



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Warszawie

LWA.411.6.1.2023

Filip Krzysztof Czernicki
Prezes Zarządu

Centralnego Portu Komunikacyjnego Sp. z o.o.
ul. Aleje Jerozolimskie 142B
02-305 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Zmienione zgodnie z treścią Uchwały Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej
w Najwyższej Izbie Kontroli nr KPK-KPO.441.202.2024 z 25 listopada 2024 r.

I/23/002 – Realizacja przez Centralny Port Komunikacyjny Spółkę z o.o. Programu Dobrowolnych Nabyć

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Warszawie
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
tel. 48224445772, lwa@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Centralny Port Komunikacyjny Sp. z o.o. ¹ , ul. Aleje Jerozolimskie 142B, 02-305 Warszawa.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Filip Krzysztof Czernicki, Prezes Zarządu Spółki ² od 19 stycznia 2024 r. Wcześniej w okresie od 28 grudnia 2019 r. do 19 stycznia 2024 r. Prezesem Zarządu Spółki był Mikołaj Wild. (akta kontroli tom I str. 8-13)
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Opracowanie i realizacja przez Centralny Port Komunikacyjny Spółkę z o.o. Programu Dobrowolnych Nabyć ³ . 2. Przeprowadzanie postępowań w sprawie wykupu gruntów w ramach Programu Dobrowolnych Nabyć.
Okres objęty kontrolą	Lata 2020 – 2023, z uwzględnieniem dokumentów z okresu wcześniejszego lub późniejszego, jeżeli miały one wpływ na ocenę kontrolowanej działalności.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie
Kontrolerzy	1. Rafał Sowa główny specjalista k.p., upoważnienia do kontroli nr LWA/207/2023 z 21 listopada 2023 r. oraz LWA/47/2024 z 27 marca 2024 r., 2. Bartosz Pomykała główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr LWA/206/2023 z 21 listopada 2023 r., 3. Wojciech Nędzy specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr LWA/205/2023 z 21 listopada 2023 r., 4. Dariusz Walczak, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LWA/87/2024 z 4 czerwca 2024 r. oraz LWA/12/2024 z dnia 19 września 2024 r., 5. Mariusz Malewski, starszy inspektor k.p., upoważnienia do kontroli nr LWA/91/2024 z dnia 20 czerwca 2024 r. oraz LWA/96/2024 z dnia 26 lipca 2024 r. (akta kontroli tom I str.1-7, 545)

¹ Dalej: Spółka lub Spółka CPK.

² Dalej także: Prezes lub Prezes Zarządu.

³ Dalej także: PDN.

⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Działania Spółki CPK związane z nabywaniem nieruchomości w ramach realizacji opracowanego przez nią Programu Dobrowolnych Nabyc⁶ nie przebiegały zgodnie z założeniami określonymi w Dokumencie Wdrażającym⁷ do Programu Inwestycyjnego Centralny Port Komunikacyjny Etap I 2020-2023, przyjętego uchwałą Rady Ministrów Nr 156 z 28 października 2020 r.⁸. Wprawdzie Spółka realizowała w latach 2021-2023 zadania na rzecz nabycia nieruchomości na zasadach dobrowolności zgodnie z Programem CPK, etap I, jednak w wyniku tych działań udało się pozyskać jedynie ok. 20% powierzchni nieruchomości, które planowano nabyć w tym okresie. Jedną z głównych przyczyn tej sytuacji było opóźnienie we wprowadzeniu regulacji umożliwiających nabywanie nieruchomości przez Spółkę CPK za cenę wyższą niż ich wartość rynkowa, w sytuacji braku zainteresowania ich zbyciem po cenie równej wartości rynkowej.

Postępowania w sprawie nabycia nieruchomości w ramach realizacji PDN przeprowadzone zostały w Spółce CPK, w wybranych do kontroli sprawach, w sposób prawidłowy, zgodny z zasadami postępowania określonymi w przepisach prawa i uregulowaniach wewnętrznych. Spółka CPK terminowo regulowała zobowiązania z tytułu nabycia poszczególnych nieruchomości. Operaty szacunkowe z wyceny nieruchomości będących przedmiotem nabycia w ramach PDN sporządzone przez inne podmioty na zlecenie Spółki CPK, przed ich odbiorem, były weryfikowane przez pracowników Spółki pod kątem ich zgodności z przepisami prawa, rzetelności oraz zgodności z wymaganiami określonymi w umowach na ich opracowywanie.

Stwierdzone w tym zakresie nieprawidłowości dotyczyły w szczególności zaniechania przez Spółkę CPK naliczania Centrum WE Spółce z o.o. kar umownych z tytułu opóźnień w sporządzaniu operatów szacunkowych oraz stwierdzonych przypadków: stosowania przez pracowników Spółki niejednorodnej metodologii przy wyliczaniu liczby dni zwłoki w przekazaniu na rzecz Spółki operatów szacunkowych; opóźnień w wystawieniu not z tytułu naliczenia kar umownych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁹ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Opracowanie i realizacja przez Spółkę CPK Programu Dobrowolnych Nabyc

Opis stanu faktycznego

1.1. Spółka CPK utworzona została w 2018 r. w wykonaniu postanowień ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o Centralnym Porcie Komunikacyjnym¹⁰ określających zasady przygotowania i realizacji zadań związanych z budową Centralnego Portu Komunikacyjnego¹¹. Zgodnie z ustawą o CPK oraz Aktem założycielskim Spółki zadania tego podmiotu obejmowały m.in.:

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁶ Dalej także PDN.

⁷ Będącym dokumentem wykonawczym do tego Programu. Dalej także Dokument Wdrażający lub Dokument Wdrażający do Programu CPK, etap I.

⁸ M.P. z 2020 r. poz. 1050, ze zm., dalej: Program CPK, etap I.

⁹ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹⁰ Dz.U. z 2023 r. poz. 892., dalej ustawa o CPK.

¹¹ W ramach którego wybudowany miał być m.in. port lotniczy zlokalizowany pomiędzy Warszawą i Łodzią oraz węzeł kolejowy w bezpośredniej bliskości portu lotniczego.

- udzielanie wsparcia merytorycznego pełnomocnikowi Rządu do spraw Centralnego Portu Komunikacyjnego¹² przy realizacji jego zadań określonych w ustawie o CPK, w tym przygotowanie dla Pełnomocnika projektu programu wieloletniego dotyczącego budowy CPK oraz projektów zmian w tym programie¹³;
- nabywanie własności lub innych praw do nieruchomości, a także uczestniczenia w postępowaniach związanych z wywłaszczeniem nieruchomości i innych postępowaniach dotyczących nieruchomości;
- dysponowanie nieruchomościami w celu przygotowania lub realizacji przedsięwzięć. (akta kontroli tom I str. 39-147)

1.2. W Programie CPK, etap I, jako główny cel tego etapu uznano ukończenie prac planistycznych i przygotowawczych, umożliwiających rozpoczęcie w 2023 r. budowy Inwestycji¹⁴ i Inwestycji Towarzyszących¹⁵. Wskazano ponadto, że celem pierwszego etapu jest również realizacja zadań, których wykonanie jest konieczne dla realizacji celu głównego programu. Zaliczono do nich m.in. pozyskanie tytułu prawnego do dysponowania nieruchomościami na cele budowlane (poprzez wykup lub wywłaszczenie nieruchomości). W ramach opisu mierników stanowiących podstawę do oceny realizacji ww. celów przewidziano nabycie do końca 2023 r. 100% nieruchomości potrzebnych do realizacji Inwestycji. W pkt 7.3 Programu „Inne zadania” wskazano, że etap pierwszy zakłada sfinansowanie wykupu gruntów na realizację lotniska, gdyż zapewnienie prawa do dysponowania nieruchomościami jest zabezpieczeniem dla inwestora gwarantującym możliwość realizacji inwestycji. Ponadto grunty pozyskane na rzecz Skarbu Państwa mają kluczowe znaczenie w poszukiwaniach finansowania komercyjnego inwestycji. Ich wykup na jak najwcześniejszym etapie przygotowań ma przy tym zabezpieczać przed ewentualnymi spekulacjami na rynku nieruchomości. Podano również, że obszar objętym programem dobrowolnych nabyć nieruchomości wskazany zostanie w rozporządzeniu Rady Ministrów, wydawanym na podstawie art. 28 ustawy o CPK. Wg analiz obejmować on miał teren o pow. ok. 74 km², z czego obszar o pow. 30 km², dotyczył terenu potrzebnego bezpośrednio do budowy Centralnego Portu Komunikacyjnego.

W Dokumencie Wdrażającym do Programu CPK, etap I, wskazano (pkt 7.7. „Ramowy harmonogram innych zadań”), że proces nabywania nieruchomości, prowadzony na podstawie Programu Dobrowolnych Nabyć, uruchomionego w grudniu 2020 r., rozłożony na okres od grudnia 2020 r. do 2023 r. zakończy się wraz z uzyskaniem przez Spółkę decyzji lokalizacyjnej. Założono, że w latach 2021-2023, spośród 7400 ha gruntów zaplanowanych do nabycia w ramach realizacji Programu CPK, etap I, na zasadach dobrowolnych nabyć pozyskane zostaną przez Spółkę grunty o łącznej powierzchni 5900 ha (z tego: 400 ha w 2021 r., 3000 ha w 2022 r. oraz 2500 ha w 2023 r.). Pozostałe grunty o powierzchni 1500 ha pozyskane miały być przez Spółkę w 2023 r. w drodze wywłaszczenia. Wysokość planowanych wydatków na pozyskanie ww. nieruchomości określono (w pkt 8 „Budżet Programu CPK”)

¹² Dalej: Pełnomocnik lub Pełnomocnik Rządu ds. CPK.

¹³ Zgodnie z art. 2 pkt 7 ustawy o CPK, w dokumencie tym określone miały być terminy realizacji inwestycji dotyczącej budowy lotniska, inwestycji towarzyszących i innych zadań oraz łączne nakłady z budżetu państwa na ich realizację.

¹⁴ Zgodnie z informacjami podanymi w pkt 2 Programu CPK, etap I, zakres przedmiotowy zadań wchodzących w skład Inwestycji obejmować miał budowę portu lotniczego, stacji kolejowej zintegrowanej z tym portem, a także tzw. „Airport City”, rozumianego jako zespół usługowy (obejmujący parkingi, budynki usługowe, centrum logistyczne) zlokalizowany na terenie albo w bezpośrednim sąsiedztwie lotniska, mający ścisłe funkcjonalne powiązanie z lotniskiem.

¹⁵ Zgodnie z danymi podanymi w załączniku nr 2 do Programu CPK, etap I, Inwestycje Towarzyszące obejmować miały m.in. budowę nowych ciągów linii kolejowych oraz nowych odcinków dróg.

na łączną kwotę 4089,6 mln zł, w tym 3189,6 mln zł na pozyskanie gruntów potrzebnych do realizacji inwestycji oraz 900 mln zł na utworzenie banku ziemi na potrzeby gospodarcze. (akta kontroli tom II str. 70-141)

1.3. Proces nabywania nieruchomości w ramach PDN uruchomiony został na podstawie uchwały Zarządu Spółki Nr 118/2020 z dnia 5 listopada 2020 r.¹⁶. Wskazano w niej m.in., że w ramach PDN Spółka nabywać będzie, po uzyskaniu ofert zbywców, nieruchomości:

- niezbędne do przygotowania i realizacji Inwestycji;
- przeznaczone na cele rozwojowe w otoczeniu Inwestycji;
- w celu zaoferowania ich, jako nieruchomości zamiennych wobec nieruchomości niezbędnych do przygotowania i realizacji Inwestycji.

Określono, że proces ten realizowany będzie od dnia podjęcia tej uchwały do dnia 29 grudnia 2023 r., na obszarze wskazanym na podstawie rozporządzenia lub zarządzenia, zaś w przypadku braku rozporządzenia lub zarządzenia w tej sprawie, na obszarze określonym szczegółowo w załączniku do uchwały. Wskazano, że z chwilą dokonania „Delimitacji” (tj. wyznaczenia obszaru niezbędnego dla budowy lotniska CPK), Spółka w pierwszej kolejności nabywać będzie nieruchomości położne na obszarze wyznaczonym w granicach Delimitacji. Każdorazowe doprecyzowanie Delimitacji stanowić będzie nową podstawę do określania priorytetu nabycia nieruchomości. W uchwale podano również, że szczegółowe zasady nabywania nieruchomości w ramach PDN od podmiotów innych niż Skarb Państwa określone zostaną w odrębnej uchwale Zarządu Spółki, której przedmiotem będzie m.in. przyjęcie warunków brzegowych nabywania nieruchomości od tego rodzaju podmiotów w drodze czynności cywilnoprawnych. (akta kontroli tom III str. 3-8)

Podjęcie przez Zarząd Spółki ww. uchwały nr 118/2020 poprzedzone było:

- uchwałą Zarządu Nr 43/2020 z dnia 4 maja 2020 r. o otwarciu projektu pn. „Program dobrowolnych nabyć nieruchomości – utworzenie zasobu nieruchomości CPK”, zgodnie z kartą projektu, kartą budżetu i harmonogramem stanowiącym załącznik do tej uchwały;
- pismem Pełnomocnika Rządu ds. CPK z dnia 5 listopada 2020 r., w sprawie powierzenia Spółce do realizacji, na podstawie art. 4 ust. 1 w związku z art. 16 pkt 2 ustawy o CPK, m.in. zadania dotyczącego przygotowania do nabywania i nabywania nieruchomości w PDN.

(akta kontroli tom III str. 1-2; tom IV str. 163-169)

Regulacje zamieszczone w uchwale Zarządu Nr 118/2020 były w latach 2021-2022 zmieniane na podstawie następujących uchwał: Nr 42/2021 z dnia 20 kwietnia 2021 r.¹⁷ oraz Nr 7/2022 z dnia 25 stycznia 2022 r. Wskazano w nich m.in. na obowiązujące w czasie ich podjęcia uregulowania wewnętrzne w sprawie określenia szczegółowych zasad nabywania nieruchomości w ramach PDN oraz określono źródło finansowania poszczególnych etapów procesu nabywania nieruchomości w ramach PDN w latach 2020-2023. W uchwale tych nie zmieniono natomiast terminu (29 grudnia 2023 r.), do którego miał być realizowany ten Program. (akta kontroli tom III str. 9-19)

Termin, do którego realizowany ma być PDN wydłużony został w 2023 r., po podjęciu przez Radę Ministrów uchwały Nr 201 z dnia 24 października 2023 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego - „Programu inwestycyjny Centralny Port

¹⁶ Dalej także uchwała Zarządu Nr 118/2020.

¹⁷ W uchwale błędnie podano datę jej podjęcia, wskazując, że miało to miejsce w dniu 20 kwietnia 2020 r.

Komunikacyjny. Etap II. 2024-2030¹⁸. Wskazano w nim m.in., że stanowi on kontynuację Programu CPK, etap I oraz, że w jego zakresie znajdują się działania dotyczące kontynuacji prac przygotowawczych i prac projektowych oraz rozpoczęcie i zakończenie zasadniczych robót budowlanych związanych z budową CPK, a także kluczowych inwestycji kolejowych, drogowych i projektów komplementarnych związanych bezpośrednio z uruchomieniem lotniska. W pkt 8 tego Programu pn. „Cele i mierniki realizacji celów Programu etap II”, jako jeden z mierników przypisanych do zadania dotyczącego realizacji inwestycji obejmującej budowę CPK, założono nabycie do końca 2024 r. 100% nieruchomości potrzebnych na lotnisko oraz pozyskanie do końca 2025 r. 100% nieruchomości z tzw. obszaru „delimitacji CPK”. Zapisy te znalazły odzwierciedlenie w harmonogramie dotyczącym realizacji inwestycji dla części lotniskowej zamieszczonym w pkt 7.1 Dokumentu Wdrażającego opracowanego przez Spółkę CPK dla ww. Programu CPK, etap II¹⁹, zatwierdzonego przez Pełnomocnika Rządu w dniu 11 grudnia 2023 r. W Programie CPK, etap II oraz w Dokumencie Wdrażającym nie określono planów (harmonogramów) dotyczących nabycia przez Spółkę pozostałych nieruchomości z terenu objętego PDN.

(akta kontroli tom II str. 142-206)

W związku z ww. postanowieniami Programu CPK, etap II Zarząd Spółki w uchwale Nr 525/2022 z dnia 5 grudnia 2023 r. zdecydował o kontynuacji działań w zakresie nabywania nieruchomości w ramach PDN. Wskazano w niej m.in., że:

- w przypadku nieruchomości położonych na obszarze niezbędnym dla budowy lotniska CPK, określonym w ramach postępowania o wydanie decyzji lokalizacyjnej dla tego przedsięwzięcia, działania na rzecz ich nabycia realizowane będą w terminie umożliwiającym ich nabycie przed wydaniem takiej decyzji, a źródłem finansowania transakcji w tym zakresie będą środki przekazane Spółce zgodnie z Programem CPK, etap I;
- w przypadku pozostałych nieruchomości zlokalizowanych na obszarze objętym PDN, działania na rzecz ich nabycia prowadzone będą do dnia 31 grudnia 2030 r., a źródłem finansowania transakcji w tym zakresie będą środki przekazane Spółce zgodnie z Programem CPK, etap II.

(akta kontroli tom III str. 20-23)

1.4. W piśmie z 5 listopada 2020 r. w sprawie powierzenia Spółce do realizacji zadania dotyczącego przygotowania do nabywania i nabywania nieruchomości w PDN Pełnomocnik Rządu ds. CPK wskazał m.in., że w ramach tego Programu Spółka nabywać będzie nieruchomości w granicach obszaru wskazanego na mapie stanowiącej załącznik do tego pisma. Poleciał również Spółce przygotowanie projektu rozporządzenia Rady Ministrów²⁰, o którym mowa w art. 28 ustawy o CPK²¹, wskazując, że prace nad tym projektem należy zorganizować w ten sposób aby rozporządzenie takie weszło w życie przed 31 grudnia 2020 r.

