



KGP.430.006.2021
Nr ewid. 129/2021/P/20/020/KGP

Informacja o wynikach kontroli

BUDOWA CENTRALNEGO PORTU KOMUNIKACYJNEGO

DEPARTAMENT GOSPODARKI,
SKARBU PAŃSTWA I PRYWATYZACJI

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Informacja o wynikach kontroli

Budowa Centralnego Portu Komunikacyjnego

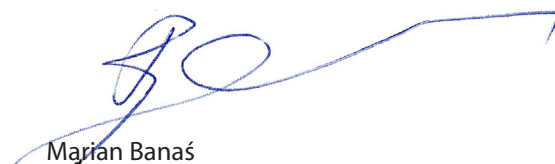
p.o. Dyrektor Departamentu Gospodarki,
Skarbu Państwa i Prywatyzacji



Maciej Maciejewski

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Marian Banaś
Warszawa, dnia 26.10.2021

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00
www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

| | |
|--|----|
| WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ..... | 4 |
| 1. WPROWADZENIE | 6 |
| 2. OCENA OGÓLNA | 7 |
| 3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI..... | 8 |
| 4. WNIOSKI | 12 |
| 5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI | 13 |
| 5.1. Przygotowanie <i>Konceptji Centralnego Portu Komunikacyjnego</i> | 13 |
| 5.1.1. Prace związane z opracowaniem <i>Konceptji Centralnego Portu Komunikacyjnego</i> | 14 |
| 5.1.2. Kluczowe założenia <i>Konceptji Centralnego Portu Komunikacyjnego</i> | 16 |
| 5.2. Realizacja <i>Konceptji Centralnego Portu Komunikacyjnego</i> | 24 |
| 5.2.1. Uchwalenie ustawy o <i>Centralnym Porcie Komunikacyjnym</i> | 24 |
| 5.2.2. Powołanie Spółki celowej i zapewnienie jej finansowania | 25 |
| 5.2.3. <i>Program Wieloletni</i> | 27 |
| 5.2.4. Opracowanie i wdrożenie <i>Zasad Zarządzania</i> | 31 |
| 5.3. Zaawansowanie inwestycji Centralnego Portu Komunikacyjnego | 33 |
| 5.3.1. Zaawansowanie komponentu lotniczego | 33 |
| 5.3.2. Strategiczne Studium Lokalizacyjne | 38 |
| 5.3.3. Zaawansowanie komponentu drogowego | 39 |
| 5.3.4. Zaawansowanie komponentu kolejowego | 39 |
| 5.3.5. Wsparcie w zakresie ochrony środowiska | 42 |
| 5.4. Dostosowanie strategii i polityk rządowych do założeń <i>Konceptji Centralnego Portu Komunikacyjnego</i> | 42 |
| 5.5. Działania Przedsiębiorstwa Państwowego „Porty Lotnicze” na rzecz realizacji <i>Konceptji Centralnego Portu Komunikacyjnego</i> | 44 |
| 5.5.1. Dostosowanie planów i strategii Przedsiębiorstwa Państwowego „Porty Lotnicze” do <i>Konceptji Centralnego Portu Komunikacyjnego</i> | 45 |
| 5.5.2. Działania Przedsiębiorstwa Państwowego „Porty Lotnicze” wynikające z <i>Konceptji Centralnego Portu Komunikacyjnego</i> | 47 |
| 5.5.3. Zadania wyznaczone Przedsiębiorstwu Państwowemu „Porty Lotnicze” na mocy art. 23 ustawy o Przedsiębiorstwie Państwowym „Porty Lotnicze” | 51 |
| 5.6. Wydatki Centralnego Portu Komunikacyjnego sp. z o.o. | 52 |
| 6. ZAŁĄCZNIKI..... | 56 |
| 6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe | 56 |
| 6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych | 59 |
| 6.3. Wykaz najważniejszych aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności | 68 |
| 6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli | 71 |
| 6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli | 72 |
| 6.6. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra | 76 |

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

| | |
|---|--|
| APR | Administracyjny podział ruchu; |
| BP CPK | Biuro Pełnomocnika Rządu ds. CPK; |
| CAS | Centrum Analiz Strategicznych; |
| CPK | Centralny Port Komunikacyjny – planowany węzeł przesiadkowy między Warszawą i Łodzią, który ma zintegrować transport lotniczy, kolejowy i drogowy w Polsce; |
| CPK sp. z o.o./ Spółka celowa | spółka utworzona na mocy art. 11 ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o Centralnym Porcie Komunikacyjnym ¹ ; |
| CPL | Centralny Port Lotniczy; |
| Core Night | ograniczenie hałasu w godzinach nocnych w strefie oddziaływania lotniska; |
| Dokument Wdrażający | dokument wykonawczy do Programu Wieloletniego zawierający w szczególności harmonogramy realizacji oraz budżety poszczególnych Przedsięwzięć; |
| EUROCONTROL | Europejska Organizacja ds. Bezpieczeństwa Żeglugi Powietrznej; |
| GDDKiA | Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad; |
| H&S (ang. <i>Hub&Spoke</i>) | model zakładający istnienie węzła transportowego (hubu) oraz zasilających go promienistych linii transportowych (szprych); transport w ramach tego systemu następuje najpierw do węzła transportowego, a następnie od węzła do wybranego celu; |
| hub | węzeł transportowy, czyli miejsce, w którym zbiega się kilka szlaków transportowych, odgrywające ważną rolę w transporcie; węzeł przesiadkowy; |
| IATA (ang. <i>International Air Transport Association</i>) | Międzynarodowe Zrzeszenie Przewoźników Powietrznych, światowa organizacja handlowa z siedzibą w Montrealu, której celem jest kształtowanie bezpiecznego i zrównoważonego rozwoju branży transportu lotniczego; reprezentuje obecnie około 290 linii lotniczych w 120 krajach; |
| Inwestycja | budowa CPK wraz z urządzeniami i obiektami niezbędnymi do jego funkcjonowania; |
| Inwestycje Towarzyszące | inwestycje celu publicznego określone w przepisach wydanych na podstawie art. 118 Ustawy o CPK; |
| Konceptja CPK | Konceptja przygotowania i realizacji inwestycji Port Solidarność – Centralny Port Komunikacyjny dla Rzeczypospolitej Polskiej, przyjęta uchwałą nr 173/2017 Rady Ministrów z dnia 7 listopada 2017 r. w sprawie przyjęcia Konceptji przygotowania i realizacji inwestycji Port Solidarność – Centralny Port Komunikacyjny dla Rzeczypospolitej Polskiej ² ; |
| KPRM | Kancelaria Prezesa Rady Ministrów; |
| Lotnisko Chopina/ LCH | Port lotniczy im. Fryderyka Chopina w Warszawie; |
| Minister | minister właściwy ds. transportu (do dnia 9 stycznia 2018 r. był to Minister Infrastruktury i Budownictwa, a od tej daty Minister Infrastruktury); |
| MF | Ministerstwo Finansów; |
| MI | Ministerstwo Infrastruktury (należy przez to rozumieć, że w odniesieniu do okresu do dnia 9 stycznia 2018 r. chodzi o Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa); |
| MR | Ministerstwo Rozwoju; |
| PAŻP | Polska Agencja Żeglugi Powietrznej; |

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 234, ze zm.

² Niepublikowana. Dostępna na stronie: <https://www.gov.pl/web/infrastruktura/uchwala-rady-ministrow>.

| | |
|--|---|
| Port Lotniczy Solidarność | nazwa planowanego lotniska w Gminie Baranów, realizowanego w ramach lotniczego komponentu CPK (używane jest także określenie „komponent lotniskowy”); |
| Pełnomocnik Rządu ds. CPK | Pełnomocnik Rządu do spraw Centralnego Portu Komunikacyjnego dla Rzeczypospolitej Polskiej, powołany rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2017 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do spraw Centralnego Portu Komunikacyjnego dla Rzeczypospolitej Polskiej ³ ; |
| Prawo lotnicze | Ustawa z dnia 3 lipca 2002 r. Prawo lotnicze ⁴ ; |
| Program CPK | program w rozumieniu Zasad Zarządzania, stanowiący zbiór powiązanych ze sobą Podprogramów, Projektów, Kontraktów i działań zmierzających do osiągnięcia celów ustawy o CPK, <i>Koncepcji CPK</i> oraz rezultatów i korzyści <i>Programu Wieloletniego</i> ; |
| Program Wieloletni | program wieloletni w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych ⁵ obejmujący Inwestycję, Inwestycje Towarzyszące oraz inne zadania, w tym finansowane z budżetu państwa, określający charakterystykę inwestycji, ich rozmieszczenie, terminy realizacji oraz łączne nakłady z budżetu państwa na realizację; |
| PDN | Program Dobrowolnych Nabyć; |
| PPL | Przedsiębiorstwo Państwowe „Porty Lotnicze”; |
| PLL LOT | Polskie Linie Lotnicze LOT SA; |
| rozporządzenie ws. Pełnomocnika Rządu ds. CPK | rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2017 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do spraw Centralnego Portu Komunikacyjnego dla Rzeczypospolitej Polskiej; |
| RN | Rada Nadzorcza; |
| Quota Count | system koordynowania rozkładów lotów; |
| SIWZ | Specyfikacja Istotnych Warunków Zamówienia; |
| SOR | Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, przyjęta uchwałą nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie przyjęcia Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.); |
| SP | Skarb Państwa; |
| TPI | test prywatnego inwestora; |
| SRT 2030 | Strategia Zrównoważonego Rozwoju Transportu do 2030 r. przyjęta uchwałą Rady Ministrów z dnia 24 września 2019 r.; |
| ULC | Urząd Lotnictwa Cywilnego; |
| ustawa o CPK | Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o Centralnym Porcie Komunikacyjnym; |
| ustawa o PPL | Ustawa z dnia 15 września 2017 r. o przedsiębiorstwie państwowym „Porty Lotnicze” ⁶ ; |
| Zasady Zarządzania | zbiór regulacji dotyczących działań zarządczych Programu Wieloletniego (ogłoszone w Obwieszczenia Ministra Infrastruktury z dnia 24 września 2020 r. ⁷ w sprawie Zasad Zarządzania wydane na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy o CPK.). |

³ Dz. U. z 2019 r. poz. 438.

⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 1970, ze zm.

⁵ Dz.U. z 2021 r. poz. 305.

⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 1902.

⁷ Dziennik Urzędowy Ministra Infrastruktury, poz. 39.

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy przygotowania do budowy CPK przebiegają zgodnie z założeniami?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy przyjęta koncepcja budowy CPK była zgodna z przyjętymi celami polityk i strategii rządowych?
2. Czy Przedsiębiorstwo Państwowe „Porty Lotnicze” zapewniło dostosowanie działalności portów lotniczych w woj. mazowieckim do uwarunkowań wynikających z realizowanej koncepcji budowy CPK?
3. Czy zaawansowanie inwestycji budowy CPK jest zgodne z założeniami?

Jednostki kontrolowane

Ministerstwo Infrastruktury
Centralny Port Komunikacyjny sp. z o.o.
Przedsiębiorstwo Państwowe „Porty Lotnicze”

Okres objęty kontrolą

2017–2020

Potrzeba budowy nowego lotniska centralnego dla Polski była sygnalizowana od wielu lat w opracowaniach eksperckich i specjalistycznych analizach, ale dopiero w 2017 r. Rząd podjął decyzję o budowie Centralnego Portu Komunikacyjnego dla Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia i koncepcja budowy Centralnego Portu Komunikacyjnego zostały określone w dokumencie „Koncepcja przygotowania i realizacji inwestycji Port Solidarność – Centralny Port Komunikacyjny dla Rzeczypospolitej Polskiej” przyjętym przez Radę Ministrów w listopadzie 2017 r. *Koncepcję CPK* przygotował Pełnomocnik Rządu do spraw CPK wraz z Zespołem Doradczym. *Koncepcja CPK* przewidywała podział inwestycji na trzy zasadnicze komponenty – lotniskowy, drogowy i kolejowy.

Podstawowym celem kontroli było zbadanie czy stan przygotowania do budowy, którym kierował Pełnomocnik Rządu do spraw CPK przy pomocy spółki Centralny Port Komunikacyjny sp. z o.o. (zarejestrowanej w listopadzie 2018 r.) był zgodny z założeniami.

Kontrolą objęto działania Ministerstwa Infrastruktury, w ramach którego działa Pełnomocnik Rządu do spraw CPK nadzorujący przygotowanie inwestycji.

Spółka celowa Centralny Port Komunikacyjny sp. z o.o., w której skontrolowano realizację przygotowań do budowy wspiera działania Pełnomocnika Rządu do spraw CPK.

W PPL skontrolowano działania podjęte w celu dostosowania działalności portów lotniczych w woj. mazowieckim do uwarunkowań wynikających z realizowanej koncepcji budowy CPK.

Wyniki kontroli oparte są także na ustaleniach dotyczących zdarzeń i decyzji sprzed 2017 r. oraz mających miejsce po roku 2020 – o ile miały one wpływ na dokonane w kontroli oceny. W CPK sp. z o.o., powołanej w 2018 r. kontrolą objęto okres 2018–2020.

