



## NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji

KGP.410.008.03.2020

**Mikołaj Wild**  
**Prezes Zarządu**

**Centralny Port Komunikacyjny sp. z o.o.**  
**Aleje Jerozolimskie 134**  
**02-305 Warszawa**

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią

Uchwały Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli  
z dnia 1 września 2021 r. (znak KPK-KPO.443.121.2021)

*P/20/020 Budowa Centralnego Portu Komunikacyjnego*

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa  
T +48 22 444 56 92, F +48 22 444 55 94  
kgp@nik.gov.pl  
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

# I. Dane identyfikacyjne

|                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|-------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Jednostka kontrolowana              | Centralny Port Komunikacyjny sp. z o.o. <sup>1</sup> , Aleje Jerozolimskie 134, 02-305 Warszawa                                                                                                                                                                                                                                                               |
| Kierownik jednostki kontrolowanej   | Mikołaj Wild, Prezes Zarządu <sup>2</sup> od dnia 21 grudnia 2019 r.<br>W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili:<br>1) Piotr Malepszak, p.o. Prezesa Zarządu od dnia 21 lutego 2019 r. do dnia 20 grudnia 2019 r.<br>2) Jacek Bartosiak, Prezes Zarządu od powstania CPK sp. z o.o. <sup>3</sup> do dnia 19 lutego 2019 r. |
| Zakres przedmiotowy kontroli        | 1) Realizacja zadań wynikających z Koncepcji CPK <sup>4</sup> i ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o Centralnym Porcie Komunikacyjnym <sup>5</sup> .<br>2) Koszty realizacji Koncepcji CPK.                                                                                                                                                                        |
| Okres objęty kontrolą               | 2018 - 2020, z uwzględnieniem dowodów po tym okresie, o ile miały wpływ na ocenę kontrolowanej działalności                                                                                                                                                                                                                                                   |
| Podstawa prawna podjęcia kontroli   | art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>6</sup>                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| Jednostka przeprowadzająca kontrolę | Najwyższa Izba Kontroli<br>Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| Kontrolerzy                         | 1) Iwona Brzostek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KGP/103/2020 z dnia 26 listopada 2020 r.<br>2) Bartłomiej Piasecki, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KGP/104/2020 z dnia 26 listopada 2020 r.                                                                                        |

(akta kontroli str. 1-4, DVD\_1\_298-301)

<sup>1</sup> Dalej: CPK sp. z o.o. lub Spółka.

<sup>2</sup> Dalej także: Prezes.

<sup>3</sup> Akt notarialny Repertorium A nr 49673/2018 sporządzony w Kancelarii Notarialnej Anna Lubieńska Marta Figurska z siedzibą w Warszawie w dniu 12 października 2018 r. Wpis do rejestru KRS nr 0000759991 w dniu 30 listopada 2018 r., dalej: akt założycielski CPK sp. z o.o.

<sup>4</sup> Koncepcja przygotowania i realizacji inwestycji Port Solidarność - Centralny Port Komunikacyjny dla Rzeczypospolitej Polskiej, przyjęta uchwałą nr 173/2017 Rady Ministrów z dnia 7 listopada 2017 r. w sprawie przyjęcia Koncepcji przygotowania i realizacji inwestycji Port Solidarność - Centralny Port Komunikacyjny dla Rzeczypospolitej Polskiej. Dalej: Koncepcja CPK.

<sup>5</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 234, dalej: *ustawa o CPK*.

<sup>6</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1200 ze zm., dalej: *ustawa o NIK*.

## II. Ocena ogólna<sup>7</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

CPK sp. z o.o. podjęła skuteczne działania organizacyjne mające na celu utworzenie struktur i wdrożenie procedur służących koordynacji i kontroli realizacji Przedsięwzięć<sup>8</sup> w ramach Programu CPK<sup>9</sup>. Jednak ze względu na opóźnienie w opracowaniu studiów wykonalności poszczególnych projektów lub podprogramów oraz brak dotychczas dokumentu wykonawczego do programu wieloletniego<sup>10</sup>, na obecnym etapie występują istotne ryzyka związane z realizacją inwestycji. Kluczowe ryzyka – w ocenie NIK – to ryzyko braku finansowania (ze względu na nieopracowanie planu finansowego Programu CPK, który wskazałby źródła finansowania wszystkich przedsięwzięć w całym okresie realizacji inwestycji) oraz ryzyko nieukończenia budowy w terminie wyznaczonym w Koncepcji CPK (ze względu na brak szczegółowego harmonogramu, dotychczasowe opóźnienia oraz brak działań zaradczych wobec tych opóźnień). NIK wskazuje także na ryzyko nieuzasadnionego wzrostu kosztów finansowania zadań w zakresie zarządzania projektami wynikającego z planowanego istotnego wzrostu stanu zatrudnienia w CPK sp. z o.o. i jednoczesnego zatrudnienia doradcy zewnętrznego.

Spółka udzielała wsparcia merytorycznego Pełnomocnikowi Rządu ds. Centralnego Portu Komunikacyjnego dla Rzeczypospolitej Polskiej<sup>11</sup>. Przygotowany przez Spółkę projekt programu wieloletniego uwzględniał jednak jedynie finansowanie na lata 2020-2023, bez wskazania źródeł finansowania dalszych etapów inwestycji. Brak montażu finansowego dla całej inwestycji wskazującego źródła finansowania przedsięwzięcia i określającego ich procentowy udział w realizacji powoduje ryzyko niezapewnienia pełnego finansowania tej inwestycji, co może skutkować jej wstrzymaniem bądź wręcz niepowodzeniem. Ponadto, długotrwałe procedowanie projektu programu wieloletniego wpłynęło także na termin przyjęcia Zasad Zarządzania, gdyż program wieloletni definiował Przedsięwzięcia, do których zastosowanie miały znaleźć Zasady. Przedłużające się prace nad Dokumentem Wdrażającym jako dokumentem wykonawczym do programu wieloletniego może z kolei wpłynąć na opóźnienie terminu realizacji całej inwestycji. Dokument Wdrażający ma określić harmonogramy realizacji i budżety poszczególnych przedsięwzięć. Dotychczasowe opóźnienia (wynoszące ponad 2 lata w stosunku do założeń Koncepcji CPK) oraz nierealizowanie scenariusza przyspieszenia działań, opracowanego przez doradcę zewnętrznego<sup>12</sup>, wskazują na wysokie ryzyko, że CPK nie zostanie oddany do użytku w zakładanym terminie (2027 r.). Potwierdza to również biznesplan Spółki z czerwca 2019 r., zakładający rozpoczęcie eksploatacji CPK w 2030 r.

CPK sp. z o.o. przekazała Pełnomocnikowi Rządu ds. CPK projekt *Programu CPK 2020-2023* w lutym 2020 r. Konsultowanie oraz zmiany tego projektu, spowodowane licznymi zastrzeżeniami Ministerstwa Finansów i Centrum Analiz Strategicznych, trwały do października 2020 r. Dokument został przyjęty przez Radę Ministrów dopiero w dniu 28 października 2020 r.<sup>13</sup>, a częściową przyczyną długotrwałego

<sup>7</sup> Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

<sup>8</sup> Zawarte w programie wieloletnim Inwestycje, Inwestycje Towarzyszące oraz pozostałe zadania.

<sup>9</sup> W rozumieniu Zasad Zarządzania stanowiących załącznik do Obwieszczenia Ministra Infrastruktury z dnia 24 września 2020 r. (poz. 39) należy przez to rozumieć zbiór powiązanych ze sobą Podprogramów, Projektów, Kontraktów i działań zmierzających do osiągnięcia celów ustawy o CPK, Koncepcji CPK oraz rezultatów i korzyści Programu wieloletniego.

<sup>10</sup> Program inwestycyjny Centralny Port Komunikacyjny. Etap I. 2020-2023. Dalej: program wieloletni lub Program CPK 2020-2023.

<sup>11</sup> Powołanego rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2017 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do spraw Centralnego Portu Komunikacyjnego dla Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2019 r. poz. 438), dalej: Pełnomocnik Rządu ds. CPK.

<sup>12</sup> Analiza uwarunkowań przyspieszenia terminu realizacji inwestycji. Raport Podsumowujący.

<sup>13</sup> Przyjętym Uchwałą Nr 156 Rady Ministrów z dnia 28 października 2020 r. (M.P. z 2020 r. poz. 1050), dalej: Program CPK 2020-2023.

procedowania była konieczność dokonywania wielokrotnych korekt i uszczegółowień projektu programu wieloletniego w celu spełnienia wymagań Ministerstwa Finansów<sup>14</sup>. Projekt nie określał horyzontu czasowego całej inwestycji, a jedynie pierwszy jej etap (lata 2020-2023) bez wskazania szacunkowych kwot niezbędnych na realizację w pełnej perspektywie finansowej. Wdrożenie *Programu CPK 2020-2023* jest uzależnione od zatwierdzenia Dokumentu Wdrażającego, którego projekt miał zostać opracowany w marcu 2021 r.

CPK sp. z o.o. zrealizowała obowiązek wynikający z art. 18 pkt 1 *ustawy o CPK*, i we wrześniu 2020 r. przekazała Pełnomocnikowi Rządu ds. CPK projekt Zasad Zarządzania<sup>15</sup>.

Spółka dokonała wyboru doradcy strategicznego, z którym umowę podpisała w styczniu 2021 r. Nie sfinalizowała natomiast wyboru wykonawcy tzw. Master planu, który ma być podstawowym dokumentem planistycznym inwestycji CPK<sup>16</sup>.

CPK sp. z o.o. ogłosiła uruchomienie Programu Dobrowolnych Nabyć<sup>17</sup>, którego celem jest wykup gruntów na potrzeby lotniska w Baranowie przed zakończeniem prac nad określeniem ostatecznego obszaru, który będzie zajęty przez lotnisko. Wdrożyła też do stosowania procedury zakupowe, a w prowadzonych postępowaniach przetargowych stawiała adekwatne do przedmiotu zamówienia wymagania, mające zapewnić udzielanie zleceń doradcom z odpowiednimi kwalifikacjami. Ustanowione procedury dotyczące monitorowania postępów realizacji projektów, identyfikacji ryzyk niedotrzymania terminów ich realizacji oraz podejmowania działań zaradczych były odpowiednie do jej zakresu działalności. Kontrola nie stwierdziła działań niegospodarnych w zbadanych postępowaniach<sup>18</sup>.

CPK sp. z o.o. została wyposażona w środki finansowe pozwalające na jej funkcjonowanie i realizację zadań ustawowych w okresie objętym kontrolą poprzez wniesienie przez Skarb Państwa na jej kapitał zakładowy kwoty w wysokości 10 mln zł, a następnie jego podwyższenie. Dofinansowanie kwotą 300 mln zł nastąpiło na podstawie wniosku CPK sp. z o.o. CPK sp. z o.o. nie korzystała z innych źródeł finansowania. Środki na finansowanie realizacji ustawowych zadań CPK sp. z o.o. do końca 2023 r. zostały określone w *Programie CPK 2020-2023* na poziomie 9 230 mln zł<sup>19</sup>, które będą pochodziły z emisji skarbowych papierów wartościowych i zostaną wniesione przez Skarb Państwa na podwyższenie kapitału zakładowego CPK sp. z o.o.

Łączne koszty poniesione przez CPK sp. z o.o. w okresie 2018-2020 wyniosły 77,5 mln zł i wzrastały w poszczególnych latach adekwatnie do zakresu działania i stanu zatrudnienia, które na koniec 2020 r. wyniosło 255 osób. Koszty mieściły się w ramach corocznych planów finansowych, a w zbadanej próbie wydatków nie stwierdzono nieprawidłowości.

---

W rozumieniu art. 2 pkt 7 *ustawy o CPK* należy przez to rozumieć program wieloletni w rozumieniu *ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych* (Dz. U. z 2021 r. poz. 305) - dalej: *uofp*, niestanowiący programu rozwoju w rozumieniu przepisów o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, obejmujący Inwestycję, Inwestycje Towarzyszące oraz inne zadania, w tym finansowane z budżetu państwa, określający charakterystykę inwestycji, ich rozmieszczenie, terminy realizacji oraz łączne nakłady z budżetu państwa na realizację.

<sup>14</sup> Dalej: MF.

<sup>15</sup> Wydane na podstawie art. 20 ust. 1 *ustawy o CPK*.

<sup>16</sup> Powodem niewyłonienia wykonawcy Master planu było nieuzupełnienie braków przez oferentów w zakresie oczekiwanego przez CPK sp. z o.o. doświadczenia zawodowego wymaganego dla ekspertów kluczowych. Szczegółowy opis postępowania zamieszczono w punkcie 1.3 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

<sup>17</sup> Dalej: PDN.

<sup>18</sup> W ramach kontroli zbadano 11 dobranych celowo postępowań, w tym 6 przetargowych.

<sup>19</sup> Dane z Programu CPK - przewidywane podwyższenia kapitału spółki sfinansowane emisjami skarbowych papierów wartościowych, z tego 6062 mln zł na Inwestycję, 1799 mln zł na Inwestycje Towarzyszące - inwestycje kolejowe, 183 mln zł na Inwestycje Towarzyszące - zwiększenie potencjału kolejowej infrastruktury badawczej, 37 mln zł Inwestycje Towarzyszące - urzędnicy i obiekty do obsługi ruchu lotniczego, 900 mln zł - Inne Zadania - utworzenie banku ziemi, 249 mln zł - Inne Zadania - Program Społeczno-Gospodarczy.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej<sup>20</sup> kontrolowanej działalności

OBSZAR

#### 1. Realizacja zadań wynikających z Koncepcji CPK i ustawy o CPK

##### 1.1 Wdrożenie Zasad Zarządzania

Opis stanu faktycznego

CPK sp. z o.o. została zawiązana w dniu 12 października 2018 r. zgodnie z art. 11 ustawy o CPK w celu udzielania wsparcia merytorycznego Pełnomocnikowi Rządu ds. CPK. CPK sp. z o.o. otrzymała od Przedsiębiorstwa Państwowego Porty Lotnicze<sup>21</sup> w kwietniu 2019 r. opracowane przez firmę doradczą (na zlecenie PPL, realizującego to zadanie w związku z poleceniem otrzymanym od Pełnomocnika Rządu ds. CPK) projekty Zasad Zarządzania, Instrukcji i Załączników - formularzy do Instrukcji, które wykorzystwała następnie w ramach prac nad projektem Zasad Zarządzania. CPK sp. z o.o. nie poniosła żadnych wydatków związanych z otrzymaniem ww. projektów dokumentów<sup>22</sup>.

W związku z realizacją uchwały Rady Ministrów nr 173/2017 z dnia 7 listopada 2017 r. w sprawie przyjęcia Koncepcji CPK, CPK sp. z o.o. zawarła w dniu 7 listopada 2018 r.<sup>23</sup> z PPL umowę o zachowaniu poufności regulującą zasady współpracy w ramach wymiany informacji, danych finansowych, handlowych, technologicznych, organizacyjnych, operacyjnych i tzw. „know how”.

Według wyjaśnień<sup>24</sup> CPK sp. z o.o. rozpoczęła rozmowy z PPL w sprawie uzgodnienia bardziej rozbudowanej umowy dotyczącej poufności oraz wykorzystywania informacji przekazywanych pomiędzy PPL i CPK sp. z o.o. oraz ewentualnego wykorzystywania rezultatów zleczanych prac.

W dniu 30 sierpnia 2019 r.<sup>25</sup> Pełnomocnik Rządu ds. CPK powierzył CPK sp. z o.o. na podstawie art. 16 pkt 2 ustawy o CPK m.in. opracowanie systemu zarządzania programem realizacji inwestycji. Ustawowy obowiązek przygotowania przez CPK sp. z o.o. projektu Zasad Zarządzania i przedłożenia Pełnomocnikowi Rządu ds. CPK do zatwierdzenia wynikał z art. 18 pkt 1 ustawy o CPK, która weszła w życie w dniu 21 czerwca 2018 r.

(akta kontroli DVD\_1\_029-036, 241, DVD\_6\_027, 035-036, 049)

CPK sp. z o.o. wyjaśniła<sup>26</sup>, że przed dniem powierzenia przez Pełnomocnika Rządu ds. CPK powyższych zadań, w CPK sp. z o.o. prowadzone były wstępne prace wewnętrzne oraz budowanie jej struktury w obszarach związanych z zarządzaniem projektami i uzupełnianiem kluczowych kompetencji.

Na podstawie materiałów wypracowanych na zlecenie PPL, CPK sp. z o.o. przeprowadziła dalsze prace związane z przygotowaniem projektu Zasad Zarządzania przy wsparciu Ernst&Young sp. z o.o. Consulting sp. komandytowa<sup>27</sup> wybranej w ramach postępowania ofertowego na usługę *Doradztwo biznesowe*

<sup>20</sup> 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.

<sup>21</sup> PPL.