(akta kontroli tom III str. 1-2)

Zastępca Dyrektora Biura Audytu Wewnętrznego oświadczył, że Spółka CPK uczestniczyła w przygotowaniu mapy załączonej do pisma Pełnomocnika Rządu ds. CPK z dnia 5 listopada 2020 r. Mapa ta powstała w ówczesnym Biurze Zarządzania Nieruchomościami. Prawdopodobnie jest ona wynikiem analiz wykonanych przez podmiot zewnętrzny. Jednym z wyników tych analiz była mapa

¹⁸ M.P. z 2023 r., poz. 1258, dalej: Program CPK, etap II.

¹⁹ Projekt tego Dokumentu przyjęty został przez Zarząd Spółki uchwałą Nr 535/2023 z dnia 6 grudnia 2023 r.

²⁰ Dalej także: rozporządzenie obszarowe.

²¹ Zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy o CPK (w treści obowiązującej w czasie sporządzenia tego pisma), Rada Ministrów mogła wskazać, w drodze uchwały, gminy lub ich części, na których terenie, w celu przygotowania obszaru Inwestycji, stosowane będą szczególnie zasady gospodarowania nieruchomościami, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz realizacji inwestycji celu publicznego, określone w art. 29 ustawy.

załączona do koncepcji przygotowania i realizacji inwestycji Port Solidarność – Centralny Port Komunikacyjny dla Rzeczypospolitej Polskiej, przyjętej przez Radę Ministrów uchwałą Nr 173/2017 z dnia 7 listopada 2017 r.

(akta kontroli tom III str. 25, 27-28)

Szczegółowe granice obszaru objętego PDN, na którym stosowane miały być szczególne zasady gospodarowania nieruchomościami w ramach realizacji inwestycji celu publicznego dotyczącej budowy Centralnego Portu Komunikacyjnego, określone w kolejnych rozporządzeniach wydanych przez Radę Ministrów w wykonaniu postanowień art. 28 ustawy o CPK., tj. w rozporządzeniu z dnia 17 czerwca 2021 r. w sprawie gmin, na terenie których będą stosowane szczególne zasady gospodarowania nieruchomościami, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz realizacji inwestycji celu publicznego w zakresie Centralnego Portu Komunikacyjnego²², a następnie w rozporządzeniu z dnia 14 listopada 2022 r. w sprawie gmin, na których terenie stosowane będą szczególne zasady związane z realizacją inwestycji celu publicznego w zakresie Centralnego Portu Komunikacyjnego²³. Obejmowały one całość obszaru PDN wyznaczonego pierwotnie na mapie stanowiącej załącznik do uchwały Zarządu Spółki Nr 118/2020 w sprawie uruchomienia programu PDN, z tym że obszar wyznaczony w ww. rozporządzeniach, uwzględnił granice działek ewidencyjnych znajdujących się na jego obrzeżach, co skutkowało jego powiększeniem w stosunku do obszaru wyznaczonego na ww. mapie. Wynikająca z tych rozporządzeń powierzchnia gruntów przewidzianych do nabycia na potrzeby realizacji ww. inwestycji, do których zastosowanie miał Program Dobrowolnych Nabyć wyniosła ogółem ok. 7868 ha, tj. była o 468 ha (tj. o 6,3%) większa od szacunkowej powierzchni wskazanej w Programie CPK etap I oraz w Dokumencie Wdrażającym do Programu, jako planowana do nabycia na potrzeby realizacji inwestycji i budowy zasobu nieruchomości w jej otoczeniu.

(akta kontroli tom III str. 3-8, 25, 29-30, 56-58, 60-64)

Pierwsze z tych rozporządzeń weszło w życie w dniu 31 lipca 2021 r., tj. siedem miesięcy po terminie wskazanym w ww. piśmie Pełnomocnika Rządu ds. CPK z dnia 5 listopada 2020 r.²⁴ oraz osiem miesięcy po podjęciu przez Zarząd Spółki uchwały Nr 118/2020 w sprawie rozpoczęcia realizacji PDN.

Stwierdzono, że projekt tego rozporządzenia przekazany został przez Spółkę do Ministerstwa Infrastruktury drogą mailową w dniu 15 stycznia 2021 r., tj. po upływie miesiąca od daty (15 grudnia 2020 r.) przekazania go do Prezesa Zarządu Spółki przez dyrektora Biura Zagospodarowania Przestrzennego w tej jednostce.

(akta kontroli tom III str. 27, 32-54)

Zastępca Dyrektora Biura Audytu Wewnętrznego²⁵ wyjaśnił m.in., że opracowanie projektu ww. rozporządzenia i zapewnienie, żeby weszło ono w życie przed 31 grudnia 2020 r. było nierealne. Wskazał, że Spółka nie jest aktualnie w stanie odpowiedzieć na pytanie, dlaczego były Zarząd Spółki przekazał Pełnomocnikowi Rządu ds. CPK projekt rozporządzenia po upływie miesiąca od jego przygotowania. Przyczyną mogły być wątpliwości odnośnie obszaru objętego rozporządzeniem, na terenie którego realizowany miał być PDN, skutkujące koniecznością dokonania dodatkowych uzgodnień w tym zakresie.

(akta kontroli tom III str. 24, 26-27)

²² Dz.U. z 2021 r., poz. 1305.

²³ Dz.U. z 2022 r. poz. 2609.

²⁴ W sprawie powierzenia Spółce do realizacji zadania dotyczącego przygotowania do nabywania i nabywania nieruchomości w PDN.

²⁵ Działając na podstawie upoważnienia wydanego przez Prezesa Zarządu Spółki do podpisywania udzielanych przez Spółkę odpowiedzi w ramach niniejszej kontroli NIK.

1.5. W latach 2021-2023 do Spółki CPK, w ramach realizacji PDN wpłynęły wnioski (oferty) dotyczące zbycia na rzecz tej jednostki 3414 nieruchomości z terenu objętego tym Programem, o łącznej powierzchni gruntów wynoszącej 3630,2 ha, co stanowiło 49,1% szacunkowej powierzchni nieruchomości planowanej do nabycia do końca 2023 r. (7400 ha), zgodnie z Programem CPK, etap I i Dokumentem Wdrażającym do tego Programu, oraz 61,5% szacunkowej powierzchni nieruchomości planowanej do nabycia w tym okresie na zasadach dobrowolności (5900 ha) zgodnie z ww. Dokumentem Wdrażającym. Oferty te dotyczyły zbycia na rzecz Spółki ok. 46% powierzchni gruntów (7868 ha) przewidzianych do nabycia w ramach Programu CPK, etap I, po uwzględnieniu szczegółowych granic terenu objętego PDN, wyznaczonych w kolejnych rozporządzeniach Rady Ministrów, wydanych na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o CPK.

Do końca 2023 r., na zasadach dobrowolności Spółka nabyła 1422 nieruchomości o łącznej powierzchni 1273,6 ha, co stanowiło 17,2% szacunkowej powierzchni nieruchomości, wskazanej w Programie CPK, etap I i w Dokumencie Wdrażającym, jako planowana do nabycia do końca 2023 r. oraz 21,6% szacunkowej powierzchni nieruchomości planowanej do nabycia w tym okresie na zasadach dobrowolności zgodnie z Dokumentem Wdrażającym. Ponadto ok. 3,3 ha gruntów zlokalizowanych na tym terenie Spółka nabyła w tym okresie na zasadach pierwokupu. Łączna powierzchnia nieruchomości nabytych przez Spółkę do końca 2023 r. na zasadach dobrowolności oraz pierwokupu z terenu objętego PDN (1276,9 ha), stanowiła ok. 17,3% szacunkowej powierzchni nieruchomości wskazanej w Programie CPK, etap I i w Dokumencie Wdrażającym, jako planowana do nabycia do końca 2023 r. oraz ok. 16,2% powierzchni gruntów przewidzianych do nabycia w ramach Programu CPK, etap I, po uwzględnieniu szczegółowych granic terenu objętego PDN, wyznaczonych w kolejnych rozporządzeniach Rady Ministrów, wydanych na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o CPK.

Przebieg procesu nabywania przez Spółkę nieruchomości w ramach PDN, w relacji do założeń przyjętych w ww. Dokumencie Wdrażającym kształtował się następująco:

- do 31 grudnia 2021 r. – nabyto nieruchomości o pow. 7,2 ha, co stanowiło 1,8% powierzchni planowanej do nabycia w tym trybie w 2021 r. zgodnie z Dokumentem wdrażającym (400 ha);
- do 31 grudnia 2022 r. – nabyto (narastająco od 1 stycznia 2021 r.) nieruchomości o pow. 257,6 ha, co stanowiło 7,6% powierzchni planowanej do nabycia w latach 2021-2022 (3400 ha);
- do 31 grudnia 2023 r. – nabyto (narastająco od 1 stycznia 2021 r.) nieruchomości o pow. 1273,6 ha, co stanowiło 21,6% powierzchni planowanej do nabycia w tym trybie w latach 2021-2023 (5900 ha).

Szerzej o tej sprawie w opisie stwierdzonych nieprawidłowości.

W 2024 r., w okresie do 31 maja, Spółka nabyła dodatkowo, na zasadach dobrowolności 39 nieruchomości (od podmiotów które złożyły w 2023 r. oferty w tej sprawie), o łącznej powierzchni ok. 27,1 ha. W efekcie tego działania powierzchnia nieruchomości z obszaru objętego PDN nabytych na zasadach dobrowolności wzrosła do 1300,7 ha, a łączna powierzchnia gruntu nabyta na tym obszarze na zasadach dobrowolności i pierwokupu wzrosła do ok. 1304,0 ha, co stanowiło ok. 16,6% powierzchni nieruchomości objętych PDN. Wg stanu na dzień 31 maja 2024 r. na etapie procedowania znajdowały się sprawy dotyczące nabycia przez Spółkę 1909 nieruchomości zgłoszonych do zbycia na rzecz Spółki w ramach PDN, o łącznej powierzchni 2290 ha, co stanowiło 29,1% powierzchni gruntów, których granice zostały wyznaczone w rozporządzeniach Rady Ministrów. Dotyczyło to:

- 162 nieruchomości o łącznej powierzchni 166,8 ha, w przypadku których zakończony już został etap prowadzenia negocjacji w sprawie określenia warunków nabycia nieruchomości i pozostało jedynie podpisanie stosownych umów w tym zakresie;
- 1650 nieruchomości o łącznej powierzchni 2054,5 ha, w przypadku których postępowania znajdowały się na etapie negocjacji w sprawie określenia warunków ich nabycia;
- 97 nieruchomości o łącznej powierzchni 68,7 ha, w przypadku których nie rozpoczęto jeszcze negocjacji w sprawie ich nabycia przez Spółkę.

W przypadku 44 nieruchomości, o powierzchni ogółem 39,4 ha, ich właściciele (lub użytkownicy wieczysti) wycofali się ze złożonych ofert dotyczących ich zbycia na rzecz Spółki CPK w ramach PDN.

(akta kontroli tom II str. 115, 127; tom III str. 60-64)

1.6. Zgodnie z kolejnymi Regulaminami Organizacyjnymi Spółki, w okresie od rozpoczęcia realizacji PDN, tj. od dnia 5 listopada 2020 r., od czasu kontroli NIK, tj. 10 czerwca 2024 r., wykonywanie zadań dotyczących nabywania nieruchomości w ramach tego Programu należało do właściwości kolejno następujących komórek organizacyjnych Spółki: Biuro Zarządzania Nieruchomościami (do 30 czerwca 2021 r.); Biuro Realizacji Podprogramu Nieruchomości (od 1 lipca 2021 r. do 31 stycznia 2024 r.); Biuro Zasobu i Planowania Przestrzennego (od 1 lutego 2024 r.). Zadania realizowane przez ww. biura obejmowały m.in. prowadzenie negocjacji z osobami i podmiotami zainteresowanymi zbyciem nieruchomości w ramach PDN oraz zlecanie podmiotom zewnętrznym oszacowania wartości rynkowej tych nieruchomości.

(akta kontroli tom I str. 255-544)

Od dnia 1 lipca 2022 r., w strukturze organizacyjnej Biura Realizacji Podprogramu Nieruchomości, wyodrębnione zostały komórki organizacyjne, do których właściwości przypisane zostały ww. zadania, tj. Zespół ds. Programu Dobrowolnych Nabyci oraz Zespół ds. Wyceny Nieruchomości. Jak wynika z treści aneksów do umów o pracę zawartych w styczniu 2024 r. z kierownikami tych Zespołów funkcjonowały one następnie w strukturze Biura Zasobu i Planowania Przestrzennego, utworzonego z dniem 1 lutego 2024 r. w miejsce m.in. Biura Realizacji Podprogramu Nieruchomości. Do czasu kontroli NIK dotyczącej tego zagadnienia (tj. do dnia 4 lipca 2024 r.) nie wprowadzono jednak uregulowań określających wewnętrzną strukturę organizacyjną Biura Zasobu i Planowania Przestrzennego, z których wynikał by fakt funkcjonowania w ramach tego Biura ww. Zespołów.

(akta kontroli tom I str. 255-273; tom II str. 1-29)

Zastępca Dyrektora Biura Audytu Wewnętrznego oświadczył m.in., że aktualna struktura organizacyjna jest tymczasowa i trwają prace nad docelową strukturą organizacyjną Spółki. Regulaminy wewnętrzne Biur zostaną niezwłocznie dostosowane do struktury docelowej po jej wejściu w życie.

(akta kontroli tom II str. 6-13)

1.7. W latach 2020-2023, szczegółowe zasady zarządzania projektami w Spółce CPK przy realizacji przedsięwzięć związanych z budową CPK, w tym również w zakresie nabywania nieruchomości w ramach PDN określone zostały w kolejnych wersjach Procedury Zarządzania Projektami w Spółce CPK²⁶. Począwszy od Procedury Zarządzania Projektami przyjętej zarządzeniem Prezesa Zarządu Spółki Nr 13/2021

²⁶ Przyjętych do stosowania zarządzeniami Prezesa Zarządu Spółki: Nr 1/2020 z 4 marca 2020 r., Nr 8/2020 z 9 lipca 2020 r.; Nr 13/2021 z 5 października 2021 r., a następnie uchwałą Zarządu Spółki Nr 516/2023 z 5 grudnia 2023 r. Dalej: Procedura Zarządzania Projektami.

z 5 października 2021 r. regulacje zamieszczone w tym dokumencie dostosowane zostały do zasad postępowania określonych w Zasadach Zarządzania ogłoszonych przez Ministra Infrastruktury w obwieszczeniu z dnia 24 września 2020 r.²⁷, do których stosowania Spółka zobowiązała się w porozumieniu zawartym 22 października 2020 r. z Pełnomocnikiem Rządu ds. CPK. (akta kontroli tom IV str. 1-162)

W oparciu o zasady postępowania określone w Procedurze Zarządzania Projektami przyjętej zarządzeniem Prezesa Zarządu Spółki: Nr 1/2020 z 4 marca 2020 r., Zarząd Spółki uchwałą Nr 43/2020 z dnia 4 maja 2020 r. postanowił o otwarciu projektu pn. „Program dobrowolnych nabyć nieruchomości – utworzenie zasobu nieruchomości CPK”, zgodnie z kartą projektu, kartą budżetu i harmonogramem stanowiącym załącznik do tej uchwały. Dokumenty te były w kolejnych latach aktualizowane, w celu uwzględnienia faktycznego przebiegu procesu nabywania nieruchomości.

Prezes Zarządu Spółki, działając jako kierownik Programu CPK: zakwalifikował wstępnie ww. projekt do Programu CPK, przyporządkowując go do „Podprogramu Nieruchomości”²⁸, a następnie do Podprogramu Rozwój, Aerotropolis i Nieruchomości²⁹. Wyznaczał także zarządzeniami kolejne osoby na stanowisko lidera tego Projektu oraz kierownika kolejnych Podprogramów, do których ten Projekt był przypisany, a także ustalał skład komitetów przypisanych do tych Podprogramów. Pełnomocnik Rządu ds. CPK, jako właściciel Programu CPK, po zatwierdzeniu w dniu 4 lutego 2022 r. Dokumentu Wdrażającego dla Programu CPK, etap I, zarządzeniem nr 17 z dnia 13 września 2022 r. dokonał ostatecznej kwalifikacji projektu „Budowa zasobu nieruchomości CPK” do Programu CPK.

(akta kontroli tom IV str. 163-169, 256-322)

Zgodnie z Kartą projektu stanowiącą załącznik do uchwały Zarządu Nr 43/2020 z dnia 4 maja 2020 r. w sprawie otwarcia Projektu pn. „Program dobrowolnych nabyć nieruchomości – utworzenie zasobu nieruchomości CPK” celem realizacji tego Projektu miało być nabycie nieruchomości objętych rozporządzeniem wydanym na podstawie art. 28 ustawy o CPK. Do celu tego przypisano zakładany do uzyskania do 2023 r. wskaźnik realizacji, tożsamy z określonym w Programie CPK etap I, w wymiarze 100%. Omawiając w ww. dokumencie oczekiwane korzyści z tytułu realizacji PDN wskazywano m.in., że:

- utworzenie zasobu nieruchomości w otoczeniu CPK umożliwi Spółce prowadzenie działań gospodarczych związanych z przygotowaniem nieruchomości do inwestowania i ich komercjalizacją;
- wcześniejsze nabycie nieruchomości pozwala uniknąć wywłaszczenia oraz zapewnia możliwość (finansową i czasową) odtworzenia miejsca zamieszkania w innym miejscu;
- umowne nabywanie nieruchomości pozwala na uniknięcie obsługi postępowań spornych w przedmiocie ustalenia odszkodowania za wywłaszczenie (administracyjnych i sądowych).