2. OCENA OGÓLNA

W ramach przygotowania do budowy CPK nie sporządzono dotychczas studium wykonalności dla całego Programu CPK, które określiłoby warunki jego realizacji niezbędne dla osiągnięcia zakładanych celów, oraz kompleksowego planu finansowego dla pełnego okresu inwestycji. *Program Wieloletni* pod nazwą „Program inwestycyjny Centralny Port Komunikacyjny Etap. I 2020–2023” obejmował jedynie nakłady na lata 2021–2023, a więc nie wskazywał całkowitych nakładów na przygotowanie i realizację CPK ani źródeł ich finansowania. Nie przyjęto dotychczas Dokumentu Wdrażającego stanowiącego dokument wykonawczy do ww. *Programu Wieloletniego*. W efekcie brak jest pełnego harmonogramu rzeczowo-finansowego Programu CPK. *Koncepcja CPK* ustaliła nierealistycznie krótkie terminy opracowania ww. dokumentów, dlatego też w stosunku do założonych terminów wystąpiło opóźnienie sięgające 2,5 roku. *Koncepcja CPK* nie zawierała ponadto pełnego uzasadnienia biznesowego inwestycji, wskazującego opłacalność budowy CPK pod względem ekonomicznym i społecznym.

Stwierdzone nieprawidłowości, ze względu na wczesny etap inwestycji, nie wywołały dotychczas negatywnych skutków. NIK zidentyfikowała także ryzyka i zagrożenia związane z jej realizacją, w tym:

- ryzyko niezapewnienia finansowania w przyszłości części przedsięwzięć zaplanowanych w dalszych etapach inwestycji (ze względu na nieopracowanie planu finansowego Programu CPK, który wskazałby źródła finansowania wszystkich przedsięwzięć w całym okresie realizacji inwestycji);
- ryzyko nieuzasadnionego wzrostu kosztów finansowania zadań w zakresie zarządzania projektami (związane z planowaniem jednocześnie istotnego wzrostu stanu zatrudnienia w CPK sp. z o.o. oraz zatrudnienia doradcy zewnętrznego);
- wysokie prawdopodobieństwo nieukończenia budowy w wyznaczonym w *Koncepcji CPK* terminie, czyli do końca 2027 r. (ze względu na obecny stan zaawansowania odbiegający od wskazanych tam terminów).

Poza wskazanymi wyżej wadami, *Koncepcja CPK* była zgodna z celami polityk i strategii rządowych, formułowanych od 2007 roku i opierała się na zweryfikowanych i zaktualizowanych analizach wykonanych w latach wcześniejszych. Po przyjęciu *Koncepcji CPK* przez Radę Ministrów podjęto działania w celu uwzględnienia założeń w niej zawartych w innych dokumentach strategicznych, odnoszących się do transportu.

Podmioty zaangażowane w realizację *Koncepcji CPK*, spółka CPK sp. z o.o. oraz PPL, właściwie wykonywały zadania w tym zakresie. Działania na etapie planowania i przygotowania inwestycji były zgodne z założeniami *Koncepcji CPK*. Pełnomocnik Rządu ds. CPK właściwie wykonywał zadania w zakresie nadzoru nad przygotowaniem i realizacją Programu CPK.

Biorąc pod uwagę dotychczasowe opóźnienia w realizacji *Koncepcji CPK*, brak studium wykonalności oraz planu finansowego całości inwestycji oraz występujące uwarunkowania w otoczeniu rynkowym (załamanie pasażerskiego ruchu lotniczego z powodu pandemii) NIK uznaje za kluczowe dla powodzenia inwestycji aktywne zarządzanie ryzykami, w tym ich rzetelne identyfikowanie oraz minimalizowanie prawdopodobieństwa ich zmaterializowania. Potrzeba takich działań częściowo została uwzględniona w przygotowanym przez Pełnomocnika Rządu ds. CPK w lipcu 2021 r. projekcie ustawy o usprawnieniu procesu inwestycyjnego CPK.

Działania w ramach przygotowań do budowy CPK były zgodne z przyjętymi założeniami, jednak realizowano je z opóźnieniem

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Koncepcja CPK nie zawierała pełnego uzasadnienia biznesowego, a jej realizacja była nierzetelnie zaplanowana

Koncepcja CPK przedstawiała diagnozę społeczno-gospodarczą oraz weryfikowała i aktualizowała wcześniej przygotowane przez administrację rządową analizy. Prace Pełnomocnika Rządu ds. CPK oraz jego Zespołu Doradczego potwierdziły aktualność zasadniczych tez i rekomendacji pochodzących z analiz wykonanych w latach 2003–2016.

W *Koncepcji CPK* nie przedstawiono pełnego uzasadnienia biznesowego, w tym m.in. harmonogramu związanego z powstawaniem kosztów i korzyści, wyliczeń finansowych spodziewanych korzyści oraz oszacowania korzyści utraconych. Obowiązująca wówczas *Strategia rozwoju transportu do 2020 roku (z perspektywą do 2030 roku)* wymagała, by podjęcie ostatecznej decyzji o budowie nowego lotniska centralnego było uzależnione m.in. od uzasadnienia ekonomicznego.

Harmonogram realizacji CPK miał ogólnikowy charakter i wskazywał niemożliwe do dotrzymania terminy realizacji poszczególnych zadań. Przykładowo, zakładano wejście w życie specjalnej ustawy do końca 2017 r., czyli w ciągu niespełna dwóch miesięcy od przyjęcia *Koncepcji CPK*. Opracowanie *Programu Wieloletniego* miało nastąpić w pięć miesięcy od przyjęcia *Koncepcji CPK*. Przyjęty harmonogram nie uwzględniał rezerw na wypadek zdarzeń niepożądanych, takich jak np. odwołania do KIO bądź wydłużony okres oczekiwania na uzyskanie niezbędnych pozwoleń. [str. 13–21]

Koncepcja CPK była zgodna z kierunkami polityki transportowej państwa

Kwestia budowy nowego lotniska centralnego była uwzględniona we wcześniejszych strategiach rządowych (średniookresowej i sektorowej) oraz w *Programie Rozwoju Sieci Lotnisk i Lotniczych Urzędzeń Naziemnych* jako kierunek działań zwiększających ruch lotniczy w Polsce. Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania Ministra Infrastruktury po przyjęciu przez Radę Ministrów *Koncepcji CPK*, zmierzające do zapewnienia spójności tej koncepcji z innymi dokumentami strategicznymi odnoszącymi się do transportu. We wrześniu 2019 r. Rada Ministrów przyjęła *Strategię Zrównoważonego Rozwoju Transportu do 2030 roku*, która uwzględniała kierunki działań przyjęte w *Koncepcji CPK*. Ponadto w Ministerstwie Infrastruktury zainicjowano prace nad programami operacyjnymi lub wykonawczymi do ww. strategii. [str. 38–40]

Nie zapewniono pełnego planu finansowania budowy CPK

Spółkę Celową, powołaną na podstawie ustawy o CPK do realizacji *Koncepcji CPK*, wyposażono w środki finansowe w wysokości 310 mln zł, pozwalające na funkcjonowanie i realizację zadań ustawowych. Środki na finansowanie realizacji ustawowych zadań CPK sp. z o.o. do końca 2023 r. zostały określone w *Programie wieloletnim* na poziomie 9230 mln zł. Będą one pochodziły z emisji skarbowych papierów wartościowych i zostaną wniesione przez Skarb Państwa na podwyższenie kapitału zakładowego CPK sp. z o.o.

Nie został opracowany budżet finansowy dla całego Programu CPK, który wskazałby źródła finansowania niezbędnych do realizacji wszystkich przedsięwzięć w całym okresie inwestycyjnym. *Program Wieloletni* dotyczy jedynie lat 2020–2023. Dotychczas wszystkie realizowane zadania miały zabezpieczone środki finansowe. Podobnie w perspektywie do 2023 r. zapewnione są środki na realizację etapu przygotowawczego. Od 2023 r.

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

planowane jest długoterminowe finansowanie dłużne. Wymaga to precyzyjnego określenia potrzeb inwestycji oraz wynegocjowania warunków tego rodzaju finansowania. [str. 25–28]

PPL zrealizowało zadania powierzone w trybie art. 23 ustawy o PPL przez MI i współpracowało z CPK sp. z o.o. na rzecz realizacji *Koncepcji CPK*. Rozpoczęto dostosowanie Lotniska Chopina oraz Lotniska Radom do uwarunkowań wynikających z *Koncepcji CPK*. Wdrożono zasady Core Night na LCh; zrezygnowano natomiast z wprowadzenia rozwiązania Quota Count dla operacji dziennych z uwagi na ograniczoną przepustowość.

PPL dostosowało swe działania do założeń *Koncepcji CPK*

PPL uwzględniło w planach działalności ograniczoną perspektywę czasową funkcjonowania Lotniska Chopina oraz parametry finansowe (m.in. inwestycje) dla tego portu lotniczego oraz dla Lotniska Radom. Zrezygnowano z inwestycji na kwotę 1253 mln zł netto. Nie została jednak zaktualizowana strategia PPL ani Plan Generalny LCh ze względu na brak decyzji właścicielskich odnośnie zakresu działania LCh po uruchomieniu CPK.

[str. 40–46]

W wyniku nierzetelnego planowania etapu przygotowawczego w *Koncepcji CPK*, poszczególne zadania zostały zrealizowane później w stosunku do przyjętych założeń. Prace nad projektem *Programu wieloletniego* zostały zainicjowane w CPK sp. z o.o. niezwłocznie po jej utworzeniu. Konsultowanie oraz zmiany projektu, spowodowane licznymi zastrzeżeniami Ministerstwa Finansów i Centrum Analiz Strategicznych, trwały do października 2020 r. Dokument został przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 28 października 2020 r. Dokumentem wykonawczym do Programu będzie Dokument Wdrażający, który ma zawierać w szczególności harmonogramy realizacji oraz budżety poszczególnych przedsięwzięć. Dokument ten nie został jednak przyjęty do zakończenia kontroli NIK.

Realizacja *Koncepcji CPK* przebiegała dotychczas zgodnie z głównymi założeniami, choć z opóźnieniami

Infografika nr 1

Kalendarium CPK – kluczowe zdarzenia



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli (stan na koniec 2020 r.).

W związku z przedłużającymi się pracami nad *Programem wieloletnim* opóźniły się także prace nad opracowaniem Zasad Zarządzania w rozumieniu art. 20 ustawy o CPK. Zasady te zostały ostatecznie przyjęte we wrześniu 2020 r. Przed ich zaakceptowaniem, CPK sp. z o.o. wykonywała zadania w oparciu o przyjęte w spółce zasady zarządzania. Marcin Horała,

Pełnomocnik Rządu ds. CPK od 18 listopada 2019 r., pełniący funkcję Właściciela Programu, w październiku 2020 r. utworzył Komitet Programu, a Prezesa CPK sp. z o.o. Mikołaja Wilda powołał na Kierownika Programu. W grudniu 2020 r. wyznaczony został Zastępca Kierownika Programu i Stali Członkowie Komitetu Programu oraz powołane Biuro Programu. Także w grudniu 2020 r. dokonano wstępnej kwalifikacji 43 projektów, które miały zostać zaplanowane zgodnie z Zasadami Zarządzania.

Do końca marca 2020 r. CPK sp. z o.o. była jedynym inwestorem, który w porozumieniu podpisanym z Właścicielem Programu zobowiązał się do stosowania Zasad Zarządzania. Zgodnie z art. 20 ust. 1–3 ustawy o CPK obowiązek stosowania Zasad Zarządzania przez Inwestorów konkretyzuje się z chwilą podpisania przez danego Inwestora porozumienia z Pełnomocnikiem Rządu ds. CPK. Punkt 1.2.3 Zasad Zarządzania zobowiązuje CPK sp. z o.o. do kontrolowania czy pozostali Inwestorzy zarządzają Przedsięwzięciami i tworzącymi je Projektami zgodnie z Zasadami Zarządzania. [str. 28–30]

Zaawansowanie Programu CPK

CPK sp. z o.o. opracowała biznesplan portu lotniczego wraz z urządzeniami towarzyszącymi, z uwzględnieniem charakterystyki przedstawionej w *Koncepcji CPK*. Nakłady inwestycyjne (bez węzła kolejowego, infrastruktury kontroli lotów, infrastruktury paliwowej) wraz z kosztami nabycia gruntów i rezerwą oszacowano na kwotę 31,5 mld zł. Za wartości krytyczne dla opłacalności komponentu lotniczego uznano ruch na poziomie 24,3 mln pasażerów rocznie w 2030 r. oraz nakłady inwestycyjne nominalnie 46 mld zł. Spółka podpisała umowę na doradztwo strategiczne oraz podjęła działania w celu wyboru wykonawcy tzw. Master planu. Dokument ten ma zawierać m.in. plan budowy lotniska i jego rozbudowy w przyszłości, dokumentację przedprojektową, w tym rekomendację zapotrzebowania na grunty. Ze względu na procedurę odwoławczą w postępowaniu dotyczącym wyboru wykonawcy, opóźnił się termin zawarcia umowy w tym zakresie.

CPK sp. z o.o. utworzyła Podprogram Nieruchomości zgodnie z regułami i procedurami Zasad Zarządzania, jednak do dnia 15 stycznia 2021 r. nie posiadała wykazu działek zlokalizowanych na obszarze niezbędnym do budowy lotniska. Obszar zainteresowania CPK sp. z o.o. został wskazany na mapie opublikowanej z komunikatem dotyczącym uruchomienia Programu Dobrowolnych Nabyć.

W czerwcu 2020 r. Zarząd CPK sp. z o.o. zatwierdził Plan inwestycyjny Komponentu Kolejowego Centralnego Portu Komunikacyjnego sp. z o.o. do roku 2034, który stanowił podstawę ustalania terminów realizacji projektów kolejowych określonych w *Programie Wieloletnim*. Powstało zestawienie inwestycji kolejowych, koniecznych z punktu widzenia funkcjonowania przyszłego portu lotniczego, z których dwie najistotniejsze (Budowa linii kolejowej nr 85 na odc. Warszawa Zachodnia–CPK–Łódź Niciarniana i Budowa Węzła kolejowego CPK) mają zapewnić dostęp lotniska do Centralnej Magistrali Kolejowej. W CPK sp. z o.o. zostało uruchomionych 12 projektów kolejowych.