<sup>22</sup> Wyjaśnienia CPK sp. z o.o. w odpowiedzi na pytania kierowane do Prezesa Zarządu CPK sp. z o.o. zostały podpisane przez Wojciecha Bielińskiego, zatrudnionego na stanowisku Audytora Wewnętrznego CPK sp. z o.o. (od dnia 1 września 2020 r. do dnia 31 stycznia 2021 r.), a następnie na stanowisku Dyrektora Biura Audytu i Kontroli CPK sp. z o.o. (od dnia 1 lutego 2021 r.), dalej: wyjaśnienia.

Wyjaśnienia z dnia 8 grudnia 2020 r., 24 lutego 2021 r. i 26 lutego 2021 r.

<sup>23</sup> Umowa nr PL/000126652/18-945/TFFC.

<sup>24</sup> Wyjaśnienia z dnia 4 marca 2021 r.

<sup>25</sup> Pismo znak: CPK.4734.1.2019.

<sup>26</sup> Wyjaśnienia z dnia 24 lutego 2021 r.

<sup>27</sup> Dalej: EY.

w zakresie *project & portfolio management* oraz *ładu korporacyjnego*. W ramach Umowy ramowej z EY z dnia 4 marca 2020 r. zostało zlecone w dniu 22 czerwca 2020 r. Zadanie nr 7 o wartości 56 tys. zł netto polegające m.in. na weryfikacji kompletu dokumentów dotyczących Zasad Zarządzania i przygotowania spotkań warsztatowych podsumowujących wyniki weryfikacji. CPK sp. z o.o. otrzymała wyniki usług od EY w dniu 11 września 2020 r., a 22 października 2020 r. nastąpił ich odbiór.

Projekt Zasad Zarządzania został zatwierdzony na posiedzeniu Zarządu CPK sp. z o.o. w dniu 15 września 2020 r. i zaopiniowany na posiedzeniu Rady Nadzorczej w dniu 18 września 2020 r. Komplet zatwierdzonych dokumentów został przekazany Pełnomocnikowi Rządu ds. CPK w dniu 21 września 2020 r.<sup>28</sup>

Według wyjaśnień CPK sp. z o.o.<sup>29</sup> przyjęcie Zasad Zarządzania przed określeniem ostatecznego kształtu programu wieloletniego byłoby przedwcześnie i miałyby się z celem gdyż dopiero powyższy program zdefiniował poszczególne Przedsięwzięcia, do których zastosowanie miały znaleźć Zasady Zarządzania. Przyjęcie i opublikowanie Zasad Zarządzania nastąpiło w czasie kiedy znany był niemal finalny kształt programu wieloletniego.

Przed wejściem w życie Zasad Zarządzania w CPK sp. z o.o., od dnia 4 marca 2020 r.<sup>30</sup>, obowiązywała Procedura Zarządzania Projektami, zaktualizowana w dniu 9 lipca 2020 r.<sup>31</sup> Procedura regulowała proces prowadzenia i realizacji projektów wewnątrz organizacji w okresie poprzedzającym opublikowanie Zasad Zarządzania. Jej celem było wprowadzenie podstawowych standardów nazewnictwa i zasad uruchamiania projektów, wprowadzenie nadzoru nad przebiegiem realizowanych projektów, wskazanie liderów projektów, wdrożenie rejestru projektów, przygotowanie bazy informacji do monitorowania postępu projektów, a następnie wdrożenia narzędzi wspierających zarządzanie projektami, programami i portfelami projektów, wprowadzenie podstawowych zasad zarządzania ryzykami projektu i zmianami.

(akta kontroli DVD\_1\_031, 074, 085-086, 090, 102-104, 177, 203, DVD\_6\_034, 048)

### **1.1.1 Zasady polityki informacyjnej**

Obowiązek określenia przez CPK sp. z o.o. zasad polityki informacyjnej dotyczącej realizacji przygotowań i realizacji Przedsięwzięć wynikał z art. 18 pkt 2 *ustawy o CPK*. Zgodnie z wyjaśnieniami CPK sp. z o.o.<sup>32</sup> realizacja powyższego obowiązku wiązała się ze zdefiniowaniem Przedsięwzięć, które zostały zawarte w programie wieloletnim. Po jego opublikowaniu CPK sp. z o.o. rozpoczęła prace nad zasadami polityki informacyjnej. Polityka informacyjna została przyjęta przez Zarząd CPK sp. z o.o. w dniu 23 marca 2021 r.<sup>33</sup>

CPK sp. z o.o. wyjaśniła<sup>34</sup>, że opracowała Zasady własnymi siłami oraz, że nie otrzymała żadnych materiałów z zewnątrz, skorzystała jedynie z publicznie dostępnych dokumentów zamieszczonych na stronach internetowych takich podmiotów, jak Bank Gospodarstwa Krajowego, Giełda Papierów Wartościowych, Krajowy Depozyt Papierów Wartościowych S.A., PKO Bank Polski S.A., PKP Polskie Linie Kolejowe S.A.<sup>35</sup> i w związku z tym nie poniosła żadnych kosztów.

<sup>28</sup> Pismo znak: NPM/3919/2020.

<sup>29</sup> Wyjaśnienia z dnia 8 grudnia 2020 r.

<sup>30</sup> Zarządzenie nr 1/2020 Prezesa Zarządu CPK sp. z o.o. z dnia 4 marca 2020 r.

<sup>31</sup> Zarządzenie nr 8/2020 Prezesa Zarządu CPK sp. z o.o. z dnia 9 lipca 2020 r.

<sup>32</sup> Wyjaśnienia z dnia 8 grudnia 2020 r.

<sup>33</sup> Uchwała nr 22/2021 Zarządu CPK sp. z o.o. w sprawie przyjęcia Polityki informacyjnej CPK sp. z o.o. z dnia 23 marca 2021 r.

<sup>34</sup> Wyjaśnienia z dnia 16 marca 2021 r.

<sup>35</sup> Dalej: PKP PLK.

Od dnia 15 lutego 2019 r. w CPK sp. z o.o. obowiązywały zasady w sprawie sposobu realizacji polityki informacyjnej<sup>36</sup>. Od strony techniczno-organizacyjnej zostało uregulowane, że we wszelkich sprawach, w tym istotnych z punktu widzenia działalności i celu CPK sp. z o.o., w szczególności dotyczących realizacji przygotowań i realizacji inwestycji w rozumieniu ustawy o CPK, prawo wypowiedzenia się miał wyłącznie Członek Zarządu CPK sp. z o.o., w którego nadzorze merytorycznym pozostawał obszar, którego dotyczyła dana wypowiedź oraz Dyrektor Departamentu PR i Komunikacji. Zgodnie z obowiązującym Regulaminem organizacyjnym<sup>37</sup> i strukturą CPK sp. z o.o., wszelkie zadania dotyczące działań informacyjnych i promocyjnych spoczywały na Członku Zarządu ds. Komunikacji oraz Biurze Komunikacji i PR.

(akta kontroli DVD\_1\_078, 254-255, DVD\_6\_058-059, DVD\_7\_014-015)

### 1.1.2 Harmonogramy działań

Zgodnie z art. 18 pkt 3 ustawy o CPK do obowiązków CPK sp. z o.o. należało przygotowanie projektów harmonogramów działań związanych z przygotowaniem Przedsięwzięć. CPK sp. z o.o. prowadziła prace dotyczące przygotowania Dokumentu Wdrażającego, który jest dokumentem wykonawczym do programu wieloletniego i który będzie zawierał harmonogramy realizacji oraz budżety poszczególnych Przedsięwzięć<sup>38</sup>. Przekazanie projektu Dokumentu Wdrażającego do Pełnomocnika Rządu ds. CPK w celu jego zatwierdzenia zgodnie z art. 4 ust. 3 ustawy o CPK, planowane było na dzień 31 marca 2021 r. CPK sp. z o.o. nie wskazała żadnego formalnego dokumentu przyjętego uchwałą Zarządu czy uchwałą Rady Nadzorczej, z którego wynikałby powyższy termin. Według Raportu z postępu prac nad projektami za grudzień 2020 r. opracowanie wsadu merytorycznego do Dokumentu Wdrażającego, rozumianego jako pełny zakres informacyjny Dokumentu Wdrażającego, powinno nastąpić do dnia 31 stycznia 2021 r. Informacja o przesunięciu terminu zakończenia prac nad Dokumentem Wdrażającym do dnia 31 marca 2021 r. uwzględniona została w Raporcie z realizacji projektów za luty 2021 r.

CPK sp. z o.o. wyjaśniła<sup>39</sup>, że przesunięcie terminu zakończenia prac wynikało z publikacji programu wieloletniego dopiero w dniu 18 listopada 2020 r. i realizowanych równolegle procesów związanych z kwalifikacją oraz planowaniem projektów wstępnie zakwalifikowanych do Programu CPK. CPK sp. z o.o. samodzielnie opracowywała wsad metodyczny Dokumentu Wdrażającego. Przed zakończeniem prac projekt Dokumentu Wdrażającego został przekazany w lutym 2021 r. do konsultacji z firmą EY, której zlecono jego weryfikację pod kątem wymogów formalnych oraz wskazanie możliwych kierunków dalszego rozwoju tego dokumentu. W ramach zlecenia zaplanowane zostało także spotkanie warsztatowe. Koszt powyższych prac wyniósł 31 tys. zł netto.

NIK zauważa, że termin przygotowania dokumentu wykonawczego do programu wieloletniego jest kluczowy dla rozpoczęcia zarządzania Przedsięwzięciami i realizacji całej inwestycji ze względu na to, że ma zawierać kluczowe elementy zarządzania nimi (harmonogramy realizacji i budżety). Biorąc pod uwagę, że poszczególne projekty niezbędne w procesie realizacji, ze względu na swoją specyfikę i złożoność, obarczone są i tak dużym ryzykiem przesunięć w czasie, dotychczasowy brak wytyczonych ram czasowych i budżetowych, utrudnia zarządzanie i w konsekwencji osiągnięcie wyznaczonych celów zmierzających do

<sup>36</sup> Zarządzenie nr 4 Prezesa CPK sp. z o.o. z dnia 15 lutego 2019 r.

<sup>37</sup> Uchwała nr 130/2020 Zarządu CPK sp. z o.o. z dnia 26 listopada 2020 r.

<sup>38</sup> Wyjaśnienia z dnia 8 grudnia 2020 r., 24 lutego 2021 r. i 4 marca 2021 r.

<sup>39</sup> Wyjaśnienia z dnia 17 marca 2021 r.

uruchomienia lotniska w roku przyjętym w biznesplanie CPK (2030 r.), a tym bardziej w koncepcji CPK (2027 r.).

Niezależnie od powyższego w dniu 6 grudnia 2019 r. został zatwierdzony pierwszy wewnętrzny Plan Inwestycyjny Komponentu Kolejowego CPK sp. z o.o. do roku 2030<sup>40</sup>. W dniu 29 czerwca 2020 r. przyjęty został wewnętrzny plan dla kluczowych inwestycji planowanych przez CPK sp. z o.o. w Komponentie Lotniskowym<sup>41</sup> oraz w Komponentie Kolejowym do roku 2034<sup>42</sup>. Zgodnie z dokumentem - *Podejście do realizacji prac projektowych Komponentu Lotniskowego CPK* zidentyfikowane projekty lotniskowe obejmowały zadania wstępne dotyczące całego programu o charakterze przygotowawczym, zadania programowe dotyczące usług dla całego programu lotniskowego - usługi doradcy strategicznego, integratora, które dostarczane miały być równolegle do realizacji projektów w całym horyzoncie dostarczania programu CPK oraz projekty w podziale na fazę ich przygotowania, projektowania i realizacji. Na podstawie pozyskanych przez Spółkę analiz doradcy - firmy AECOM, przyjęto wysokość łącznych nakładów inwestycyjnych dotyczących całego programu lotniskowego CPK w wysokości 25,9 mld zł oraz ramowy rozkład wydatków do roku 2030. Natomiast Plan Inwestycyjny Komponentu Kolejowego CPK sp. z o.o. do roku 2034 wskazywał spośród zidentyfikowanych na tym etapie inwestycji Towarzyszących, projekty przewidziane do realizacji przez CPK sp. z o.o. Obejmowały one siedem ciągów kolejowych o łącznej długości 1 789 km i całkowitym koszcie [...] <sup>43</sup> obejmującym nakłady na studium wykonalności, koncepcję wraz z pozyskaniem mapy do celów projektowych oraz dokumentację budowlaną włącznie z uzyskaniem pozwolenia na budowę lub zezwolenia na realizację inwestycji kolejowej, wykup gruntów, realizację robót budowlanych przygotowawczych i realizację robót budowlanych, w tym dokumentację wykonawczą.

(akta kontroli DVD\_1\_015, 081, 084, 087-088, DVD\_6\_013, 027, 060, 048, DVD\_7\_003-004)

### 1.1.3 Obowiązki wynikające z Zasad Zarządzania

Pełnomocnik Rządu ds. CPK, pełniący funkcję Właściciela Programu zgodnie z dyspozycją zawartą w pkt 1.6.2.2 Zasad Zarządzania, wydał w dniu 13 października 2020 r. Zarządzenie w sprawie wyznaczenia Mikołaja Wilda, Prezesa CPK sp. z o.o. na Kierownika Programu<sup>44</sup> oraz wyznaczenia Komitetu Programu<sup>45</sup>. W dniu 3 grudnia 2020 r. wyznaczony został Zastępca Kierownika Programu<sup>46</sup> i Stali Członkowie Komitetu Programu<sup>47</sup>.

<sup>40</sup> Uchwała nr 55/II/2019 Zarządu CPK sp. z o.o. z dnia 6 grudnia 2019 r. w sprawie przyjęcia Planu Inwestycyjnego Komponentu Kolejowego CPK sp. z o.o. do roku 2030 - uchylona przez Zarząd CPK sp. z o.o. w dniu 29 czerwca 2020 r. uchwałą nr 62/2020 w sprawie przyjęcia Planu Inwestycyjnego Komponentu Kolejowego CPK sp. z o.o. do roku 2034.

<sup>41</sup> Uchwała nr 63/2020 Zarządu CPK sp. z o.o. z dnia 29 czerwca 2020 r. w sprawie przyjęcia dokumentu pt. *Podejście do realizacji prac projektowych Komponentu Lotniskowego CPK*.

<sup>42</sup> Uchwała nr 62/2020 Zarządu CPK sp. z o.o. z dnia 29 czerwca 2020 r. w sprawie przyjęcia Planu Inwestycyjnego Komponentu Kolejowego CPK sp. z o.o. do roku 2034.

<sup>43</sup> 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 „[...]”.

<sup>44</sup> Zarządzenie nr 1 Pełnomocnika Rządu ds. CPK z dnia 13 października 2020 r. w sprawie wyznaczenia Kierownika Programu CPK.

<sup>45</sup> Zarządzenie nr 2 Pełnomocnika Rządu ds. CPK z dnia 13 października 2020 r. w sprawie wyznaczenia Komitetu Programu CPK.

<sup>46</sup> Zarządzenie nr 3 Pełnomocnika Rządu ds. CPK z dnia 3 grudnia 2020 r. w sprawie wyznaczenia Zastępcy Kierownika Programu CPK.

<sup>47</sup> Zarządzenie nr 4 Pełnomocnika Rządu ds. CPK z dnia 3 grudnia 2020 r. w sprawie wyznaczenia Stałych Członków Komitetu Programu CPK.

Kierownik Programu podjął działania zmierzające do realizacji obowiązków określonych w Zasadach Zarządzania powołując w dniu 4 grudnia 2020 r. Biuro Programu oraz przyjmując do stosowania w ramach realizacji programu wieloletniego wzór formularza wniosku o kwalifikację nowego Projektu do Programu<sup>48</sup>. W dniu 7 grudnia 2020 r. zwołane zostało I posiedzenie Komitetu Programu, na którym zostały omówione wnioski o kwalifikację projektów do Programu. Kierownik Programu w dniu 15 grudnia 2020 r.<sup>49</sup> wstępnie zakwalifikował 43 projekty, które zostaną następnie zaplanowane zgodnie z Zasadami Zarządzania. CPK sp. z o.o. rozpoczęła przed przyjęciem Zasad Zarządzania realizację 32 projektów na podstawie Procedury Zarządzania Projektami, a 21 z nich zostało wstępnie zakwalifikowanych do *Programu CPK 2020-2023*. Pozostałe 22 projekty (z 43) są projektami nowo uruchamianymi. CPK sp. z o.o. wyjaśniła<sup>50</sup>, że 11 spośród 32 projektów będących w realizacji przed ustanowieniem *Programu CPK 2020-2023*, nie zostało formalnie zakwalifikowanych do programu wieloletniego, bo były już zakończone albo bliskie zakończenia lub dotyczyły wewnętrznej organizacji. Zakwalifikowane 43 projekty znajdowały się na ostatnim etapie przygotowywania Planu Projektu w rozumieniu Zasad Zarządzania i trwały także prace nad ich harmonogramami i kluczowymi ryzykami. Następnie Plany Projektów zostaną przekazane Kierownikowi Programu lub Kierownikowi Podprogramu zgodnie z przyporządkowaniem w ramach struktury Programu, co umożliwi zapisanie planów bazowych i rozpoczęcie raportowania ich postępu zgodnie z Zasadami Zarządzania. Projekty zostaną ostatecznie zakwalifikowane do Programu po zatwierdzeniu Dokumentu Wdrażającego przez Pełnomocnika Rządu ds. CPK co będzie podstawą do rozpoczęcia ich raportowania.