W kolejnych trzech Kartach Projektu pn. „Budowa zasobu nieruchomości CPK” wchodzących w skład Planów tego Projektu, zatwierdzonych w latach 2022-2023 przez Kierownika Podprogramu Nieruchomości³⁰, a następnie przez Kierownika Podprogramu Rozwój, Aerotropolis i Nieruchomości³¹, wskazano, że celem realizacji

²⁷ Dz. Urz. Ministra Infrastruktury, z 2020 r. poz. 39, dalej: Zasady Zarządzania.

²⁸ Zarządzenie Nr 6/2020 z 15 grudnia 2020 r.

²⁹ Zarządzenie Nr 15/2023 z 24 lutego 2023 r.

³⁰ Na podstawie następujących zarządzeń: Nr PN/1/2022 z 3 stycznia 2022 r., Nr PN/5/2022 z 5 grudnia 2022 r.

³¹ Na podstawie zarządzenia Nr PRAiN/16/2023 z 16 listopada 2023 r.

projektu jest pozyskanie do 2023 r. 100% nieruchomości niezbędnych do budowy portu lotniczego CPK, zgodnie ze wskaźnikiem zawartym w Programie CPK, etap I.
(akta kontroli tom IV str. 163-222)

W Karcie Projektu wchodzącej w skład Planu Projektu zatwierdzonego przez Kierownika Podprogramu Rozwój, Aerotropolis i Nieruchomości zarządzeniem Nr PRAiN/1/2024 z 31 stycznia 2024 r., tj. po wejściu w życie Programu CPK, etap II, wskazano natomiast, że celami tego Projektu jest:

- pozyskanie 100% nieruchomości niezbędnych do realizacji budowy portu lotniczego CPK, w trybie cywilnoprawnym (Program Dobrowolnych Nabyć) oraz administracyjnym (tj. poprzez wywłaszczenie);
- pozyskanie dodatkowych nieruchomości w celu umożliwienia realizacji przedsięwzięć zaplanowanych przez Spółkę w ramach Programu Wieloletniego, etap II (tj. nieruchomości potrzebnych do: realizacji fazy drugiej budowy lotniska, na cele wojskowe, budowy węzła drogowego, a także pod „Airport City” i „Cargo City”).

Zgodnie z harmonogramem zamieszczonym w ww. Karcie Projektu działania dotyczące nabywania nieruchomości na potrzeby realizacji pierwszego z tych celów (na zasadach dobrowolności, a następnie w drodze wywłaszczeń) prowadzone miały być przez Spółkę do końca 2024 r., natomiast działania dotyczące nabywania nieruchomości potrzebnych do realizacji drugiego z tych celów prowadzone miały być do końca 2030 r., w tym do końca 2027 r. zakończone miały być działania dotyczące pozyskania nieruchomości z obszaru, na którym realizowane miały być projekty dotyczące utworzenia „Airport City” i „Cargo City”, natomiast do końca 2030 r. planowano pozyskanie 100% nieruchomości z „obszaru Fazy 2 budowy lotniska”.

(akta kontroli tom IV str. 223-255)

W wyniku analizy okresowych raportów o postępie projektu pn. „Budowa zasobu nieruchomości CPK” sporządzonych za grudzień 2021 r., 2022 r. i 2023 r. stwierdzono m.in., że zawierały one informacje, dotyczące m.in.: statusu projektu, stanu realizacji harmonogramu i planu budżetu względem Planu Bazowego i Planu budżetu ustalonego dla ww. Projektu, wraz z analizą odchyleń w tym zakresie. Zamieszczone w ww. raportach zapisy (w częściach C i E) w sprawie przyczyn występowania opóźnień w realizacji procesu nabywania nieruchomości w ramach ww. Projektu, ograniczały się do wskazania na nieosiągnięcie przez Spółkę celu założonego dla danego etapu (raporty za grudzień 2021 r. i grudzień 2022 r.), bądź wskazania, że przyczyną tą było opóźnienie w zakresie pozyskania przez Spółkę decyzji lokalizacyjnej (Raport za grudzień 2023 r.).

Raporty z tego okresu zawierały również wykaz kluczowych ryzyk zgłoszonych w ramach Projektu, wraz z oceną ich statusu i poziomu, opisem reakcji na ryzyka (tj. działań zaradczych), a także skutków materializacji ryzyk i/lub skuteczności działań zaradczych. Wskazane w nich kluczowe ryzyka dotyczyły m.in.:

- braku finalizacji części procedowanych zgłoszeń w programie PDN z uwagi na pierwsze oferty cenowe Spółki, determinujące dalsze zainteresowanie właścicieli nieruchomości (raporty za grudzień 2021 r., 2022 r. i 2023 r.);
- niewystarczających środków finansowych na nabycie nieruchomości z całego obszaru 74 km² (raporty za grudzień 2021 r. i 2022 r.);
- spadku ilości zgłoszeń do PDN, z uwagi na dostrzeganą istotną rozbieżność pomiędzy średnią ceną rynkową nieruchomości a oczekiwaniami potencjalnych zbywców (raport za grudzień 2021 r.);

- działań spekulacyjnych na obszarze PDN skutkujących wzrostem budżetu Projektu (raport za grudzień 2021 r.).

Zgodnie z informacjami podanymi w raportach, reakcja na ww. ryzyka obejmować miała:

- jak najszybsze określenie położenia lotniska i obszaru okołolotniskowego w celu nabywania nieruchomości położonych na tym terenie na zasadach pierwszeństwa;
- zainicjowanie przez Spółkę działań w sprawie zmiany przepisów dotyczących określania wartości nieruchomości na potrzeby ustalenia prawa do odszkodowania;
- prowadzenie przez Spółkę „monitoringu transakcyjnego i ofertowego”.

(akta kontroli tom IV str. 371-395)

W raportach okresowych o postępie Projektu za poszczególne miesiące z okresu od stycznia do maja 2024 r. wskazywano natomiast m.in.³², że w związku ze zmianą planowanego terminu pozyskania decyzji lokalizacyjnej dla lotniska, prace w zakresie dobrowolnego nabywania nieruchomości będą kontynuowane w 2024 r. Zwrócono jednocześnie uwagę, na spadek efektywności nabywania nieruchomości w ramach PDN, z uwagi na wprowadzone ograniczenia poczynając od września 2023 r., dotyczące nabywania nieruchomości jedynie z „obszaru PAL 1”³³, a następnie w związku z wstrzymaniem się Spółki z podpisywaniem wszystkich umów w tym zakresie od stycznia 2024 r. Jednocześnie pkt E ww. raportów zawierającym omówienie harmonogramu i budżetu projektu przewidziano objęcie przez Spółkę w posiadanie wszystkich nieruchomości z „obszaru delimitacji CPK”³⁴ do końca 2025 r., natomiast zakończenie procesu pozyskiwania do zasobu Spółki 100% nieruchomości z obszaru przeznaczonego na Airport City oraz Cargo City przewidziano na 2027 r.

(akta kontroli tom IV str. 396-445)

Zastępca Dyrektora Biura Audytu Wewnętrznego oświadczył m.in., że wprowadzenie od września 2023 r. ograniczeń w realizacji PDN spowodowane było brakiem środków, w kwocie 3,3 mld zł, z drugiej transzy dokapitalizowania Spółki w 2023 r., w ramach Programu Wieloletniego CPK, etap I. W tej sytuacji Spółka stanęła przed koniecznością przeznaczenia środków finansowych na realizację zadań zgodnie z priorytetyzacją i harmonogramem prac realizowanych na poszczególnych projektach. Priorytetyzacja w tym zakresie, jako działanie tymczasowe, została wdrożona przez pracowników Biura Kontrolingu, w ramach procedury dotyczącej uzgadniania wniosków zakupowych w systemie elektronicznego obiegu dokumentów Spółki. Zastępca Dyrektora wskazał również, że wstrzymanie przez Spółkę na początku 2024 r. procesu nabywania nieruchomości w ramach PDN miało związek z pismem Pełnomocnika Rządu ds. CPK z 12 lutego 2024 r. oraz podjętymi w tej sprawie uchwałami przez Radę Nadzorczą i Zarząd Spółki CPK.

(akta kontroli tom III str. 273-290; tom IV str. 460, 463, 482-508)

W piśmie z dnia 12 lutego 2024 r. (o którym mowa wyżej) Pełnomocnik Rządu ds. CPK zwrócił się do Prezesa Zarządu Spółki m.in. o rozważenie: wstrzymania procesu nabywania nieruchomości w ramach PDN oraz Kolejowego PDN; wycofania i przeprowadzenia ponownej weryfikacji wniosków o wyrażenie zgód korporacyjnych, które skierowane zostały do Pełnomocnika, jako współnika Spółki przed dniem

³² W pkt C, zawierającym omówienie stanu realizacji harmonogramu, w tym przyczyn występowania odchyleń od Planu Bazowego.

³³ Obszar fazy 1.1. budowy lotniska CPK określony w Planie Generalnym.

³⁴ Obszar wyznaczony w toku prac Konsultanta, jako niezbędny dla budowy lotniska CPK, zgodnie z definicją podaną w uchwale Zarządu Spółki Nr 118/2020 z dnia 5 listopada 2020 r. w sprawie rozpoczęcia procesu przygotowania do nabywania i nabywania nieruchomości w ramach PDN.

podpisania przedmiotowego pisma i nie zostały jeszcze rozpatrzone. Uzasadniając powyższe Pełnomocnik wskazał m.in., że z uwagi na przeprowadzone zmiany w składach osobowych Rady Nadzorczej i Zarządu Spółki CPK niezbędne jest dokonanie weryfikacji i oceny dotychczasowej działalności Spółki, która stanowić będzie podstawę do dalszych decyzji strategicznych odnośnie zakresu i harmonogramu realizacji Programu CPK, etap II. (akta kontroli tom III str. 291-294)

W związku z ww. pismem, Rada Nadzorcza Spółki, w uchwale Nr 026/2024 z dnia 15 lutego 2024 r., przekazała Zarządowi Spółki wytyczne w sprawie czasowego ograniczenia i wstrzymania realizacji projektów Spółki w okresie niezbędnym do dokonania weryfikacji i oceny dotychczasowej działalności tej jednostki. Obejmowały one m.in. rozważenie i podjęcie decyzji w zakresie ewentualnego: wstrzymania procesu nabywania nieruchomości w ramach PDN oraz Kolejowego PDN; wycofania wniosków o wyrażenie zgód korporacyjnych, które skierowane zostały do Pełnomocnika. (akta kontroli tom III str. 295-312)

Spółka wznowiła nabywanie nieruchomości w ramach realizacji Programu Dobrowolnych Nabyć od 1 lipca 2024 r. W tym dniu Zarząd Spółki podjął ogółem 16 uchwał w sprawie wyrażenia zgody na zawarcie umów dotyczących nabycia nieruchomości gruntowych w ramach PDN, o łącznej powierzchni ok. 85,2 ha [...] ³⁵. W lipcu 2024 r. Spółka wznowiła również nabór nowych wniosków dotyczących nabycia w ramach PDN nieruchomości położonych w obszarze objętym wnioskiem o wydanie decyzji lokalizacyjnej. W tym celu m.in. w dniu 12 lipca 2024 r. wysłano pismo do właścicieli 52 nieruchomości zabudowanych zlokalizowanych na tym terenie z informacją o wznowieniu w okresie do końca lipca 2024 r. procesu naboru wniosków w ramach PDN oraz o głównych korzyściach dla właścicieli nieruchomości wynikających z przystąpienia i sprzedaży nieruchomości w ramach tego Programu. (akta kontroli tom III str. 186-190, 313-324)

Zastępca Dyrektora Biura Audytu Wewnętrznego oświadczył, że Zarząd Spółki wyraził zgodę na przeprowadzenie tych transakcji po ogłoszeniu przez Prezesa Rady Ministrów decyzji kierunkowej w sprawie realizacji CPK.

(akta kontroli tom III str. 186-190)

Dyrektor Biura Audytu Wewnętrznego w Spółce CPK ³⁶ oświadczył m.in., że decyzję o wznowieniu naboru wniosków do PDN podjęto na spotkaniu zarządczym z Pełnomocnikiem Rządu ds. CPK zorganizowanym w dniu 5 lipca 2024 r. Ograniczenie możliwości zgłaszania się do PDN do końca lipca 2024 r. dotyczyło wyłącznie nieruchomości położonych na obszarze objętym wnioskiem o wydanie decyzji lokalizacyjnej. Decyzja taka podjęta została w celu zdatowania z procedowaniem tych wniosków do planowanego terminu wydania decyzji lokalizacyjnej (połowa listopada 2024 r.). Dyrektor wskazał również, że w efekcie tego działania do dnia 20 sierpnia 2024 r., do Spółki CPK wpłynęły 42 nowe zgłoszenia dotyczące zbycia w ramach PDN nieruchomości o łącznej powierzchni 205 ha, z których 31 dotyczyło zbycia nieruchomości (o łącznej powierzchni 139,34 ha) zlokalizowanych na terenie objętym wnioskiem o wydanie decyzji lokalizacyjnej.

(akta kontroli tom III str. 314-319)

³⁵ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2022 r. poz. 902), dalej: ustawa o dostępie do informacji publicznej i art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz.U. z 2022 r. poz. 1233), dalej: ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie tajemnicy przedsiębiorstwa. Wyłączenia dokonano w interesie Spółki.

³⁶ Działając na podstawie upoważnienia Prezesa Zarządu Spółki CPK z dnia 14 sierpnia 2024 r., do dokonywania czynności w zawiązku z kontrolą NIK, w tym m.in. do podpisywania udzielanych przez Spółkę.

Jak wynika z treści notatki ze spotkania zarządczego z dnia 5 lipca 2024 r., o którym mowa w ww. oświadczeniu, decyzje podjęte podczas tego spotkania w zakresie PDN dotyczyły w szczególności: wznowienia jego realizacji; przeprowadzania „szerokiej komunikacji zewnętrznej nt. PDN celem pozyskania nowych zgłoszeń”; konieczności dbania „aby każda sprawa była rozpatrywana indywidualnie”, a sprawy trudne rozwiązywane były ze „szczególną dbałością i w trosce o dobro właściciela nieruchomości”, w tym „jeżeli to konieczne - przy wsparciu mediatora lub psychologa”; dbania „o prawidłowy sposób komunikowania na temat programów wsparcia ze szczególnym uwzględnieniem rekompensaty z tytułu utraty zdolności kredytowej”.

(akta kontroli tom III str. 320-322)

1.8. Informacje o postępie procesu nabywania nieruchomości w ramach PDN oraz informacje o zdiagnozowanych w tym zakresie problemach i rekomendowanych rozwiązaniach prezentowane były na posiedzeniach Komitetów Podprogramu Nieruchomości (a następnie Podprogramu Rozwój, Aerotropolis i Nieruchomości) oraz Programu CPK. W protokole z posiedzenia Komitetu Podprogramu Nieruchomości w dniu 26 stycznia 2022 r., wskazano, że przeszkodą w szerszej skali nabywania nieruchomości w ramach PDN jest długotrwały proces przyjmowania operatów szacunkowych. Duża część operatów (ok. 50%) została odrzucona ze względu na ich niską jakość. Podniesiono również, że z powodu niskiej wartości nieruchomości określonej w ramach ich wyceny, właściciele nieruchomości odrzucili 24 oferty złożone przez Spółkę CPK, a siedem zgłoszeń do PDN zostało wycofanych. Proponowane rozwiązania w tym zakresie, przedstawione w prezentacji przygotowanej na to posiedzenie, obejmowały m.in. oparcie sposobu ustalania ceny nabycia na zapisach zamieszczonych w biznesplanie, o którym jest mowa w pkt 1.12. niniejszego wystąpienia pokontrolnego, poprzez przyjęcie zasady, że wartością wyjściową do negocjacji ceny będzie średnia wartość danego rodzaju nieruchomości określona w biznesplanie oraz, że w przypadku nabywania nieruchomości rolnych, cenę maksymalną stanowić będzie iloczyn m² powierzchni nieruchomości i 150% średniej ceny m² określonej dla tego rodzaju nieruchomości w biznesplanie. W odniesieniu do nieruchomości zabudowanych zaproponowano dokonywanie wyceny ich wartości metodą odtworzeniową bez uwzględniania stopnia ich zużycia. W lipcu 2022 r. Biuro Realizacji Podprogramu Nieruchomości przekazało Kierownikowi Programu CPK (Prezes Zarządu Spółki) informacje dotyczące realizacji planów w zakresie PDN wraz z prezentacją zawierającą informacje o krytycznych elementach wymagających poprawy, w celu urealnienia realizacji celów w tym zakresie. W ww. prezentacji wskazano m.in. na następujące działania, które należy podjąć w stosunku do wskazanych w tym dokumencie elementów krytycznych występujących w procesie nabywania nieruchomości w ramach PDN, w celu osiągnięcia założonego celu dotyczącego nabycia do końca 2022 r. gruntów o powierzchni ogółem 1000 ha:

- element krytyczny „Zgłoszenia do PDN”: koncentracja działań Biura Relacji z Otoczeniem Inwestycji na właścicielach posiadających większe gospodarstwa; prowadzenie działań celem pozyskania liderów społeczności lokalnej do formuły PDN;
- element krytyczny „Operaty szacunkowe”: powołanie spółki zależnej (Centrum Wycen), w celu zapewnienia 100 operatów miesięcznie; rozbudowa zespołu zajmującego się odbiorem operatów w celu zapewnienia odbioru do 150 operatów miesięcznie; wdrożenie narzędzia usprawniającego proces obsługi zleceń na wykonanie operatów w programie Workflow;
- element krytyczny „Skuteczność nabywania”: rozbudowa zespołu zajmującego się procesem nabywania nieruchomości; automatyzacja procesu nabywania

nieruchomości w Workflow, co miało pozwolić na przyspieszenie procesu uzyskiwania zgód korporacyjnych i uzgodnień wewnątrzspółkowych.