Do dnia zakończenia kontroli w CPK sp. z o.o. nie został utworzony Podprogram odpowiadający komponentowi drogowemu. Wszystkie inwestycje dotyczące sieci drogowej, związane z budową CPK, są realizowane przez

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

GDDKiA. Działania CPK sp. z o.o. dotyczące drogowych inwestycji towarzyszących, ograniczają się do uzgodnień z GDDKiA oraz wymiany informacji o dwóch realizowanych inwestycjach potrzebnych do funkcjonowania przyszłego portu lotniczego tj. poszerzenie autostrady A2 na odcinku węzeł Łódź Północ–węzeł Konotopa (planowane do końca 2025 r.) oraz budowa drogi ekspresowej S10 wraz z budową Obwodnicy Aglomeracji Warszawskiej. GDDKiA prowadzi te inwestycje samodzielnie, konsultując z CPK sp. z o.o. rozwiązania istotne z punktu widzenia nowego portu lotniczego. [str. 30–37]

CPK sp. z o.o. przekazywała Pełnomocnikowi Rządu ds. CPK raporty z działalności zgodnie z art. 24 ustawy o CPK. Ponadto przedstawiano Radzie Monitorowania Projektów Strategicznych przy KPRM⁸ miesięczne raporty z kluczowych projektów.

Postępy prac
były monitorowane

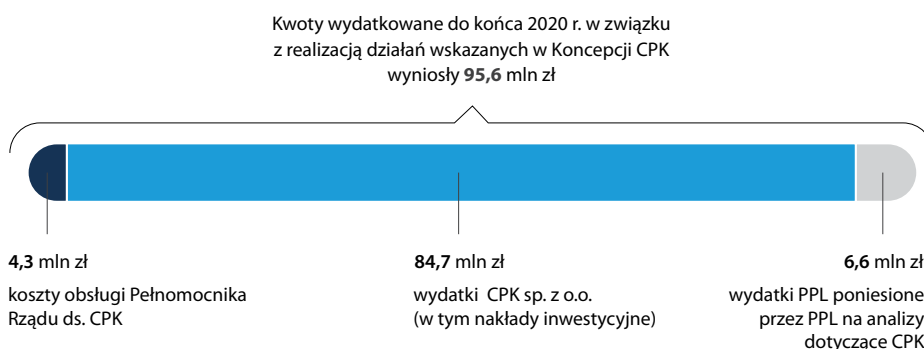
Nadzór nad przygotowaniem i realizacją komponentu lotniczego spoczywa w całości na CPK sp. z o.o. Mechanizmy monitoringu i nadzoru nad realizacją Programu CPK były też określone w Zasadach Zarządzania. [str. 36]

Kwoty wydatkowane do końca 2020 r. w związku z realizacją działań wskazanych w *Koncepcji CPK* wyniosły 95,6 mln zł. Były to:

Dotychczasowe nakłady
na CPK wyniosły
ok. 96 mln zł

- 1) koszty obsługi Pełnomocnika Rządu ds. CPK – 4,3 mln zł, czyli 68% maksymalnego limitu tych wydatków przypadającego na ten okres;
- 2) wydatki CPK sp. z o.o. (w tym nakłady inwestycyjne) w wysokości 84,7 mln zł, mieściły się w ramach corocznych planów finansowych, a w zbadanej próbie wydatków nie stwierdzono nieprawidłowości;
- 3) wydatki poniesione przez PPL na analizy dotyczące CPK w wysokości 6,6 mln zł.

Infografika nr 2
Wydatki na CPK



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Wydatkami pośrednio związanymi z Programem CPK są także:

- kwota przeznaczona przez PPL na zakup lotniska w Radomiu (12,7 mln zł),
- nakłady PPL na inwestycję na Lotnisku Radom (194,3 mln zł).

[str. 13, 44–45, 46]

⁸ Zgodnie z Zarządzeniem nr 58 Prezesa RM z dnia 20 kwietnia 2018 r. w sprawie Rady monitorowania portfela projektów strategicznych (M.P. z 2021 r. poz. 247) stanowiącej organ pomocniczy Prezesa RM, którego zadaniem jest monitorowanie i koordynowanie programów i projektów wynikających ze strategicznych dokumentów RM, w tym w szczególności ze Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.).

4. WNIOSKI

Aktualny stan zaawansowania inwestycji (opóźniony etap przygotowawczy) z powodu uwarunkowań otoczenia społeczno-ekonomicznego (pandemia powodująca wyhamowanie wzrostu ruchu pasażerskiego) stwarza sytuację, w której bardziej istotnym od terminowego zakończenia inwestycji, jest rzetelne jej przygotowanie i realizacja eliminujące zidentyfikowane w kontroli NIK ryzyka. NIK uznaje za niezbędne niezwłoczne przeprowadzenie rzetelnej analizy kosztów i korzyści oraz zaprogramowanie działań zaradczych odnoszących się do wszystkich zidentyfikowanych istotnych ryzyk.

W szczególności NIK wnioskuje o:

Pełnomocnik Rządu
ds. CPK

- 1) Opracowanie analiz wykonalności poszczególnych projektów lub podprogramów oraz wypracowanie harmonogramu realizacji Programu CPK, zapewniające ich zharmonizowanie, z uwzględnieniem wszystkich zidentyfikowanych ryzyk.
- 2) Ustalenie pełnego planu finansowania Programu CPK, ze wskazaniem niezbędnych nakładów oraz źródeł pozyskania środków finansowych.
- 3) Wypracowanie planu działalności Lotniska Chopina oraz strategii rozwoju PPL w okresie po oddaniu do użytku CPK, w celu przygotowania operacji ewentualnego przeniesienia ruchu lotniczego oraz kontynuowania działalności PPL w warunkach rynkowej konkurencji.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Przygotowanie *Konceptji Centralnego Portu Komunikacyjnego*

Podjęta w 2017 r. decyzja Rady Ministrów o budowie Centralnego Portu Komunikacyjnego zakończyła proces wieloletnich analiz i rozważań dotyczących budowy nowego lotniska centralnego dla Polski, lecz nie zawierała wymaganego uzasadnienia biznesowego tego przedsięwzięcia.

Kwestia budowy nowego lotniska centralnego było od wielu lat przedmiotem analiz i działań przygotowawczych do decyzji w tej sprawie.

Przed przyjęciem *Konceptji CPK* budowa nowego centralnego lotniska była brana pod uwagę w następujących dokumentach:

- *Program rozwoju sieci lotnisk i lotniczych urządzeń naziemnych*, przyjęty uchwałą nr 86/2007 Rady Ministrów z dnia 8 maja 2007 r., wskazywał, że równoległe z realizacją zadań w zakresie rozwoju lotnisk regionalnych i lokalnych kontynuowane będą prace związane z przygotowaniem do budowy nowego lotniska centralnego, które na bazie siatki połączeń flagowego przewoźnika pełnić będzie rolę portu węzłowego;
- *Strategia rozwoju transportu do 2020 roku (z perspektywą do 2030 roku)*, przyjęta uchwałą nr 6 Rady Ministrów z dnia 22 stycznia 2013 r., stwierdzała, że ewentualne uruchomienie centralnego portu lotniczego potencjalnie wpłynie na wzrost ruchu lotniczego w Polsce; podjęcie ostatecznej decyzji o jego budowie będzie uzależnione od takich czynników jak podjęcie decyzji odnośnie realizacji KDP (tzw. Y), obecna i prognozowana koniunktura makroekonomiczna kraju i wynikające z niej prognozy popytu na transport;
- *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)*, przyjęta uchwałą nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r., wskazywała prowadzenie analiz dotyczących centralnego portu lotniczego i ewentualne podjęcie decyzji o jego budowie lub zaadresowanie jego funkcji na podstawie rozbudowy już istniejącej infrastruktury portów lotniczych.

W dniu 14 marca 2017 r. Komitet Ekonomiczny Rady Ministrów przyjął rekomendację budowy Centralnego Portu Lotniczego na wniosek Przewodniczącego KERM.

Na mocy § 2 ust 1 *rozporządzenia ws. Pełnomocnika Rządu ds. CPK dla Rzeczypospolitej Polskiej* do zadań Pełnomocnika Rządu ds. CPK należało przygotowanie i nadzór nad realizacją inwestycji, w tym w szczególności:

- 1) analiza prawnych, technicznych i ekonomicznych uwarunkowań przygotowania oraz realizacji tej inwestycji;
- 2) przygotowanie projektu jej założeń oraz koncepcji realizacji działań koniecznych do przeprowadzenia inwestycji oraz
- 3) przygotowanie propozycji zmian legislacyjnych oraz zmian w rządowych dokumentach strategicznych koniecznych do przeprowadzenia inwestycji.

Funkcję Pełnomocnika Rządu ds. CPK pełnił Mikołaj Wild (w okresie od 9 maja 2017 r. do 28 listopada 2019 r.), a następnie Marcin Horała – Sekretarz Stanu w MI. MI jest ministerstwem właściwym do jego obsługi na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 stycznia 2018 r. *zmieniającego rozporządzenie w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do spraw Centralnego Portu Komunikacyjnego dla Rzeczypospolitej Polskiej*.

Działania poprzedzające decyzję Rady Ministrów o realizacji *Konceptji CPK*

Powołanie Pełnomocnika Rządu ds. CPK

Prace nad opracowaniem *Konceptji CPK* prowadzone były w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz w Ministerstwie Rozwoju. Koszty funkcjonowania Biura Pełnomocnika Rządu ds. CPK w latach 2018–2020 wyniosły: w 2018 r. – 1,8 mln zł, w 2019 r. – 1,2 mln zł, w 2020 r. – 1,1 mln zł.

5.1.1. Prace związane z opracowaniem *Konceptji Centralnego Portu Komunikacyjnego*

W zasobach pozostających w dyspozycji Ministerstwa Rozwoju, Pracy i Technologii (wcześniej MR) nie ma dokumentów dotyczących działań wykonywanych w ramach obsługi Pełnomocnika Rządu CPK ani działań dotyczących prac prowadzonych nad *Konceptją*. Ministerstwo Rozwoju (obecnie Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej) w 2017 r. prowadziło obsługę Pełnomocnika Rządu ds. CPK, w szczególności w zakresie funkcjonowania Zespołu Doradczego, ponosząc koszty w wysokości 207,4 tys. zł.

Pełnomocnik Rządu ds. CPK powołał Zespół Doradczy do spraw Centralnego Portu Komunikacyjnego do zadań którego należało udzielenie merytorycznego wsparcia w zakresie przygotowania i nadzoru nad realizacją inwestycji, w tym w szczególności w zakresie:

- 1) przygotowywania lub merytorycznej oceny analiz prawnych, technicznych lub ekonomicznych dotyczących przygotowania oraz realizacji inwestycji;
- 2) opiniowania założeń inwestycji oraz najpilniejszych działań koniecznych do jej przeprowadzenia;
- 3) przygotowywania propozycji koniecznych zmian legislacyjnych oraz zmian w rządowych dokumentach strategicznych;
- 4) współpracy z innymi podmiotami;
- 5) opracowania polityki informacyjnej. W ramach ww. Zespołu wyodrębniono cztery podzespoły, tj.: do spraw rynku lotniczego, do spraw rozbudowy sieci kolejowej, do spraw prawnych i organizacyjnych oraz do spraw finansowania inwestycji.

Prace nad *Konceptją CPK* prowadził Zespół Doradczy na swych posiedzeniach oraz w ramach podzespołów. W rezultacie wypracowano koncepcję budowy nowego portu lotniczego, przy maksymalnym wykorzystaniu istniejącej infrastruktury kolejowej oraz dobudowaniu infrastruktury nowej, a także konieczności przeprowadzenia rewizji *Krajowego Programu Kolejowego*⁹. Zespół Doradczy uznał, że w związku z weryfikacją założeń KPK będzie można przesunąć środki zarezerwowane do realizacji KPK na rzecz CPK. Postulowano przeprowadzenie badań środowiskowych w możliwie najszybszym terminie.

Na spotkaniach Zespołu Doradczego omawiane były warianty finansowania CPK, ale nie wypracowano modelu finansowania inwestycji. Nie opracowano także harmonogramu CPK z uwzględnieniem kamieni milowych, chociaż uznano, że zachodzi potrzeba ich określenia. Uzgodnienia z MI, PKP PLK SA oraz innymi zaangażowanymi instytucjami w zakresie modyfikacji polskiej sieci kolejowej w ramach KPK odbyły się dopiero po przyjęciu *Konceptji CPK*.

⁹ Dalej: KPK.

Koncepcja CPK została przyjęta uchwałą Rady Ministrów nr 173/2017 z dnia 7 listopada 2017 r. i wskazywała główne kierunki działań w zakresie przygotowania inwestycji CPK.

Obowiązująca wówczas *Strategia rozwoju transportu do 2020 roku (z perspektywą do 2030 roku)* wymagała, by podjęcie ostatecznej decyzji o budowie nowego lotniska centralnego było uzależnione m.in. od uzasadnienia ekonomicznego.

Według Dyrektora BP CPK rola *Koncepcji CPK* polegała na inwentaryzacji, opisanu oraz weryfikacji materiału umożliwiającego Radzie Ministrów podjęcie kierunkowej decyzji.