Przed przyjęciem Zasad Zarządzania CPK sp. z o.o. przekazywała Pełnomocnikowi Rządu ds. CPK raporty z działalności zgodnie z art. 24 *ustawy o CPK*. Do końca 2020 r. zostało przekazanych pięć półrocznych Raportów o postępie realizacji Programu CPK i ryzykach związanych z wdrożeniem Programu obejmujących okresy sprawozdawcze od II półrocza 2018 r. do II półrocza 2020 r. Ponadto CPK sp. z o.o. przekazywała Radzie Nadzorczej miesięczne Raporty o postępie kluczowych działań CPK w obszarze projektów i wsparcia realizacji inwestycji. Zarządowi i Radzie Nadzorczej przekazywano także miesięczne Raporty z realizacji projektów. Niezależnie od powyższego CPK sp. z o.o. przygotowywała dla Biura Pełnomocnika Rządu ds. CPK i Rady Monitorowania Projektów Strategicznych przy KPRM<sup>51</sup> miesięczne raporty z kluczowych projektów MonAliZa<sup>52</sup>.

(akta kontroli DVD\_1\_019, 037-038, 093-101, 105, 236-237)

Po formalnym zatwierdzeniu Planów Projektów i Planów Podprogramów CPK sp. z o.o. będzie zobowiązana dodatkowo do raportowania w oparciu o półroczny Raport okresowy o postępie Programu dla Właściciela Programu, tj. Pełnomocnika Rządu ds. CPK. Ponadto CPK sp. z o.o. kwartalnie będzie raportowała do Kierownika Programu CPK, tj. Prezesa Zarządu CPK sp. z o.o. w oparciu o kwartalny Raport okresowy o postępie Podprogramów. Miesięczne

<sup>48</sup> Zarządzenia nr 1/2020 Kierownika Programu CPK w sprawie powołania Biura Programu CPK i nr 2/2020 w sprawie przyjęcia do stosowania wzoru formularza z dnia 4 grudnia 2020 r.

<sup>49</sup> Zarządzenia nr 3/2020, 4/2020, 5/2020, 6/2020 i 7/2020 Kierownika Programu CPK z dnia 15 grudnia 2020 r. w sprawie wstępnego zakwalifikowania projektów CPK sp. z o.o. do Programu CPK.

<sup>50</sup> Wyjaśnienia z dnia 12 lutego 2021 r.

<sup>51</sup> Zgodnie z Zarządzeniem nr 58 Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 kwietnia 2018 r. w sprawie Rady monitorowania portfela projektów strategicznych stanowiącej załącznik do obwieszczenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 7 marca 2019 r. (M.P. poz. 247), organ pomocniczy Prezesa Rady Ministrów, którego zadaniem jest monitorowanie i koordynowanie wybranych przez Radę lub wskazanych przez Prezesa Rady Ministrów programów i projektów wynikających ze strategicznych dokumentów Rady Ministrów, w tym w szczególności ze Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.), przyjętej uchwałą nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. (M.P. poz. 260), zwanych portfelem projektów strategicznych.

<sup>52</sup> *Monitoring - Analiza - Zarządzanie* - narzędzie informatyczne do zarządzania projektami, programami i portfelami projektów.

raportowanie dla Kierownika Programu i Kierowników Podprogramów będzie odbywało się w ramach miesięcznych Raportów okresowy o postępie Projektów. Na I posiedzenie Komitetu Programu w dniu 7 grudnia 2020 r., nie zostały wyznaczone zadania poszczególnym członkom Komitetu.

W modelowej strukturze przyjętej w Zasadach Zarządzania zidentyfikowano, że projekty w ramach Programu będą realizowane przez wielu zróżnicowanych Inwestorów. W utworzonej strukturze wyszczególniono poziom Podprogramów, których zadaniem jest koordynacja prac nad projektami realizowanym równolegle przez CPK sp. z o.o. i pozostałych Inwestorów w ramach danego obszaru tematycznego, tj. lotnisko, kolej, nieruchomości. Ponadto w przypadku dużych Inwestorów przewidziano możliwość zgrupowania projektów w Portfel w celu zwiększania koordynacji prac i wyznaczonej jednoosobowej odpowiedzialności za nadzór nad projektami u danego Inwestora, przypisanej Kierownikowi Portfela.

Dotychczas<sup>53</sup> w ramach struktury Programu zostały powołane dwa organy - Komitet Programu i Biuro Programu oraz zostały określone następujące role w programie - Właściciel Programu, Kierownik Programu CPK i Zastępca Kierownika Programu. Ponadto zaplanowano powołanie w Programie organów i ról w Podprogramie Lotniskowym, Kolejowym i Nieruchomości oraz Komitetów powyższych Podprogramów i ich Kierowników.

W dniu 22 października 2020 r. CPK sp. z o.o. zawarła porozumienie z Pełnomocnikiem Rządu ds. CPK, w którym zobowiązała się do stosowania Zasad Zarządzania przy realizacji Przedsięwzięć, zgodnie art. 20 ust. 2 *ustawy o CPK*.

Zgodnie z art. 20 ust. 5. *ustawy o CPK*, w ramach postępowań wszczynanych po ogłoszeniu Zasad Zarządzania, CPK sp. z o.o. zamieszczała w specyfikacji istotnych warunków zamówienia informację o obowiązku stosowania Zasad Zarządzania przy realizacji Przedsięwzięcia i obowiązku złożenia oświadczenia o wyrażeniu zgody na stosowanie Zasad Zarządzania, o którym mowa w art. 20 ust. 6 powyższej ustawy. Projekty umów z wykonawcami w ramach tych postępowań przewidywały zapisy odnoszące się do Zasad Zarządzania. W opisie przedmiotu i zakresu zobowiązań wykonawcy, wprowadzono zapis zobowiązujący do zapoznania się z Zasadami Zarządzania i ich stosowania, a w przypadku wystąpienia sprzeczności między postanowieniami Zasad Zarządzania a umową, o rozstrzygającym znaczeniu Zasad. CPK sp. z o.o. podjęła prace nad aktualizacją Procedury Zarządzania Projektami w celu dostosowania jej do przyjętych Zasad Zarządzania. Równolegle w CPK sp. z o.o. prowadzone było wdrażanie Systemu Project & Portfolio Management<sup>54</sup> opartego o technologię Microsoft Project Server 2019, w którym będzie prowadzony proces raportowania postępów prac w Programie. Umowa na wdrożenie i utrzymanie PPM wraz z dostarczeniem licencji, przygotowaniem szkoleń została podpisana z firmą MVProject sp. z o.o. w dniu 23 września 2020 r. Maksymalne wynagrodzenie z tytułu wykonania powyższej umowy, uwzględniające wszystkie koszty związane z jej realizacją ustalono na poziomie 1,8 mln zł netto (2,2 mln zł brutto). Kwotę wynagrodzenia maksymalnego uzależniono od skorzystania przez CPK sp. z o.o. z Usługi Rozwoju<sup>55</sup> w ilości 2 400 roboczogodzin<sup>56</sup>. Start Systemu PPM nastąpił w dniu 23 grudnia 2020 r., natomiast zakończenie wdrożenia, włącznie

<sup>53</sup> Według stanu na dzień 8 grudnia 2020 r.

<sup>54</sup> Dalej: PPM.

<sup>55</sup> Pula godzin roboczych wycenionych przez Wykonawcę w Ofercie (stała stawka za 1 RBH), w ramach których CPK sp. z o.o. może zlecić Wykonawcy realizację dodatkowych prac związanych z pojawiającymi się – w trakcie realizacji Przedmiotu Umowy i/lub świadczenia Usługi Wsparcia na System – bieżącymi potrzebami CPK sp. z o.o. o nowym zakresie funkcjonalnym nieujętych w Dokumentacji Systemu związanymi z Systemem, realizowanych na podstawie odrębnych Zleceń na zasadach wskazanych w Umowie i w Opisie Przedmiotu Zamówienia.

<sup>56</sup> Roboczogodzina określająca nakład pracy konieczny do realizacji Zlecenia w ramach Usługi Rozwoju.

z przeprowadzeniem szkoleń użytkowników i administratorów, opracowaniem dokumentacji powdrożeniowej oraz przekazaniem kodów źródłowych, nastąpiło w dniu 3 lutego 2021 r. Świadczenie przez wykonawcę usługi wsparcia na działanie Systemu PPM na rzecz CPK sp. z o.o. zgodnie z umową określono na 24 miesiące od startu produkcyjnego. W ramach realizacji przedmiotu umowy wykonawca zobowiązał się m.in. do wykonania dokumentacji systemu, przekazania CPK sp. z o.o. oprogramowania dedykowanego i przeniesienia do niego majątkowych praw autorskich, dokonania transferu wiedzy w zakresie określonym w umowie, przygotowania materiałów szkoleniowych i przeniesienia ich własności wraz z majątkowymi prawami autorskimi na CPK sp. z o.o. Wykonawca zobowiązał się udzielić CPK sp. z o.o. licencji na okres 5 lat, a po upływie tego terminu umowa licencji staje się zawarta na czas nieokreślony. W umowie zostało wskazane, że intencją stron jest zezwolenie CPK sp. z o.o. na bezterminowe korzystanie z Systemu, w związku z tym wykonawca zobowiązał się, że nie wypowie umowy licencji przez okres 20 lat licząc od chwili, w której przekształciła się w umowę zawartą na czas nieokreślony, a po tym czasie nie wypowie licencji bez ważnej przyczyny. Licencja będzie mogła być wypowiedziana wyłącznie w przypadku rażącego naruszenia przez CPK sp. z o.o. warunków udzielonej licencji. W takim przypadku CPK sp. z o.o. musi wcześniej otrzymać pisemne wezwanie określające szczegóły naruszenia i wzywające do zaniechania naruszeń warunków licencji z wyznaczeniem terminu na zaprzestanie naruszenia.

(akta kontroli DVD\_6\_014, DVD\_7\_005)

#### **1.1.4 Zarządzanie przedsięwzięciami przez innych Inwestorów zgodnie z Zasadami Zarządzania**

Zgodnie z art. 20 ust. 1-3 *ustawy o CPK* Przedsięwzięcia w rozumieniu tej ustawy, tj. Inwestycja, Inwestycje Towarzyszące i pozostałe zadania, zarządzane są przez Inwestorów zgodnie z Zasadami Zarządzania. Obowiązek stosowania Zasad Zarządzania przez Inwestorów konkretyzuje się z chwilą podpisania przez danego Inwestora porozumienia z Pełnomocnikiem Rządu ds. CPK. W przypadku zamówień publicznych, partnerstwa publiczno-prywatnego oraz koncesji na roboty budowlane lub usługi, porozumienie podpisuje się przed wszczęciem postępowania. Porozumienie może ograniczać zakres stosowania Zasad Zarządzania w zakresie dotyczącym obowiązków Inwestorów.

W świetle *ustawy o CPK* i Zasad Zarządzania, CPK sp. z o.o. była jednym z Inwestorów, który powinien realizować swoje Przedsięwzięcia zgodnie z Zasadami Zarządzania. Pkt 1.2.3 Zasad Zarządzania zobowiązuje CPK sp. z o.o. do kontrolowania czy pozostali Inwestorzy zarządzają Przedsięwzięciami i tworzącymi je Projektami zgodnie z Zasadami Zarządzania.

Według stanu na dzień 8 grudnia 2020 r. CPK sp. z o.o. była jedynym Inwestorem, który zawarł z Pełnomocnikiem Rządu ds. CPK porozumienie w sprawie stosowania Zasad Zarządzania.

(akta kontroli DVD\_1\_037)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

#### **1.2 Przygotowanie programu wieloletniego**

Opis stanu  
faktycznego

Zgodnie z art. 16 pkt 1 *ustawy o CPK* w ramach zapewnienia wsparcia Pełnomocnika Rządu ds. CPK, CPK sp. z o.o. miała obowiązek przygotowania projektu programu wieloletniego. Podstawę prawną jego przyjęcia stanowił

art. 136 ust. 2 *uofp*<sup>57</sup>. Program wieloletni w rozumieniu art. 2 pkt 7 *ustawy o CPK* miał obejmować Inwestycję, Inwestycje Towarzyszące oraz inne zadania, w tym finansowane z budżetu państwa, określać terminy i łączne nakłady z budżetu państwa na ich realizację.

Prace nad projektem programu wieloletniego zostały zainicjowane w CPK sp. z o.o. w dniu 15 lutego 2019 r. Analizowane były trzy warianty opracowania zróżnicowane pod względem tempa prac w zależności od konieczności poddania projektu strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko<sup>58</sup> oraz stopnia szczegółowości. Przewidywano, że w zależności od przyjętego wariantu, program wieloletni będzie obowiązywać od lipca 2019 r., listopada 2019 r. bądź kwietnia 2020 r.

W dniu 27 lutego 2020 r. projekt programu wieloletniego został przekazany do Biura Pełnomocnika Rządu ds. po wcześniejszym przyjęciu i zatwierdzeniu przez organy CPK sp. z o.o.<sup>59</sup>

W dniu 19 marca 2019 r. CPK sp. z o.o. przekazała do Biura Pełnomocnika Rządu ds. CPK projekt wniosku o ujęcie w wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów programu wieloletniego. Wniosek ten został złożony przez Pełnomocnika Rządu ds. CPK w dniu 20 marca 2019 r. ze wskazaniem o rozpoznanie w trybie obiegowym z uwagi na jego pilny charakter<sup>60</sup>. Wniosek wskazywał planowane terminy przesłania projektu do uzgodnień międzyresortowych w kwietniu 2019 r. i przedłożenia projektu Radzie Ministrów w II kwartale 2019 r. Faktyczne rozpoczęcie procesu uzgodnień międzyresortowych rozpoczęło się prawie półtora roku później, tj. w dniu 3 września 2020 r.

(akta kontroli DVD\_1\_040-049)

Przekazanie projektu do uzgodnień międzyresortowych poprzedzone było jego korektami ze względu na konieczność uwzględnienia uwag Centrum Analiz Strategicznych<sup>61</sup> i Ministerstwa Finansów.

- W dniu 18 kwietnia 2019 r.<sup>62</sup> CAS przedstawiło rekomendacje dotyczące włączenia projektu programu wieloletniego do wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów wskazując, że projekt jest potrzebny, jednak przed wpisem należy rozwinąć zapisy zwłaszcza w odniesieniu do kwestii finansowych, m.in. wskazując zapotrzebowanie na środki budżetowe niezbędne do realizacji zadań inwestycyjnych przez CPK sp. z o.o. oraz innych inwestorów objętych Programem CPK przedstawiając już na obecnym etapie przynajmniej podstawowe dane finansowe.
- W dniu 23 lipca 2019 r. odbyło się spotkanie z przedstawicielami MF, którego celem było omówienie głównych założeń finansowych programu wieloletniego, a następnie MF przedstawiło 37 uwag do przesłanego do roboczych konsultacji projektu programu wieloletniego pismem z dnia 12 września 2019 r.<sup>63</sup>, które dotyczyły m.in.:
  - braku uwzględnienia źródeł finansowania dla wszystkich wskazanych w nim komponentów, co uniemożliwiało zweryfikowanie przedstawionych potrzeb finansowych,

<sup>57</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305).

<sup>58</sup> Zgodnie z wymogami ustawy 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 (Dz.U. z 2021 r. poz. 247). Dalej: SOOŚ.

<sup>59</sup> Uchwała nr 3/I/2020 Zarządu CPK sp. z o.o. z dnia 28 stycznia 2020 r. w sprawie przyjęcia projektu Programu Wieloletniego i Uchwała nr 2/I/2020 Rady Nadzorczej CPK sp. z o.o. z dnia 25 lutego 2020 r. w sprawie wyrażenia zgody na przedłożenie projektu Programu Pełnomocnikowi Rządu ds. CPK.

<sup>60</sup> Pismo Pełnomocnika Rządu ds. CPK do Przewodniczącego Zespołu ds. Programowania Prac Rządu z dnia 20 marca 2019 r., znak IK: 51193.

<sup>61</sup> Dalej: CAS.

<sup>62</sup> Pismo Szefa Centrum Analiz Strategicznych z dnia 18 kwietnia 2019 r., znak: CAS.20.7.1.2019(2).

<sup>63</sup> Pismo MF do CPK sp. z o.o. z dnia 12 września 2019 r. znak: PG4.031.10.2019, dalej: pismo MF z dnia 12 września 2019 r.