(akta kontroli tom IV str. 460-508)

1.9. W okresie objętym kontrolą, Spółka terminowo wywiązywała się z obowiązków określonych w art. 24 ustawy o CPK, dotyczących przedstawiania Pełnomocnikowi Rządu ds. CPK, w okresach półrocznych raportów w sprawie realizacji Programu CPK, etap I oraz o ryzykach związanych z wdrażaniem tego Programu.

W wyniku badania treści raportów sporządzonych przez Spółkę za I półrocze 2020 r. oraz za II półrocze z lat 2020-2023 stwierdzono, że zawierały one informacje m.in. o działaniach przygotowawczych do nabywania nieruchomości w ramach Programu Dobrowolnych Nabyć, a następnie o przebiegu realizacji tego Programu i jego efektach. Zamieszczone były w nich także wymagane informacje o zidentyfikowanych przez Spółkę głównych ryzykach związanych z wdrażaniem Programu CPK, które w odniesieniu do procesu nabywania nieruchomości w ramach PDN dotyczyły w szczególności:

➤ (Raport za II półrocze 2020 r.)

- ograniczonych możliwości szacowania w drodze wyceny wartości nieruchomości przejmowanych przez Spółkę w oparciu o zasadę korzyści (mającą zastosowanie w procesie ustalania odszkodowania za nieruchomości przejmowane na cele publiczne), z uwagi na fakt, że w Polsce nie ma porównywalnej inwestycji, a istniejące już porty lotnicze nabywają niewiele nieruchomości, których ceny są bardzo zróżnicowane;
- braku zainteresowania przeniesieniem własności nieruchomości w drodze umownej, ze wskazaniem, że skutkiem materializacji tego ryzyka będzie wzrost kosztów społecznych projektu poprzez konieczność dokonania wywłaszczeń;

➤ (Raport za II półrocze 2021 r.)

- opóźnień w realizacji PDN związanych m.in. z brakiem narzędzi do nabywania przez Spółkę nieruchomości za cenę wyższą od wartości nieruchomości określonej w operacie szacunkowym oraz istotnym wzrostem cen nieruchomości, co powoduje, iż wyceny sporządzane na podstawie cen transakcyjnych z bazy nieruchomości porównawczych określają wartość nieruchomości na poziomie nieakceptowalnym dla potencjalnych zbywców;

➤ (Raport za II półrocze 2022 r.)

- opóźnienia prac przygotowawczych i robót budowlanych ze względu na problemy z nabyciem nieruchomości w ramach PDN, związane z niechęcią właścicieli oraz rosnącymi, w miarę postępu realizacji inwestycji, oczekiwaniami potencjalnych zbywców nieruchomości w zakresie cen transakcyjnych, co spowoduje konieczność wywłaszczeń większości nieruchomości (jednocześnie wskazano, że od października 2022 r. widoczny jest znaczący wzrost zainteresowania PDN).

(akta kontroli tom II str. 207-399)

1.10. [...] ³⁷

1.11. [...] ³⁸

³⁷ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej i art. 11 ust. 4 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie tajemnicy przedsiębiorstwa. Wyłączenia dokonano w interesie Spółki.

³⁸ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej i art. 11 ust. 4 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie tajemnicy przedsiębiorstwa. Wyłączenia dokonano w interesie Spółki.

1.12. W latach 2020-2023 w Spółce CPK opracowano kolejno dwa biznesplany dotyczące realizacji programu nabywanie nieruchomości na obszarze okołolotniskowym. Zawierały one m.in. omówienie koncepcji biznesowej dotyczącej sposobu zagospodarowania takich terenów na potrzeby gospodarcze CPK oraz analizę opłacalności programu nabywania nieruchomości na obszarze okołolotniskowym³⁹. Określono w nich także strukturę rodzajową nabywanych nieruchomości oraz szacunki dotyczące kształtowania się średniej ceny nabycia 1 m² powierzchni gruntu w odniesieniu do poszczególnych rodzajów nieruchomości z obszaru objętego PDN w kolejnych latach realizacji tego Programu.

(akta kontroli tom V str. 1-161)

1.13. Stwierdzono, że do czasu zakończenia kontroli NIK Spółka CPK nie uzyskała decyzji o ustaleniu lokalizacji dla inwestycji w zakresie Centralnego Portu Komunikacyjnego, mimo że wnioski w tej sprawie został złożony do Wojewody Mazowieckiego 16 października 2023 r. Wojewoda Mazowiecki kilkakrotnie zwracał się do Spółki o uzupełnienie ww. wniosku, m.in. w zakresie: różnego rodzaju opinii oraz innych dokumentów niezbędnych do wydania przedmiotowej decyzji, które przekazywane były przez Spółkę w wyznaczonych terminach.

(akta kontroli tom III str. 170-222)

1.14. Proces przygotowania do nabywania i procesu nabywania nieruchomości w ramach Kolejowego Programu Dobrowolnych Nabyć⁴⁰ na potrzeby realizacji Inwestycji Towarzyszącej dotyczącej budowy linii kolejowej nr 85 na odcinku Warszawa Zachodnia – CPK – Łódź Niciarnia (bez odcinka w obrębie węzła kolejowego CPK), rozpoczęty został na podstawie uchwały Zarządu Spółki CPK Nr 244/2023 z dnia 15 czerwca 2023 r. (ze zm.). W uchwale tej Zarząd Spółki postanowił, że KPDN realizowany będzie do dnia wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji dla ww. Inwestycji Towarzyszącej. Środki na jego realizację pochodzić miały z Programu Wieloletniego.

(akta kontroli tom V str. 162-184)

Szczegółowe zasady nabywania nieruchomości w ramach KPDN określone zostały przez Zarząd Spółki w następujących regulacjach:

- „Regulaminie - Warunki brzegowe nabywania nieruchomości w drodze czynności cywilnoprawnych od podmiotów innych niż Skarb Państwa na cele realizacji Inwestycji Towarzyszącej w ramach Kolejowego Programu Dobrowolnych Nabyć”, przyjętym uchwałą Nr 266/2023 z dnia 7 lipca 2023 r.;
- „Procedurze obsługi zgłoszeń w ramach Kolejowego Programu Dobrowolnych Nabyć”, przyjętej uchwałą Nr 344/2023 z dnia 9 sierpnia 2023 r.

(akta kontroli tom V str. 185-227)

Zgodnie z danymi podanymi w załącznikach do uchwały Zarządu Spółki Nr 244/2023 z dnia 15 czerwca 2023 r. w sprawie rozpoczęcia procesu nabywania nieruchomości w ramach Kolejowego PDN, po zmianach wprowadzonych uchwałami Nr 380/2023 z dnia 1 września 2023 r. oraz Nr 524/2023 z dnia 5 grudnia 2023 r., wg stanu na dzień 7 czerwca 2024 r., w ramach realizacji KPDN zaplanowano nabycie 215 działek, o łącznej powierzchni 259 ha.

(akta kontroli tom V str. 162-184)

Do czasu kontroli NIK dotyczącej tego zagadnienia, tj. do końca maja 2024 r., Spółka CPK w ramach realizacji KPDN nie nabyła jeszcze ani jednej nieruchomości.

³⁹ Pierwsza wersja tego dokumentu przyjęta została uchwałą Zarządu Spółki Nr 31/2021 z dnia 13 kwietnia 2021 r. i zatwierdzona uchwałą Rady Nadzorczej Nr 26/2021 z dnia 19 kwietnia 2021 r., natomiast drugą przyjętą uchwałą Zarządu Spółki Nr 440/2023 z dnia 13 października 2023 r., zatwierdzona została przez Radę Nadzorczą uchwałą Nr 289/2023 z dnia 18 października 2023 r.

⁴⁰ Dalej: KPDN.

Zastępca Dyrektora Biura Audytu Wewnętrznego oświadczył m.in., że po uzyskaniu decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla Inwestycji Towarzyszącej Spółka złożyła cztery wnioski o Plan Rezerwacji Terenu, którego uzyskanie jest warunkiem do nabycia nieruchomości na preferencyjnych warunkach określonych w ustawie o CPK. Do końca maja 2024 r. nie zostało wydane żadne zarządzenie w tej sprawie, w związku z czym w ww. okresie nie przystąpiono do negocjacji z właścicielami nieruchomości, którzy zgłosili zainteresowanie zbyciem nieruchomości. Rozpoczęto natomiast przygotowania do nabywania nieruchomości poprzez m.in. powiadomienie właścicieli 215 nieruchomości o uruchomieniu KPDN, zlecenie sporządzenia operatów szacunkowych o wartości nieruchomości dla 160 działek (o łącznej powierzchni 205 ha), w przypadku których ich właściciele zgłosili się do tego Programu, a stan prawny nieruchomości był uregulowany.

(akta kontroli tom V str. 162-166)

1.15. Realizacja PDN przez Spółkę CPK była przedmiotem trzech wewnętrznych badań audytowych przeprowadzonych w tej jednostce w latach 2021-2024 (do końca maja).

W Raporcie z dnia 27 lipca 2021 r., z badań audytowych przeprowadzonych w czerwcu i lipcu 2021 r., których przedmiotem było przygotowanie i realizacja PDN wskazano m.in., że w ocenie komórki przeprowadzającej audyt (Zespół Audytu i Kontroli Wewnętrznej) Program ten został uruchomiony zbyt wcześnie, gdyż na dzień jego rozpoczęcia Spółka nie była przygotowana organizacyjnie do obsługi i pełnego procedowania zgłoszeń. Do czasu badania audytowego do Spółki wpłynęło 113 zgłoszeń z obszaru PDN. Do wyceny skierowano 39 zgłoszeń, w tym 18 – w czerwcu 2021 r. Nie przedstawiono jednak do tego czasu propozycji cenowej żadnemu „Klientowi PDN” i nie zawarto w tym zakresie żadnej umowy kupna/sprzedaży. W ramach PDN Spółka oferowała możliwość zamiany nieruchomości, nie dysponowała jednak (na dzień sporządzenia raportu) żadnymi nieruchomościami, które mogłyby być przedmiotem takiej zamiany. Wskazano jednocześnie, że na dzień sporządzenia Raportu Spółka była przygotowana organizacyjnie m.in. do zawierania transakcji kupna/sprzedaży nieruchomości w ramach PDN. We wnioskach wskazano m.in. na: brak wyznaczenia celów w odniesieniu do czasu trwania poszczególnych etapów obsługi zgłoszeń w ramach PDN; zbyt rozbudowany system kontroli wewnętrznej, skutkujący powielaniem czynności kontrolnych ograniczających te same ryzyka; brak dedykowanych aktywnych działań Spółki nakierowanych na wzrost ilości zgłoszeń w ramach PDN. Odnosząc się do ustalonych przez Spółkę warunków brzegowych nabywania nieruchomości wskazano, że nie określono w nich w sposób jasny możliwości złożenia przez Spółkę oferty cenowej przewyższającej wycenę rynkową nieruchomości, w przypadku gdy zakup nieruchomości jest uzasadniony realizacją Programu, a nie jest możliwe jej nabycie w oparciu o wartość rynkową. Podniesiono, że oferta cenowa Spółki bazująca wyłącznie na cenie rynkowej może nie być wystarczająco atrakcyjna dla właścicieli nieruchomości.

(akta kontroli tom V str. 228-244)

W Raporcie z dnia 12 kwietnia 2023 r., zawierającym wyniki badań przeprowadzonych przez Biuro Audytu i Kontroli Wewnętrznej, dotyczących sporządzania operatów szacunkowych oraz nabywania nieruchomości wskazano m.in., że w ramach realizacji PDN nastąpiły problemy z możliwością pozyskiwania zadowalającej ilości operatów szacunkowych z rynku. Receptą na tę sytuację było powołanie do życia Spółki córki – Centrum WE, której zadaniem było sporządzanie operatów na zlecenie Spółki CPK. Spółka ta właściwie zrealizowała swoją misję, znacząco przyczyniając się do sprawnego realizacji PDN. We wnioskach z ww. badań audytowych zwrócono

uwagę m.in. na niewystarczające udokumentowanie przeprowadzanych negocjacji cenowych w ramach nabywania nieruchomości w PDN, wskazując, że w części badanych spraw w ramach audytu (nie było jakichkolwiek dokumentów (notatek) z przebiegu tego procesu, a w przypadku części kolejnych spraw dokumentacja sporządzona w tej sprawie nie została podpisana przez jej autora. W kolejnym wniosku z badań audytowych podniesiono sprawę występowania opóźnień w realizacji przez Spółkę Centrum WE zleceń na przygotowanie operatów, oraz nadmierną liczbą poprawek w tych operatach. Wskazano przy tym, że w przypadkach opóźnień w sporządzaniu operatów Spółka CPK nie naliczała kar umownych swojej Spółce zależnej, co znacząco ograniczało możliwość dyscyplinowania działań tej jednostki w tym zakresie.

(akta kontroli tom V str. 245-257)

Przedmiotem badań audytowych przeprowadzonych w Spółce w 2024 r., których wyniki przedstawione zostały w Raporcie z marca 2024 r., była ocena procesu nabywania nieruchomości przez Spółkę CPK w formule PDN w porównaniu do procesu nabywania nieruchomości w procesie wywłaszczeń. Omawiając w Raporcie wnioski wynikające z przeprowadzonych badań audytowych wskazano m.in. na następujące pozytywne aspekty związane z realizacją PDN w Spółce CPK:

- PDN jest modelowym rozwiązaniem prospołecznym wśród narzędzi wspierających kluczowe inwestycje infrastrukturalne w Europie;
- zakres i skala korzyści oferowanych w PDN jest ewenementem w skali międzynarodowej (brak analogicznych programów przy innych inwestycjach w Europie – standardem są wywłaszczenia);
- skuteczność PDN potwierdza dynamiczny przyrost budowanego zasobu nieruchomości.

Do negatywnych aspektów związanych z przebiegiem realizacji PDN w Spółce zaliczono m.in.:

- brak w początkowej fazie PDN odpowiednich narzędzi prawnych i organizacyjnych, w tym odpowiedniego systemu bonusów finansowych;
- upolitycznienie projektu, co skutkowało brakiem zaufania, a w konsekwencji negatywnie wpływało na dynamikę potencjalnych nabyć.

W Rekomendacjach zaproponowano m.in.: wznowienie przyjmowania zgłoszeń do PDN; rozważenie poszerzenia zakresu Programu o strefy narażone na negatywne skutki funkcjonowania CPK (np. hałas); rozważenie zastosowania modelu PDN przy innych strategicznych inwestycjach infrastrukturalnych.

(akta kontroli tom V str. 258-326)

Zespół, a następnie Biuro Audytu i Kontroli Wewnętrznej, prowadziły monitoring realizacji rekomendacji na rzecz realizacji poszczególnych wniosków sformułowanych w ww. Raportach. Z informacji przekazanych w tej sprawie do ww. jednostki drogą mailową wynika, że w ramach realizacji rekomendacji sformułowanych w Raporcie z badań audytowych przeprowadzonych w:

- 2021 r.: w celu uproszczenia procesu kierowania zgłoszeń do PDN, Spółka m.in. uruchomiła stronę internetową, za pośrednictwem której osoba zainteresowana mogła zgłosić się do tego Programu, przekazując wyłącznie dane kontaktowe (adres email lub nr telefonu) umożliwiające nawiązanie z nim kontaktu przez pracowników tej jednostki; w celu uproszczenia procesu decyzyjnego w tej sprawie opracowano i wdrożono do stosowania Procedurę obsługi zgłoszeń; w celu zwiększenia zainteresowania transakcjami w ramach PDN przewidziano dla osób zainteresowanych dodatkowe korzyści obejmujące m.in. zorganizowanie

i przeprowadzenie procesu przeprowadzki; zorganizowanie dla osób zainteresowanych konsultacji doradcy zawodowego w zakresie rozwoju zawodowego lub przebranżowienia oraz sfinansowanie szkoleń i kursów zawodowych;

- w 2023 r.: wdrożono sporządzanie notatek, w formie uzgodnionej w czasie audytu, zawierających informacje o przebiegu przeprowadzanych negocjacji w sprawie nabycia nieruchomości w ramach PDN; wdrożono proces monitorowania terminowości sporządzania operatów szacunkowych przez Spółkę Centrum WE, w formie sporządzania okresowych raportów w tym zakresie.

(akta kontroli tom V str. 327-360)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności Spółki CPK w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

W latach 2021-2023 Spółka CPK na zasadach dobrowolności oraz pierwokupu, z terenu objętego PDN nabyła nieruchomości o łącznej powierzchni 1276,9 ha, co stanowiło ok. 17,3% powierzchni nieruchomości planowanych do nabycia w tym okresie na potrzeby realizacji Inwestycji zgodnie z Programem CPK, etap I i Dokumentem Wdrażającym oraz ok. 16,2% powierzchni gruntów przewidzianych do nabycia w ramach Programu CPK, etap I, po uwzględnieniu szczegółowych granic terenu objętego PDN, wyznaczonych w kolejnych rozporządzeniach Rady Ministrów, wydanych na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o CPK. Należy dodać, że, zgodnie z Dokumentem Wdrażającym ok. 80% powierzchni nieruchomości planowanych do nabycia w ramach Programu CPK, etap I do końca 2023 r. Spółka miała nabyć na zasadach dobrowolności w ramach realizacji PDN.