Według Dyrektora BP CPK *Koncepcja CPK: uchwała Rady Ministrów nr 173/2017 w sprawie przyjęcia Koncepcji CPK (...)* pełni rolę dokumentu koncepcyjnego zawierającego przede wszystkim tzw. uzasadnienie biznesowe na ścieżce realizacji złożonego wielowymiarowego projektu określonego w teorii i praktyce zarządzania projektowego. Uzasadnienie biznesowe zawiera informacje pozwalające kierownictwu (tu: Radzie Ministrów – na podstawie dokumentu przygotowanego przez Pełnomocnika Rządu ds. CPK) ocenić czy projekt jest potrzebny, wykonalny, korzystny i wart kontynuowania inwestycji w całym cyklu życia. W standardowej sytuacji uzasadnienie biznesowe powstaje na początku projektu, chyba, że jest przygotowane i udostępnione przez kierownictwo programu lub organizacji. Raz przygotowane, uzasadnienie biznesowe jest przez cały czas życia projektu utrzymywane. Zasadność biznesowa oznacza, że istnieją rzeczywiste powody biznesowe, dla których projekt jest rozpoczęty i kontynuowany. W uzasadnieniu biznesowym nie podaje się wiążących harmonogramów, które zostają określone – zgodnie ze sztuką – na późniejszych etapach realizacji projektu/ programu. (...) Nie istnieją przyczyny, dla których można byłoby przyjąć, że zmiana w zakresie założonych w *Koncepcji CPK* parametrów realizacji tego programu (w szczególności w zakresie zakładanego w *Koncepcji CPK* harmonogramu realizacji) odbiera uzasadnienie biznesowe temu programowi. Ani treść, ani kontekst, ani charakter prac nad *Koncepcją* nie uzasadniają tezy o jego wiążącym charakterze w omawianym zakresie¹⁰. W wyjaśnieniach nie wskazano źródła poglądu o konieczności utrzymywania raz przygotowanego uzasadnienia biznesowego. NIK zwraca uwagę, że na przykład wg opracowania *Metodyki i standardy zarządzania projektami*¹¹ – uzasadnienie biznesowe tworzone jest na początku projektu i stanowi podstawę decyzji o jego rozpoczęciu. W kolejnych etapach powinno być na bieżąco uaktualniane, aby dostarczać informacji o zmianach korzyści i nakładów z podstawą do przedwczesnego zamknięcia projektu włącznie. Uzasadnienie biznesowe powinno zawierać minimalnie:

- streszczenie kierownicze;
- opis potrzeby lub szansy biznesowej;
- możliwe opcje – analizę alternatywnych możliwości osiągnięcia oczekiwanych korzyści;
- spodziewane korzyści – szczegółową analizę każdej z pozycji, jeżeli ma to swoje uzasadnienie, wyliczeniami finansowymi;

¹⁰ Pismo z dnia 8 grudnia 2020 r. znak: CPK-S.0810.1.2020.

¹¹ *Metodyki i standardy zarządzania projektami* – redakcja naukowa, prof. dr hab. Michał Trocki, str. 147–150.

Koncepcja CPK
nie zawierała pełnego
uzasadnienia biznesowego

- spodziewane, negatywne efekty uboczne (ang. *Disbenefits*) – mogące wystąpić stałe lub okresowe niekorzystne efekty realizacji projektu;
- harmonogram związany z powstawaniem kosztów i korzyści;
- koszty – kosztorys realizacji projektu;
- ocenę opłacalności projektu;
- główne ryzyka projektu.

Uzasadnienie biznesowe powinno być silnie powiązane z analizą ryzyka projektu i rozpatrywane równolegle.

Koncepcja CPK nie zawierała wszystkich ww. elementów, w szczególności harmonogramu związanego z powstawaniem kosztów i korzyści oraz szczegółowych wyliczeń finansowych spodziewanych korzyści. Według wyjaśnień Pełnomocnika Rządu ds. CPK Mikołaja Wilda przygotowanie jednorodnego i niezmiennego uzasadnienia biznesowego jest niemożliwe, a przede wszystkim niecelowe, a do optymalnych rozwiązań dochodzi się w sposób stopniowy, iteracyjny. Zgodnie z ustawą o CPK wyżej wymienione elementy są przygotowywane dla poszczególnych projektów zakwalifikowanych do Programu CPK.

5.1.2. Kluczowe założenia *Koncepcji Centralnego Portu Komunikacyjnego*

Model węzła komunikacyjnego

Model węzła komunikacyjnego dla CPK został przyjęty zgodnie z doktryną, że węzły transportowe powinny łączyć możliwie największą ilość różnych środków transportu, tj. cechować się multimodalnością. Teza ta była podnoszona i umieszczana w opracowaniach eksperckich w Polsce i na poziomie Unii Europejskiej w celu promowania idei konkurencyjnego i zrównoważonego systemu transportu w ramach Jednolitego Europejskiego Obszaru Transportowego¹². Krajowym dokumentem planistycznym o randze dokumentu strategicznego, który odnosi się do paradygmatu zintegrowanego systemu rozwoju łączącego planowanie przestrzenne z planowaniem społeczno-gospodarczym jest *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*¹³.

W *Koncepcji CPK* przyjęto model hubu, opartego na węźle lotniczym oraz węźle kolejowym. Założenie integracji portu lotniczego z siecią kolejową uznano za pożądaną standard, przywołując w szczególności wyniki *Raportu Międzyresortowego Zespołu ds. Wyboru Lokalizacji Lotniska Centralnego dla Polski* raportu z 2003 r.¹⁴ oraz analizując koncepcje takiego węzła publikowane w latach 1996–2012. W załączniku nr 3 do *Koncepcji CPK* przedstawiono opracowanie członka Zespołu Doradczego Pełnomocnika Rządu ds. CPK (przy współpracy członków podzespołu ds. rozbudowy sieci kolejowej) *Potencjalny scenariusz rozbudowy sieci kolejowej*. W zakresie rozbudowy dróg dla wybranej lokalizacji wskazano jako niezbędne przebudowę autostrady A2 na odcinku Łódź–Warszawa oraz budowę Autostradowej Obwodnicy Warszawy.

¹² Por. str. 9 pkt 23 Białej Księgi Transportu.

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

¹⁴ Dalej: *Raport* z 2003 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Wyboru lokalizacji CPK dokonano w oparciu o analizę, w której kluczową determinantą był układ istniejącej infrastruktury kolejowej oraz plany i możliwości rozbudowy tego układu w oparciu o wcześniejsze studia dotyczące rozbudowy sieci kolejowej kraju a także kształtu Trans-Europejskiej Sieci Transportowej. W szczególności: rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1315/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. w sprawie unijnych wytycznych dotyczących rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej i uchylające decyzję nr 661/2010/UE, *Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju do 2030 r.*, *Kierunkowy program budowy linii dużych prędkości w Polsce, 1995 r. PKP (ds. CMK Północ)*, *Kierunki rozwoju kolei dużych prędkości w Polsce, 2011 r., PKP PLK SA, Studium wykonalności KDP Y*. Według Dyrektora BP CPK, w związku z faktem, że wybrana lokalizacja znajduje się na przecięciu podstawowych krajowych i europejskich tras kolejowych (CMK oraz planowanej nowej linii KDP uwzględnionej w rozporządzeniu Parlamentu UE), każda inna lokalizacja powodowałaby wydłużenie zarówno tras pociągów, wydłużenie czasu przejazdu oraz wyższe koszty inwestycji. Z punktu widzenia transportu kolejowego za wyborem tej lokalizacji przemawiały wszystkie aspekty zarówno operacyjne jak i inwestycyjne. Jednocześnie, analizy lotnicze oraz wstępne rozpoznania środowiskowe wskazały, że rejon Baranowa/ Stanisławowa jest jednym z najlepszych dla lokalizacji dużego portu lotniczego.

Lokalizacja
i potrzeby terenowe

Wybór Stanisławowa w gminie Baranów opierał się na warunku wstępnym integracji ruchu lotniczego i kolejowego w jednym węźle. W *Koncepcji CPK* przedstawiono weryfikację i aktualizację wcześniejszych badań (z lat 2003–2006), z uwzględnieniem studium wykonalności dla budowy linii kolejowej dużych prędkości Warszawa–Łódź–Poznań/Wrocław z 2012 r. Stanisławów uznano za najlepszą lokalizację ze względu na następujące kryteria: możliwość uwzględnienia obszaru ograniczonego użytkowania o wielkości nie mniejszej niż 6000 ha, minimalizacja oddziaływania na środowisko, położenie między Warszawą i Łodzią.

Infografika nr 3
Lokalizacja CPK



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

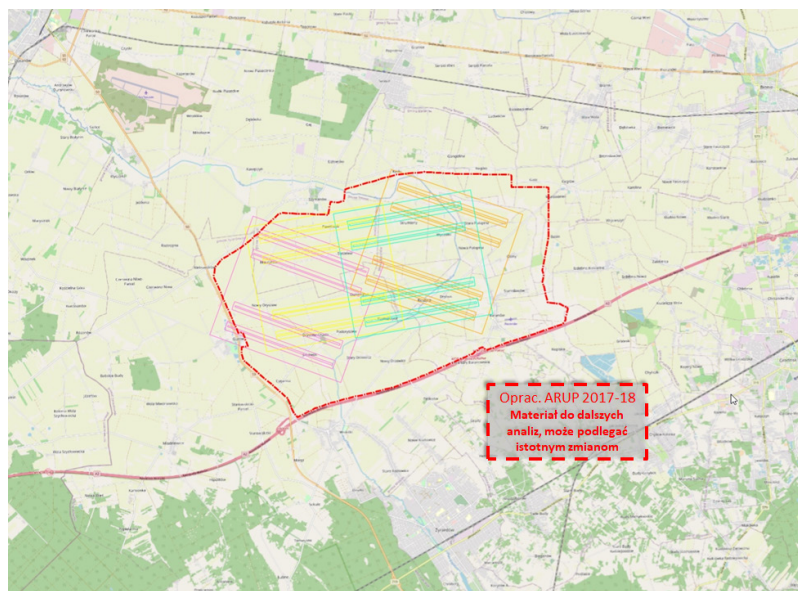
WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

PFR SA zlecił analizę pn. *Opracowanie Studium Lokalizacyjnego dla Projektu Centralnego Portu Komunikacyjnego*, które zostały udostępnione Pełnomocnikowi Rządu ds. CPK na zasadzie porozumienia z CPK sp. z o.o.

W dokumencie *Studium Lokalizacyjne dla Projektu Centralnego Portu Komunikacyjnego. Analiza lokalizacyjna pod względem zgodności z Konceptcją przygotowania i realizacji CPK* wskazano, że w wyniku oceny stopnia realizacji celów CPK przez lokalizacje rozważane w dotychczasowym *Studium Lokalizacyjnym*¹⁵ i usytuowane w obrębie potencjalnych obszarów inwestycji oceniono, że żadna z nich nie spełni kompletu celów określonych w *Konceptcji CPK*. W konsekwencji rozpatrzono dwa kolejne możliwe warianty usytuowania CPK (Baranów C i Baranów D przesunięte o około 7 km na wschód od rozpatrywanych wcześniej wariantów Baranów A i Baranów B). Uznano, że oba warianty spełniają wszystkie cele *Konceptcji CPK*, chociaż – w przypadku kryteriów związanych z oddziaływaniem hałasowym – w niejednakowym stopniu. Za korzystniejszą uznano lokalizację Baranów C, z bardziej południkowym usytuowaniem dróg startowych niż w wariantcie Baranów D, która skutkowałą mniejszym negatywnym oddziaływaniem hałasowym. Dyrektor BP CPK wyjaśnił, że założenie przyjęte w *Konceptcji CPK*, że nowy port lotniczy ma się znajdować w odległości do 50 km od Warszawy wynikało z analizy porównawczej najważniejszych światowych lotnisk o projektowej przepustowości na poziomie 40 mln pasażerów, z której wynika, że wiele czołowych światowych lotnisk jest położonych w odległości 50 km od centrum miasta.

Infografika nr 4

Rozpatrywane warianty usytuowania Lotniska Solidarność



Źródło: <https://www.cpk.pl/pl/inwestycja/baza-wiedzy/wszystko-o-cpk/postepy-prac-w-ramach-programu-cpk/analizy-ove-arup>.

Potrzeby terenowe dla CPK, w tym wielkość powierzchni ustalono w oparciu o: 1) raport pt. *Polski Fundusz Rozwoju. Studium lokalizacyjne dla Projektu Centralnego Portu Komunikacyjnego. Wytyczne dotyczące zakresu*

¹⁵ Baranów A, Baranów B, Grodzisk Mazowiecki, Grójec/Tarczyn.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

inwentaryzacji środowiskowej na potrzeby uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, 2) raport pt. *Polski Fundusz Rozwoju. Studium lokalizacyjne dla Projektu Centralnego Portu Komunikacyjnego. Analiza lokalizacyjna pod kątem zgodności z Konsepcją przygotowania i realizacji CPK*, 3) opracowanie konsorcjum INECO-SENER z lutego 2006 r. pn. *Feasibility study for the project „Central Airport in Poland”*.

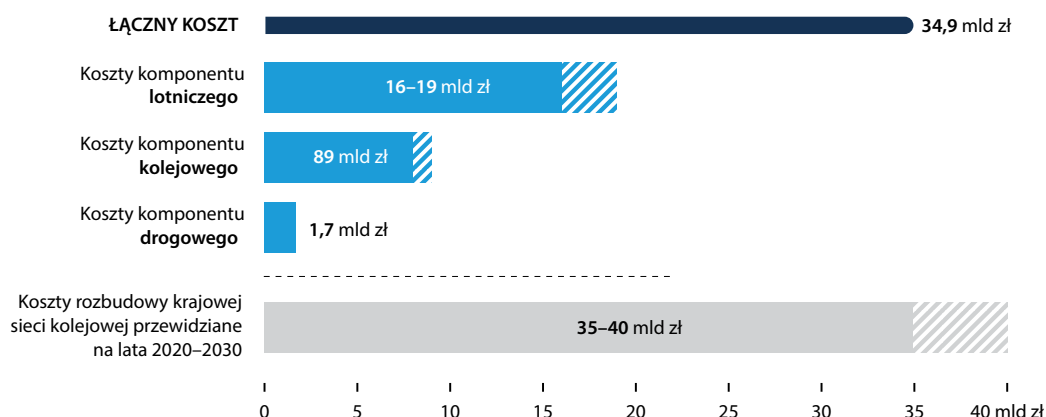
W *Konsepcji CPK* dokonano wstępnego szacunku potencjalnych kosztów i przychodów w celu określenia przybliżonych potrzeb w zakresie finansowania inwestycji. Wskazano, że te szacunki nie opierają się o szczegółowe analizy i wyliczenia, gdyż te będą weryfikowane w ramach studium wykonalności.

