotnicze będą miały trudności z przezwyciężeniem obecnego wpływu na gospodarkę i zostaną postawieni przed wyzwaniem, jak zmodernizować starzejącą się infrastrukturę, aby sprostać nowym przepisom i nowym wymaganiom klienta dotyczącym czystości i dobrostanu.

(akta kontroli, str. 1006-1041, 1268-1325)

Ryzyko związane z wpływem pandemii na przebieg realizacji inwestycji CPK jest na bieżąco ujmowane w ramach tzw. *raportów MonAliZa*, które obejmują główne obszary Programu CPK. Sprawozdawczość w ramach *raportów MonAliZa* prowadzona jest na zasadach określonych w *Zarządzeniu Prezesa Rady Ministrów nr 58 z dnia 20 kwietnia 2018 r. w sprawie Rady monitorowania portfela projektów strategicznych a także Zarządzenia nr 75 z dnia 5 czerwca 2020 r.*¹³⁷ Rada stanowi organ pomocniczy Prezesa Rady Ministrów. Posiedzenia Rady odbywają się pod przewodnictwem Prezesa Rady Ministrów z udziałem wskazanych członków Rady reprezentujących kluczowe resorty oraz Centrum Analiz Strategicznych. Prace Rady wspierane są przez Rządowe Biuro Monitorowania Projektów w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

(akta kontroli, str. 1006-1041)

¹³⁶ W treści wystąpienia pokontrolnego NIK wyłączyła jawność informacji ustawowo chronionych, stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa i/bądź dobra osobiste, na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2020 r. poz. 2176) i art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2020 r. poz. 1913) oraz art. 43 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2020 r. poz. 1740) w interesie przedsiębiorcy lub podmiotu, których dotyczą zawarte w wystąpieniu pokontrolnym informacje, poprzez ich anonimizację i zastąpienie oznaczeniem „[...]”.

¹³⁷ M.P. 2018 poz. 442 oraz M.P. 2020 poz. 497.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Nie został opracowany budżet finansowy Programu CPK, który wskazałby źródła pozyskania środków finansowych niezbędnych do realizacji wszystkich przedsięwzięć z tym związanych. *Koncepcja CPK* nie zawierała szczegółowych założeń dotyczących pełnych potrzeb finansowych oraz źródeł finansowania, wskazywała natomiast, że w terminie do dnia 31 marca 2018 r. Pełnomocnik Rządu ds. CPK powinien przygotować i przedłożyć Radzie Ministrów projekt programu wieloletniego zapewniający realizację działań ujętych w niniejszym dokumencie, tj. finansowanie budowy Centralnego Portu Komunikacyjnego wraz z inwestycjami towarzyszącymi w latach 2018-2030. Program wieloletni CPK dotyczył jedynie lat 2020-2023, nie obejmuje więc całego okresu realizacji inwestycji, zaś jego projekt został przedłożony RM z ponad dwuletnim opóźnieniem w stosunku do pierwotnego zobowiązującego terminu. Zdaniem NIK było to wbrew postanowieniom *Koncepcji CPK*.

Zgodnie z art. 2 pkt 1 *ustawy o CPK* oraz *Programem inwestycyjnym Centralny Port Komunikacyjny. Etap I. 2020–2023*, dokumentem wykonawczym do niniejszego Programu jest *Dokument Wdrażający*, który zawierać będzie w szczególności harmonogramy realizacji oraz budżety poszczególnych Przedsięwzięć. Dokument ten nie został jednak dotychczas przyjęty i trwają nad nim prace, a jego charakter jako dokumentu wykonawczego do programu wieloletniego wskazuje, że również będzie obejmował jedynie pierwszy etap (do 2023 r.).

Brak opracowania pełnego budżetu Programu CPK oraz oszacowania możliwości realizacji budżetu pod względem dostępności środków finansowych stwarza ryzyko wstrzymania lub wręcz niepowodzenia inwestycji na późniejszych etapach realizacji z powodu braku środków na jej kontynuację.

OCENA CZĄSTKOWA

Dotychczasowe działania w ramach realizacji *Koncepcji CPK* są zgodne z jej kierunkowymi celami. Należy jednak zauważyć wstępny etap działań i brak rozstrzygnięć dotyczących szczegółowego harmonogramu realizacji. Biorąc pod uwagę obecny stan zaawansowania, NIK ocenia, że istotnym ryzykiem dla Programu CPK jest nieopracowanie dotychczas pełnego budżetu finansowego, wskazującego środki finansowe potrzebne na realizację Programu CPK oraz źródła ich pozyskania. Częściowe programowanie finansowania (np. w ramach *Programu inwestycyjnego Centralny Port Komunikacyjny. Etap I. 2020–2023* czy w ramach założeń odnoszących się do poszczególnych komponentów) nie spełnia właściwej funkcji skutecznego zarządzania Programem CPK pod względem jego budżetowania. Ponadto, przedłożenie przez Pełnomocnika Rządu ds. CPK projektu programu wieloletniego tylko w perspektywie czasowej do 2023 r. i po terminie wskazanym w *Koncepcji CPK* było niezgodne z jej postanowieniami.

Pełnomocnik Rządu ds. CPK rzetelnie realizował obowiązki określone w *rozporządzeniu w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu ds. CPK* i w *ustawie o CPK*, wykonywał zadania związane z nadzorem nad realizacją Programem CPK oraz określone w *Zasadach Zarządzania*.

IV. Uwagi i wnioski

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

Uwaga

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje wniosku dotyczącego nieprawidłowości na etapie przygotowania *Koncepcji CPK*, ze względu na zmianę uwarunkowań

badanego przedsięwzięcia związanych z zakończeniem etapu podejmowania decyzji kierunkowych. NIK uważa jednak za wskazane, aby w Ministerstwie zostały wypracowane mechanizmy przygotowywania takich inwestycji infrastrukturalnych, zapewniające rzetelne podstawy decyzji inwestycyjnych. W szczególności, biorąc pod uwagę nieprawidłowości w przygotowaniu *Koncepcji CPK*, wypracowania wymaga kwestia sposobu planowania finansowego infrastrukturalnych przedsięwzięć inwestycyjnych oraz szacowania harmonogramu z uwzględnieniem zidentyfikowanych ryzyk oraz niezbędnych rezerw czasowych.

Wnioski

NIK wnioskuje o wypracowanie przez Pełnomocnika Rządu ds. CPK modelu finansowania oraz określenia jego źródeł dla całego okresu realizacji Inwestycji z uwzględnieniem wszystkich planowanych nakładów.

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Warszawa, dnia 25 maja 2021 r.

Prezes

Najwyższej Izby Kontroli

Marian Banaś

/ - /

.....
podpis

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym
dokonał:

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Gospodarki, Skarbu
Państwa i Prywatyzacji
p.o. Dyrektora
Maciej Maciejewski