(akta kontroli tom II str. 115, 127; tom III str. 60-64)

Zastępca Dyrektora Biura Audytu Wewnętrznego oświadczył, że w Programie CPK, etap I założono, że Spółka uzyska decyzję lokalizacyjną dla inwestycji oraz przeprowadzi na jej podstawie proces wywłaszczeń nieruchomości do końca 2023 r. Decyzja taka nie została jednak wydana do końca 2023 r. Bez jej uzyskania nie było możliwe zrealizowanie 100% miernika w 2023 r. (akta kontroli tom III str. 164, 168)

W odniesieniu do ww. oświadczenia NIK zauważa, że zgodnie z Dokumentem Wdrażającym do Programu CPK, etap I, w drodze wywłaszczeń, Spółka miała pozyskać nieruchomości o powierzchni 1500 ha, co stanowiło jedynie ok. 20,3% powierzchni nieruchomości (7400 ha), planowanych do pozyskania w ramach Programu CPK etap I do końca 2023 r. Z pozostałych 5900 ha, które zgodnie z Dokumentem Wdrażającym miały być pozyskane do końca 2023 r. na zasadach dobrowolności, do końca 2023 r. Spółka nabyła jedynie 1276,9 ha (na zasadach dobrowolności oraz pierwokupu), tj. 21,6%.

(akta kontroli tom II str. 115, 127; tom III str. 60-64)

Jak wynika z ustaleń kontroli NIK, jedną z głównych przyczyn, które miały negatywny wpływ na przebieg procesu nabywania nieruchomości w ramach PDN nie były wystarczająco korzystne warunki finansowe oferowane przez Spółkę dla potencjalnych zbywców nieruchomości na początkowym etapie realizacji tego Programu, tj. w 2021 r. i na początku 2022 r. W okresie tym Spółka, nabywała bowiem nieruchomości za cenę równą ich wartości rynkowej określonej w operatach szacunkowych opracowanych przez rzeczoznawców majątkowych zgodnie z obowiązującymi w tym okresie wewnętrznymi uregulowaniami dotyczącymi tego zagadnienia. Pierwsze uregulowania wewnętrzne w Spółce CPK, przewidujące możliwość zaoferowania przez tę jednostkę ceny nabycia nieruchomości w wysokości wyższej od wartości rynkowej nieruchomości określonej w operacie szacunkowym oraz szczegółowe zasady postępowania w tym zakresie, weszły w życie dopiero

w dniu 3 marca 2022 r., tj. po upływie ok. 16 miesięcy od daty uruchomienia PDN (5 listopada 2020 r.) oraz ok. 22 miesięcy przed datą (29 grudnia 2023 r.), do której pierwotnie Program ten miał być realizowany. Szerzej jest o tym mowa w dalszej treści wystąpienia (w pkt. 2.2.). (akta kontroli tom VII str. 458-509; tom VIII str. 7-89)

Ocena NIK w tym zakresie jest zbieżna z ocenami dotyczącymi sposobu wdrożenia do realizacji PDN przedstawionymi w raportach z wewnętrznych badań audytowych przeprowadzonych w Spółce w 2021 r. oraz w 2024 r. Zwrócono w nich m.in. uwagę na negatywne skutki braku w początkowej fazie realizacji PDN uregulowań wewnętrznych dających możliwość złożenia przez Spółkę oferty cenowej przewyższającej wycenę rynkową nieruchomości, w przypadku gdy zakup nieruchomości był uzasadniony realizacją Programu, a nie było możliwe jej nabycie w oparciu o wartość rynkową. (akta kontroli tom V str. 228-244, 258-326)

OCENA CZĄSTKOWA

Spółka CPK prowadziła w latach 2021-2023 działania na rzecz nabycia nieruchomości na zasadach dobrowolności w ramach Programu Dobrowolnych Nabyć. Przy realizacji zadań związanych z nabywaniem nieruchomości w ramach PDN Spółka CPK stosowała się do zasad postępowania określonych w Procedurze Zarządzania Projektami. Nabywanie przez Spółkę nieruchomości w ramach PDN nie przebiegało jednak zgodnie z jego założeniami określonymi w Dokumentie Wdrażającym do Programu CPK, etap I, o czym świadczy fakt, że w 2021 r. Spółka CPK nabyła jedynie 1,8%, a w 2022 r. 7,6%, powierzchni nieruchomości planowanych do nabycia w tych latach zgodnie z ww. Dokumentem Wdrażającym. Jedną z głównych przyczyn tej sytuacji była zwłoka we wprowadzeniu regulacji wewnętrznych umożliwiających nabywanie nieruchomości przez Spółkę za cenę wyższą niż ich wartość rynkowa, w sytuacji braku zainteresowania ich zbyciem po cenie równej ich wartości rynkowej. Regulacje takie wprowadzone zostały bowiem przez Spółkę dopiero po ok. 16 miesiącach od daty uruchomienia PDN. W efekcie tej sytuacji, do końca 2023 r. Spółka CPK pozyskała jedynie ok. 20% powierzchni nieruchomości, które planowano nabyć w ramach realizacji tego Programu.

OBSZAR

2. Przeprowadzanie postępowań w sprawie wykupu gruntów w ramach Programu Dobrowolnych Nabyć

Opis stanu faktycznego

2.1. Pierwszym dokumentem wewnętrznym określającym zasady postępowania w Spółce CPK w zakresie procedowania wniosków w sprawie nabycia nieruchomości w ramach PDN było opracowanie pn. „Regulacje dotyczące nabywania i gospodarowania nieruchomościami” z dnia 14 września 2020 r. Wskazano w nim m.in., że w ramach PDN nieruchomości będą nabywane w drodze umów sprzedaży i zamiany zawieranych z właścicielami lub użytkownikami wieczystymi nieruchomości, którzy po przeprowadzeniu negocjacji ze Spółką zdecydują się na zawarcie takiej umowy. Zamieszczono w tym dokumencie również informacje dotyczące m.in.:

- zasad wyceny nieruchomości nabywanych i zamiennych, w tym wymagań stawianych wykonawcom, które zostaną wybrane do dokonywania takiej wyceny, m.in. w zakresie sposobu jej przeprowadzania oraz dokumentowania wyników (pkt II.8.1.2.);
- zasad oferowania i przeprowadzania procesu zamiany nieruchomości w ramach PDN, w stosunku do osób, które wyrażą taką chęć (pkt II.8.1.3);
- minimalnego zakresu postanowień umownych dotyczących nabywania nieruchomości (pkt II.8.2);

- procedury nabywania przez Spółkę nieruchomości na podstawie umowy w ramach PDN (pkt. II.10.2. oraz załącznik nr 3).

W załącznikach do ww. dokumentu zamieszczono m.in. informacje dotyczące wymaganych zgód korporacyjnych ze strony organów Spółki dla nabycia lub zbycia nieruchomości (załącznik nr 6); wzór formularza zgłoszenia do udziału w PDN (załącznik nr 10); wzór karty badania stanu prawnego nieruchomości (załącznik nr 11). Dokument ten został podpisany przez Członka Zarządu Spółki. Nie został jednak wprowadzony do stosowania w tej jednostce uchwałą Zarządu Spółki.

(akta kontroli tom VII str. 276-412)

Zastępca Dyrektora Biura Audytu Wewnętrznego oświadczył, że ww. dokument nie stanowił procedury czy regulaminu obowiązującego w Spółce. Został przyjęty przez Członka Zarządu jako ogólne wytyczne w początkowym okresie funkcjonowania Biura Zarządzania Nieruchomościami. Szczegółowe procedury i regulaminy odnoszące się do nabywania i gospodarowania nieruchomościami przyjmowane były na podstawie odpowiednich uchwał Zarządu Spółki. Należały do nich m.in. „Regulamin obsługi zgłoszeń w ramach Programu Dobrowolnych Nabyc⁴¹”, dokument pn. „Warunki brzegowe nabywania nieruchomości w drodze czynności cywilnoprawnych od podmiotów innych niż Skarb Państwa⁴²”, „Procedura odbioru operatu szacunkowego z wyceny nieruchomości sporządzonej w celu realizacji Programu Dobrowolnych Nabyc⁴³”.

(akta kontroli tom IV str. 446-448; tom VII str. 457)

2.2. W latach 2021-2023 w Spółce CPK obowiązywały dwie kolejne wersje Procedury obsługi zgłoszeń⁴⁴ oraz kolejno sześć wersji „Warunków brzegowych”⁴⁵.

(akta kontroli tom VII str. 413-456, 458-509; tom VIII str. 7-89)

W kolejnych wersjach Procedury obsługi zgłoszeń określono szczegółowe zasady obsługi zgłoszeń osób lub podmiotów zainteresowanych zbyciem nieruchomości w ramach PDN. W załącznikach do ww. Procedury określono wzory formularza zgłoszenia oraz protokołu uzgodnień w sprawie nabycia nieruchomości na potrzeby budowy CPK w ramach PDN.

(akta kontroli tom VII str. 413-456)

W kolejnych wersjach Warunków Brzegowych uregulowano m.in.: zasady określania wartości nieruchomości będących przedmiotem nabycia przez Spółkę CPK, zasady prowadzenia negocjacji dotyczących m.in. ceny sprzedaży/nabycia nieruchomości; wymogi dotyczące postanowień umów zawieranych w tym zakresie; wymogi w zakresie reprezentacji stron przy zawieraniu umów nabycia nieruchomości; zasady dokonywania rozliczeń ze zbywcą nieruchomości, w tym m.in. warunki wypłaty przez Spółkę zaliczki lub zadatku.

⁴¹ Dalej także „Procedura obsługi zgłoszeń”.

⁴² Dalej także „Warunki brzegowe”.

⁴³ Dalej także: „Procedura odbioru operatów”.

⁴⁴ Pierwsza z nich przyjęta została uchwałą Zarządu Spółki N148/2022 z dnia 30 sierpnia 2022 r., a druga uchwałą Zarządu Spółki nr 112/2023 z dnia 21 marca 2023 r.

⁴⁵ Pierwsza z nich przyjęta uchwałą Zarządu Spółki Nr 26/2021 z dnia 30 marca 2021 r., zatwierdzona została uchwałą Rady Nadzorczej Nr 14/2021 z dnia 8 kwietnia 2021 r. Druga przyjęta uchwałą Zarządu Nr 118/2021 z dnia 16 listopada 2021 r., zatwierdzona została uchwałą Rady Nadzorczej Nr 77/2021 z dnia 18 listopada 2021 r. Trzecia przyjęta uchwałą Zarządu Nr 21/2022 z dnia 24 lutego 2022 r., zatwierdzona została uchwałą Rady Nadzorczej Nr 8/2022 z dnia 3 marca 2022 r. Czwarta przyjęta uchwałą Zarządu Nr 248/2022 z dnia 17 listopada 2022 r., zatwierdzona została uchwałą Rady Nadzorczej Nr 139/2022 z dnia 18 listopada 2022 r. Piąta przyjęta uchwałą Zarządu Nr 116/2023 z dnia 22 marca 2023 r., zatwierdzona została uchwałą Rady Nadzorczej Nr 78/2023 z dnia 29 marca 2023 r. Szósta przyjęta uchwałą Zarządu Nr 147/2023 z dnia 18 kwietnia 2023 r. nie wymagała zatwierdzenia przez Radę Nadzorczą, zgodnie z postanowieniami Aktu Założycielskiego Spółki CPK, po zmianach wprowadzonych przez Nadzwyczajne Zgromadzenia Wspólników Spółki na podstawie uchwały Nr 1 z dnia 17 lutego 2023 r.

W dwóch pierwszych wersjach Warunków Brzegowych wskazano, że cena nabycia nieruchomości przez Spółkę odpowiadać powinna wartości nieruchomości określonej w operacie szacunkowym, powiększonej o podatek VAT, jeżeli jest należny. W przypadku gdy zakup jest uzasadniony realizacją Programu, a nie jest możliwe nabycie nieruchomości w oparciu o wartość rynkową, zostanie przewidziana możliwość wystąpienia z wnioskiem o oparcie ceny na analizach przyszłego wykorzystania nieruchomości. Zarząd Spółki może ustalić cenę na zasadach, które zostaną opisane w osobnej procedurze, przedstawiającej sposób uwzględnienia alternatywnego przyszłego wykorzystania nieruchomości.

(akta kontroli tom VII str. 458-509; tom VIII str. 7-89)

W Spółce nie opracowano jednak i nie wdrożono do stosowania odrębnej procedury określającej zasady ustalania wartości i ceny nieruchomości z uwzględnieniem przyszłego ich wykorzystania, o której była mowa w ww. Warunkach Brzegowych.

Zastępca Dyrektora Biura Audytu Wewnętrznego oświadczył m.in., że początkowe plany dotyczące opracowania takiej procedury nie zostały zrealizowane. Ze względu na brak rynku nieruchomości przeznaczonych pod lotniska celu publicznego wykonanie wiarygodnej analizy w tym zakresie okazało się niemożliwe. Opinie w środowisku rzeczoznawców majątkowych w tej sprawie były bardzo różne. Kolejną przeszkodą we wprowadzaniu takiej regulacji był fakt, że oszacowanie wartości dla alternatywnego sposobu korzystania nie mogłoby być, co do zasady dokonane w formie operatu szacunkowego ponieważ oparte byłoby o założenia teoretyczne. Operat szacunkowy sporządzony musi być w oparciu o dokumenty, tymczasem w czasie w którym zlecano wyceny na potrzeby nabycia nieruchomości w ramach PDN nie były wydane jeszcze żadne decyzje administracyjne określające alternatywne przeznaczenie terenu. Niedostępne były projekty, czy założenia takich decyzji. Dlatego w okresie późniejszym w ustawie o CPK i w Warunkach Brzegowych wprowadzono mechanizmy, które umożliwiają zaoferowanie ceny odbiegającej od ceny rynkowej, jednak bez uwzględnienia przyszłego przeznaczenia nieruchomości.

(akta kontroli tom VII str. 511-516)

Pierwsze uregulowania wewnętrzne w Spółce CPK określające szczegółowy tryb postępowania, w przypadkach, w których podmiot zgłaszający się do PDN nie jest zainteresowany zbyciem nieruchomości za cenę stanowiącą równowartość jej wartości rynkowej określonej w operacie szacunkowym, zamieszczone zostały w trzeciej wersji Warunków Brzegowych. Weszły one w życie w dniu 3 marca 2022 r.⁴⁶, tj. po upływie ok. 16 miesięcy od daty podjęcia przez Zarząd Spółki uchwały w sprawie uruchomienia PDN (5 listopada 2020 r.) oraz ok. 22 miesięcy przed datą (29 grudnia 2023 r.), do której pierwotnie Program ten miał być realizowany. [...] ⁴⁷

(akta kontroli tom VII str. 492-509)

Określone w kolejnych wersjach Warunków Brzegowych zasady postępowania Spółki w przypadku braku zgody zbywcy nieruchomości na jej sprzedaż w ramach PDN za cenę rynkową wynikającą z operatu szacunkowego, począwszy od wersji czwartej tego dokumentu, która weszła w życie w dniu 18 listopada 2022 r.⁴⁸, uwzględniały regulacje zamieszczone w tej sprawie w ustawie o CPK, po uwzględnieniu zmian do tej ustawy⁴⁹, które weszły w życie w dniu 2 października 2022 r. (w tym

⁴⁶ Data zatwierdzenia tych Warunków Brzegowych przez Radę Nadzorczą Spółki CPK.

⁴⁷ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej i art. 11 ust. 4 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie tajemnicy przedsiębiorstwa. Wyłączenia dokonano w interesie Spółki.

⁴⁸ Data zatwierdzenia tych Warunków Brzegowych przez Radę Nadzorczą Spółki CPK.

⁴⁹ Wprowadzonych na podstawie art. 36 pkt 18 ustawy z dnia 22 lipca 2022 r. o usprawnieniu procesu inwestycyjnego Centralnego Portu Komunikacyjnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 1846).

w szczególności postanowienia art. 29b tego aktu). Wskazano w nich m.in., że nieruchomości niezbędne na potrzeby realizacji Przedsięwzięć⁵⁰ nabywane będą na zasadach określonych w art. 29b ustawy o CPK, z uwzględnieniem znaczenia danej nieruchomości dla realizacji Przedsięwzięć. [...] ⁵¹

(akta kontroli tom VIII str. 7-89)

2.3. Liczba umów na nabycie nieruchomości zawartych przez Spółkę z podmiotami innymi niż Skarb Państwa w ramach realizacji PDN kształtowała się następująco w poszczególnych latach badanego okresu: 2021 r. – siedem, 2022 r. - 100 (z czego 31 zawarto do końca sierpnia, a pozostałe 69 w okresie od września do grudnia); 2023 r. – 276 umów. W 2024 r. w okresie od stycznia do końca maja zawarto kolejnych pięć umów na nabycie nieruchomości. W 2020 r., tj. na początkowym etapie realizacji PDN, Spółka nie zawarła ani jednej takiej umowy. [...] ⁵²

(akta kontroli tom III str. 66-68; tom VII str. 492-509; tom VIII str. 1-89)

W wyniku badania dokumentacji dotyczącej 50 wybranych losowo postępowań przeprowadzonych w ramach PDN zakończonych podpisaniem umów w sprawie nabycia nieruchomości⁵³ stwierdzono m.in., że we wszystkich tych przypadkach ceny nabycia nieruchomości ustalone zostały na zasadach określonych w Warunkach Brzegowych obowiązujących w czasie ich prowadzenia. [...] ⁵⁴

(akta kontroli tom VII str. 458-509; tom VIII str. 7-89; tom X str. 11-14, 19-92)

[...] ⁵⁵

Ustalono, iż w przypadku 21 analizowanych spraw, w których nabycie nieruchomości nastąpiło za cenę wyższą niż ich wartość rynkowa pracownicy Spółki sporządzili różnego rodzaju dodatkową dokumentację zawierającą informacje odnośnie przebiegu negocjacji, w formie notatki⁵⁶ lub innego roboczego dokumentu zawierającego informacje w tej sprawie⁵⁷.