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

Finansowanie

Koszty komponentu lotniczego szacowano w *Konsepcji CPK* na 16,0–19,0 mld zł, komponentu kolejowego na 8,0–9,0 mld zł oraz komponentu drogowego na 1,7 mld zł. Łączny koszt przedsięwzięcia oszacowano na kwotę 34,9 mld zł. W komponencie kolejowym, kwota 8,0–9,0 mld zł odnosiła się wyłącznie do tzw. etapu „0”, na który składała się: budowa linii kolejowej Warszawa–Łódź, budowa węzła CPK wraz z dworcem oraz układem torowym zawierającym łączniki pomiędzy istniejącymi liniami. W załączniku nr 3 do *Konsepcji CPK* określono, że łączne koszty rozbudowy krajowej sieci kolejowej o nowe odcinki związane z budową infrastruktury dla systemu przewozów opartego o CPK przewidziane na lata 2020–2030 wynosić będą 35–40 mld zł. Pełne wydatki kolejowe nie zostały zawarte w *Konsepcji CPK*, gdyż na tym etapie – nie było przesądzone czy w zaproponowanym kształcie rozbudowa systemu kolejowego będzie realizowana, jak również nie wskazano, który z podmiotów, spółka CPK czy PKP PLK SA będzie te inwestycje realizował. Szacunek kosztów (w oparciu o poziom cen z 2017 r.) został wykonany na podstawie szacowania kosztów wynikających ze studium wykonalności KDP Y oraz benchmarku kosztów analogicznych budowli dworcowych.

Infografika nr 5
Zakładane koszty CPK



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Nierzetelny harmonogram CPK

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

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

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

Według wyjaśnień Dyrektora Biura Pełnomocnika Rządu ds. CPK – harmonogram realizacji inwestycji był przygotowany w oparciu o istniejące przepisy środowiskowe i budowlane z założeniem bardzo wysokiego priorytetu tej inwestycji. Harmonogram nie odbiegał istotnie od harmonogramu programu budowy KDP przyjętego przez RM w 2008 r., jednocześnie wykorzystując przyjęte później dokumenty (Studium Wykonalności dla KDP).

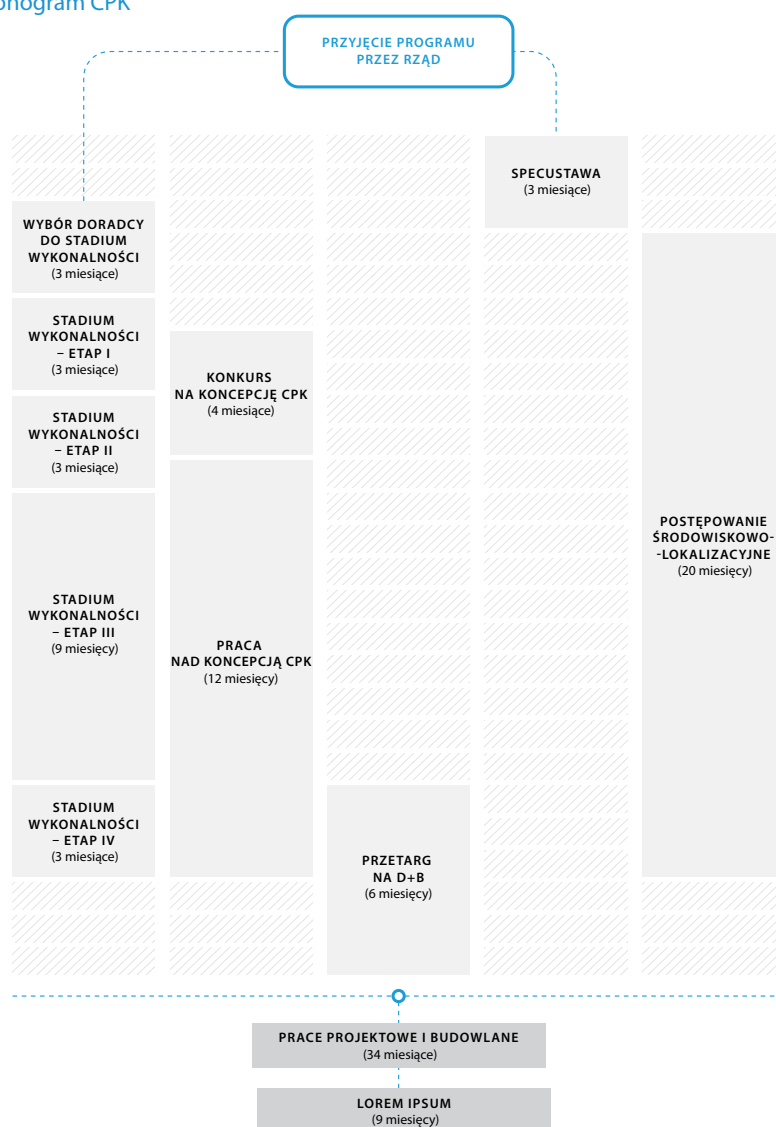
W harmonogramie realizacji CPK (rozdział IX *Koncepcji CPK*) założono, że niezwłocznie po przyjęciu tego dokumentu rozpoczną się prace nad wyborem doradcy/doradców technicznych, którzy przygotowują etapowo przyjmowane studium wykonalności projektu. Równoległe z procedurą wyboru powinny rozpocząć się pilne prace nad przygotowaniem ustawy usprawniającej proces inwestycyjny tak, aby ustawa została przyjęta i weszła w życie w 2017 r. Zakończenie podstawowego procesu inwestycyjnego w ramach CPK przewidywano do 2027 r. Dyrektor BP CPK podał w wyjaśnieniu, że: harmonogramy określone w *Koncepcji CPK* nie mogą być uznane za wiążące, a odstępstwo od wymienionych harmonogramów nie może być uznane za opóźnienie. W *Koncepcji CPK* w rozdziale IX *Harmonogram realizacji przedsięwzięcia* zamieszczono grafikę ilustrującą

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

przebieg realizacji inwestycji, wskazującą, że przygotowanie i realizacja inwestycji zajmie 120 miesięcy (10 lat) od momentu decyzji Rządu o przyjęciu *Konceptji CPK*.

Były Pełnomocnik Rządu ds. CPK Mikołaj Wild podał w wyjaśnieniu, że ze względu na charakter przyjmowanego dokumentu na etapie tworzenia *Konceptji CPK* nie było celowe dokładne oszacowanie czasu niezbędnego na legislację, uzyskanie niezbędnych pozwoleń, decyzji administracyjnych, prowadzenie prac projektowych, wykonawczych, ewentualnych odwołań do Krajowej Izby Odwoławczej¹⁶ w ramach ogłaszanych przetargów, czasu potrzebnego na dokonanie odbiorów poszczególnych etapów inwestycji. Tego rodzaju szacowania miały miejsce na etapie prac nad programem CPK oraz zostaną przedstawione w tzw. Dokumencie Wdrażającym, o którym mowa w ustawie o CPK.

Infografika nr 6
Harmonogram CPK



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

¹⁶ Dalej: KIO.

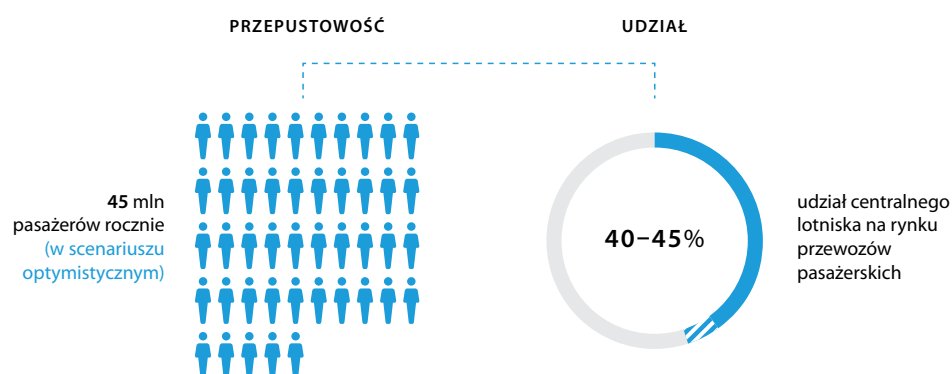
WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Przepustowość CPK

W *Koncepcji CPK* podtrzymano założenia wskazane w *Koncepcji lotniska centralnego dla Polski – prace analityczne*¹⁷, określających przepustowość na poziomie 45 mln pasażerów rocznie (w scenariuszu optymistycznym) oraz udział centralnego lotniska na rynku przewozów pasażerskich na poziomie 40–45 %. Uzasadniono to tym, że dotąd przyjęte w 2010 r. prognozy potwierdziły się niemal w 100% (na 2015 r. zakładano 30 395 tys. pasażerów, a było 30 392 tys.).

Infografika nr 7

Początkowa przepustowość CPK



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Prognoza ULC z 2017 r. zakładała w 2025 r. 65,3 mln obsłużonych pasażerów (*Koncepcja* z 2010 r. prognozowała 50,8 mln), a w 2035 r. 94,5 mln (według *Koncepcji* z 2010 r. – 78,2 mln); faktyczna liczba obsłużonych pasażerów była wyższa od prognoz ULC – w 2019 r. wyniosła 49,0 mln pasażerów, wobec prognozowanych przez ULC 36,2–46,3 mln, z Lotniska Chopina skorzystało 18,8 mln pasażerów, co stanowiło 38,5 % ogółu ruchu pasażerskiego w Polsce w 2019 r.

W pracach nad *Koncepcją CPK* zakładano, że w roku 2027 PLL LOT przewiezie na połączeniach z/do Warszawy 19,0 mln pasażerów.

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

LOT obniżył prognozę ze względu na COVID-19 o 34%

W związku z epidemią COVID-19, PLL LOT przygotował aktualizację prognozy pasażerskiej, w oparciu o założenie wstrzymania wszelkich działań zmierzających do rozbudowy infrastruktury lotniska na Okęciu oraz przeniesienie wszystkich operacji do CPK w IV kwartale 2027 r. Planowane

¹⁷ Raport przygotowany w czerwcu 2010 r. dla Ministerstwa Infrastruktury. Dalej: *Koncepcja* z 2010 r.

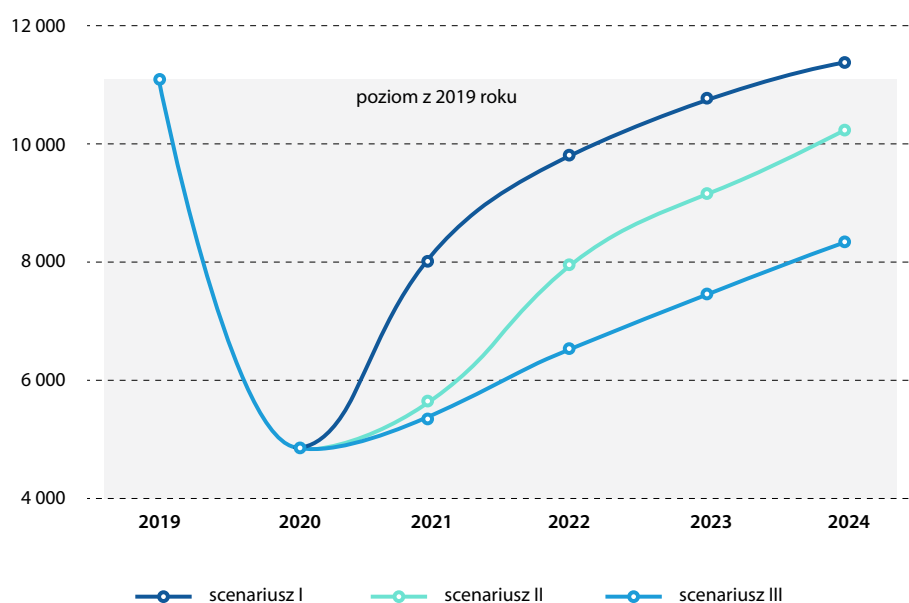
WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

przewozy PLL LOT na trasach z/do Warszawy przedstawiały się następująco: 2027 r. – 12,7 mln pasażerów, 2028 r. – 14,5 mln pasażerów, 2029 r. – 16,6 mln pasażerów, 2030 r. – 19,2 mln pasażerów.

ULC nie wykonywał analiz wpływu zmniejszenia przyszłego zapotrzebowania na loty spowodowanego epidemią COVID-19, niemniej wskazał, że analizuje prognozy długoterminowe przygotowywane przez Europejską Organizację ds. Bezpieczeństwa Żeglugi Powietrznej oraz Zrzeszenie Międzynarodowego Transportu Lotniczego. Według prognoz EUROCONTROL i IATA prawdopodobny termin osiągnięcia wyników z 2019 r. to rok 2024.