- braku spełnienia przez przedstawione nowe inwestycje kolejowe planowane do budowy w ramach CPK zasad dotyczących programu wieloletniego, tzn. brak wskazania harmonogramu realizacji dla każdej z inwestycji - w jakich latach będą realizowane, brak określenia zakładanej wartości inwestycji, brak przedstawienia montażu finansowego każdej inwestycji w poszczególnych latach jej realizacji - wymienienia wszystkich źródeł jej finansowania, braku ustalonych mierników dla inwestycji,
- nie określenia w przejrzysty sposób wpływu programu wieloletniego na sektor finansów publicznych,
- w zakresie wskazanego w projekcie programu wieloletniego łącznego limitu wydatków budżetu państwa na realizację Programu CPK (1 906 800 tys. zł) - ograniczenia tych wydatków limitem wynikającym ze Stabilizującej Reguły Wydatkowej<sup>64</sup>,
- stosownie do art. 136 ust. 2 *uofp*, należało w projekcie programu wieloletniego jednoznacznie wskazać na jego wykonawcę, a nie podmiot koordynujący wykonanie uchwały i sprawujący nadzór,
- braku w projekcie programu wieloletniego harmonogramu rzeczowo-finansowego dla wszystkich wskazanych w nim komponentów z uwzględnieniem źródeł finansowania oraz konieczność uszczegółowienia i doprecyzowania modelu finansowania w szczególności inwestycji CPK, gdzie projektodawca nie wskazał konkretnie jakie środki publiczne inne niż budżet państwa i jakie finansowanie komercyjne umożliwi realizację inwestycji,
- w przypadku kolejowych inwestycji towarzyszących objęcie nimi również m.in. dworców kolejowych w sytuacji gdy dotacja celowa na budowę lub przebudowę dworców kolejowych jest corocznie planowana w ramach wydatków części 39 - Transport. Z projektu programu wieloletniego nie wynikało, jaka część środków planowanych przez projektodawcę na towarzyszące inwestycje kolejowe przypada na dworce i w jakim stopniu wydatki te wpłyną na zmniejszenie dotacji planowanej w części 39,
- MF wskazywało konieczność dookreślenia horyzontu czasowego całego programu wieloletniego, którego projekt obejmował jedynie lata 2020-2023, a który zgodnie z art. 136 ust. 3 *uofp* może być podzielony na etapy, natomiast projektodawca dokumentu nie określił, jak wyglądać ma realizacja całego programu. MF wskazało, że nie wiadomo zatem, jak pierwszy etap programu obejmujący lata 2020-2023 odnosi się do okresu realizacji całego programu i jego całkowitego finansowania.

W ocenie MF - odpowiedzialne planowanie wydatków budżetu państwa wymagało wskazania już na ówczesnym etapie szacunkowych kwot realizacji programu wieloletniego w pełnej perspektywie finansowej, z uwzględnieniem poszczególnych źródeł finansowania. Wskazane w projekcie mierniki realizacji celów świadczyły o tym, że przedłożony projekt jest jedynie wstępnym etapem, a najbardziej kosztogenne procesy wykonawcze nie zostały nim objęte. Projektodawca nie wskazał konkretnie jakie środki publiczne inne niż budżet państwa oraz jakie finansowanie komercyjne umożliwi realizację inwestycji.

Postulowano uzupełnienia projektu o szacunkowe zestawienie finansowe dla budowy całości CPK łącznie z inwestycjami towarzyszącymi tym bardziej, że

<sup>64</sup> Zgodnie z art. 112aa ust. 1 *uofp* kwota wydatków na dany rok organów i jednostek, o których mowa w art. 9 pkt 1-3, pkt 8 z wyłączeniem Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, i w pkt 9 oraz Funduszu Pracy, Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, a także funduszy utworzonych, powierzonych lub przekazanych Bankowi Gospodarstwa Krajowego na podstawie odrębnych ustaw obliczana według wzoru wskazanego w art. 112aa ust. 1 *uofp*.

większych nakładów należało spodziewać się w kolejnym etapie. MF wskazało, że w zakresie inwestycji głównej, zgodnie z projektem programu wieloletniego, finansowanie będzie pochodzić ze środków innych niż środki pochodzące z budżetu państwa pozyskanych w ramach podwyższenia kapitału CPK sp. z o.o. poprzez objęcie nowych udziałów bezpośrednio bądź pośrednio przez Skarb Państwa, natomiast z dokumentu nie wynikało jakie jednostki i na jakich zasadach będą obejmować udziały w CPK sp. z o.o.

CPK sp. z o.o. odnosząc się do zgłoszonych uwag dotyczących m.in. planowanego montażu finansowego inwestycji wskazała<sup>65</sup>, że rozwiązania zbieżne z treścią przedstawionych przez CPK sp. z o.o. wyjaśnień zostaną zaimplementowane do nowej wersji programu, który zachowa wewnętrzną spójność odnośnie opisu źródeł finansowania, a informacje dotyczące nowelizacji KPK<sup>66</sup> zostaną uaktualnione.

Według wyjaśnień<sup>67</sup> CPK sp. z o.o. zdecydowała się zachować w programie wieloletnim jedynie perspektywę lat 2021-2023, ponieważ do roku 2023 będą odbywały się prace przygotowawczo-planistyczne dla głównych projektów Programu CPK, czyli szczegółowe studia wykonalności oraz prace nad projektami budowlanymi i technicznymi. Dalsze prognozy uznano za obciążone bardzo dużym błędem estymacji, które mogłyby błędnie zdefiniować pełną wartość Programu CPK. Po przeprowadzeniu etapów planowania i/lub projektowania na głównych projektach Programu CPK, CPK sp. z o.o. będzie w stanie relatywnie precyzyjnie określić pełną wartość Programu CPK oraz szczegółowo zdefiniować źródła finansowania. W dniu 6 marca 2020 r.<sup>68</sup> CAS wskazało na konieczność uzupełnienia projektu planu wieloletniego o kwoty środków przeznaczone na finansowanie przygotowania projektów inwestycyjnych PKP PLK, Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad<sup>69</sup> i Państwowej Agencji Żeglugi Powietrznej<sup>70</sup> wraz z przedstawieniem precyzyjnej informacji czy środki te już zostały ujęte w innych dokumentach czy dopiero będą.

NIK wzięła pod uwagę wyjaśnienia dotyczące przyczyn objęcia projektem programu wieloletniego jedynie okresu 2020-2023, niemniej jednak w jej opinii przedstawione argumenty nie wykluczają możliwości zaplanowania łącznych wydatków na realizację inwestycji, tak jak tego wymaga art. 2 pkt 7) ustawy o CPK. Ustawa o CPK w art. 16 pkt 1) przewiduje zmiany programu wieloletniego, co oznacza możliwość oszacowania pełnych nakładów z możliwą na dany moment precyzją i sukcesywnego doprecyzowywania zaplanowanych kwot.

NIK zauważa, że konieczność uwzględnienia uwag MF i uzupełnienia projektu programu wieloletniego - jak wyjaśniła<sup>71</sup> sama CPK sp. z o.o. - w konsekwencji wpłynęło na późniejsze przyjęcie Zasad Zarządzania.

Pozytywna opinia CAS z dnia 7 lipca 2020 r.<sup>72</sup> dotycząca zamieszczenia w wykazie prac legislacyjnych Rady Ministrów projektu uchwały w sprawie ustanowienia programu wieloletniego również zawierała zastrzeżenia do projektu programu wieloletniego rekomendując orientacyjne wskazanie lub szersze omówienie wszystkich nakładów finansowych związanych z finansowaniem przygotowania wszystkich inwestycji, nawet jeśli finansowanie zostało lub będzie ujęte w innych dokumentach. Wskazano konieczność uzupełnienia projektu planu wieloletniego o kwoty środków przeznaczonych na finansowanie przygotowania projektów

<sup>65</sup> Pismo CPK sp. z o.o. do MF z dnia 4 grudnia 2019 r., znak: NZA/1905/2019.

<sup>66</sup> Krajowy Program Kolejowy do 2023 r.

<sup>67</sup> Wyjaśnienia z dnia 16 marca 2021 r.

<sup>68</sup> Pismo Szefa Centrum Analiz Strategicznych z dnia 6 marca 2020 r., znak CAS.111.26.220(2),

<sup>69</sup> GDDKiA.

<sup>70</sup> Dalej: PAŻP.

<sup>71</sup> Wyjaśnienia z dnia 8 grudnia 2020 r.

<sup>72</sup> Pismo Szefa Centrum Analiz Strategicznych z dnia 7 lipca 2020 r., znak CAS.111.26.220(4),

inwestycyjnych PKP PLK i GDDKiA lub ich omówienie wraz z przedstawieniem precyzyjnej informacji czy środki te ujęte są w innych dokumentach oraz na ujęcie mierników sukcesu dla powyższych projektów inwestycyjnych i inwestycji PAŻP.

Program wieloletni przyjęty przez Radę Ministrów wskazywał wysokość łącznego limitu wydatków środków Skarbu Państwa na realizację programu wieloletniego w kwocie 9 230 000 tys. zł, zamiast ujętej w projekcie kwoty limitu z budżetu państwa 1 906 800 tys. zł. CPK sp. z o.o. wyjaśniła<sup>73</sup>, że nastąpiła zmiana łącznego limitu wydatków z budżetu państwa z 1 906 800 tys. zł do 0 zł. Całość kwoty została przeklasyfikowana na finansowanie skarbowymi papierami wartościowymi z przeznaczeniem na podwyższenie kapitału zakładowego. Oba wspomniane instrumenty stanowią środki publiczne, jednak wniesienie aportem skarbowych papierów wartościowych nie stanowi elementu wydatków z budżetu państwa. We wcześniejszej wersji programu zakładano, że inwestycje kolejowe oraz program społeczno-gospodarczy będzie finansowany z dotacji z budżetu państwa.

W dniu 13 października 2020 r.<sup>74</sup> Minister Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej wyraził zgodę na odstępianie od opracowania raportu ewaluacyjnego dla programu wieloletniego oraz wydał pozytywną opinię w zakresie jego zgodności ze średniookresową strategią rozwoju kraju.

Projekt programu wieloletniego został skierowany pod obrady Komitetu Rady Ministrów za pismem z dnia 7 października 2020 r., który przyjął projekt w dniu 15 października 2020 r. Za pismem z dnia 15 października 2020 r. projekt trafił pod obrady Rady Ministrów, która przyjęła projekt w dniu 29 października 2020 r. W dniu 18 listopada 2020 r. uchwałę o ustanowieniu programu wieloletniego opublikowano w Monitorze Polskim. W dniu 19 listopada 2020 r. *Program inwestycyjny Centralny Port Komunikacyjny Etap. I 2020-2023* wszedł w życie.

(akta kontroli DVD\_1\_031, 040-049, DVD\_6\_016-025, 050-052, 062)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

Nie został opracowany budżet finansowy Programu CPK, który wskazałby źródła finansowania niezbędnych do realizacji wszystkich przedsięwzięć w całym okresie realizacji inwestycji.

Program wieloletni CPK dotyczy jedynie lat 2020-2023, nie obejmuje więc całego okresu realizacji inwestycji. 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.).

Z kolei *Biznesplan budowy portu lotniczego*, przyjęty przez Spółkę w dniu 13 czerwca 2019 r., wskazywał strukturę finansowania jedynie komponentu lotniczego oraz ogólnikowo wskazywał iż komponent kolejowy będzie finansowany z dwóch źródeł - środków z budżetu państwa oraz Unii Europejskiej. W odniesieniu do komponentu drogowego brak było jakichkolwiek szacunków niezbędnych kosztów oraz źródeł finansowania.

Brak opracowania pełnego budżetu Programu CPK oraz oszacowania możliwości realizacji budżetu pod względem dostępności środków finansowych stwarza ryzyko

<sup>73</sup> Wyjaśnienia z dnia 8 grudnia 2020 r. i 4 marca 2021 r.

<sup>74</sup> Pismo znak: DSR-Ia.6021.7.2020.TS.

wstrzymania lub wręcz niepowodzenia inwestycji na późniejszych etapach realizacji z powodu braku środków na jej kontynuację.

### 1.3 Stan realizacji Koncepcji CPK

Opis stanu  
faktycznego

#### 1.3.1 Komponent Lotniczy

##### a) Wykupy gruntów

W dniu 15 grudnia 2020 r., zarządzeniem nr 10/2020, Kierownik Programu powołał Kierownika Podprogramu Nieruchomości, z jednoczesnym utworzeniem Podprogramu Nieruchomości.

Na wielkość terenu potrzebnego do budowy CPK składa się teren potrzebny na samo lotnisko, węzły kolejowy i drogowy oraz tereny przyległe, stanowiące bezpośrednie otoczenie lotniska, tzw. aerotropolis<sup>75</sup>. Lokalizację nowego lotniska wskazano w Studium Lokalizacyjnym opracowanym w ramach zadania zleconego firmie Arup<sup>76</sup>, przez Polski Fundusz Rozwoju S.A. pn. Studium lokalizacyjne dla projektu Centralnego Portu Komunikacyjnego. Odnosniki do tego opracowania znalazły się w Koncepcji CPK. Wskazano tam, że najkorzystniej będzie wybudować lotnisko w północno-wschodnim kwartale przecięcia autostrady A2 i drogi krajowej nr 50 na terenie, który od północy jest ograniczony linią kolejową nr 3. Szacowana potencjalna powierzchnia dostępna w tym miejscu wynosi około 11 340 ha lub alternatywnie mniejszy teren zlokalizowany po północnej stronie linii kolejowej, o powierzchni około 3 240 ha.

Do dnia 15 stycznia 2021 r. CPK sp. z o.o. nie posiadała wykazu działek zlokalizowanych na obszarze niezbędnym do budowy lotniska. Orientacyjną lokalizację lotniska wskazano w Strategicznym Studium Lokalizacyjnym<sup>77</sup> oraz w PDN. Analiza przywołana w SSL miała charakter globalny i dotyczyła ulokowania lotniska w terenie, a nie określenia konkretnej powierzchni terenu potrzebnego do jego budowy. Obszar zainteresowania CPK sp. z o.o. został wskazany na mapie opublikowanej pod komunikatem CPK sp. z o.o. na jej stronie internetowej dotyczącym uruchomienia PDN<sup>78</sup>, na podstawie zasad przyjętych uchwałą Zarządu<sup>79</sup>. Mapa zamieszczona w powyższym komunikacie wskazuje lokalizację możliwych do nabywania gruntów od właścicieli nieruchomości, którzy zgłoszą chęć ich sprzedaży w ramach PDN. Do dnia 24 lutego 2021 r. CPK sp. z o.o. otrzymała ponad 100 zgłoszeń, które są analizowane pod kątem przygotowania oferty dla sprzedających. Zasób danych potrzebnych do stworzenia mapy z zaznaczeniem terenu potrzebnego dla obiektów budowlanych oraz istniejącego uzbrojenia terenu był planowany do przygotowania w ramach prac nad Master planem. Jednak w związku z przedłużającym się postępowaniem przetargowym na wyłonienie Master planner CPK sp. z o.o. planuje stworzyć go siłami własnymi. Zasób ten będzie stanowił podstawę do wywłaszczeń nieruchomości od właścicieli, którzy nie przystąpią do PDN. Zgodnie z art. 3 ust. 1 i 2 *ustawy o CPK* realizacja tej inwestycji stanowi cel publiczny w rozumieniu przepisów *ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami*<sup>80</sup>, co przesądza o możliwości dokonania wywłaszczeń nieruchomości na cele realizacji tych inwestycji. Artykuł 6 *ustawy o gospodarce nieruchomościami* zawiera spis, w 23 punktach, różnych działań zaliczanych do celów publicznych. Celami publicznymi w rozumieniu tej ustawy są

<sup>75</sup> To teren, na którym prognozowany ruch inwestycyjny wymagać będzie koordynacji na każdym poziomie zarządzania rozwojem (kraj – region – gmina).

<sup>76</sup> Ove Arup & Partners International Ltd sp. z o.o.

<sup>77</sup> Dalej również: SSL

<sup>78</sup> Komunikat CPK sp. z o.o. z dnia 2 grudnia 2020 r.

<sup>79</sup> Uchwała nr 118/2020 Zarządu CPK sp. z o.o. z dnia 5 listopada 2020 r. w sprawie rozpoczęcia procesu przygotowania do nabywania i nabywania nieruchomości w ramach PDN oraz wyrażenia zgody na rozpoczęcie nabywania do Zasobu Spółki nieruchomości Skarbu Państwa w drodze przyjmowania do gospodarowania albo aportu.