Zastępca Dyrektora Biura Audytu Wewnętrznego oświadczył m.in., że notatki z negocjacji, zaczęto tworzyć w wyniku zaleceń audytowych zawartych w raporcie nr 1/2023 z dnia 12 kwietnia 2023 r. Wzór notatki nie był załącznikiem do przyjmowanych regulacji wewnętrznych. Dodał, iż wcześniej tworzone także karty zdarzeń, które służyły do monitorowania postępów w danej sprawie oraz na których zapisywano ustalenia ze spotkań i wytyczne kierownika PDN. Miały one jednak charakter roboczy i pomocniczy. Ich tworzenie nie było wymagane przez regulacje wewnętrzne obowiązujące w Spółce. Ze względu m.in. na trudności z odczytaniem

⁵⁰ Tj. Inwestycji rozumianej jako budowa CPK wraz z urządzeniami i obiektami niezbędnymi do jego funkcjonowania oraz Inwestycji Towarzyszących rozumianych jako inwestycje celu publicznego.

⁵¹ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej i art. 11 ust. 4 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie tajemnicy przedsiębiorstwa. Wyłączenia dokonano w interesie Spółki.

⁵² Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej i art. 11 ust. 4 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie tajemnicy przedsiębiorstwa. Wyłączenia dokonano w interesie Spółki.

⁵³ Dotyczyło to postępowań zakończonych zawarciem: w 2021 r. - siedmiu umów; w 2022 r. - 31 umów (z czego 26 umów zawartych zostało do 1 października tego roku, a pozostałe pięć w okresie późniejszym); w 2023 r. - 12 umów.

⁵⁴ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej i art. 11 ust. 4 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie tajemnicy przedsiębiorstwa. Wyłączenia dokonano w interesie Spółki.

⁵⁵ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej i art. 11 ust. 4 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie tajemnicy przedsiębiorstwa. Wyłączenia dokonano w interesie Spółki.

⁵⁶ PDN: 205, 237, 238, 405, 478, 671.

⁵⁷ PDN: 72, 94, 102, 135, 137, 140, 162, 169, 185, 202, 220, 244, 363, 376, 380.

odręcnego pisma oraz na podatność tych kart na uszkodzenie lub zagubienie, zgodnie z zaleceniami audytowymi zostały one zastąpione notatkami z negocjacji.

(akta kontroli tom IX str. 165-166, 173-175, 200-338; tom X str. 19-92)

Ustalono, ponadto, że w przypadku wszystkich 50 spraw objętych kontrolą NIK, uzgodnienia dokonane z właścicielami nieruchomości w zakresie warunków ich zbycia na rzecz Spółki CPK udokumentowane zostały poprzez podpisanie protokołów uzgodnień, zgodnie z zasadami postępowania określonymi w kolejnych wersjach Warunków Brzegowych oraz Procedury obsługi zgłoszeń. We wszystkich tych przypadkach, w których było to wymagane zgodnie z umową Spółki oraz uregulowaniami wewnętrznymi (biorąc pod uwagę wysokość uzgodnionej ceny), uzyskano zgody ze strony właściwych organów Spółki na nabycie nieruchomości. Ponadto we wszystkich tych przypadkach umowy dotyczące nabycia nieruchomości na rzecz Spółki CPK zawarte zostały na warunkach określonych w protokołach uzgodnień, w zakresie ceny ich nabycia.

W 49 przypadkach, z ww. 50 spraw, Spółka CPK dokonała zapłaty za nieruchomości w wysokości i terminie określonym w umowie. W jednym przypadku dotyczącym sprawy o numerze PDN 73 zapłaty dokonano jeden dzień po terminie umownym, z uwagi na błędną dyspozycję dla banku dotyczącą daty wypłaty tych środków.

W 44 przypadkach przekazanie całości nieruchomości na rzecz Spółki CPK nastąpiło w terminie wskazanym w umowie, natomiast w pozostałych sześciu po upływie tego terminu. Zwłoka w tym zakresie w trzech przypadkach wynosiła od jednego do dwóch dni⁵⁸, a w pozostałych trzech przypadkach kształtowała się w przedziale od 10 do 26 dni⁵⁹. W przypadkach, w których zbywcy nie wydali nieruchomości w terminie wskazanym w umowach, pracownicy Spółki wręczyli im drugie wezwanie do jej wydania, w którym m.in. wyznaczono ostateczny termin na dokonanie tej czynności oraz poinformowano, że niewywiązanie się z tego obowiązku będzie skutkowało wszczęciem postępowania zmierzającego do przejęcia nieruchomości w trybie egzekucyjnym. W przypadku jednej z ww. spraw, Spółka skierowała wniosek do właściwego Sądu Rejonowego o nadanie klauzuli wykonalności aktowi notarialnemu w sprawie umowy sprzedaży nieruchomości i doręczenie tytułu wykonawczego, który następnie cofnęła, w uwagi na wydanie nieruchomości.

(akta kontroli tom X str. 15-147)

2.4. Zgodnie z postanowieniami art. 29b ust. 1 pkt 2 ustawy o CPK (które weszły w życie w dniu 2 października 2022 r.), Spółka była uprawniona do wypłaty rekompensaty dla zbywcy nieruchomości w ramach PDN, w związku ze spadkiem jego zdolności kredytowej. Zasady wyliczania wysokości tej rekompensaty określone zostały w art. 29d ww. ustawy.

Wewnętrzne zasady postępowania przy przyznawaniu ww. rekompensat przez Spółkę CPK określone zostały w „Regulaminie dotyczącym wypłaty rekompensaty dla Zbywcy Nieruchomości w ramach Programu Dobrowolnych Nabyć”⁶⁰, a następnie w „Regulaminie dotyczącym wypłaty Rekompensaty dla Zbywcy Nieruchomości w związku z realizacją Inwestycji lub Inwestycji Towarzyszących”⁶¹. Określono w nich tryb procedowania tego rodzaju spraw, w tym m.in.: obligatoryjne warunki, które muszą być spełnione do ustanowienia rekompensaty: wymagane informacje i dokumenty, które zbywca jest obowiązany dostarczyć do Spółki, w celu

⁵⁸ PDN: 54, 220, 671.

⁵⁹ PDN: 72, 140, 405.

⁶⁰ Przyjętym uchwałą Zarządu Spółki nr 279/2022 z dnia 12 grudnia 2022 r. i zatwierdzonym uchwałą Rady Nadzorczej Nr 165/2022 z dnia 14 grudnia 2022 r.

⁶¹ Przyjętym uchwałą Zarządu Nr 358/2023 z dnia 16 sierpnia 2023 r.

potwierdzenia spełniania warunków do jej otrzymania; zasady określenia wysokości rekompensaty i jej wypłaty. (akta kontroli tom VII str. 2, 8, 14-49)

W 2023 r. Spółka CPK w dwóch przypadkach przyznała i wypłaciła ww. rekompensaty dla zbywców nieruchomości w ramach PDN [...] ⁶². W wyniku badania dokumentacji tych spraw, stwierdzono, że działania Spółki były w tych przypadkach zgodne z zasadami postępowania określonymi w stosownym Regulaminie. Osoby, którym przyznano rekompensatę spełniały wymogi jej otrzymania oraz przedstawiły wymagane dokumenty niezbędne do ustalenia wysokości rekompensaty. Przyznanie i wypłata rekompensat dokonane zostały w myśl zasad wskazanych w Regulaminie, tj. m.in. po uzyskaniu zgody ze strony Zarządu Spółki na ich wypłatę oraz po potwierdzeniu przez zbywców nieruchomości odbioru oświadczenia Spółki w tej sprawie i zapoznania się z warunkami wypłaty rekompensaty w nim określonymi. Obliczenie wysokości ww. rekompensat dokonano natomiast zgodnie z zasadami postępowania określonymi art. 29d ustawy o CPK.

(akta kontroli tom VII str. 9-10, 14-100)

W wyniku badania dokumentacji dwóch innych przypadków, w których ww. rekompensata nie została przyznana stwierdzono, że w obu tych przypadkach z wyliczeń dokonanych przez Spółkę wynikało, że się ona nie należała.

(akta kontroli tom III str. 68, 70; tom VII str. 8-11, 101-115)

2.5. Zgodnie z art. 29c ustawy o CPK, Spółka mogła zawrzeć z osobą zbywającą nieruchomość na jej rzecz umowę dotyczącą przyznania jej nieodpłatnej renty w związku z zaprzestaniem prowadzenia działalności rolniczej, jeżeli nie narusza to zasad prawidłowej gospodarki w zarządzaniu mieniem państwowym. Warunkiem ustanowienia takiej renty było m.in. nabycie przez Spółkę nieruchomości od tej osoby po cenie równiej wartości tej nieruchomości określonej w operacie szacunkowym zgodnie z zapisami o gospodarce nieruchomościami.

Wewnętrzne zasady postępowania w Spółce CPK przy przyznawaniu ww. renty określone zostały w „Regulaminie dotyczącym przyznania renty dla zbywcy nieruchomości w ramach Programu Dobrowolnych Nabyć” ⁶³. Zamieszczono w nim zastrzeżenie, że jeżeli suma ceny nabycia nieruchomości oraz łącznej wartości zobowiązania z tytułu renty będzie wyższa od ceny nabycia nieruchomości odpowiadającej najwyższej z wartości ustalonych zgodnie z art. 29b ust. 2-13 ustawy o CPK, Biuro Controlingu wyda negatywną rekomendację co do ustanowienia i wpłaty renty oraz, że rekomendacja taka stanowi podstawę dla opiekuna obszaru do poinformowania zbywcy o braku możliwości ustanowienia i wypłaty renty.

(akta kontroli tom VII str. 8, 116-138)

W okresie objętym kontrolą do Spółki wpłynął jeden wniosek (z dnia 14 czerwca 2023 r.) w sprawie przyznania renty, o której mowa powyżej. W wyniku jego analizy Biuro Controlingu wydało negatywną rekomendację w sprawie ustanowienia i wypłaty renty wskazując, że suma wartości rynkowych nieruchomości zgłoszonych przez wnioskodawcę do zbycia w ramach PDN i oszacowanego zobowiązania z tytułu renty jest wyższa od ceny nabycia tych nieruchomości odpowiadającej najwyższej z wartości ustalonych zgodnie z zasadami postępowania określonymi w art. 29b ust. 2-13 ustawy o CPK. Skutkowało to odmową udzielenia tego wsparcia.

(akta kontroli tom III str. 66-70; tom VII str. 8-9, 139-144)

⁶² Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej i art. 11 ust. 4 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie tajemnicy przedsiębiorstwa. Wyłączenia dokonano w interesie Spółki.

⁶³ Przyjętym uchwałą Zarządu Spółki Nr 215/2022 z dnia 25 października 2022 r., zatwierdzonym uchwałą Rady Nadzorczej Nr 138/2022 z dnia 18 listopada 2022 r. Dalej „Regulamin przyznawania renty”.

2.6. Zgodnie z postanowieniami art. 17a ust. 1 ustawy o CPK (które weszły w życie w dniu 2 października 2022 r.), w ramach działań z zakresu społecznej odpowiedzialności biznesu Spółka CPK uprawniona była do realizacji programów skierowanych do osób zbywających nieruchomości na warunkach określonych w art. 29b ust. 1 pkt 2 tej ustawy, obejmujących w szczególności:

- pomoc rzeczową, w szczególności związaną z przeprowadzką;
- zwrot kosztów poniesionych danin publicznych, w szczególności podatków i opłat związanych z nabyciem i urządzeniem nowej nieruchomości, w tym wykonywaniem robót budowlanych;
- zwrot nakładów związanych ze zmianą miejsca zamieszkania bądź prowadzenia działalności gospodarczej.

W oparciu o ww. uregulowania, Zarząd Spółki CPK, uchwałą Nr 236/2023 z dnia 14 czerwca 2023 r., wprowadził „Regulamin udzielania wsparcia dla osób przystępujących do Programu Dobrowolnych Nabyć”⁶⁴. Określono w nim następujące formy wsparcia, które mogły być zastosowane przez Spółkę: przeprowadzka gospodarstwa domowego; przeprowadzka specjalistyczna; wsparcie w zakresie doradztwa zawodowego; dofinansowanie kursów lub szkoleń zawodowych. Wskazano, że uprawnionymi do otrzymania ww. pomocy są właściciele nieruchomości, którzy sprzedali nieruchomość Spółce w ramach PDN, przy czym wniosek o wsparcie może być złożony przed sprzedażą, po podpisaniu przez właściciela protokołu uzgodnień. W odniesieniu do każdej z ww. form wsparcia w Regulaminie określono szczegółowy tryb postępowania przy jego udzielaniu przez Spółkę, w tym wymogi, które musi spełnić osoba zwracająca się o jego udzielenie.

(akta kontroli tom VII str. 4, 146-158)

Przed wejściem w życie ww. Regulaminu, możliwość udzielenia wsparcia dla osób przystępujących do PDN, m.in. w zakresie organizacji i sfinansowania obsługi przeprowadzki, usług doradcy zawodowego oraz kursów i szkoleń przewidziana została w postanowieniach Regulaminu wydatkowania środków Spółki CPK na rzecz otoczenia Inwestycji⁶⁵.

(akta kontroli tom VII str. 4-5, 159-205)

W latach 2021-2023, w przypadku 65 zawartych umów na zbycie na rzecz Spółki CPK nieruchomości w ramach PDN Spółka udzieliła zbywcom wsparcia w postaci pomocy w związku z przeprowadzką gospodarstwa domowego (trzy takie przypadki miały miejsce w 2022 r., a 62 - w 2023 r.). Ponadto w ośmiu przypadkach zbywcom nieruchomości udzielono wsparcia w związku z przeprowadzką specjalistyczną (wszystkie takie przypadki miały miejsce w 2023 r.). [...] ⁶⁶ W 2024 r. (do 31 maja), wsparcie w związku z przeprowadzką udzielone zostało w przypadku ośmiu umów na zbycie nieruchomości. We wszystkich tych przypadkach dotyczyło to przeprowadzek specjalistycznych. [...] ⁶⁷

(akta kontroli tom III str. 66-70)

W wyniku kontroli dokumentacji sześciu spraw, w których Spółka zobowiązała się w protokołach uzgodnień do zorganizowania i sfinansowania przeprowadzki, stwierdzono, że w przypadku pięciu z nich (o nr PDN: 137, 202, 220, 363, 380), Spółka wywiązała się z tych obowiązków, co potwierdzają zapisy zamieszczone

⁶⁴ Dalej „Regulamin udzielania wsparcia”.

⁶⁵ Którego kolejne wersje przyjęte zostały na podstawie następujących uchwał Zarządu Spółki: Nr 102/2021 z dnia 21 września 2021 r., Nr 123/2022 z dnia 2 sierpnia 2022 r., Nr 273/2022 z dnia 6 grudnia 2022 r.

⁶⁶ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej i art. 11 ust. 4 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie tajemnicy przedsiębiorstwa. Wyłączenia dokonano w interesie Spółki.

⁶⁷ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej i art. 11 ust. 4 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie tajemnicy przedsiębiorstwa. Wyłączenia dokonano w interesie Spółki.

w „dokumentach przewozu”. W jednym przypadku zbywca nieruchomości (PDN nr 162) poinformował Spółkę o rezygnacji z takiego wsparcia.

(akta kontroli tom VII str. 11-12, 268-275; tom X str. 19-92)

W latach 2021-2023, w przypadku 24 umów zawartych na zbycie nieruchomości w ramach PDN Spółka udzieliła zbywcom lub członkom ich rodzin zamieszkującym w danym gospodarstwie domowym, wsparcia w postaci sfinansowania doradztwa zawodowego oraz kursów i szkoleń zawodowych⁶⁸. [...] ⁶⁹

(akta kontroli tom III str. 66-70)

W wyniku badania dokumentacji dotyczącej przyznania przez Spółkę wsparcia dla zbywców dwóch nieruchomości (PDN nr: 220 i 365) w formie sfinansowania wydatków na szkolenia stwierdzono, że w obu tych przypadkach wsparcie takie udzielone zostało zgodnie z zasadami postępowania określonymi w Regulaminie wsparcia. Z beneficjentami zawarto stosowne umowy na dofinansowanie, w których określono m.in. rodzaj kursu lub szkolenia, na które przyznano dofinansowanie. W obu tych przypadkach wysokość przyznanego w ww. umowach wsparcia nie przekroczyła maksymalnych limitów dofinansowania określonego w Regulaminie, które mogło być przyznane na ten cel.

(akta kontroli tom VII str. 7, 146-171, 222-267)

2.7. [...] ⁷⁰

Zasady realizacji zleceń Spółki CPK na wykonanie operatów szacunkowych przez Spółkę Centrum WE oraz rozliczeń z tego tytułu określone zostały w umowie o współpracy zawartej w dniu 6 września 2022 r. Wskazano w niej m.in., że zamawiający (tj. Spółka CPK) zamawia, a wykonawca zobowiązuje się wykonywać sukcesywnie na rzecz zamawiającego prace polegające m.in. na sporządzaniu operatów szacunkowych oraz potwierdzaniu aktualności tych operatów. Poszczególne prace w ramach umowy realizowane będą na podstawie odrębnych zamówień, które w miarę możliwości zamawiający będzie w pierwszej kolejności kierował do wykonawcy. Wykonawca będzie wykonywał prace po stawkach jednostkowych określonych w cenniku (cennik stanowił załącznik do umowy). W umowie określono także m.in.: terminy graniczne, w których powinny być wykonywane zamówienia; wymagania kwalifikacyjne stawiane personelowi wykonawcy zajmującemu się realizacją zamówień; zasady dokonywania rozliczeń z tytułu wynagrodzenia za wykonane zamówienia, przypadki w których zamawiający ma prawo naliczyć kary umowne oraz zasady naliczania takich kar; procedurę odbioru wykonanych zamówień oraz zasady zgłaszania uwag przez zamawiającego do przedstawionych opracowań.