Infografika nr 8

Scenariusze odbudowy ruchu lotniczego



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Prezes Zarządu CPK sp. z o.o., we wrześniu 2020 r., zwrócił się do PAŻP z prośbą o przeanalizowanie wariantu równoczesnego funkcjonowania CPK oraz – w ograniczonym zakresie – Lotniska Chopina ponieważ zdefiniowany został dodatkowy scenariusz, zakładający pozostawienie niekomercyjnego ruchu cywilnego na Lotnisku Chopina, które pozostałoby jako współużytkowane, obsługując zarówno lotnictwo państwowe jak i wymienione wcześniej lotnictwo cywilne – niekomercyjne. Następnie, pismem z dnia 29 września 2020 r. stwierdził, że wydaje się możliwe opracowanie bezpiecznych trajektorii dla statków powietrznych wykonujących operacje lotnicze w rejonie Warszawy, nawet jeśli byłyby one nieefektywne i nieekonomiczne w przypadku lotnisk innych niż CPK. Opracowanie PAŻP miało pozwolić na rzetelną ocenę zasadności dalszego funkcjonowania Lotniska Chopina, jak również umożliwić zapewnienie okresu przejściowego, gdzie w sposób zorganizowany przeniesiony zostanie ruch lotniczy na CPK. Scenariusz, na który wskazywał Prezes CPK sp. z o.o. dotyczył zamknięcia Lotniska Chopina dla komercyjnego ruchu pasażerskiego i dla ruchu general aviation, utrzymania natomiast ruchu wojskowego i sanitarnego. Pismem z dnia 21 stycznia 2021 r. Prezes CPK sp. z o.o.

zwrócił się ponownie do PAŻP o przeanalizowanie wariantu funkcjonowania Lotniska Chopina po rozpoczęciu działalności operacyjnej przez port lotniczy CPK z ograniczoną liczbą wykonywanych operacji lotniczych pozwalających na obsłużenie maksymalnie 5 mln pasażerów rocznie na Lotnisku Chopina w Warszawie.

NIK zwraca uwagę, że rozpatrywany wariant funkcjonowania LCH po uruchomieniu CPK z ruchem na poziomie ok. 5 mln pasażerów może stanowić zagrożenie dla opłacalności lotniska w Baranowie.

5.2. Realizacja *Koncepcji Centralnego Portu Komunikacyjnego*

Zrealizowane zostały przedsięwzięcia, które wskazano w *Koncepcji CPK* jako niezbędne do sprawnego przygotowania i zrealizowania inwestycji, chociaż nastąpiło to z opóźnieniem w stosunku do założeń *Koncepcji CPK*.

Pełnomocnik Rządu ds. CPK przy wsparciu CPK sp. z o.o. zrealizował postanowienie *ustawy o CPK* dotyczące przygotowania projektu programu wieloletniego (art. 5), a dokument wdrażający (art. 5. pkt 3) był w trakcie procedowania. Projekt *Programu Wieloletniego* uwzględniał jednak jedynie finansowanie na lata 2020–2023, bez wskazania źródeł finansowania dalszych etapów inwestycji. Brak montażu finansowego dla całej inwestycji wskazującego źródła finansowania przedsięwzięcia i określającego ich procentowy udział w realizacji powoduje ryzyko niezapewnienia pełnego finansowania tej inwestycji. Ponadto, długotrwałe procedowanie projektu *Programu Wieloletniego* wpłynęło także na termin przyjęcia *ustawą o PCK Zasad Zarządzania*.

5.2.1. Uchwalenie *ustawy o Centralnym Porcie Komunikacyjnym*

Specustawa reguluje przygotowanie i realizację CPK

W dniu 21 czerwca 2018 r. weszła w życie *ustawa o CPK* uchwalona 10 maja 2018 r., w której określono ramy prawno-organizacyjne realizacji Centralnego Portu Komunikacyjnego oraz szeroko rozumianych Inwestycji Towarzyszących. W art. 5 *ustawy o CPK* wskazano, że do zadań Pełnomocnika Rządu ds. CPK należy przygotowanie projektu Programu i jego zmian oraz podejmowanie działań zmierzających do jego realizacji, które enumeratywnie wyszczególniono w punktach 1–7.

Ustawa o CPK (art. 12) określiła zadania tzw. Spółki celowej, która miała udzielać wsparcia merytorycznego Pełnomocnikowi Rządu ds. CPK w realizacji jego zadań przygotowując dla Pełnomocnika ds. CPK projekt Programu oraz jego zmian (art. 16) i realizując inne zadania powierzone przez Pełnomocnika Rządu (art. 16)

Kluczowe zadania powierzone Spółce celowej w celu zapewnienia przygotowania i realizacji Programu w szczególności zostały enumeratywnie wskazane w art. 17 *ustawy o CPK*. Aby móc koordynować i kontrolować realizację Przedsięwzięć, Spółka celowa została zobligowana (art. 18), w szczególności do:

- 1) przygotowania projektu *Zasad Zarządzania* albo ich zmiany;
- 2) określenia zasad polityki informacyjnej dotyczącej realizacji przygotowań i realizacji Przedsięwzięć;

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- 3) przygotowywania projektów harmonogramów działań związanych z przygotowaniem Przedsięwzięć;
- 4) inicjowania działań zmierzających do poprawy efektywności przygotowań i realizacji Przedsięwzięć;
- 5) zapewnienia doradztwa i szkoleń dla Inwestorów i Wykonawców;
- 6) kontrolowania, czy pozostali Inwestorzy zarządzają Przedsięwzięciami zgodnie z Zasadami Zarządzania.

Infografika nr 9
Zadania CPK



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Ustawa o CPK określiła wystarczające, wg. NIK, ramy prawne oraz instytucjonalne pozwalające na przygotowanie i realizację inwestycji opisanej w *Koncepcji CPK*, a Pełnomocnikowi Rządu ds. CPK przyznano w niej kompetencje pozwalające na wnioskowanie o wprowadzenie rozwiązań niezbędnych do zrealizowania inwestycji.

5.2.2. Powołanie Spółki celowej i zapewnienie jej finansowania

Spółkę Centralny Port Komunikacyjny sp. z o.o. powołano w dniu 18 października 2018 r., tj. po niespełna roku od przyjęcia *Koncepcji CPK*. CPK sp. z o.o. została wyposażona w środki finansowe pozwalające na jej funkcjonowanie i realizację zadań ustawowych w okresie objętym kontrolą poprzez wniesienie przez Skarb Państwa na jej kapitał zakładowy kwoty w wysokości 10 mln zł, a następnie jego podwyższenie o 300 mln zł. CPK sp. z o.o. nie korzystała z innych źródeł finansowania.

W dniu 24 czerwca 2019 r. Zarząd CPK sp. z o.o. skierował do Prezesa Rady Ministrów wnioski o objęcie przez Skarb Państwa 600 tys. nowych udziałów CPK sp. z o.o. o wartości nominalnej 300 mln zł. Kwota 300 mln zł wynikała, według wyjaśnień CPK sp. z o.o., z uzgodnień pomiędzy CPK sp. z o.o., a KPRM na temat dostępności środków z funduszu reprywatyzacji.

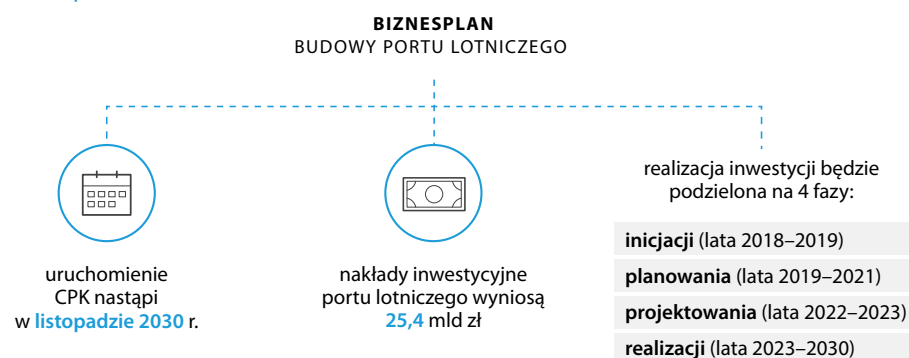
**Dokapitalizowanie
CPK sp. z o.o.**

Objęcie nowych udziałów odbyło się w ocenie NIK na zasadach określonych w Rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 19 czerwca 2019 r. w sprawie szczegółowego sposobu postępowania w sprawie nabywania lub obejmowania akcji przez Skarb Państwa w latach 2019 i 2020. Dofinansowanie miało pozwolić na kontynuację działań CPK sp. z o.o. zmierzających do przygotowania oraz realizacji *Programu Wieloletniego* w okresie oczekiwania na jego przyjęcie.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W TPI podano, że: nie istnieją przesłanki do zakwestionowania zasadności planowanej transakcji dokapitalizowania w wysokości 300 mln zł związanego z planowaną budową Centralnego Portu Komunikacyjnego, którego mógłby dokonać inwestor prywatny w analogicznej sytuacji podwyższenia kapitału CPK sp. z o.o. Jako istotne ryzyko projektu wskazano utrzymanie w dłuższej perspektywie znaczącej liczby pasażerów umożliwiającej osiągnięcie zakładanego pułapu około 34 mln pasażerów na moment rozpoczęcia pełnowymiarowej działalności CPK w 2031 roku”.

Infografika nr 10
Biznesplan lotniska



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

CPK sp. z o.o. zobowiązała się wykorzystać nowe środki wyłącznie w celu: finansowania bieżących kosztów funkcjonowania, pokrycia kosztów działalności związanej z zarządzaniem, przygotowaniem i realizacją inwestycji, sfinansowania działań powierzonych CPK sp. z o.o. do realizacji przez Pełnomocnika Rządu ds. CPK, przygotowania i realizacji Programu CPK. Zobowiązała się też do składania sprawozdań półrocznych, rocznych i końcowego. Skarb Państwa miał prawo do kontroli wykorzystania środków oraz otrzymywania informacji i dokumentów z tym związanych. W pkt 3.2. umowy określono, że zmiana biznesplanu wymaga uprzedniego wniosku skierowanego do Skarbu Państwa i zgody Skarbu Państwa wyrażonej na piśmie oraz zmiany umowy.

Prezes Rady Ministrów nie korzystał z prawa do kontroli, natomiast zatwierdzał sprawozdania z realizacji przez CPK sp. z o.o. powyższej umowy.

Zapewnienie środków na działalność Spółki celowej

Środki na finansowanie realizacji ustawowych zadań CPK sp. z o.o. do końca 2023 r. zostały określone w *Programie CPK 2020–2023* na poziomie 9230 mln zł, które będą pochodziły z emisji skarbowych papierów wartościowych i zostaną wniesione przez Skarb Państwa na podwyższenie kapitału zakładowego CPK sp. z o.o.

CPK sp. z o.o. do dnia 1 grudnia 2020 r. nie tworzyła spółek zależnych, nie zaciągała kredytów ani pożyczek, nie dokonała czynności prawnych których przedmiotem byłaby nieruchomość wchodząca w skład jej zasobu, nie wykorzystywała mienia CPK sp. z o.o., a także nieruchomości wchodzących w skład zasobu, do ustanawiania zabezpieczeń zaciągniętych zobowiązań finansowych, w szczególności ustanowienia hipoteki na nieruchomości, o których mowa w art. 19 ustawy o CPK.

5.2.3. Program Wieloletni

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

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

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

Program Wieloletni w rozumieniu art. 2 pkt 7 ustawy o CPK miał obejmować Inwestycję, Inwestycje Towarzyszące oraz inne zadania, w tym finansowane z budżetu państwa, określać terminy i łączne nakłady z budżetu państwa na ich realizację.

Prace nad projektem *Programu Wieloletniego* zostały zainicjowane w CPK sp. z o.o. w dniu 15 lutego 2019 r.

W dniu 27 lutego 2020 r. projekt *Programu Wieloletniego* został przekazany do Biura Pełnomocnika Rządu ds. CPK, a konsultowanie oraz zmiany tego projektu, spowodowane licznymi zastrzeżeniami Ministerstwa Finansów i Centrum Analiz Strategicznych, trwały do października 2020 r. Dokument został przyjęty przez Radę Ministrów dopiero w dniu 28 października 2020 r.¹⁸ Projekt nie określał horyzontu czasowego całej inwestycji, a jedynie pierwszy jej etap (lata 2020–2023) bez wskazania

Opracowanie projektu
Programu Wieloletniego

¹⁸ Uchwałą Nr 156 Rady Ministrów z dnia 28 października 2020 r. „w sprawie ustanowienia programu wieloletniego – „Program inwestycyjny Centralny Port Komunikacyjny. Etap I. 2020–2023” (M.P. z 2020 r. poz. 1050), dalej: *Program CPK 2020–2023*.

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

szacunkowych kwot niezbędnych na realizację w pełnej perspektywie finansowej. Wdrożenie *Programu CPK 2020–2023* jest uzależnione od zatwierdzenia Dokumentu Wdrażającego, którego projekt miał zostać opracowany w marcu 2021 r.

Wniosek o ujęcie w wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów *Programu Wieloletniego* został złożony przez Pełnomocnika Rządu ds. CPK w dniu 20 marca 2019 r. Rozpoczęcie procesu uzgodnień międzyresortowych rozpoczęło się prawie półtora roku później, tj. w dniu 3 września 2020 r.

W dniu 18 kwietnia 2019 r. CAS przedstawiło rekomendacje dotyczące włączenia projektu *Programu wieloletniego* do wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów.