<sup>80</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 2204, ze zm., dalej: *ustawa o gospodarce nieruchomościami*.

między innymi: wydzielenie gruntów pod drogi publiczne, budowa, utrzymywanie oraz wykonywanie robót budowlanych tych dróg, obiektów i urządzeń transportu publicznego a także łączności publicznej i sygnalizacji, pod linie kolejowe oraz ich budowa i utrzymanie, pod lotniska, urządzenia i obiekty do obsługi ruchu lotniczego, w tym rejonów podejść, oraz budowa i eksploatacja tych lotnisk i urządzeń. W przypadku sporządzania analiz rynku nieruchomości stosuje się przepisy powyższej ustawy o gospodarce nieruchomościami, dotyczące analiz rynku nieruchomości na potrzeby wyceny nieruchomości. Oznacza to, że przy przygotowywaniu analiz należy stosować pojęcia i mechanizmy opisane zarówno w ustawie o gospodarce nieruchomościami (np. nieruchomość podobna, obowiązek aktualizacji cen na datę przeprowadzenia analizy), jak i w akcie wykonawczym do tej ustawy (np. dotyczące źródeł informacji o cenach transakcyjnych). Na podstawie art. 17 ust. 1 pkt 4 ustawy o CPK, CPK sp. z o.o. posiada uprawnienie do nabywania prawa własności lub innych praw do nieruchomości niezbędnych do przygotowania i realizacji Przedsięwzięć<sup>81</sup>, w tym wykonywania prawa pierwokupu, uczestniczenia w postępowaniach związanych z wywłaszczeniem nieruchomości i w innych postępowaniach dotyczących tych nieruchomości. Ostateczny wykaz działek zostanie sporządzony na etapie przygotowania wniosku o wydanie decyzji lokalizacyjnej.

(akta kontroli DVD\_1\_093, 296, 302-304, DVD\_2-5\_001\_001, DVD\_6\_030)

b) Master plan

Master plan będzie opracowaniem zawierającym program rozwoju Centralnego Portu Komunikacyjnego, spełniającego wizję i oczekiwania biznesowe zawarte w Koncepcji CPK. Master plan będzie stanowił wytyczne do budowy lotniska i jego rozbudowy w przyszłości w podziale na etapy, a także będzie zawierał dokumentację przedprojektową, w tym rekomendację dotyczącą zapotrzebowania na grunty.

Szacunkowa wartość zamówienia na wykonanie Master planu została określona w dniu 17 lutego 2020 r. na podstawie *Protokołu z Szacowania wartości Zakupu*. Zamówienie miało być udzielone w trybie dialogu konkurencyjnego. Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane na stronie internetowej smartpzp.pl/cpk oraz opublikowane w Urzędzie Publikacji Unii Europejskiej w dniu 17 marca 2020 r. Spotkania z oferentami zostały przeprowadzone w dniach 14-24 lipca 2020 r. z pięcioma oferentami, a w dniu 9 października 2020 r. wysłano do powyższych zaproszenia do składania ofert.

Otwarcie ofert nastąpiło w dniu 6 listopada 2020 r. Szacunkowa wartość Zamówienia została ustalona na kwotę 142 mln zł. Wszystkie trzy oferty zostały odrzucone w dniu 23 listopada 2020 r. Oferenci nie uzupełnili braków w zakresie oczekiwanego przez CPK sp. z o.o. doświadczenia zawodowego wymaganego dla ekspertów kluczowych.

W dniu 8 stycznia 2021 r. wysłano zaproszenia do negocjacji bez ogłoszenia do pięciu podmiotów zaproszonych wcześniej do udziału w unieważnionym postępowaniu. W dniach od 12 do 27 stycznia 2021 r. przeprowadzono negocjacje. W dniu 18 stycznia 2021 r. jeden z oferentów złożył odwołanie w sprawie trybu prowadzenia postępowania. Dalsze czynności w ramach przedmiotowego postępowania będą prowadzone w zależności od wyroku KIO.

[...]

(akta kontroli DVD\_1\_028, 082, 221 DVD\_2-5\_001\_002, 001\_006 001\_022,  
DVD\_6\_008, 030)

<sup>81</sup> Zgodnie z art. 2 pkt 8 ustawy o CPK rozumie się przez to zawarte w programie wieloletnim Inwestycje, Inwestycje Towarzyszące oraz pozostałe zadania.

### c) Doradca Strategiczny

Wartość szacunkową zamówienia na doradcę strategicznego określono w dniu 17 lutego 2020 r. na podstawie analizy danych zebranych w trakcie dialogu technicznego przez firmę BCG<sup>82</sup>, konsultanta wspierającego CPK sp. z o.o., Dialog techniczny został wszczęty w dniu 8 listopada 2019 r. Szacowanie wartości zamówienia na Doradcę Strategicznego było częścią Zadania nr 4b zleconego firmie BCG przez CPK sp. z o.o., za kwotę maksymalnie 448 tys. zł netto. Zadanie to było elementem szerszej umowy ramowej na doradztwo przy przedmiotowym postępowaniu przetargowym prowadzonym przez CPK sp. z o.o. W ramach zadania 4b firma BCG przygotowywała elementy Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia, organizowała i prowadziła dialog techniczny, zapewniała wsparcie merytoryczne i techniczne, przetwarzała wiedzę pozyskaną w trakcie dialogu technicznego oraz dokonała oszacowania wartości zamówienia. Na tej podstawie określono maksymalne i minimalne stawki dla poszczególnych ekspertów oraz wielkość zaangażowania zespołu Doradcy Strategicznego na poziomie minimalnym, umiarkowanym i maksymalnym. Do ostatecznego obliczenia wartości szacunkowej przyjęto umiarkowane zaangażowanie zespołu Doradcy Strategicznego oraz maksymalne stawki ekspertów.

Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w dniu 9 marca 2020 r. Termin składania ofert upłynął w dniu 20 października 2020 r. Szacunkowa wartość zamówienia wyniosła [...] Oferty złożyli dwaj oferenci - Narita International Airport Corporation z siedzibą w Japonii i Incheon International Airport Corporation z siedzibą w Korei Południowej. Za najkorzystniejszą uznano ofertę firmy Incheon. W dniu 4 stycznia 2021 r.<sup>83</sup> CPK sp. z o.o. podpisała umowę na doradztwo strategiczne z firmą Incheon International Airport Corporation. Umowa miała obowiązywać do dnia 4 stycznia 2024 r. lub do wyczerpania kwoty wynagrodzenia. Wartość umowy wynikająca ze złożonej oferty wyniosła [...].

#### 1. [...].

(akta kontroli DVD\_2-5\_001\_023, 001\_032, DVD\_6\_031, 049, DVD\_7\_007-010)

### d) IPM Integrator<sup>84</sup>

CPK sp. z o.o. wyjaśniła, że głównym zadaniem IPM Integratora będzie doradztwo przy tworzeniu, wdrażaniu i realizacji planów działań mających na celu realizację Podprogramu Lotniskowego CPK w terminach<sup>85</sup> i budżecie założonym przez Zamawiającego<sup>86</sup>. W dniu 30 grudnia 2020 r. CPK sp. z o.o. zakończyła rozmowy z kandydatami w formie dialogu technicznego. Następnie w dniu 17 lutego 2021 r. Nadzwyczajne Zgromadzenie Wspólników CPK sp. z o.o. przyjęło uchwałę<sup>87</sup> o zatwierdzeniu projektu umowy, opisu przedmiotu zamówienia oraz formularza cenowego do planowanego postępowania przetargowego z jednoczesnym wyrażeniem zgody na nabycie usług świadczonych przez Integratora. Zakres obowiązków Integratora został określony w projekcie umowy oraz opisu przedmiotu zamówienia<sup>88</sup>. Umowa zawiera skrótowy opis zadań Integratora wraz z odnośnikami do OPZ, w którym rola i zakres obowiązków zostały opisane w kilku punktach:

<sup>82</sup> The Boston Consulting Group sp. z o.o.

<sup>83</sup> Wyrokiem z dnia 20 listopada 2020 r. KIO oddaliło odwołanie firmy Narita złożone w dniu 30 października 2020 r.

<sup>84</sup> Dalej również IPM lub Integrator.

<sup>85</sup> Szczegółowy opis terminu zakończenia budowy lotniska zamieszczono w punkcie 2.1.1, Finansowanie działalności CPK Sp. z o.o. w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

<sup>86</sup> Wyjaśnienia z dnia 16 marca 2021 r.

<sup>87</sup> Uchwała z dnia 17 lutego 2021 r. ws. wyrażenia zgody na nabycie składników aktywów trwałych o wartości przekraczającej 5% sumy aktywów, w wyniku realizacji postępowania o udzielenie zamówienia publicznego pn.: „Świadczenie usług biznesowo-technicznych ds. zintegrowanego zarządzania programem (Integrator) dla Centralnego Portu Komunikacyjnego”.

<sup>88</sup> Dalej również OPZ.

Punkt 2 określa rolę IPM, która będzie polegała na wspieraniu zamawiającego w zarządzaniu Podprogramem, przy zapewnieniu rozwoju kompetencji i wewnętrznego potencjału zamawiającego, niezbędnych do prawidłowego zaplanowania procesów i produktów, jak i zarządzania Podprogramem, poprzez prowadzony przez IPM program transferu wiedzy. Powyższe wsparcie musi być realizowane w sposób zapewniający budowę portu lotniczego odpowiadającego wizji i oczekiwaniom zawartym w Koncepcji CPK.

1) [...].

Termin zakończenia pracy Integratora został ustalony na dzień 31 grudnia 2023 r., z opcją wydłużenia do 30 czerwca 2024 r. Szacunkowa wartość zamówienia została określona w dniu 2 lipca 2020 r. na kwotę [...]. W trakcie kontroli NIK, CPK sp. z o.o. zaktualizowała wartość zamówienia do kwoty [...]. Pierwsze szacowanie wartości zamówienia odbywało się przy użyciu wyłącznie zasobów kadrowych CPK sp. z o.o. [...].

(akta kontroli DVD\_1\_214, 252, DVD\_2-5\_001\_001, DVD\_6\_053, DVD\_7\_006, 011-013)

e) Wsparcie środowiskowe - ARUP

W dniu 20 lipca 2020 r. opublikowano<sup>89</sup> ogłoszenie o zamówieniu na świadczenie usług obejmujące wsparcie techniczne zamawiającego w zakresie ochrony środowiska naturalnego związane z budową i funkcjonowaniem CPK oraz przedsięwzięcia powiązane funkcjonalnie i technologicznie. Szacunkowa wartość zamówienia została określona na kwotę 37,7 mln zł brutto. Otwarcie ofert nastąpiło w dniu 7 września 2020 r. Wpłynęła jedna oferta firmy ARUP Polska sp. z o.o. W związku z faktem, że oferta przekraczała szacunkową wartość zamówienia, zamawiający podjął decyzję o zwiększeniu budżetu na to zadanie. Umowa z wykonawcą została zawarta w dniu 26 listopada 2020 r. i opiewała na kwotę 39,9 mln zł brutto. Termin realizacji umowy upłynie po 4 latach od dnia podpisania, z możliwością wydłużenia o 2 lata.

(akta kontroli DVD\_1\_205)

f) Analiza gospodarczego oddziaływania inwestycji CPK – A.T. Kearney sp. z o.o.

Przedmiotem zamówienia było opracowanie raportu identyfikującego obszary oddziaływania poszczególnych projektów CPK jako całej inwestycji na polską gospodarkę. Raport miał uwzględniać możliwości wykorzystania CPK do wychodzenia z kryzysu spowodowanego epidemią COVID-19. W dniu 23 kwietnia 2020 r. opublikowano<sup>90</sup> ogłoszenie o zamówieniu na sporządzenie przedmiotowego raportu. Zgodnie z Opisem Przedmiotu Zamówienia wymagane było sporządzenie dwóch części analizy oddziaływania inwestycji realizowanych w ramach programu CPK na gospodarkę, z których pierwsza objęła okres przygotowania i realizacji inwestycji (perspektywa 2020 - 2030) oraz druga w przyszłości objęła okres 10 lat od momentu oddania poszczególnych inwestycji do użytkowania (perspektywa 2030 - 2040). W terminie otwarcia ofert, tj. w dniu 13 maja 2020 r. wpłynęły 3 oferty, z których najkorzystniejszą złożyła firma A.T. Kearney sp. z o.o. na kwotę 485,9 tys. zł brutto. Umowa z wykonawcą została podpisana w dniu 16 czerwca 2020 r. Termin realizacji umowy wyniósł 5 tygodni od podpisania umowy dla części I i 8 tygodni od podpisania umowy dla części II. Część I raportu została

<sup>89</sup> Publikacja nastąpiła na portalu <https://portal.smartppl.pl/cpk>

<sup>90</sup> Publikacja nastąpiła na portalu <https://portal.smartppl.pl/cpk>

opublikowana w dniu 9 lipca 2020 r. na stronie www CPK Sp. z o.o., z dotrzymaniem terminu umownego. Natomiast część II raportu została opublikowana w dniu 6 października 2020 r. z przekroczeniem terminu umownego. Według wyjaśnień CPK sp. z o.o., niedotrzymanie wynikało z wstrzymania prac nad II częścią raportu przez zamawiającego, w celu umożliwienia skorzystania z aktualniejszych danych dotyczących prognoz ruchu lotniczego.

Pod względem omawianego tematu raporty dla dwóch etapów wzajemnie się uzupełniają. Zgodnie z informacją z Koncepcji CPK do roku 2027 planowane jest zakończenie podstawowego procesu budowlanego, to jest lotniska i taki obraz został przedstawiony w raporcie dla etapu I<sup>91</sup>. Pozostałe inwestycje będą realizowane w dłuższym okresie. W kluczowym roku budowy, 2026 zakłada się wzrost liczby zatrudnienia o około 95 tys. osób. Natomiast wzrost wartości dodanej brutto w okresie od 2020 r. do 2034 r. wyniesie 126,6 mld zł<sup>92</sup>. W okresie od 2028 r. do 2040 r. zakłada się wzrost zatrudnienia o 238 tys. – 290 tys. miejsc pracy oraz wzrost wartości dodanej brutto o 50 – 72 mld zł. Szacunków tych dokonano bazując na 5 lotniskach w różnych lokalizacjach<sup>93</sup>.

(akta kontroli DVD\_1\_204)

g) Świadczenie usług doradztwa biznesowego – Ernst&Young sp. z o.o.

Przedmiot zamówienia dotyczył świadczenia usług doradztwa biznesowego w zakresie project & portfolio management oraz ładu korporacyjnego, dostępności zespołu w składzie wymaganym w umowie, dostarczenie usług w postaci pracy zespołu, do dyspozycji zamawiającego. Realizacja zamówienia opierała się na wykonywaniu zadań zleconych przez zamawiającego w rozliczeniu godzinowym. [...].

(akta kontroli DVD\_1\_203)

### 1.3.2 Komponent Drogowy

Działania CPK sp. z o.o. dotyczące drogowych inwestycji towarzyszących, ograniczają się do uzgodnień z Generalną Dyрекcją Dróg Krajowych i Autostrad<sup>94</sup> oraz wymiany informacji o dwóch realizowanych inwestycjach potrzebnych do funkcjonowania przyszłego portu lotniczego. Inwestorem w tych inwestycjach jest GDDKiA, która prowadzi je samodzielnie, konsultując z CPK sp. z o.o. rozwiązania istotne z punktu widzenia nowego portu lotniczego. Dwie kluczowe inwestycje na sieci dróg to:

1. Poszerzenie autostrady A2 na odcinku od węzła „Łódź Północ” (bez samego węzła) – do węzła „Konotopa” (bez samego węzła) o dodatkowe pasy ruchu. W marcu 2019 r. podpisano umowy dla każdego odcinka na wykonanie Koncepcji Programowych, w ramach których planowane jest uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Do końca I kwartału 2021 r. planowane jest uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, a do końca II kwartału 2021 r. planowane jest odebranie opracowanych Koncepcji Programowych. Do końca III kwartału 2021 r. planowane jest opracowanie Programów Funkcjonalno-Użytkowych, które wraz z Koncepcjami będą stanowiły materiały do postępowania przetargowego<sup>95</sup> na projektowanie i roboty budowlane, dla powyższych zadań. Zakończenie robót budowlanych

<sup>91</sup> Str. 70 w raporcie dla etapu I

<sup>92</sup> Okres operacyjny dla lotniska pokrywa się częściowo z okresem budowy pozostałych elementów infrastruktury. W raportach przyjęto, że okres budowy lotniska zakończy się w 20207 r., a pozostałe inwestycje, np. kolejowe będą trwały do 2034 r.

<sup>93</sup> Lotnisko w Monachium, Honk Kongu, Frankfurtcie, Amsterdamie i Seulu.