(akta kontroli tom V str. 485-535)

Wydatki Spółki CPK z tytułu zapłaty za operaty szacunkowe opracowane przez inne podmioty niż Spółka Centrum WE w latach 2020-2023 wyniosły ogółem 2 129,2 tys. zł (35,8 tys. zł w 2021 r., 757,6 tys. zł w 2022 r. i 1 335,8 tys. zł w 2023 r.).

(akta kontroli tom III str. 69-70)

W wyniku kontroli dokumentacji dotyczącej sześciu postępowań przeprowadzonych przez Spółkę CPK w latach 2020-2023 na wybór wykonawców usług w zakresie sporządzania operatów szacunkowych⁷¹ stwierdzono m.in., że zostały one

⁶⁸ Wszystkie takie przypadki miały miejsce w 2023 r.

⁶⁹ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej i art. 11 ust. 4 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie tajemnicy przedsiębiorstwa. Wyłączenia dokonano w interesie Spółki.

⁷⁰ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej i art. 11 ust. 4 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie tajemnicy przedsiębiorstwa. Wyłączenia dokonano w interesie Spółki.

⁷¹ Badaniami kontrolnymi w tym zakresie objęto po jednym takim postępowaniu z lat 2020-2021 oraz po dwa postępowania z lat 2022-2023.

zrealizowane zgodnie z zasadami postępowania określonymi w przepisach prawa oraz w uregulowaniach wewnętrznych regulujących zasady udzielania zamówień w Spółce CPK. Dwa z nich o największej wartości szacunkowej (1 000 tys. zł netto oraz 5900 tys. zł netto) przeprowadzone zostały w formie przetargów nieograniczonych zgodnie z zasadami postępowania określonymi w ustawie z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych⁷². Pozostałe cztery przeprowadzono w trybie postępowania zakupowego otwartego, na zasadach określonych w uregulowaniach wewnętrznych obowiązujących w Spółce, z pominięciem trybów określonych w kolejnych obowiązujących w badanym okresie ustawach regulujących zasady i tryb udzielania zamówień. We wszystkich tych przypadkach wartość szacunkowa zamówień kształtowała się w przedziale od 300 do 350 tys. zł netto (nie przekraczała równowartości 80 tys. euro), tj. była niższa od wartości progów ustalonych dla zamówień udzielanych w częściach, na podstawie art. 30 ust. 4 PZP. W przypadku pięciu z ww. postępowań jedynym kryterium do oceny złożonych ofert była cena, a w przypadku jednego z badanych postępowań, jedynym kryterium do oceny ofert było doświadczenie posiadane przez personel wykonawcy. Określone przez Spółkę CPK, w ogłoszeniach o zamówieniach, warunki udziału w tych postępowaniach obejmowały m.in. posiadanie przez oferentów: uprawnień do prowadzenia działalności w zakresie szacowania wartości nieruchomości oraz personelu posiadającego wymagane uprawnienia i doświadczenie w zakresie wyceny wartości nieruchomości⁷³. (akta kontroli tom VI str. 1-470, 474-582)

2.8. W opisach przedmiotu zamówienia stanowiących załącznik do zawartych przez Spółkę CPK umów na wykonywanie operatów szacunkowych, zamieszczano m.in. informacje odnośnie wymagań stawianych operatom szacunkowym w zakresie ich zawartości, wyglądu, sposobu prezentowania danych stanowiących podstawę do określenia wartości nieruchomości, wymaganych dokumentów, które powinny być załączone do operatów. W opisach przedmiotu zamówienia stanowiących załączniki do umów zawieranych w okresie od marca 2022 r. nakładano na wykonawców operatów dodatkowy obowiązek zamieszczenia w nich, w odniesieniu do nieruchomości zabudowanych, dodatkowego oszacowania dotyczącego określenia ich wartości odtworzeniowej bez uwzględnienia stopnia zużycia.

(akta kontroli tom VIII str. 224-229, 248-253, 272-277, 298-302, 325-330)

W wyniku kontroli 66 operatów szacunkowych sporządzanych przez rzeczoznawców majątkowych na potrzeby oszacowania wartości nieruchomości w 50 wybranych do kontroli operacjach nabycia nieruchomości w ramach PDN ustalono, że zawierały one wymagane informacje określone w § 55 - 57 rozporządzenia z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego⁷⁴ oraz w opisach przedmiotu zamówienia stanowiących załączniki do zawartych umów na ich sporządzenie. Każdorazowo zamieszczono w nich m.in. opis stanu nieruchomości będącej przedmiotem wyceny, tj.: stanu jej zagospodarowania, stanu prawnego, stanu techniczno-użytkowego, stopnia wyposażenia w urządzenia infrastruktury technicznej, a także charakterystykę otoczenia nieruchomości, w tym wielkości, charakteru i stopnia zurbanizowania miejscowości, w której nieruchomość jest położona. Każdorazowo przedmiotem wyceny było określenie wartości rynkowej nieruchomości. W 11 badanych sprawach, spośród 26 w których przedmiotem wyceny były nieruchomości zabudowane, w operatach określono dodatkowo wartość

⁷² Dz.U. z 2024 r. poz. 1320, dalej PZP.

⁷³ Od oferentów wymagano również przedstawiania dokumentu potwierdzającego ich ubezpieczenie od odpowiedzialności cywilnej w zakresie prowadzonej działalności, obejmującego ubezpieczenie personelu zajmującego się wyceną wartości nieruchomości.

⁷⁴ Dz.U. z 2021 r. poz. 555, utraciło moc z dniem 9 września 2023 r.

odtworzeniową nieruchomości bez uwzględnienia ich stopnia zużycia⁷⁵. W pozostałych 15 sprawach nie określono w operatach takiej wartości, z uwagi na brak takiego wymogu nałożonego na wykonawców operatów w umowach zawieranych do marca 2022 r. (tj. w opisie przedmiotu zamówienia będącego załącznikiem do umowy). W badanych sprawach do wyliczenia wartości rynkowej nieruchomości zastosowano podejście porównawcze z zastosowaniem metody porównywania parami oraz metody korygowania ceny średniej. W analizowanych operatach szacunkowych nie stwierdzono występowania przypadków niezgodności ze stanem faktycznym lub błędów rachunkowych.

(akta kontroli tom VIII str. 331-454; tom X str. 19-92)

2.9. Regulacje wewnętrzne określające zasady odbioru przez Spółkę CPK operatów szacunkowych, sporządzanych przez rzeczoznawców majątkowych, z wyceny wartości rynkowej nieruchomości zgłoszonych do zbycia na rzecz Spółki w ramach PDN przyjęte zostały w następujących kolejnych uregulowaniach:

- „Procedurze odbioru operatu szacunkowego z wyceny nieruchomości sporządzonej w celu realizacji Programu Dobrowolnych Nabyć”, zatwierdzonej decyzją byłego Członka Zarządu Spółki Nr 1/2021 z dnia 21 maja 2021 r.⁷⁶;
- „Procedurze odbioru opracowań wykonywanych przez rzeczoznawców majątkowych”, zatwierdzonej decyzją ww. Członka Zarządu Spółki Nr 3/2022 z dnia 8 kwietnia 2022 r.⁷⁷;
- „Instrukcji odbioru opracowań wykonywanych przez rzeczoznawców majątkowych”, zatwierdzonej decyzją ww. Członka Zarządu Spółki Nr 9/2022 z dnia 4 października 2022 r.⁷⁸.

Określono w nich m.in. sposób organizacji procesu odbioru operatów szacunkowych, wymagany zakres weryfikacji operatów przez komisję lub przez osoby, którym przypisano do realizacji to zadanie oraz wymogi w zakresie udokumentowania wyników czynności sprawdzenia operatów oraz faktu ich odbioru. Zgodnie z zasadami postępowania określonymi w tych procedurach, weryfikacja operatów obejmować miała ich sprawdzenie, pod względem formalnym, merytorycznym, rachunkowym oraz pod względem ich kompletności. W załącznikach do ww. procedur zamieszczono wzór protokołu odbioru operatu oraz wzór formularza dokumentującego wyniki jego weryfikacji w ww. zakresie przez komisję lub pracownika Spółki.

(akta kontroli tom VIII str. 90-136)

Przed wejściem w życie pierwszej z ww. procedur, zasady odbioru operatów szacunkowych regulowały postanowienia umów ramowych na usługi wyceny nieruchomości zawartych w dniu 28 października 2020 r. pomiędzy Spółką CPK a dwoma podmiotami wyłoniłymi w wyniku przeprowadzonego w 2020 r. postępowania o udzielenie zamówienia w tym zakresie. Wskazano w nich m.in., że wykonawca w terminie wskazanym w Zadaniu (skonkretyzowane zlecenie) wykona i prześle zamawiającemu operat szacunkowy. Zamawiający w terminie 10 dni roboczych dokona jego weryfikacji i może zgłosić do niego uwagi. Zadanie uznaje się za wykonane przez wykonawcę w dniu podpisania przez strony protokołu odbioru. W umowach wskazano również osoby uprawnione do kontaktów ze strony zamawiającego w sprawach dotyczących realizacji tych umów, posiadające upoważnienie do reprezentowania zamawiającego w związku z realizacją umowy, w tym do zaciągania zobowiązań finansowych, w granicach określonych umową.

⁷⁵ Nr PDN: 162, 202, 305, 205, 220, 237 (dwa operaty), 238, 244, 363 (dwa operaty), 376, 380.

⁷⁶ Dalej także: „wersja pierwsza Procedury odbioru operatów” lub „Procedura odbioru operatów wersja pierwsza”.

⁷⁷ Dalej także: „wersja druga Procedury odbioru operatów” lub „Procedura odbioru operatów wersja druga”.

⁷⁸ Dalej także: „wersja trzecia Procedury odbioru operatów” lub „Procedura odbioru operatów wersja trzecia”.

(akta kontroli VII str. 458-472; tom VIII str. 148-203)

W wyniku kontroli dokumentacji 50 spraw wybranych do badań kontrolnych ustalono, że we wszystkich przypadkach z odbioru operatów szacunkowych wykonywanych przez rzeczoznawców majątkowych sporządzony został przez pracowników Spółki CPK stosowny protokół odbioru, przy wykorzystaniu wzoru protokołu określonego w załączniku do obowiązującej w danym czasie wersji „Procedury odbioru operatów”. W wyniku badania próby 22⁷⁹ z ww. 50 spraw stwierdzono, że we wszystkich tych przypadkach w dokumentacji znajdowały się wypełnione formularze weryfikacji operatu szacunkowego, których wzór stanowił załącznik do Procedury odbioru operatów. (akta kontroli tom VIII str. 333; tom IX str. 9-157; tom X str. 19-92)

Ustalono, że spośród 11 pracowników Spółki CPK, do których obowiązków w okresie objętym kontrolą NIK należało m.in. przeprowadzenie weryfikacji prawidłowości sporządzenia operatów szacunkowych przez podmioty zewnętrzne, dziewięciu posiadało uprawnienia rzeczoznawcy majątkowego, a dwóch pozostałych ukończyło studia podyplomowe z wyceny nieruchomości. (akta kontroli tom I str. 274-277)

2.10. Zgodnie z postanowieniami umów na wykonywanie operatów szacunkowych zawartych przez Spółkę CPK z podmiotami świadczącymi usługi w zakresie szacowania wartości nieruchomości, Spółka miała prawo naliczyć wykonawcom operatów kary umowne, w wysokościach wskazanych w umowach, w przypadku zwłoki w wykonaniu operatów w stosunku do wyznaczonych terminów na ich opracowanie, jak i w przypadku wystąpienia zwłoki w usunięciu wad w operatach stwierdzonych w ramach procedury odbiorowej. W umowach nie zamieszczono informacji czy przy wyliczaniu liczby dni zwłoki będą brane pod uwagę dni kalendarzowe, czy dni robocze.

(akta kontroli tom V str. 491-492; VIII str. 157-158, 185-186, 210-211, 236-237, 257-258, 283-284, 312-314)

W wyniku badania protokołów odbioru operatów szacunkowych, sporządzonych w przypadku 41 badanych spraw⁸⁰, ustalono, że w 21 przypadkach⁸¹ zamieszczone zostały w nich informacje o liczbie dni zwłoki w dostarczeniu Spółce operatu szacunkowego oraz/bądź w usunięciu wad w nim stwierdzonych przez Spółkę.

W wyniku badania prawidłowości wyliczenia przez Spółkę CPK liczby dni zwłoki podanej w protokołach odbioru operatów w ww. 21 przypadkach, ustalono, że:

- w trzech przypadkach (sprawy o nr PDN 28, 73 oraz 102) przy wyliczaniu liczby dni zwłoki wzięto pod uwagę liczbę dni kalendarzowych;
- w trzech przypadkach (sprawy o nr PDN 185, 202, 220) przy wyliczaniu liczby dni zwłoki wzięto pod uwagę liczbę dni roboczych.

(akta kontroli tom VIII str. 331-332, 456-460, 474-499; tom IX str. 27-42, 68-75, 85-91, 140-141, 149-150, 153-155)

W odniesieniu do tej sytuacji należy zauważyć, że umowy na świadczenie usług w zakresie opracowania operatów szacunkowych, w wykonaniu których sporządzone zostały operaty w ww. sześciu przypadkach⁸² nie zawierały odmiennych postanowień

⁷⁹ O nr PDN: 3, 7, 21 (dwa operaty) 25, 28, 35, 57 (dwa operaty), 59, 73, 94, 102, 113, 137, 140, 143, 162, 164 (dwa operaty), 168, 169, 185, 202, 220.

⁸⁰ PDN: 1, 2, 3, 7, 21, 25, 28, 34, 35, 45, 46, 52, 54, 55, 57 (dwa operaty), 58, 59, 62, 71, 72 (dz. ew. 140/2), 72 (dz. ew. 140/3), 73, 94, 102, 113, 131, 135, 137, 143, 140, 162, 164 (dwa operaty), 168, 169, 185, 202 (dwa operaty), 205, 220 (dwa operaty), 380, 363 (pięć operatów), 478 (dwa operaty).

⁸¹ O nr PDN: 3, 7, 21 (dwa operaty) 25, 28, 35, 57 (dwa operaty), 59, 73, 94, 102, 113, 137, 140, 143, 162, 164 (dwa operaty), 168, 169, 185, 220.

⁸² W przypadku spraw o nr PDN 28, 73 oraz 102 operaty szacunkowe sporządzone zostały w ramach realizacji umowy ramowej z 28 października 2020 r., zawartej ze Spółką z o.o. natomiast w przypadku spraw o nr PDN

w zakresie sposobu wyliczania dni zwłoki przy przedstawianiu sporządzonych operatów szacunkowych bądź przy wprowadzaniu w nich zmian uwzględniających uwagi zgłoszone przez Spółkę. We wszystkich tych przypadkach w umowach nie określano metodologii wyliczania liczby takich dni. *Szerzej o tej sprawie w opisie stwierdzonych nieprawidłowości.*

(akta kontroli tom VIII str. 176-196, 280-295, 305-323; 331-332)

W pozostałych 15 przypadkach, w których w protokołach z odbioru operatów zamieszczono informacje o liczbie dni zwłoki, Spółka nie była w stanie przedstawić dokumentacji pozwalającej na ustalenie sposobu wyliczenia tej liczby. W związku z powyższym nie można było w tych sprawach zweryfikować, czy prawidłowo ustalono wielkość opóźnień oraz jaką metodologię stosowała Spółka do obliczenia liczby dni zwłoki, na potrzeby wyliczania wysokości kar umownych, tj. czy do wyliczeń tych brano pod uwagę liczbę dni roboczych, czy liczbę dni kalendarzowych⁸³. Jedną z przyczyn tej sytuacji był fakt, że stosowane przez Spółkę CPK w latach 2022-2023 wzory protokołów z odbioru operatów szacunkowych, poczynając od wzoru protokołu odbioru stanowiącego załącznik do Procedury odbioru operatów zatwierdzonej decyzją członka Zarządu Spółki Nr 3/2022 z dnia 8 kwietnia 2022 r. nie przewidywały podawania w nich tego rodzaju szczegółowych informacji. *Szerzej o tej sprawie w opisie stwierdzonych nieprawidłowości.*

(akta kontroli tom VIII str. 98-104, 115-116, 133, 331-332, 471, 474-502; tom IX str. 9-169)

Stwierdzono, że w dwóch przypadkach (sprawy PDN nr 168 i 169)⁸⁴, Spółka CPK dopiero we wrześniu 2024 r., w związku z kontrolą NIK dotyczącą prawidłowości naliczania i egzekwowania kar umownych z tytułu opóźnień w sporządzaniu operatów szacunkowych, wystawiła dla dwóch wykonawców operatów noty obciążeniowe z tytułu naliczenia kar umownych na kwotę ogółem 290 zł, pomimo tego, że protokoły odbioru tych operatów zawierające informację o liczbie dni zwłoki w ich sporządzeniu sporządzone zostały w dniach 11 i 30 maja 2022 r. *Szerzej o tej sprawie w opisie stwierdzonych nieprawidłowości.*

(akta kontroli tom VIII str. 516-517; tom IX str. 128-134)

Stwierdzono ponadto, że w latach 2022-2024 (do czasu kontroli NIK), Spółka CPK nie naliczała Spółce Centrum WE kar umownych z tytułu występujących przypadków zwłoki w sporządzaniu przez ten podmiot operatów szacunkowych z wyceny wartości nieruchomości nabywanych w ramach PDN, pomimo, że postanowienia umowy zawartej z ww. Spółką, podobnie do postanowień umów zawartych z innymi podmiotami na wykonywanie operatów szacunkowych przewidywały możliwość naliczania takich kar. *Szerzej o tej sprawie w opisie stwierdzonych nieprawidłowości.*

(akta kontroli tom V str. 251, 491-492; VIII str. 506-515)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności Spółki CPK w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W 15 z 21 analizowanych spraw, w przypadku których operaty szacunkowe z wyceny nieruchomości nabywanych w ramach PDN przekazane zostały do Spółki z opóźnieniem (fakt ten potwierdzono w protokołach z ich odbioru), Spółka nie była w stanie przedstawić kontrolerom NIK dokumentów pozwalających na zweryfikowanie

185, 202, 220 - na podstawie umów z 5 maja 2022 r. (IPN/ZS/02/05/2022) i 10 czerwca 2022 r. (BR/AESTIMO/2022) zawartych z osobami fizycznymi prowadzącymi działalność gospodarczą.