W dniu 23 lipca 2019 r. odbyło się spotkanie z przedstawicielami MF, którego celem było omówienie głównych założeń finansowych *Programu Wieloletniego*, a następnie MF przedstawiło uwagi do przesłanego do roboczych konsultacji projektu *Programu Wieloletniego* pismem z dnia 12 września 2019 r., które dotyczyły:

- braku uwzględnienia źródeł finansowania dla wszystkich wskazanych w nim komponentów;
- braku spełnienia przez przedstawione nowe inwestycje kolejowe planowane w ramach CPK zasad dotyczących *Programu Wieloletniego*, tzn. brak wskazania harmonogramu realizacji dla każdej z inwestycji, brak określenia zakładanej wartości inwestycji, brak przedstawienia montażu finansowego każdej inwestycji w poszczególnych latach jej realizacji – wymienienia wszystkich źródeł jej finansowania, brak ustalenia mierników dla inwestycji;
- brak przejrzystego określenia wpływu *Programu Wieloletniego* na sektor finansów publicznych;
- wskazany w projekcie *Programu Wieloletniego* łączny limit wydatków budżetu państwa na realizację 1 906 800 tys. zł – podlega ograniczeniu limitem wynikającym ze Stabilizującej Reguły Wydatkowej¹⁹;
- brak jednoznacznego wskazania wykonawcy (w projekcie wskazano tylko podmiot koordynujący i sprawujący nadzór);
- braku harmonogramu rzeczowo-finansowego dla wszystkich komponentów z uwzględnieniem źródeł finansowania;
- brak wskazania jakie środki publiczne inne niż budżet państwa i jakie finansowanie komercyjne umożliwi realizację inwestycji;
- w przypadku kolejowych inwestycji towarzyszących objęcie nimi również dworców kolejowych w sytuacji gdy dotacja celowa na budowę lub przebudowę dworców kolejowych jest corocznie planowana w ramach wydatków części 39 – Transport;
- brak określenia horyzontu czasowego całego *Programu Wieloletniego*, (projekt obejmował jedynie lata 2020–2023).

¹⁹ Zgodnie z art. 112aa ust. 1 *uofp* kwota wydatków na dany rok organów i jednostek, o których mowa w art. 9 pkt 1–3, pkt 8 z wyłączeniem Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, i w pkt 9 oraz Funduszu Pracy, Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, a także funduszy utworzonych, powierzonych lub przekazanych Bankowi Gospodarstwa Krajowego na podstawie odrębnych ustaw obliczana według wzoru wskazanego w art. 112aa ust. 1 *uofp*.

W ocenie MF – już na ówczesnym etapie należało określić szacunkowe kwoty realizacji *Programu Wieloletniego* w pełnej perspektywie finansowej, z uwzględnieniem poszczególnych źródeł finansowania. Projekt obejmował jedynie wstępny etap, a najbardziej kosztogenne procesy wykonawcze nie zostały nim objęte. Projektodawca nie wskazał konkretnie jakie środki publiczne inne niż budżet państwa oraz jakie finansowanie komercyjne umożliwią realizację inwestycji. MF postulowało uzupełnienie projektu o szacunkowe zestawienie finansowe dla budowy całości CPK łącznie z inwestycjami towarzyszącymi. MF wskazało, że projekt zakładał, finansowanie także ze środków nie pochodzących z budżetu państwa a pozyskanych w ramach podwyższenia kapitału CPK sp. z o.o. poprzez objęcie nowych udziałów bezpośrednio bądź pośrednio przez Skarb Państwa, natomiast nie wskazano jakie jednostki i na jakich zasadach będą obejmować te udziały.

MF i CAS
postulowały
uzupełnienie
projektu

CPK sp. z o.o. odnosząc się do zgłoszonych uwag dotyczących planowanego montażu finansowego inwestycji wskazała, że rozwiązania zbieżne z treścią przedstawionych przez CPK sp. z o.o. wyjaśnień zostaną zaimplementowane do nowej wersji programu, który zachowa wewnętrzną spójność odnośnie opisu źródeł finansowania, a informacje dotyczące nowelizacji KPK²⁰ zostaną uaktualnione.

Według wyjaśnień CPK sp. z o.o. – zdecydowano się zachować w *Programie Wieloletnim* jedynie perspektywę lat 2021–2023, ponieważ do roku 2023 będą odbywały się prace przygotowawczo-planistyczne dla głównych projektów Programu CPK, czyli szczegółowe studia wykonalności oraz prace nad projektami budowlanymi i technicznymi. Prognozowanie na dalsze etapy uznano za obarczone bardzo dużym błędem estymacji, które mogłyby błędnie zdefiniować pełną wartość Programu CPK. Dopiero po przeprowadzeniu etapów planowania i/lub projektowania na głównych projektach Programu CPK, można będzie relatywnie precyzyjnie określić pełną wartość Programu CPK oraz szczegółowo zdefiniować źródła finansowania.

W dniu 6 marca 2020 r. CAS wskazało na konieczność uzupełnienia projektu *Planu Wieloletniego* o kwoty środków przeznaczone na finansowanie przygotowania projektów inwestycyjnych PKP PLK, Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad i Państwowej Agencji Żeglugi Powietrznej wraz z przedstawieniem precyzyjnej informacji czy środki te już zostały ujęte w innych dokumentach czy dopiero będą.

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

²⁰ Krajowy Program Kolejowy do 2023 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

NIK zauważyła, że konieczność uwzględnienia uwag MF i uzupełnienia projektu Programu Wieloletniego – jak wyjaśniła sama CPK sp. z o.o. – w konsekwencji wpłynęło na późniejsze przyjęcie Zasad Zarządzania.

Pozytywna opinia CAS z dnia 7 lipca 2020 r. dotycząca zamieszczenia projektu w wykazie prac legislacyjnych Rady Ministrów również zawierała zastrzeżenia i rekomendowała orientacyjne wskazanie lub szersze omówienie wszystkich nakładów finansowych związanych z finansowaniem przygotowania wszystkich inwestycji, nawet jeśli finansowanie zostało lub będzie ujęte w innych dokumentach. Wskazano konieczność uzupełnienia projektu *Planu Wieloletniego* o kwoty środków przeznaczonych na finansowanie przygotowania projektów inwestycyjnych PKP PLK i GDDKiA lub ich omówienie wraz z przedstawieniem precyzyjnej informacji czy środki te ujęte są w innych dokumentach oraz na ujęcie mierników sukcesu dla powyższych projektów inwestycyjnych i inwestycji PAŻP.

Program Wieloletni przyjęty przez Radę Ministrów wskazywał wysokość łącznego limitu wydatków środków Skarbu Państwa na realizację *Programu Wieloletniego* w kwocie 9 230 000 tys. zł, zamiast ujętej w projekcie kwoty limitu z budżetu państwa 1 906 800 tys. zł. CPK sp. z o.o. wyjaśniła, że nastąpiła zmiana łącznego limitu wydatków z budżetu państwa z 1 906 800 tys. zł do 0 zł w wyniku przeklasyfikowana na finansowanie skarbowymi papierami wartościowymi z przeznaczeniem na podwyższenie kapitału zakładowego. Oba wspomniane instrumenty stanowią środki publiczne, jednak wniesienie aportem skarbowych papierów wartościowych nie stanowi wydatków z budżetu państwa. We wcześniejszej wersji programu zakładano, że inwestycje kolejowe oraz program społeczno-gospodarczy będzie finansowany z dotacji z budżetu państwa. Na dalszym etapie prac po konsultacji z MF zapis zmieniono na zapis spójny z finansowaniem inwestycji lotniskowej.

W dniu 13 października 2020 r. Minister Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej wyraził zgodę na odstępnie od opracowania raportu ewaluacyjnego dla *Programu Wieloletniego* oraz wydał pozytywną opinię w zakresie jego zgodności ze średniookresową strategią rozwoju kraju.

Projekt *Programu Wieloletniego* został przyjęty przez Komitet Rady Ministrów w dniu 15 października 2020 r., a przez Radę Ministrów w dniu 29 października 2020 r. W dniu 19 listopada 2020 r. *Program inwestycyjny Centralny Port Komunikacyjny Etap. I 2020–2023* wszedł w życie.

Brak Dokumentu Wdrażającego

Zgodnie z art. 18 pkt 3 ustawy o CPK do obowiązków CPK sp. z o.o. należało przygotowanie projektów harmonogramów działań związanych z przygotowaniem Przedsięwzięć. Przekazanie projektu Dokumentu Wdrażającego do Pełnomocnika Rządu ds. CPK w celu jego zatwierdzenia zgodnie z art. 5 pkt 3 ustawy o CPK, planowane było na dzień 31 marca 2021 r.

Termin przygotowania dokumentu wykonawczego do *Programu Wieloletniego* jest kluczowy dla rozpoczęcia zarządzania Przedsięwzięciami i realizacji całej inwestycji ze względu na to, że ma zawierać kluczowe elementy zarządzania nimi (harmonogramy realizacji i budżety). Biorąc pod uwagę, że poszczególne projekty niezbędne w procesie realizacji, ze względu na swoją specyfikę i złożoność, obarczone są i tak dużym ryzykiem

przesunięć w czasie, dotychczasowy brak wytyczonych ram czasowych i budżetowych, utrudnia zarządzanie i w konsekwencji osiągnięcie wyznaczonych celów zmierzających do uruchomienia lotniska w roku przyjętym w biznesplanie CPK (2030 r.), a tym bardziej w *Koncepcji CPK* (2027 r.).

5.2.4. Opracowanie i wdrożenie Zasad Zarządzania

Obowiązek przygotowania przez CPK sp. z o.o. projektu Zasad Zarządzania i przedłożenia ich Pełnomocnikowi Rządu ds. CPK do zatwierdzenia wynikał z art. 18 pkt 1 ustawy *o CPK*.

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

W dniu 30 sierpnia 2019 r. Pełnomocnik Rządu ds. CPK formalnie powierzył CPK sp. z o.o. zadanie opracowania systemu zarządzania programem realizacji inwestycji. CPK sp. z o.o. otrzymała od PPL w kwietniu 2019 r.²¹ projekty Zasad Zarządzania, wraz z instrukcjami i załącznikami oraz formularzami. Projekt Zasad Zarządzania po zatwierdzeniu przez Zarząd CPK sp. z o.o. i zaopiniowaniu przez Radę Nadzorczą został przekazany Pełnomocnikowi Rządu ds. CPK w dniu 21 września 2020 r.

Tryb opracowania
Zasad Zarządzania

Według wyjaśnień CPK sp. z o.o. – przyjęcie Zasad Zarządzania przed określeniem ostatecznego kształtu *Programu Wieloletniego* byłoby przedwczesne i mijałoby się z celem gdyż dopiero program zdefiniował poszczególne Przedsięwzięcia, do których zastosowanie miały znaleźć Zasady Zarządzania.

Pełnomocnik Rządu ds. CPK, pełniący funkcję Właściciela Programu wydał w dniu 13 października 2020 r. Zarządzenie w sprawie wyznaczenia Mikołaja Wilda, Prezesa CPK sp. z o.o. na Kierownika Programu oraz wyznaczenia Komitetu Programu. W dniu 3 grudnia 2020 r. wyznaczony został Zastępca Kierownika Programu i Stali Członkowie Komitetu Programu.

Wdrożenie Zasad
Zarządzania

Kierownik Programu podjął działania zmierzające do realizacji obowiązków określonych w Zasadach Zarządzania powołując w dniu 4 grudnia 2020 r. Biuro Programu oraz przyjmując do stosowania w ramach realizacji programu wieloletniego wzór formularza wniosku o kwalifikację nowego projektu do Programu.

W dniu 7 grudnia 2020 r. odbyło się pierwsze posiedzenie Komitetu Programu, na którym zostały omówione wnioski o kwalifikację projektów do Programu. Kierownik Programu w dniu 15 grudnia 2020 r. wstępnie zakwalifikował 43 projekty, które miały zostać zaplanowane zgodnie z Zasadami Zarządzania. Projekty zostaną ostatecznie zakwalifikowane do Programu po zatwierdzeniu Dokumentu Wdrażającego przez Pełnomocnika Rządu ds. CPK co będzie podstawą do rozpoczęcia ich raportowania.

²¹ Opracowane przez firmę doradczą na zlecenie PPL w związku z poleceniem z 9 marca 2018 r. otrzymanym od Pełnomocnika Rządu ds. CPK. CPK sp. z o.o. nie poniosła żadnych wydatków związanych z otrzymaniem ww. projektów dokumentów

Monitorowanie i raportowanie realizacji Programu CPK

Przed przyjęciem Zasad Zarządzania CPK sp. z o.o. przekazywała Pełnomocnikowi Rządu ds. CPK raporty z działalności zgodnie z art. 24 ustawy *o CPK*. CPK sp. z o.o. przekazywała RN miesięczne raporty o postępie kluczowych działań CPK w obszarze projektów i wsparcia realizacji inwestycji. Zarząd i Rada Nadzorcza otrzymywała miesięczne raporty z realizacji projektów. Dla Biura Pełnomocnika Rządu ds. CPK i Rady Monitorowania Projektów Strategicznych przy KPRM przygotowywano miesięczne raporty z kluczowych projektów MonAliZa²².

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

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

Struktura zarządzania Programem CPK

W ramach struktury Programu został powołany Komitet Programu i Biuro Programu oraz Właściciel Programu, Kierownik Programu Zastępca Kierownika Programu. Planowane jest powołanie w Programie organów i ról w Podprogramie Lotniskowym, Kolejowym i Nieruchomości oraz Komitetów powyższych Podprogramów i ich Kierowników.

W dniu 22 października 2020 r. CPK sp. z o.o. zawarła porozumienie z Pełnomocnikiem Rządu ds. CPK, w którym zobowiązała się do stosowania Zasad Zarządzania przy realizacji Przedsięwzięć, zgodnie art. 20 ust. 2 ustawy *o CPK*. W CPK sp. z o.o. rozpoczęty został proces kwalifikacji i planowania projektów. Obowiązek raportowania prac projektowych, o którym mowa w pkt 3.1 Zasad Zarządzania dotyczył projektów, dla których zostały już zatwierdzone Plany Projektów.