<sup>94</sup> Dalej również GDDKiA

<sup>95</sup> Realizacja nastąpi w systemie Projektuj i Buduj (P&B), polegającym na tym, że zadaniem wykonawcy będzie zaprojektowanie poszerzenia autostrady zgodnie z wymaganiami postawionymi w Programie Funkcjonalno-Użytkowym oraz Koncepcji Programowej oraz jej rozbudowa.

planowane jest w terminie do końca 2025 r. GDDKiA co 5 lat przeprowadza Generalny Pomiar Ruchu<sup>96</sup>, który stanowi podstawę do rozwoju sieci dróg krajowych. Taki pomiar był prowadzony w 2015 r. i w 2020 r. Z pomiaru przeprowadzonego w 2015 r. wynika, że liczba pojazdów na autostradzie A2 wahała się od 38 tys. do 75 tys. pojazdów na dobę i takie ilości stanowią podstawę poszerzenia autostrady. Analizy te nie uwzględniają jednak (ze względu na brak danych) ruchu wygenerowanego przez planowane lotnisko i planowaną Obwodnicę Aglomeracji Warszawskiej.

2. Budowa drogi ekspresowej S10 wraz z budową Obwodnicy Aglomeracji Warszawskiej. W lipcu 2019 r. oraz w listopadzie 2020 r. przekazano do Ministra Infrastruktury Programy Inwestycji na prace przygotowawcze w podziale na 2 podzadania, tj. Budowa Obwodnicy Aglomeracji Warszawskiej oraz Budowa drogi ekspresowej S10 od autostrady A1 do Obwodnicy Aglomeracji Warszawskiej. W czerwcu 2019 r. ukończono Studium Korytarzowe dla powyższej inwestycji. Harmonogram działań będzie możliwy do opracowania po zapewnieniu finansowania dla powyższej inwestycji przez Ministerstwo Infrastruktury<sup>97</sup>.

Do dnia zakończenia kontroli w CPK sp. z o.o. nie został utworzony Podprogram odpowiadający komponentowi drogowemu.

(akta kontroli DVD\_2-5\_001\_033)

### 1.3.3 Komponent Kolejowy

#### a) Strategiczne Studium Lokalizacyjne<sup>98</sup>

W lipcu 2020 r. CPK sp. z o.o. dokonała wyboru Wykonawcy, któremu zlecono realizację wybranych elementów strategicznej oceny oddziaływania na środowisko i przekazała zatwierdzony przez Zarząd projekt SSL, stanowiący podstawę przeprowadzenia SOOŚ oraz zaktualizowane w wyniku konsultacji społecznych dane przestrzenne z przebiegami korytarzy kolejowych i drogowych. GDDKiA zaakceptowała prognozę oddziaływania na środowisko w części dotyczącej inwestycji drogowych. O opinię odnośnie prognozy zwrócono się także do GDOŚ i GIS<sup>99</sup>. W dniu 30 listopada 2020 r. rozpoczęły się konsultacje społeczne dla Projektu SSL wraz prognozą w ramach SOOŚ.

#### b) Projekty kolejowe

W CPK sp. z o.o. trwały prace<sup>100</sup> nad przygotowaniem 9 nowych projektów kolejowych. W odniesieniu do Zasad Zarządzania, w CPK sp. z o.o. został utworzony Podprogram Kolejowy, odpowiadający komponentowi kolejowemu.

W dniu 29 czerwca 2020 r. Zarząd CPK sp. z o.o. zatwierdził *Plan inwestycyjny Komponentu Kolejowego Centralnego Portu Komunikacyjnego sp. z o.o. do roku 2034*, który w dalszej kolejności stanowił podstawę ustalania terminów realizacji projektów kolejowych określonych w programie wieloletnim przyjętym przez Radę Ministrów. W dokumencie określono linie kolejowe niezbędne do uruchomienia nowego portu lotniczego. Według wyjaśnień CPK sp. z o.o.<sup>101</sup>, plan budowy linii kolejowych nie został podzielony na linie obligatoryjne i fakultatywne. Powstało natomiast zestawienie inwestycji kolejowych, koniecznych z punktu widzenia funkcjonowania przyszłego portu lotniczego, które następnie są przygotowywane do realizacji według kolejności określonej w tym wykazie. Najistotniejsze są dwie

<sup>96</sup> Dalej również: GPR.

<sup>97</sup> Dalej: MI.

<sup>98</sup> Dalej również: SSL.

<sup>99</sup> Główny Inspektor Sanitarny.

<sup>100</sup> Według stanu na dzień 22 grudnia 2020 r.

<sup>101</sup> Pismo z dnia 8 grudnia 2020 r.

pierwsze inwestycje z poniższej listy, które zapewnią dostęp lotniska do Centralnej Magistrali Kolejowej. W związku z powyższym w CPK sp. z o.o. uruchomionych zostało 12 projektów kolejowych:

1. Budowa linii kolejowej nr 85 na odc. Warszawa Zachodnia - CPK - Łódź Niciarniana bez odcinka w obrębie Węzła kolejowego CPK.

W dniu 19 sierpnia 2020 r. została podpisana umowa na inwentaryzację przyrodniczą. Trwają prace terenowe. Inwentaryzacja przyrodnicza zakończy się w listopadzie 2021 r. 20 listopada 2020 r. ogłoszono przetarg na wybór Wykonawcy STEŚ (studium techniczno-ekonomiczno-środowiskowe). Otwarcie ofert zaplanowano w grudniu 2020 r. a podpisanie umowy z wybranym wykonawcą w I kwartale 2021.

2. Budowa Węzła kolejowego CPK

W dniu 25 listopada 2020 r. została podpisana umowa na inwentaryzację przyrodniczą. Rozpoczęły się prace kameralne, inwentaryzacja zakończy się w lutym 2022r. Trwają także prace nad wyborem wariantu Węzła. W grudniu 2020 r. planowane jest ogłoszenie przetargu na STEŚ, a podpisanie umowy z wybranym wykonawcą w marcu 2021 r.

3. Budowa tunelu dalekobieżnego w Łodzi wraz z włączeniem w linię nr 14

Trwa pozyskanie zgody Zgromadzenia Wspólników na ogłoszenie przetargu na wybór projektanta - projektowanie (EIA, KP,PB do PnB lub ZRiK łącznie), ogłoszenie przetargu planowane jest do końca stycznia 2021 r.

4. Budowa linii kolejowej nr 85 na odc. Łódź – Sieradz Północny

W dniu 14 września 2020 r. została podpisana umowa na inwentaryzację przyrodniczą. Zakończyły się prace kameralne, trwają prace terenowe. Inwentaryzacja przyrodnicza zakończy się w grudniu 2021 r. Trwa przygotowanie do ogłoszenia przetargu na STEŚ. W grudniu 2020 r. planowane jest ogłoszenie przetargu na STEŚ, a podpisanie umowy z wybranym wykonawcą w kwietniu 2021 r.

5. Budowa linii kolejowej nr 86 na odc. Sieradz Północny - Kępno

W dniu 7 września 2020 r. została podpisana umowa na inwentaryzację przyrodniczą. Zakończyły się prace kameralne, trwają prace terenowe. Inwentaryzacja przyrodnicza zakończy się w grudniu 2021 r. Trwa przygotowanie do ogłoszenia przetargu na STEŚ. W grudniu 2020 r. planowane jest ogłoszenie przetargu na STEŚ, a podpisanie umowy z wybranym wykonawcą w kwietniu 2021 r.

6. Budowa linii kolejowej nr 86 na odc. Kępno - Czernica Wrocławska

W dniu 14 września 2020 r. została podpisana umowa na inwentaryzację przyrodniczą. Zakończyły się prace kameralne, trwają prace terenowe. Inwentaryzacja przyrodnicza zakończy się w grudniu 2021 r. Trwa przygotowanie do ogłoszenia przetargu na STEŚ. W grudniu 2020 r. planowane jest ogłoszenie przetargu na STEŚ, a podpisanie umowy z wybranym wykonawcą w kwietniu 2021 r.

7. Budowa linii kolejowej nr 86 na odc. Czernica Wrocławska - Wrocław Główny

W dniu 9 września 2020 r. została podpisana umowa na inwentaryzację przyrodniczą. Zakończyły się prace kameralne, trwają prace terenowe. Inwentaryzacja przyrodnicza zakończy się w styczniu 2022 r. Trwa

przygotowanie do ogłoszenia przetargu na STEŚ. W grudniu 2020 r. planowane jest ogłoszenie przetargu na STEŚ, a podpisanie umowy z wybranym wykonawcą w kwietniu 2021 r.

8. Budowa linii kolejowych nr 267 i 268 na odc. Żarów - Świdnica - Wałbrzych - granica państwa

W dniu 6 listopada 2020 r. została podpisana umowa na inwentaryzację przyrodniczą. Trwają prace kameralne. Inwentaryzacja przyrodnicza zakończy się w lutym 2022 r. Trwa przygotowanie do ogłoszenia przetargu na STEŚ. W grudniu 2020 r. planowane jest ogłoszenie przetargu na STEŚ, a podpisanie umowy z wybranym wykonawcą w kwietniu 2021 r.

9. Budowa linii kolejowej nr 29 na odc. Ostrołęka - Łomża

W dniu 22 października 2020 r. została podpisana umowa na inwentaryzację przyrodniczą. Trwają prace kameralne. Inwentaryzacja przyrodnicza zakończy się w lutym 2022 r. Trwa przygotowanie do ogłoszenia przetargu na STEŚ. W grudniu 2020 r. planowane jest ogłoszenie przetargu na STEŚ, a podpisanie umowy z wybranym wykonawcą w kwietniu 2021 r.

10. Budowa linii kolejowych nr 54 i 56 na odc. Trawniki - Krasnystaw Miasto i Wólka Orłowska - Zamość

W dniu 19 października 2020 r. została podpisana umowa na inwentaryzację przyrodniczą. Trwają prace kameralne. Inwentaryzacja przyrodnicza zakończy się w styczniu 2022 r. Trwa przygotowanie do ogłoszenia przetargu na STEŚ. W grudniu 2020 r. planowane jest ogłoszenie przetargu na STEŚ, a podpisanie umowy z wybranym wykonawcą w marcu 2021 r.

11. Budowa linii kolejowych nr 58 i 632 na odc. Łętowia - Rzeszów

W dniu 9 października 2020 r. została podpisana umowa na inwentaryzację przyrodniczą. Trwają prace kameralne. Inwentaryzacja przyrodnicza zakończy się w styczniu 2022 r. 13 listopada 2020 r. ogłoszono przetarg na wybór wykonawcy STEŚ (wpłynęło odwołanie do KIO), a podpisanie umowy z wybranym wykonawcą w lutym 2021 r.

12. Budowa linii kolejowej nr 170 na odc. Chybie - Jastrzębie Zdrój - Godów - Granica Państwa

W grudniu 2020 r. planowane jest podpisanie umowy na wykonanie inwentaryzacji przyrodniczej. Jednocześnie trwa przygotowanie do ogłoszenia przetargu na STEŚ, publikację ogłoszenia zaplanowano w grudniu 2020 r., a podpisaniu umowy z wybranym wykonawcą w marcu 2021 r.

Do dnia 22 grudnia 2020 r. CPK sp. z o.o. nie utworzyła żadnych spółek zależnych ani nie miała w planach utworzenia takich spółek.

(akta kontroli DVD\_2-5\_001\_034-001\_041)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

#### **1.4 Mechanizmy zarządzania przygotowaniem i realizacji przedsięwzięć związanych z budową CPK**

Opis stanu  
faktycznego

Zgodnie z Zasadami Zarządzania, głównym organem zapewniającym koordynację działań różnych Inwestorów i wewnętrznych struktur realizujących Projekty w ramach Programu CPK jest Komitet Programu. Organy wspierające dalszych Kierowników odpowiadają za koordynację działań struktur im podległych,

w szczególności realizacji zadań w przypisanych do różnych Portfeli, Projektów lub Podprogramów wzajemnie od siebie zależnych.

(akta kontroli DVD\_1\_029)

Dla Podprogramu, Portfela i Projektu sporządzane są Rejestry Ryzyk Planu Zarządzania Ryzykiem, które stanowią załącznik do Planu Podprogramu, Portfela, Projektu lub Kontraktu. W planach tych identyfikuje się ryzyka oraz planuje działania mające na celu minimalizację ryzyka. Brak pożądaných efektów działań zaradczych stanowi podstawę do dalszej analizy ryzyk i powtórzenia powyższych czynności od początku. W terminach składania raportów okresowych Kierownik Podprogramu, Portfela, Kontraktu oraz Lider Projektu sporządzają Raport z Zarządzania Ryzykiem.

Niemniej jednak z uwagi na fakt, iż CPK sp. z o.o. była dotychczas jedynym Inwestorem, który zawarł z Pełnomocnikiem Rządu ds. CPK porozumienie w sprawie stosowania Zasad Zarządzania<sup>102</sup>, w opinii NIK istnieje ryzyko, iż w przypadku przeciągającego się w czasie procesu zawierania takich porozumień przez innych inwestorów, o których mowa w art. 2 pkt 2 lit. b) - e) ustawy o CPK, proces zarządzania ryzykiem zgodnie z procedurą wynikającą z Zasad będzie nieskuteczny ze względu na ograniczenie jego oddziaływania jedynie do projektów realizowanych przez CPK sp. z o.o.

(akta kontroli DVD\_1\_029, 034, 102-105)

W związku z przygotowaniami do aktualizacji opracowań i analiz dla określenia ryzyk związanych z pandemią COVID-19, CPK sp. z o.o. zmodyfikowała opis przedmiotu zamówienia na Master plan zobowiązując potencjalnego wykonawcę do sporządzenia prognoz ruchu lotniczego z uwzględnieniem zmian w ruchu lotniczym wynikających z epidemii COVID-19 i związanych z nią kryzysem w branży lotniczej oraz generalnego kryzysu gospodarczego. Również uczestnicy dialogu dostrzegli możliwe duże zmiany w tym zakresie proponując opracowanie scenariuszy wpływu epidemii oraz scenariuszy odbudowy ruchu i włączenia ich do prognoz ruchu lotniczego dla CPK. Dodatkowo jednym z kryteriów oceny ofert w postępowaniu przetargowym na wykonawcę Master planu była metodologia wykonywania umowy, w którym CPK oczekiwał opisu wpływu epidemii na prognozę ruchu, zmianę modeli biznesowych linii lotniczych, zagadnienia planistyczne i projektowe.

CPK sp. z o.o. wyjaśniła, że stopniowo wprowadza wymagania dotyczące uwzględniania wpływu COVID-19 na zmiany zachodzące na rynku lotniczym, we wszystkich trwających postępowaniach przetargowych, jeśli jest to uzasadnione zakresem merytorycznym zamówienia.

(akta kontroli DVD\_1\_253)

Stosowana w CPK sp. z o.o. strategia planowania zasobów ludzkich polegała na wnioskowaniu przez menadżerów przy corocznym opracowywaniu budżetu o zatrudnienie nowych osób, wskazując przy tym, liczbę wymaganych osób, przewidywane wynagrodzenie oraz datę od której planowane jest zatrudnienie nowej osoby. Zapotrzebowania te były następnie zatwierdzane przez kolejnych zwierzchników oraz Dyrektora Biura HR i Dyrektora Controllingu i ostatecznie trafia do zatwierdzenia Dyrektora Wykonawczego i Prezesa CPK sp. z o.o.

W toku kontroli nie stwierdzono opóźnień w realizacji Projektów z powodu niewystarczających zasobów ludzkich. W dniu 31 grudnia 2020 r. CPK sp. z o.o. zatrudniała 255 osób, z czego w Komponentie Lotniskowym - 41 osób, w Komponentie Kolejowym - 59, w Komponentie Nieruchomości - 22, w Komponentie Strategia i Rozwój - 25 osób. Pozostałe 108 osób było

<sup>102</sup> Według stanu na dzień 8 grudnia 2020 r.

zatrudnionych w Pionach Dyrektora Wykonawczego, Finansowym, Komunikacji i PR, Prezesa Zarządu.

CPK sp. z o.o. planuje zwiększyć zatrudnienie do końca 2021 r. do 587 osób, z czego w Komponentie Lotniskowym o 91 osób (do 132) w Komponentie Kolejowym o 74 osoby (do 133), w Komponentie Nieruchomości o 35 osób (do 58), w Komponentie Strategia i Rozwój o 26 osób (do 51).

Oznaczałoby to ponad dwukrotne zwiększenie zatrudnienia w komórkach merytorycznych, przy równoczesnych planach zlecenia licznych prac i usług podmiotom zewnętrznym. W opinii NIK, stan zatrudnienia powinien wynikać z rzetelnej analizy potrzeb w zakresie zasobów ludzkich oraz zidentyfikowania wszystkich planowanych zadań pod względem sposobu ich wykonania (zasoby własne Spółki czy zlecenie usług zewnętrznym podmiotom). Brak takiej analizy może powodować nieuzasadniony wzrost kosztów wynikający z dublowania niektórych zadań oraz nadmiernego zatrudnienia w sytuacji zlecania usług podmiotom zewnętrznym. Przykładem takiego ryzyka jest zamówienie usługi tzw. Integratora (kwestia ta została przedstawiona w pkt. 1.3.1 wystąpienia) za szacowaną kwotę 92 mln zł. Zadaniem Integratora będzie wspieranie CPK sp. z o.o. w zarządzaniu Podprogramem w ramach komponentu lotniczego, a jednocześnie zakłada się wzrost zatrudnienia w Spółce w tym komponencie o 91 osób.