⁸³ Dotyczyło to dokumentacji w sprawie sposobu wyliczenia liczby dni zwłoki w zakresie odbioru operatów w przypadku spraw o następujących nr PDN: 3, 7, 21, 25, 35, 57, 59, 73, 94, 113, 137, 140, 143, 164, 168.

⁸⁴ Na 21 spraw objętych kontrolą NIK w przypadku których stwierdzono nieterminowość w wykonaniu operatów szacunkowych.

prawidłowości wyliczenia liczby dni zwłoki wskazanej w tych dokumentach. W ocenie NIK brak przechowania takich dokumentów i informacji w aktach tych spraw, był działaniem nierzetelnym. Powstaniu tego rodzaju sytuacji sprzyjał fakt, że zastosowane w tych przypadkach wzory protokołów z odbioru operatów szacunkowych, nie przewidywały podawania w nich tego rodzaju szczegółowych informacji.

(akta kontroli tom VIII str. 331-332, 471, 474-502; tom IX str. 9-169)

Zastępca Dyrektora Biura Audytu Wewnętrznego oświadczył, że Spółka nie posiada informacji jak zostały wyliczone terminy wskazane w protokołach odbioru. Kierownik Zespołu ds. Wyceny Nieruchomości w Biurze Zasobu i Planowania Przestrzennego (do której to komórki organizacyjnej należało zadanie dotyczące dokonywania odbioru operatów szacunkowych) wyjaśnił natomiast m.in., że za ustalenie liczby dni zwłoki każdorazowo odpowiedzialny był pracownik dokonujący odbioru operatu szacunkowego. W procedurze odbiorowej nie wskazano odrębnego sposobu postępowania ani formularza dla przeprowadzenia takiego wyliczenia. Dlatego nie był tworzony żaden formalny dokument wskazujący na sposób wyliczenia opóźnień. Bazą dla określenia liczby dni opóźnień w dostarczeniu pierwszych wersji operatów szacunkowych oraz ich poprawionych wersji (w przypadku zgłoszenia uwag) było zestawienie w programie Excel, gdzie wpisywane były daty wysłania zlecenia, daty otrzymania dokumentów od wykonawców oraz faktyczne daty przesłania tych dokumentów. Ewentualnym dodatkowym źródłem danych w tym zakresie mogą być nieformalne notatki sporządzane przez pracowników i korespondencja z wykonawcami, jeżeli w ww. zestawieniu jakieś informacje nie były uzupełniane.

(akta kontroli tom VIII str. 474-478, 482, 485)

W odniesieniu do ww. oświadczenia NIK zauważa, że ww. 15 przypadkach na podstawie przedstawionych do kontroli dokumentów, jak i informacji zamieszczonych w zestawieniach prowadzonych w programie Excel nie można było ustalić sposobu wyliczenia podanej w protokołach odbioru liczby dni zwłoki w sporządzeniu operatów lub w usunięciu stwierdzonych w nich wad. Wynikało to m.in. z faktu, że wpisy w tych sprawach wprowadzone do zestawień sporządzonych w programie Excel były niepełne, tj. nie zawierały kompletu informacji niezbędnych do wyliczenia liczby dni zwłoki. Spółka nie była również w stanie w tych sprawach przedstawić innej dokumentacji pozwalającej na dokonanie takich ustaleń.

(akta kontroli tom VIII str. 331-332; tom IX str. 9-169)

2. W Spółce CPK stosowano niejednolite zasady wyliczania liczby dni zwłoki w sporządzaniu operatów szacunkowych z wyceny wartości nieruchomości nabywanych w ramach realizacji PDN, przy braku okoliczności obiektywnych tłumaczących takie postępowanie, wynikających ze zmiany postanowień umów na wykonanie operatów szacunkowych w sprawie naliczania kar umownych.

W wyniku badania sześciu spraw, w przypadku których Spółka dysponowała dokumentacją bądź informacjami pozwalającym na zweryfikowanie sposobu wyliczenia liczby dni zwłoki w sporządzeniu operatów szacunkowych wskazanej w protokołach z odbioru tych operatów stwierdzono, że:

- w trzech przypadkach (sprawy o nr PDN 28, 73 oraz 102) przy wyliczaniu liczby dni zwłoki wzięto pod uwagę liczbę dni kalendarzowych;
- w trzech przypadkach (sprawy o nr PDN 185, 202, 220) przy wyliczaniu liczby dni zwłoki wzięto pod uwagę liczbę dni roboczych.

(akta kontroli tom VIII str. 176-196, 280-295, 305-323, 331-332, 456-460, 474-499;
tom IX str. 27-42, 68-75, 85-91, 140-141, 149-150, 153-155)

W odniesieniu do tej sytuacji należy zauważyć, że umowy na świadczenie usług w zakresie opracowania operatów szacunkowych (w wykonaniu których sporządzono sześć ww. operatów)⁸⁵ zawierały takie same postanowienia w zakresie sposobu wyliczania dni zwłoki przy przedstawianiu sporządzonych operatów szacunkowych bądź przy wprowadzaniu w nich zmian uwzględniających uwagi zgłoszone przez Spółkę. (akta kontroli tom VIII str. 176-196, 280-295, 305-323, 331-332)

Kierownik Zespołu ds. Wyceny Nieruchomości wyjaśnił m.in., że z dokumentów znajdujących się w Spółce CPK wynika, iż w przypadku umów ramowych zawartych w 2020 r. do wyliczenia liczby dni zwłoki stosowane były dni kalendarzowe. W przypadku później zawartych umów liczba dni opóźnienia liczona była w dniach roboczych. Taka metodologia została przyjęta na podstawie zapisów umownych. W sytuacji kiedy terminy na odbiór operatów oraz na sporządzenie poprawek przez wykonawców liczone były w dniach roboczych, w konsekwencji uzasadnione było określenie opóźnień w dniach roboczych. Opóźnienia liczone były wg zasad określonych w procedurach odbiorowych opisanych w umowach, zgodnie z którymi terminy na sprawdzenie opracowań przez Spółkę CPK oraz terminy wniesienia poprawek przez wykonawców podane zostały w dniach roboczych. Kierownik wskazał ponadto, że w przypadku części spraw sposób wyliczenia liczby dni zwłoki nie miał znaczenia, z uwagi na przyjętą w umowach metodologię wyliczania wysokości kar, zgodnie z którą osiągały one swoją maksymalną wysokość (10% wartości wynagrodzenia), już po dwóch dniach zwłoki w przestawieniu operatu.

(akta kontroli tom VIII str. 481-484)

W odniesieniu do ww. wyjaśnień NIK zauważa, że w umowach ramowych zawartych w 2020 r., w przypadku których liczba dni zwłoki w przekazaniu operatów liczona była w dniach kalendarzowych, terminy na odbiór przekazanych operatów, jak i na wprowadzenie do nich poprawek także określone były w dniach roboczych, podobnie do umów, w przypadku których wyliczeń dni zwłoki dokonywano przy uwzględnianiu tylko dni roboczych. Tak więc tego rodzaju okoliczność nie miała znaczenia w kontekście wyboru metody liczenia liczby dni zwłoki. Ponadto zapisy umów dotyczące metodologii wyliczania liczby dni na wniesienie poprawek przez wykonawcę operatu lub na dokonanie odbioru operatów przez Spółkę CPK nie mogą stanowić podstawy do metodologii wyliczania liczby dni zwłoki przy realizacji zlecenia na wykonanie operatu szacunkowego bądź przy jego poprawianiu. NIK zauważa również, że w przypadkach, w których w umowach nie określono takiej metodologii, opóźnienia powinny być wyliczane przy uwzględnieniu dni kalendarzowych. Odstępstwo od tej zasady, obejmujące np. zastosowanie do wyliczania zwłoki dni roboczych wymaga, w ocenie NIK, zamieszczenia stosownych zapisów w umowach.

(akta kontroli tom VIII str. 148-168, 176-196)

3. W dwóch przypadkach (sprawy PDN nr 168 i 169)⁸⁶ Spółka CPK dopiero we wrześniu 2024 r., w związku z kontrolą NIK, wystawiła dla dwóch wykonawców operatów noty obciążeniowe z tytułu naliczenia kar umownych na kwotę ogółem 290 zł, pomimo że protokoły odbioru tych operatów zawierające informację o liczbie dni zwłoki w ich sporządzeniu sporządzone zostały w dniach 11 i 30 maja 2022 r. Dotyczyły to następujących not:

⁸⁵ W przypadku spraw o nr PDN 28, 73 oraz 102 operat szacunkowe sporządzone został w ramach realizacji umowy ramowej z 28 października 2020 r., zawartej ze Spółką z o.o. natomiast w przypadku spraw o nr PDN 185, 202, 220 - na podstawie umów z 5 maja 2022 r. (IPN/ZS/02/05/2022) i 10 czerwca 2022 r. (BR/AESTIMO/2022) zawartych z osobami fizycznymi prowadzącymi działalność gospodarczą.

⁸⁶ Na 21 spraw objętych kontrolą NIK, w przypadku których stwierdzono nieterminowość w wykonaniu operatów szacunkowych.

- Nr NO 01/09/2024 z 12 września 2024 r., na kwotę 100 zł z tytułu 31 dni zwłoki w realizacji zlecenia nr 42/BR2022 z dnia 7 marca 2022 r., na wykonanie operatu na potrzeby sprawy PDN 169 (liczba dni zwłoki w realizacji tego zlecenia podana została w protokole odbioru z dnia 30 maja 2022 r.);
- Nr NO 02/09/2024 z 13 września 2024 r. na kwotę 190 zł z tytułu 59 dni zwłoki w realizacji zlecenia nr 9/WS/2022 z dnia 25 lutego 2022 r., na wykonanie operatu na potrzeby sprawy PDN 168 (liczba dni zwłoki w realizacji tego zlecenia podana została w protokole odbioru z dnia 11 maja 2022 r.).

Całość ww. należności z tytułu naliczonych kar umownych została przez Spółkę wyegzekwowana od wykonawców operatów, odpowiednio w dniach 12 i 18 września 2024 r.

(akta kontroli tom VIII str. 331-332, 516-517; tom IX str. 128-134; tom X str. 148-150, 152-153)

Pełniąca obowiązki Dyrektora Biura Zasobu i Planowania Przestrzennego wyjaśniła, że przyczynami zwłoki w wystawieniu tych not były następujące okoliczności:

- nota obciążeniowa z 12 września 2024 r. - faktura za wykonanie operatu wystawiona przez wykonawcę w dniu 21 czerwca 2022 r., z przyczyn technicznych nie weszła do systemu obiegu faktur w Spółce, co spowodowało, że Spółka jej nie opłaciła, a w konsekwencji nie wystawiła noty obciążeniowej. Wykonawca nie upominał się o uregulowanie tej faktury. Po stwierdzeniu tego faktu Spółka podjęła działania korygujące, obejmujące wprowadzenie faktury do elektronicznego systemu obiegu faktur, a następnie jej rozliczenie wraz z notą obciążeniową;
- nota obciążeniowa z 13 września 2024 r. - w trakcie kontroli NIK stwierdzono, że w zbiorczej notce obciążeniowej wystawionej w dniu 21 czerwca 2022 r. dotyczącej łącznie 38 protokołów z odbioru operatów, pominięto naliczenie kar umownych z tytułu opóźnień w realizacji zlecenia na wykonanie operatu szacunkowego z wyceny nieruchomości w sprawie PDN nr 169. Po stwierdzeniu tego faktu w dniu 13 września 2024 r. niezwłocznie wystawiono notę obciążającą z tego tytułu.

(akta kontroli tom VIII str. 516-517)

4. Do czasu kontroli NIK, Spółka CPK nie naliczała Spółce Centrum WE kar umownych z tytułu występujących przypadków zwłoki w sporządzaniu operatów szacunkowych z wyceny wartości nieruchomości nabywanych w ramach PDN, pomimo iż postanowienia umowy zawartej z tym podmiotem, podobnie jak postanowienia umów zawartych z innymi podmiotami na wykonywanie operatów szacunkowych przewidywały możliwość naliczania takich kar.

Dopiero w dniu 13 września 2024 r., tj. w trakcie kontroli NIK i związku z jej ustaleniami Spółka wystawiła noty obciążeniowe z tego tytułu na rzecz Spółki Centrum WE za dwa pierwsze lata obowiązywania umowy z tym podmiotem, tj. za okres od 6 września 2022 r. do 5 września 2023 r. oraz za okres od 6 września 2023 r. do 5 września 2024 r. [...] ⁸⁷ w maksymalnej dopuszczalnej wysokości kar z tego tytułu określonej w umowie zawartej z tym podmiotem.

Całość ww. należności z tytułu kar umownych naliczonych Spółce Centrum WE została przez Spółkę CPK wyegzekwowana poprzez potrącenie tej kwoty z dokonanej w dniu 24 września 2024 r. wypłaty wynagrodzenia dla ww. podmiotu za operaty sporządzone w sierpniu 2024 r.

(akta kontroli tom V str. 251, 491-492; VIII str. 506-515; tom X str. 151, 153)

⁸⁷ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej i art. 11 ust. 4 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie tajemnicy przedsiębiorstwa. Wyłączenia dokonano w interesie Spółki.

P.o. Dyrektora Biura Zasobu i Planowania Przestrzennego wyjaśniła, że nie posiada wiedzy w sprawie ustaleń, które spowodowały brak naliczania przez Spółkę CPK kar umownych dla Spółki Centrum WE na początku współpracy z tym podmiotem. Od momentu objęcia funkcji Dyrektora, tj. od 22 maja 2023 r. kontynuowała wcześniejszą praktykę nienaliczania kar umownych Spółce Centrum WE, całkowicie finansowanej ze środków Spółki CPK. (akta kontroli tom VIII str. 506-507, 515)

OCENA CZĄSTKOWA

W Spółce CPK w wybranych do kontroli sprawach w sposób prawidłowy przeprowadzono w latach 2021-2023 postępowania w sprawie nabycia nieruchomości w ramach PDN. We wszystkich zbadanych przypadkach cena nabycia nieruchomości określona została zgodnie z zasadami postępowania określonymi w przepisach prawa i uregulowaniach wewnętrznych Spółki, z uwzględnieniem jako podstawy do prowadzenia negocjacji w tej sprawie wartości szacunkowej nieruchomości określonej w operatach szacunkowych. W wybranych do kontroli sprawach, postępowania na wybór podmiotów świadczących usługi w zakresie szacowania wartości nieruchomości przeprowadzone zostały zgodnie z przepisami prawa i uregulowaniami wewnętrznymi Spółki w tym zakresie. Operaty szacunkowe sporządzone przez ww. podmioty, przed ich odbiorem, w wybranych do kontroli sprawach zostały zweryfikowane przez pracowników Spółki pod kątem ich rzetelności i zgodności z przepisami oraz z wymaganiami określonymi w umowach na ich opracowywanie. Spółka CPK w wybranych do kontroli sprawach terminowo uregulowała zobowiązania z tytułu nabycia poszczególnych nieruchomości. Stwierdzone nieprawidłowości w zakresie zagadnień objętych kontrolą dotyczyły przypadków: stosowania niejednolitej metodologii przy wyliczaniu liczby dni zwłoki w przekazaniu na rzecz Spółki operatów szacunkowych, przy braku przesłanek uzasadniających występowanie tego rodzaju różnic; nieposiadania przez Spółkę dokumentów umożliwiających weryfikację prawidłowości wyliczenia liczby dni zwłoki w przekazaniu operatów szacunkowych bądź w usunięciu wad w nich stwierdzonych przez podmioty, którym zlecono ich wykonanie; opóźnień w wystawieniu not z tytułu naliczenia kar umownych; zaniechania naliczania Spółce Centrum WE kar umownych z tego tytułu.

IV. Wnioski

Wnioski

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

1. Zapewnienie odpowiedniego dokumentowania przebiegu procesu odbioru operatów szacunkowych w sposób umożliwiający weryfikację prawidłowości wyliczenia liczby dni zwłoki w ich sporządzaniu i poprawianiu, na potrzeby naliczenia kar umownych z tego tytułu.
2. Określanie w zawieranych umowach z podmiotami świadczącymi usługi w zakresie opracowywania operatów szacunkowych z wyceny nieruchomości metodologii liczenia dnia zwłoki (tj. wskazywanie czy zwłoka będzie liczona w dniach roboczych, czy kalendarzowych), w celu zapewnienia jednolitości postępowania w tym zakresie.
3. Nakładanie kar umownych z tytułu opóźnień w sporządzeniu operatów szacunkowych z wyceny wartości nieruchomości bądź z tytułu opóźnień w usunięciu wad w nich stwierdzonych w sposób jednolity i bez zbędnej zwłoki w odniesieniu do wszystkich wykonawców tych operatów.

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 Delegatury NIK w Warszawie. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

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

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

Warszawa, dnia 8 października 2024 r.

Kontrolerzy
Dariusz Walczak
doradca ekonomiczny

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie
Paweł Tołwiński
p.o. Dyrektora

/-/

/-/

Mariusz Malewski
specjalista k.p.

/-/

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał Paweł Tołwiński p.o. Dyrektora Delegatury NIK w Warszawie.