(akta kontroli DVD\_1\_252)

Dane finansowe CPK sp. z o.o. (omówione szczegółowo w pkt 2 niniejszego wystąpienia) wskazują, że brak finansowania nie był przyczyną opóźnień w realizacji jakiegokolwiek projektu. W każdym dziale budżetu CPK sp. z o.o. wydatki były mniejsze niż zaplanowany budżet, we wszystkich latach działalności. W 2019 r. CPK sp. z o.o. zaplanowała budżet w kwocie 35,6 mln zł, natomiast jego wykonanie wynosi 25,8 mln zł. W 2020 r. budżet został zaplanowany na kwotę 89 mln zł, z czego wykonano 57,9 mln zł.

CPK sp. z o.o. wyjaśniła, że niewykonanie budżetu w poszczególnych działach wynikało m.in. z warunków ograniczonego poruszania się z powodu rozprzestrzeniania się COVID-19, przesunięcia postępowań przetargowych na Doradcę Strategicznego i wykonawcę Master planu, umowy które były planowane do podpisania w Komponentie Kolejowym, wydatki były planowane od lipca 2020 r., a będą realizowane dopiero od 2021 r.

(akta kontroli DVD\_1\_227-231, DVD\_6\_028)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

**OCENA CZĄSTKOWA**

CPK sp. z o.o. zrealizowała powierzone jej zadania, choć należy zauważyć, że przygotowany projekt programu wieloletniego nie zawierał opracowania pełnego budżetu finansowego, wskazującego środki finansowe potrzebne na realizację Programu CPK oraz źródła ich pozyskania.

NIK wskazuje na ryzyko nieuzasadnionego wzrostu kosztów finansowania zadań w zakresie zarządzania projektami wynikającego z planowanego istotnego wzrostu stanu zatrudnienia w CPK sp. z o.o. i jednoczesnego zatrudnienia tzw. Integratora.

CPK sp. z o.o. wdrożyła mechanizmy zakupowe oraz monitorowania postępu realizacji projektów i monitorowania ryzyk wystąpienia opóźnień w realizacji zamówień. W zbadanych postępowaniach dotyczących udzielania zamówień NIK nie stwierdziła nieprawidłowości.

**OBSZAR**

## 2. Koszty realizacji *Koncepcji CPK*

### 2.1 Zapewnienie finansowania zadań w ramach poszczególnych komponentów

Opis stanu  
faktycznego

W akcie założycielskim CPK sp. z o.o. podpisanym w imieniu Skarbu Państwa w dniu 18 października 2018 r. przez Prezesa Rady Ministrów Mateusza Morawieckiego oświadczono, że Skarb Państwa obejmuje wszystkie 20 tys. udziałów w CPK sp. z o.o. o łącznej wartości 10 mln zł, które będą pokryte w całości wkładem pieniężnym, a udziały będą obejmowane za cenę równą ich wartości nominalnej. Kwota 10 mln zł tytułem objęcia przez Skarb Państwa 20 tys. udziałów wpłynęła na rachunek bankowy CPK sp. z o.o. w dniu 20 listopada 2018 r.

(akta kontroli DVD\_1\_222-223, 241-242)

W dniu 24 czerwca 2019 r. Zarząd CPK sp. z o.o. skierował do Prezesa Rady Ministrów wniosek o objęcie w terminie do dnia 12 lipca 2019 r. przez Skarb Państwa 600 tys. nowych udziałów CPK sp. z o.o. w podwyższonym kapitale zakładowym o łącznej wartości nominalnej 300 mln zł<sup>103</sup>. Kwota 300 mln zł wynikała, według wyjaśnień CPK sp. z o.o.<sup>104</sup>, z uzgodnień pomiędzy CPK sp. z o.o., a KPRM na temat dostępności środków z funduszu repriwatywacji.

Objęcie nowych udziałów miało się odbyć na zasadach określonych w *rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 18 czerwca 2019 r. w sprawie szczegółowego sposobu postępowania w sprawie nabywania lub obejmowania akcji przez Skarb Państwa w latach 2019 i 2020*<sup>105</sup>. Dofinansowanie miało pozwolić na kontynuację działań CPK sp. z o.o. zmierzających do przygotowania oraz realizacji programu wieloletniego w okresie oczekiwania na jego przyjęcie. Do wniosku zostały dołączone załączniki wskazane w § 4 ust. 3 rozporządzenia ws. nabywania akcji, w tym biznesplan i test prywatnego inwestora.

(akta kontroli DVD\_1\_073, 287-290)

Biznesplan z dnia 13 czerwca 2019 r. dotyczący budowy portu lotniczego wraz z urządzeniami towarzyszącymi z uwzględnieniem charakterystyki przedstawionej w *Koncepcji CPK*<sup>106</sup> został opracowany siłami własnymi CPK sp. z o.o., jedynie część dotyczącą otoczenia konkurencyjnego przygotowała firma EY<sup>107</sup>.

W biznesplanie CPK założono, że:

- uruchomienie CPK nastąpi w listopadzie 2030 r.
- nakłady inwestycyjne dotyczące budowy portu lotniczego wyniosą 25,4 mld zł,
- realizacja będzie podzielona na 4 fazy:
  - inicjacji (lata 2018-2019),
  - planowania (lata 2019-2021),
  - projektowania (lata 2022-2023),
  - realizacji (lata 2023-2030).

Biznesplan CPK wzorowano na modelu finansowym Lotniska Chopina. Prezentowane w nim projekcje rachunku wyników, struktury bilansu i rachunku przepływów pieniężnych obejmowały okres 2019-2047. W założeniach finansowania projektu w części dotyczącej portu lotniczego przyjęto, że Skarb Państwa wniesie

<sup>103</sup> Dalej: wniosek o dofinansowanie.

<sup>104</sup> Wyjaśnienia z dnia 12 stycznia 2021 r.

<sup>105</sup> Dalej: rozporządzenie ws. nabywania akcji (Dz. U. poz. 1151) wydane na podstawie art. 69h ust. 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i niektórych uprawnieniach pracowników (Dz. U. z 2021 poz. 425).

<sup>106</sup> Dalej: biznesplan CPK - przyjęty uchwałą Zarządu CPK sp. z o.o. nr 30/I/2019 z dnia 13 czerwca 2019 r. oraz zatwierdzony Uchwałą Rady Nadzorczej CPK sp. z o.o. nr 21/I/2019 z dnia 18 czerwca 2019 r.

<sup>107</sup> Zlecenie w trybie zakupu specjalnego określonego w Regulaminie Zakupów na podstawie wniosku z dnia 6 marca 2019 r. za wynagrodzeniem w wysokości 40 tys. zł.

wkład w wysokości 4 mld zł do 2022 r., a w kolejnych okresach według struktury finansowania 35:65. Długoterminowe finansowanie dłużne przewidywano w transzach począwszy od 2023 r. do 2030 r.; spłata zadłużenia miała rozpocząć się w roku następnym po uruchomieniu projektu, tj. 2031 i zakończy się w roku 2045. Efektywna struktura finansowania miała wynieść 43:57 (kapitał własny : zadłużenie).

Analiza opłacalności, zawarta w biznesplanie, dotyczyła komponentu lotniczego, a nieuwzględnienie komponentu kolejowego wynikało wg treści biznesplanu z tego, że jego realizacja nie będzie przedsięwzięciem komercyjnym.

Okres zwrotu nakładów oszacowano na 22 lata (prosty) lub ok. 30 lat (zdyskontowany). Przewidywana rentowność projektu<sup>108</sup> dla inwestora IRR wyniosła 10,2 %, a dla inwestycji – 8,6 %. NPV dla projektu wszystkich dawców kapitału wynosi 16 mld, a dla inwestorów 11 mld i obie wielkości dotyczą wielkości zdyskontowanych.

W analizie wrażliwości wskazano, że największy wpływ na wynik analizy opłacalności ma ruch lotniczy, którego spadek o 10% (poniżej prognozowanego) spowoduje spadek rentowności projektu o 1,1 punktu procentowego. Z kolei wzrost nakładów inwestycyjnych o 6 mld zł (25%) spowoduje spadek rentowności o 1,6 punktu procentowego.

Model finansowy nie uwzględniał nakładów inwestycyjnych dotyczących inwestycji towarzyszących. Doradca techniczny zaangażowany przez CPK sp. z o.o.<sup>109</sup> oszacował 3 warianty łącznych nakładów inwestycyjnych na kwoty:

- 5,9 mld euro dla terminala 450 tys. m<sup>2</sup> i dróg startowych długości 3,6 km,
- 7,4 mld euro dla terminala 520 tys. m<sup>2</sup> i dróg startowych długości 4 km,
- 8,8 mld euro dla terminala 590 tys. m<sup>2</sup> i dróg startowych długości 4 km,

CPK sp. z o.o. przyjęła za scenariusz bazowy - wariant 7,4 mld euro, z którego wyłączono kwoty przeznaczone na budowę węzła kolejowego (ze względu na finansowanie z programów kolejowych), budowę infrastruktury kontroli lotów (finansowanej przez PAPŻ), infrastruktury paliwowej (finansowanej przez operatora paliw). Przewidywane nakłady inwestycyjne oszacowano na kwotę [...], a wraz z kosztami nabycia gruntów na kwotę [...] oraz założono rezerwę w wysokości [...]. Zaznaczono, że przyjęta kwota będzie podlegała weryfikacji po sporządzeniu Planu Generalnego i projektu technicznego.

W części dotyczącej analizy opłacalności komponentu lotniczego wskazano m.in. że wartości krytyczne, tj. takie których przekroczenie będzie skutkowało brakiem opłacalności dla projektu stanowią:

- ruch pasażerski na poziomie niższym niż 24,3 mln pasażerów w 2030 r.,
- nakłady inwestycyjne (capex) przekraczające poziom 46 mld zł w ujęciu nominalnym (czyli wyższe o 13,3 mld zł wobec scenariusza bazowego).

Do wniosku o dofinansowanie dołączono także sporządzony przez firmę EY na zlecenie MI, Raport z TPI<sup>110</sup>. Podano w nim, że: nie istnieją przesłanki do zakwestionowania zasadności planowanej transakcji dokapitalizowania na tym etapie w wysokości 300 mln zł związanego z planowaną budową Centralnego Portu Komunikacyjnego, którego mógłby dokonać inwestor prywatny w analogicznej sytuacji podwyższenia kapitału CPK sp. z o.o. Jako istotne ryzyko projektu

<sup>108</sup> Z ang. *Internal Rate of Return* - wewnętrzna stopa zwrotu – metoda oceny efektywności ekonomicznej inwestycji.

<sup>109</sup> Firma AECOM wyłoniona w trybie zakupu specjalnego spośród pięciu firm zagranicznych; CPK sp. z o.o. nie zidentyfikowała na polskim rynku firm z doświadczeniem niezbędnym do realizacji zamówienia.

<sup>110</sup> Wykonanie TPI za kwotę 1,6 mln zł zleciło Biuro Pełnomocnika Rządu ds. CPK, które przekazało CPK sp. z o.o. uprawnienia do wykorzystania tego dokumentu na podstawie umowy z dnia 29 czerwca 2019 r.

wskazano osiągnięcie zakładanego pułapu około 34 mln pasażerów na moment rozpoczęcia pełnowymiarowej działalności CPK w 2031 roku.

W końcowej części TPI podano, że ani EY, ani jego partnerzy lub inne osoby pracujące nad raportem nie były w jakikolwiek sposób związane z CPK sp. z o.o. lub MI i w związku z tym mają pełną zdolność świadczenia niezależnych usług doradczych. CPK sp. z o.o. wyjaśniła<sup>111</sup>, że pomimo wykonywania szeregu innych zleceń przez EY na zamówienie CPK sp. z o.o. i MI - realizowanie usług doradczych przez EY nie jest ze sobą sprzeczne bądź konfliktogenne, usługi realizowane były dla dwóch różnych zleceniodawców. Dodatkowo dotyczyły dwóch różnych kwestii: analizy otoczenia konkurencyjnego CPK (analiza opisowa bez wpływu na kwestie finansowe, założenia i odliczenia) i przygotowania TPI (kalkulacja rentowności).

W tych samych wyjaśnieniach CPK sp. z o.o. wskazała, że analizy w TPI nie uwzględniały korzyści utraconych przez PPL w związku z zakładaną likwidacją lotów z Lotniska Chopina oraz nakładów PPL na uzyskanie przepustowości tego lotniska na poziomie zapewniającym rentowność lotniska w Baranowie (po przeniesieniu ruchu) oraz nakładów na infrastrukturę przesyłową – ponieważ analiza ekonomiczna przygotowywana pod TPI odzwierciedla podejście prywatnego inwestora do danej inwestycji, a zatem potencjalny prywatny inwestor wnosząc środki do inwestycji lotniskowej CPK nie inwestuje jednocześnie środków w rozwój PPL czy PSE.

(akta kontroli DVD\_1\_073-075, 257-290)

W wyniku pozytywnego rozpatrzenia wniosku o dofinansowanie przez Prezesa Rady Ministrów w dniu 7 lipca 2019 r. została podpisana umowa inwestycyjna, w której określono, że CPK sp. z o.o. otrzyma kwotę 300 mln zł jako wkład, który zostanie wniesiony przez Skarb Państwa tytułem objęcia nowych udziałów utworzonych w wyniku podwyższenia kapitału zakładowego po cenie wynoszącej po 1 000 zł za każdy udział, tj. za łączną kwotę 300 mln zł za 300 tys. nowych udziałów. Kwota 150 mln zł miała zostać wniesiona jako wkład na pokrycie kapitału zakładowego, a kapitał zapasowy miał zostać zasilony kwotą 150 mln zł. CPK sp. z o.o. zobowiązała się wykorzystać nowe środki wyłącznie w celu: finansowania bieżących kosztów funkcjonowania, pokrycia kosztów działalności związanej z zarządzaniem, przygotowaniem i realizacją inwestycji, sfinansowania działań powierzonych CPK sp. z o.o. do realizacji przez Pełnomocnika Rządu ds. CPK, przygotowania i realizacji Programu CPK.

NIK zauważa, że obowiązki CPK sp. z o.o. zostały w umowie inwestycyjnej określone w sposób ogólnikowy bez wskazania terminów realizacji poszczególnych działań oraz bez wskazania konkretnych rezultatów i ich mierników, które mogłyby służyć do oceny stopnia ich wykonania.

W punkcie 3.2. umowy określono, że zmiana biznesplanu wymaga uprzedniego wniosku skierowanego do Skarbu Państwa i zgody Skarbu Państwa wyrażonej na piśmie oraz zmiany umowy.

CPK sp. z o.o. zobowiązała się do składania sprawozdań półrocznych, rocznych i końcowego<sup>112</sup>. Skarb Państwa miał prawo do kontroli wykorzystania środków oraz otrzymywania informacji i dokumentów z tym związanych.

Prezes Rady Ministrów nie korzystał z prawa do kontroli, a w dniu 18 grudnia 2020 r. zatwierdził sprawozdanie roczne za 2019 r. oraz sprawozdanie za I półrocze 2020 r. z realizacji przez CPK sp. z o.o. powyższej umowy.

(akta kontroli DVD\_1\_287-290)

<sup>111</sup> Wyjaśnienia z dnia 5 stycznia 2021 r.

<sup>112</sup> W terminie nie dłuższym niż 180 dni od wykorzystania środków.

W dniu 18 lipca 2019 r. została zawarta umowa objęcia udziałów w CPK sp. z o.o. przez Skarb Państwa reprezentowany przez Prezesa Rady Ministrów. Postanowiono w niej, że Skarb Państwa obejmie nowe 300 tysięcy udziałów za kwotę 300 mln zł, przy czym kwota 150 mln zł równa wartości nominalnej udziałów zostanie wniesiona na pokrycie kapitału zakładowego, a 150 mln zł zostanie przełane na kapitał zapasowy. Wkład pieniężny Skarbu Państwa miał pochodzić ze środków pochodzących z Funduszu Reprywatyzacji. Środki w wysokości 300 mln zł zostały przełane na rachunek CPK sp. z o.o. w dniu 18 lipca 2019 r.

(akta kontroli DVD\_1\_222-223, 242)

Uchwałą nr 156 Rady Ministrów z dnia 28 października 2020 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego – *Program inwestycyjny Centralny Port Komunikacyjny. Etap I 2020-2023* ustanowiono "Program inwestycyjny Centralny Port Komunikacyjny. Etap I" i określono łączny limit zaangażowania środków Skarbu Państwa na jego realizację na kwotę 9 230 mln zł. Program nie obejmuje wydatków z budżetu państwa, a jego finansowanie ma pochodzić z emisji skarbowych papierów wartościowych.

CPK sp. z o.o. w ramach prowadzonej działalności do dnia 1 grudnia 2020 r. nie podjęła działań polegających na zaciąganiu kredytów i pożyczek, nie dokonała czynności prawnych których przedmiotem była nieruchomość wchodząca w skład jej zasobu, nie wykorzystywała mienia CPK sp. z o.o., a także nieruchomości wchodzących w skład zasobu, do ustanawiania zabezpieczeń zaciągniętych zobowiązań finansowych, w szczególności ustanowienia hipoteki na nieruchomości, o których mowa w art. 19 ustawy o CPK.

Na zlecenie CPK sp. z o.o. (wartość zamówienia – 105 tys. zł) firma doradcza opracowała w maju 2020 r. *Analizę uwarunkowań przyspieszenia terminu realizacji inwestycji – Raport Podsumowujący*<sup>113</sup>. Według raportu inwestycja może być zrealizowana do grudnia 2027 r., jeśli zostaną podjęte działania i usprawnienia w różnych sferach, od których będzie zależało dotrzymanie tego terminu. W rozdziale 8 wskazano, że przedstawiony harmonogram kładzie nacisk na badania środowiskowe, Master plan, rekultywację terenu. Według raportu, w celu dotrzymania terminu oddania do użytku CPK w 2027 r. należało m.in. w lipcu 2020 r. udzielić zamówienia na opracowanie Master Planu, a w grudniu 2020 r. rozpocząć postępowanie na wybór wykonawcy projektowania obiektów strefy lotniskowej (powinno zakończyć się udzieleniem zamówienia do końca maja 2021 r.).

NIK zauważa, że do końca kwietnia 2021 r. nie zrealizowano tych działań. Wskazuje to na nieskuteczność realizacji przyspieszonego scenariusza, a tym samym praktyczny brak możliwości dotrzymania terminu oddania CPK do użytku w 2027 r.

W biznesplanie CPK załączonym do wniosku o dofinansowanie CPK sp. z o.o. przyjęto, że lotnisko w Baranowie rozpocznie działalność komercyjną w listopadzie 2030 r., chociaż z treści Koncepcji CPK wynika, że uruchomienie tego lotniska planowano na 2027 r. CPK sp. z o.o. wyjaśniła<sup>114</sup>, że data uruchomienia lotniska nie została wskazana w dokumencie Koncepcji CPK i że wskazuje on jedynie, że przyjęte harmonogramy zmierzają do ukończenia podstawowego procesu inwestycyjnego w 2027 r. W wyjaśnieniach wskazano także, że Koncepcja CPK nie odnosi się do etapu certyfikacji Portu Lotniczego Solidarność, ograniczając się

<sup>113</sup> Dokument w aktach kontroli NIK w MI str. 1268-1325.

<sup>114</sup> Wyjaśnienia z dnia 29 grudnia 2020 r.

jedynie do wskazania roku 2027 jako oczekiwanej przez Radę Ministrów daty zakończenia podstawowego procesu inwestycyjnego.

NIK zauważa, że powyższe wyjaśnienia nie w pełni uwzględniają treść koncepcji CPK. Wskazano w niej rzeczywiście, że w roku 2027 zostanie zakończony podstawowy proces inwestycyjny, ale z kontekstu dokumentu wynika jednoznacznie, że chodzi o zakończenie w 2027 r. inwestycji dotyczących komponentu lotniczego i drogowego oraz węzła kolejowego CPK – tj. przedsięwzięć które są niezbędne do uruchomienia lotniska. Przyjęcie w biznesplanie, że uruchomienie CPK nastąpi w listopadzie 2030 r., było więc w opinii NIK niespójne z *Koncepcją CPK*. NIK wskazuje na potrzebę wypracowania szczegółowego harmonogramu Programu CPK w całym horyzoncie realizacji tej inwestycji i zapewnienie spójności wszystkich dokumentów planistycznych Spółki.

(akta kontroli DVD\_1\_076-077, DVD\_1\_083, 257-290, DVD\_2-5\_001-040)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

## 2.2 Wydatki CPK sp. z o.o. w związku z realizacją Programu CPK

Opis stanu  
faktycznego

Łączne koszty funkcjonowania CPK sp. z o.o. do końca 2020 r. wyniosły 77,5 mln zł, w tym 1 mln zł w roku 2018 r. W 2020 r. koszty wyniosły 51,6 mln i w odniesieniu do 2019 r. (24,9 mln zł) wzrosły o ok. 52%. Koszty wynagrodzeń wzrosły o niespełna 114% a stan zatrudnienia<sup>115</sup> wzrósł o 176%. Nie wystąpiły przypadki przekroczenia wydatków w stosunku do planu finansowego<sup>116</sup>.

CPK sp. z o.o. nie uzyskiwała przychodów z działalności operacyjnej i w każdym roku obrotowym ponosiła stratę netto na działalności, której zakumulowana kwota za lata 2018-2020 wyniosła 72,9 mln zł.

(akta kontroli DVD\_1\_021-022, 225-235, 187-192)

W CPK sp. z o.o. obowiązywały regulacje i zasady wewnętrzne w zakresie ponoszenia wydatków określone w akcie założycielskim, Regulaminie Zarządu<sup>117</sup> i Regulaminie Rady Nadzorczej<sup>118</sup>, Regulaminie Zakupów<sup>119</sup> oraz Zasadach zarządzania wydatkami i kontroli kosztów<sup>120</sup>. Kwestie ponoszenia wydatków w odniesieniu do delegacji i wizyt studyjnych określał Regulamin Pracy<sup>121</sup> i Zarządzenia Prezesa Zarządu dotyczące limitów poszczególnych wydatków i kart płatniczych<sup>122</sup>.

CPK sp. z o.o. w ramach procedur zakupowych, uchwałą Zarządu<sup>123</sup>, a następnie Uchwałą Rady Nadzorczej<sup>124</sup> przyjęła zestaw regulacji etycznych obejmujących Kodeks Etyki, Regulamin Antykorupcyjny oraz Procedurę zgłaszania i wyjaśniania zachowań nieprawidłowych oraz ochrony sygnalistów.

<sup>115</sup> W 2020 r. względem 2019 r.

<sup>116</sup> Wg danych wstępnych, niebadanych przez biegłego rewidenta za 2020 r.

<sup>117</sup> Uchwała nr 83/II/2020 Rady Nadzorczej CPK sp. z o.o. z dnia 18 grudnia 2020 r. w sprawie zatwierdzenia zmian w Regulaminie Zarządu w CPK sp. z o.o.

<sup>118</sup> Uchwała nr 15/II/2020 Rady Nadzorczej CPK sp. z o.o. z dnia 7 kwietnia 2020 r.

<sup>119</sup> Wersja z sierpnia 2020 r. i wersja v1.0 obowiązująca od 1 stycznia 2021 r.

<sup>120</sup> Zarządzenie nr 11/2019 Członka Zarządu p.o. Prezesa Zarządu CPK sp. z o.o. z dnia 24 października 2019 r. w sprawie przyjęcia procedury pn. „Zasady zarządzania wydatkami i kontroli kosztów” w CPK sp. z o.o.

<sup>121</sup> Uchwały nr 82/2020 Zarządu CPK sp. z o.o. z dnia 27 lipca 2020 r.

<sup>122</sup> Zarządzenia Prezesa Zarządu CPK sp. z o.o.: nr 1/2019 z dnia 15 lutego 2019 r. w sprawie limitów wydatków na bilety lotnicze i usługi hotelowe dla pracowników CPK sp. z o.o.; nr 2/2019 z dnia 15 lutego 2019 r. w sprawie określenia zasad korzystania z przejazdów taksówkami podczas świadczenia pracy lub usług na rzecz CPK sp. z o.o., nr 3/2019 z dnia 15 lutego 2019 r. w sprawie określenia limitów wydatków na korzystanie z telefonii mobilnej: połączenia telefoniczne, SMS, MMS oraz Internetu; nr 6/2019 Członka Zarządu p.o. Prezesa Zarządu CPK sp. z o.o. z dnia 19 września 2019 r. w sprawie przyjęcia procedury – Przyznawanie i korzystanie ze służbowych kart płatniczych oraz rozliczanie operacji finansowych dokonywanych przy ich użyciu w CPK sp. z o.o.

<sup>123</sup> Uchwały Zarządu CPK sp. z o.o. nr 120/2020, nr 121/2020 i nr 122/2020 z dnia 10 listopada 2020 r.

<sup>124</sup> Uchwały Rady Nadzorczej CPK sp. z o.o. nr 67/1/2020, nr 68/1/2020 i nr 70/1/2020.

Zgodnie z art. 12 pkt 3 ustawy o CPK do dokonywania zakupów przez CPK sp. z o.o. mają zastosowanie przepisy o zamówieniach publicznych, o koncesji na roboty budowlane i usługi oraz o partnerstwie publiczno-prywatnym. Szczegółowe zasady prowadzenia postępowań zakupowych w CPK sp. z o.o. regulował Regulamin Zakupów. CPK sp. z o.o. była tzw. podmiotem prawa publicznego, o którym mowa w art. 4 pkt 3 ustawy PZP. Główną działalnością CPK sp. z o.o. była działalność związana z eksploatacją obszaru geograficznego w celu udostępnienia przewoźnikom lotniczym portów lotniczych oraz działalność mająca na celu zapewnienie lub obsługę sieci świadczących usługi dla odbiorców publicznych w obszarze transportu kolejną lub systemami automatycznymi. W związku z powyższym postępowania zakupowe prowadzone przez CPK sp. z o.o., na podstawie ustawy PZP, to tzw. zamówienia sektorowe zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy PZP. Do udzielania zamówień sektorowych ustawę PZP stosuje się, jeżeli wartość zakupu jest równa lub przekracza kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 3 ustawy PZP. Postępowania zakupowe, do których stosowano przepisy ustawy PZP, były prowadzone zgodnie z jej przepisami oraz Regulaminem organizacyjnym CPK sp. z o.o. przez Biuro Zakupów, z uwzględnieniem postanowień Regulaminu Zakupów. CPK sp. z o.o.<sup>125</sup> nie poniosła wydatków dotyczących inwestycji długoterminowych oraz gruntów pod planowaną inwestycję.

(akta kontroli DVD\_1\_193-200)

Zaktualizowany budżet CPK sp. z o.o. na 2020 r. wyniósł łącznie 131,4 mln zł, w tym budżet wydatków operacyjnych 89,0 mln zł. Podstawowymi grupami wydatków w planie finansowym CPK sp. z o.o. były wydatki Komponentu Lotniskowego wraz z alokowaną częścią kosztów funkcji wsparcia w CPK sp. z o.o. (43,9 mln zł), wydatki Komponentu Kolejowego wraz z alokowaną częścią kosztów funkcji wsparcia (45,2 mln zł) oraz wydatki programowe (42,3 mln zł), w tym: Program Lotniskowy (31,9 mln zł), Program Kolejowy (9,5 mln zł) i Program Społeczno-Gospodarczy - rezerwa (1,0 mln zł).

Wydatki CPK sp. z o.o. (obejmujące także nakłady inwestycyjne) wyniosły w latach 2018-2020 kwotę 84,7 mln zł (odpowiednio w 2018 r. 1 mln, w 2019 r. 25,8 mln zł, w 2020 r. 57,9 mln zł). Struktura tych wydatków w całym analizowanym okresie wg pionów była następująca: pion lotniskowy 14%, pion kolejowy 20%, pion nieruchomości 5%, pion komunikacji 11%, pion strategii i rozwoju 7%, pion finansów 12%, pion wsparcia (m.in. HR, administracja, IT, prawny) 31%.

Poniższe zestawienie prezentuje przychody i koszty poniesione przez CPK sp. z o.o. w okresie 2018-2020 oraz wyniki finansowe.

|                                 | 2018         | 2019          | 2020          |
|---------------------------------|--------------|---------------|---------------|
| Przychody ogółem                |              |               |               |
| Koszty ogółem                   | 1 073 381,47 | 24 851 192,98 | 51 551 063,48 |
| Koszty działalności operacyjnej | 1 073 374,97 | 24 824 448,92 | 51 503 451,73 |
| amortyzacja                     | 112 236,22   | 914 532,90    | 846 244,72    |
| zużycie materiałów i energii    | 47 761,15    | 571 942,48    | 1 108 614,47  |
| usługi obce                     | 190 164,40   | 4 440 606,72  | 10 275 518,49 |
| podatki i opłaty                | 50 589,00    | 835 303,71    | 325 735,24    |
| wynagrodzenia                   | 550 574,50   | 15 595 564,39 | 33 391 048,56 |
| w tym wynagrodzenia zarządu     | 248 387,10   | 2 002 525,17  | 3 385 787,40  |
| ubezpieczenia i inne św.        | 111 138,58   | 1 941 401,91  | 5 038 593,64  |
| pozostałe koszty operacyjne     | 10 911,12    | 525 096,81    | 517 696,61    |
| Pozostałe przychody operacyjne  | 0,00         | 6 529,39      | 50 766,62     |
| Pozostałe koszty operacyjne     | 60,41        | 0,00          | 45 237,03     |

<sup>125</sup> Według stanu na dzień 15 stycznia 2021 r.

|                                         |               |                |                |
|-----------------------------------------|---------------|----------------|----------------|
| Przychody finansowe                     | 2 234,54      | 2 248 366,61   | 2 305 293,89   |
| Koszty finansowe                        | 6,09          | 26 744,06      | 2 374,72       |
| Zysk (strata) brutto                    | -1 071 146,93 | -22 596 296,98 | -49 195 002,97 |
| Zysk (strata) netto                     | -1 071 146,93 | -22 596 296,98 | -49 195 002,97 |
| Zatrudnienie (w etatach) na koniec roku | 13            | 92,5           | 255            |

W 2019 r. i 2020 r. CPK sp. z o.o. poniosła wybrane koszty dotyczące odpowiednio:

|                                                |               |               |
|------------------------------------------------|---------------|---------------|
| Szkoleń i podnoszenia kwalifikacji pracowników | 360 tys. zł   | 700 tys. zł   |
| Materiały szkoleniowe, portale branżowe        | 50 tys. zł    | 103 tys. zł   |
| Wynajmu powierzchni biurowych                  | 1 106 tys. zł | 2 853 tys. zł |
| Polityki informacyjnej                         | 1 499 tys. zł | 2 737 tys. zł |
| Reprezentacji                                  | 903 tys. zł   | 956 tys. zł   |

(akta kontroli DVD\_1\_188-200, 225-236)

CPK sp. z o.o. wyjaśniła<sup>126</sup>, że na odchylenia w realizacji budżetu duży wpływ miała sytuacja związana ze skutkami COVID-19, która m.in. spowodowała ograniczenie możliwości organizacji bezpośrednich spotkań z wykonawcami i organizacji wizyt referencyjnych na lotniskach. Spotkania realizowane były głównie w formie wideokonferencji, nie było możliwości spotkań z przedstawicielami Jednostek Samorządu Terytorialnego. Trwający stan epidemii spowodował przesunięcie części terminów składania wniosków o udział w dialogu technicznym i dialogu konkurencyjnym na prośbę wykonawców ze względu m.in. na trudności w pozyskaniu wymaganych *ustawą PZP* dokumentów. W zakresie doradztwa niższe wykonanie planu wynikało m.in. z przesunięcia w czasie realizacji usług doradczych planowanych od lipca 2020 r. - doradztwo biznesowe w zakresie PPM oraz zabezpieczenia rezerw w budżecie operacyjnym.

(akta kontroli DVD\_1\_225-236)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

**OCENA CZĄSTKOWA**

Poniesione przez CPK sp. z o.o. wydatki były zgodne z przyjętym, zaktualizowanym planem finansowym i nie przekroczyły zaplanowanego poziomu, który był - w opinii NIK - adekwatny do skali i zakresu działalności. W CPK sp. z o.o. wdrożono regulacje w zakresie dokonywania wydatków z uwzględnieniem zasad gospodarności, a skontrolowane wydatki były z nimi zgodne.

Stwierdzone ustalenia dotyczące wniosku o dofinansowanie nie miały wpływu na zapewnienie CPK sp. z o.o. źródeł finansowania działalności w okresie objętym kontrolą.

## IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzoną nieprawidłowością, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 *ustawy o NIK*, przedstawia następujący wniosek:

Wniosek

NIK wnioskuje, by przy wypracowywaniu modelu finansowania oraz tworzeniu budżetów poszczególnych przedsięwzięć zapewnić ciągłość finansowania oraz wypracować plan finansowania całego Programu CPK, z określeniem źródeł finansowania dla całego okresu realizacji inwestycji.

<sup>126</sup> Wyjaśnienia z dnia 24 lutego 2021 r.

## 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 dyrektora Departamentu Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji Najwyższej Izby Kontroli. 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 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, 25 maja 2021 r.

Kontrolerzy  
Iwona Brzostek  
Główny specjalista kontroli  
państwowej

/ - /

.....  
*podpis*

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

/ - /

.....  
*Podpis*

Bartłomiej Piasecki  
Starszy inspektor kontroli państwowej

/ - /

.....  
*Podpis*

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał:

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