Zgodnie z art. 20 ust. 5. ustawy *o CPK*, w ramach postępowań wszczynanych po ogłoszeniu Zasad Zarządzania, CPK sp. z o.o. zamieszczała w specyfikacji istotnych warunków zamówienia informację o obowiązku stosowania Zasad Zarządzania przy realizacji Przedsięwzięcia i obowiązku złożenia oświadczenia o wyrażeniu zgody na stosowanie Zasad Zarządzania, o którym mowa w art. 20 ust. 6 powyższej ustawy.

²² *Monitoring – Analiza – Zarządzanie* – narzędzie informatyczne do zarządzania projektami, programami i portfelami projektów.

Zgodnie z art. 20 ust. 1–3 ustawy o CPK Przedsięwzięcia w rozumieniu tej ustawy, tj. Inwestycja, Inwestycje Towarzyszące i pozostałe zadania, zarządzane są przez Inwestorów zgodnie z Zasadami Zarządzania. Obowiązek stosowania Zasad Zarządzania przez Inwestorów konkretyzuje się z chwilą podpisania przez danego Inwestora porozumienia z Pełnomocnikiem Rządu ds. CPK. Pkt 1.2.3 Zasad Zarządzania zobowiązuje CPK sp. z o.o. do kontrolowania czy pozostali Inwestorzy zarządzają Przedsięwzięciami i tworzącymi je Projektami zgodnie z Zasadami Zarządzania. Według stanu na dzień 8 grudnia 2020 r. CPK sp. z o.o. była jedynym Inwestorem, który zawarł z Pełnomocnikiem Rządu ds. CPK porozumienie w sprawie stosowania Zasad Zarządzania.

5.3. Zaawansowanie Inwestycji Centralnego Portu Komunikacyjnego

Zaawansowanie realizacji *Konceptji CPK* jest mniejsze od zakładanego, głównie z powodu przyjęcia niemożliwych do dotrzymania terminów. Studium wykonalności nie było jeszcze na koniec marca 2021 r. opracowane, a nawet nie został wybrany jego wykonawca – chociaż według *Konceptji CPK* wykonanie studium powinno nastąpić do października 2019 r.

Dokonano wyboru doradcy strategicznego, prowadzone są uzgodnienia studialne programu kolejowego oraz zainicjowany został program nabywania nieruchomości.

5.3.1. Zaawansowanie komponentu lotniczego

Nadzór nad przygotowaniem i realizacją komponentu lotniczego CPK spoczywa w całości na CPK sp. z o.o. Planowane jest zatrudnienie tzw. Integratora, który ma wspierać CPK sp. z o.o. w realizacji Podprogramu Lotniczego.

Przyjęcie w biznesplanie, że uruchomienie CPK nastąpi w listopadzie 2030 r., było w opinii NIK niespójne z *Konceptcją CPK*.

Biznesplan z dnia 13 czerwca 2019 r. dotyczący budowy portu lotniczego wraz z urządzeniami towarzyszącymi z uwzględnieniem charakterystyki przedstawionej w *Konceptcji CPK*²³, zakładał, że:

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

Biznesplan CPK wzorowano na modelu finansowym Lotniska Chopina, a projekcje rachunku wyników, struktury bilansu i rachunku przepływów pieniężnych obejmowały okres 2019–2047. W założeniach finansowania projektu przyjęto, że Skarb Państwa wniesie wkład w wysokości 4 mld zł do 2022 r, a w kolejnych okresach według struktury finansowania 35:65.

Biznesplan Portu
Lotniczego Solidarność

²³ Dalej: biznesplan CPK – przyjęty uchwałą Zarządu CPK sp. z o.o. nr 30/1/2019 z dnia 13 czerwca 2019 r. oraz zatwierdzony Uchwałą Rady Nadzorczej CPK sp. z o.o. nr 21/1/2019 z dnia 18 czerwca 2019 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

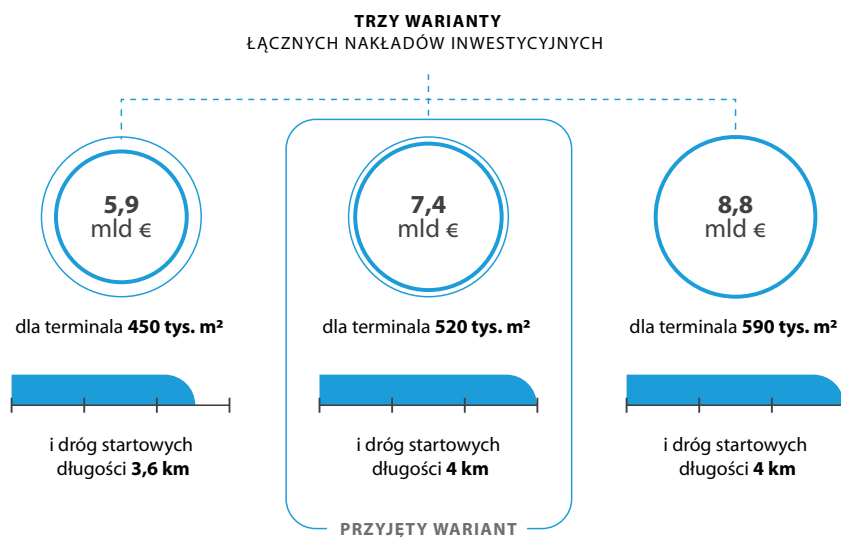
Długoterminowe finansowanie dłużne przewidywano w transzach począwszy od 2023 r. do 2030 r.; spłata zadłużenia miała rozpocząć się w roku następnym po uruchomieniu projektu, tj. 2031 i zakończyć się w roku 2045. Efektywna struktura finansowania miała wynieść 43:57 (kapitał własny: zadłużenie).

Przewidywana rentowność projektu IRR wyniosła 10,2%²⁴. Model finansowy nie uwzględniał nakładów inwestycyjnych dotyczących inwestycji towarzyszących. Doradca techniczny zaangażowany przez CPK sp. z o.o. oszacował 3 warianty łącznych nakładów inwestycyjnych na kwoty:

- 5,9 mld euro dla terminala 450 tys. m² i dróg startowych długości 3,6 km,
 - 7,4 mld euro dla terminala 520 tys. m² i dróg startowych długości 4 km,
 - 8,8 mld euro dla terminala 590 tys. m² i dróg startowych długości 4 km,
- CPK sp. z o.o. przyjęła za scenariusz bazowy – wariant 7,4 mld euro, z którego wyłączono kwoty przeznaczone na budowę węzła kolejowego (ze względu na finansowanie z programów kolejowych), budowę infrastruktury kontroli lotów (finansowanej przez PAPŻ), infrastruktury paliwowej (finansowanej przez operatora paliw). Przewidywane nakłady inwestycyjne oszacowano na kwotę 23,4 mld zł (5,5 mld euro) bez rezerwy i kosztów zakupu gruntów. Zaznaczono, że przyjęta kwota będzie podlegała weryfikacji po sporządzeniu Planu Generalnego i projektu technicznego.

Infografika nr 11

Rozpatrywane warianty budowy lotniska



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

W części dotyczącej analizy opłacalności komponentu lotniczego wskazano, że wartości krytyczne dla projektu stanowią:

- ruch pasażerski na poziomie 24,3 mln pasażerów w 2030 r.,
- nakłady inwestycyjne na poziomie 46 mln zł w ujęciu nominalnym.

²⁴ Z ang. *Internal Rate of Return* – wewnętrzna stopa zwrotu – metoda oceny efektywności ekonomicznej inwestycji.

Na zlecenie CPK sp. z o.o. firma doradcza opracowała w maju 2020 r. Analizę uwarunkowań przyspieszenia terminu realizacji inwestycji wg. której inwestycja może być zrealizowana do grudnia 2027 r., jeśli zostaną podjęte działania i usprawnienia w różnych sferach. Według raportu, w celu dotrzymania terminu oddania do użytku CPK w 2027 r. należało m.in. w lipcu 2020 r. udzielić zamówienia na opracowanie Master Planu, a w grudniu 2020 r. rozpocząć postępowanie na wybór wykonawcy projektowania obiektów strefy lotniskowej (powinno zakończyć się udzieleniem zamówienia do końca maja 2021 r.). Do końca kwietnia 2021 r. nie zrealizowano tych działań. Wskazuje to na nieskuteczność realizacji przyspieszonego scenariusza, a tym samym praktyczny brak możliwości dotrzymania terminu oddania CPK do użytku w 2027 r.

CPK sp. z o.o. wyjaśniła, że data uruchomienia lotniska nie została wskazana w *Koncepcji CPK* i że wskazuje ona jedynie, że przyjęte harmonogramy zmierzają do ukończenia podstawowego procesu inwestycyjnego w 2027 r. W wyjaśnieniach wskazano także, że *Koncepcja CPK* nie odnosi się do etapu certyfikacji Portu Lotniczego Solidarność, ograniczając się jedynie do wskazania roku 2027 jako oczekiwanej przez Radę Ministrów daty zakończenia podstawowego procesu inwestycyjnego.

NIK zauważa, że powyższe wyjaśnienia nie w pełni uwzględniają treść *Koncepcji CPK*. Wskazano w niej rzeczywiście, że w roku 2027 zostanie zakończony podstawowy proces inwestycyjny, ale z kontekstu dokumentu wynika jednoznacznie, że chodzi o zakończenie w 2027 r. inwestycji dotyczących komponentu lotniczego i drogowego oraz węzła kolejowego CPK, tj. przedsięwzięć które są niezbędne do uruchomienia lotniska.

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

CPK sp. z o.o. oczekuje wykazania się przez potencjalnego wykonawcę wykonaniem w ciągu ostatnich pięciu lat dwóch Master planów dla istniejącego lotniska, które obsługiwałyby 25 mln pasażerów w okresie jednego roku kalendarzowego lub w przypadku lotniska nowobudowanego – o projektowanej przepustowości na poziomie 25 mln pasażerów rocznie. Przy czym powyższe Master plany powinny zawierać cztery z pięciu niżej wymienionych elementów:

1. Prognoza ruchu lotniczego,
2. Ocena i analiza przepustowości istniejącej infrastruktury,
3. Plan rozwoju infrastruktury z uwzględnieniem jej przyszłych parametrów,
4. Wpływ rozwoju lotniska na społeczności lokalne i środowisko naturalne,
5. Analizy kosztowe CAPEX dotyczące planu rozwoju lotniska.

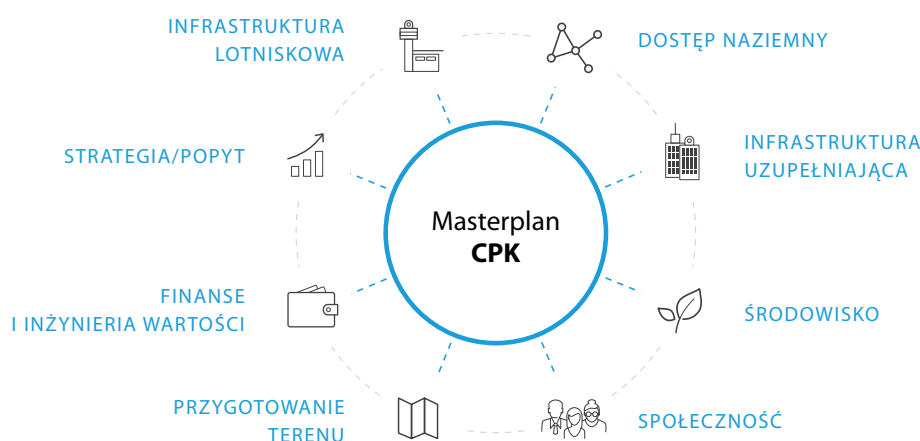
Dodatkowo CPK sp. z o.o. wymagała, aby oferenci wykazali się wykonaniem co najmniej jednej usługi planowania i projektowania budowy, w tym rozbudowy międzynarodowego lotniska obsługującego co najmniej 25 mln pasażerów rocznie o wartości prac co najmniej 500 mln EUR.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Ogłoszenie o zamówieniu na wykonanie Master Planu (o szacunkowej wartości 142 mln zł) zostało opublikowane w dniu 17 marca 2020 r. Spotkania z oferentami przeprowadzono w lipcu 2020 r., a w dniu 9 października 2020 r. wysłano do pięciu oferentów zaproszenia do składania ofert. Wszystkie trzy złożone oferty zostały odrzucone bowiem oferenci nie uzupełnili braków w zakresie oczekiwanego przez CPK sp. z o.o. doświadczenia zawodowego.

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

Infografika nr 12
Elementy Masterplanu lotniska



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Doradca strategiczny

Wartość szacunkową zamówienia na doradcę strategicznego określono na podstawie analizy danych zebranych w trakcie dialogu technicznego przez konsultanta wspierającego CPK sp. z o.o., Dialog techniczny został wszczęty w dniu 8 listopada 2019 r. Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w dniu 9 marca 2020 r. Termin składania ofert upłynął w dniu 20 października 2020 r. Szacunkowa wartość zamówienia wyniosła 14,05 mln euro netto (ok. 60 mln zł netto, 73,8 mln zł brutto). Oferty złożyli dwaj oferenci, a za najkorzystniejszą uznano ofertę firmy Incheon International Airport Corporation Incheon, z którą w dniu 4 stycznia 2021 r.²⁵ CPK sp. z o.o. podpisała umowę. Umowa miała obowiązywać do dnia 4 stycznia 2024 r. lub do wyczerpania kwoty wynagrodzenia. Wartość umowy wynikająca ze złożonej oferty wyniosła 3,42 mln euro netto (4,20 mln euro brutto).

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

²⁵ Wyrokiem z dnia 20 listopada 2020 r. KIO oddaliło odwołanie firmy Narita złożone w dniu 30 października 2020 r.

CPK sp. z o.o. utworzyła Podprogram Nieruchomości zgodnie z regułami i procedurami Zasad Zarządzania.

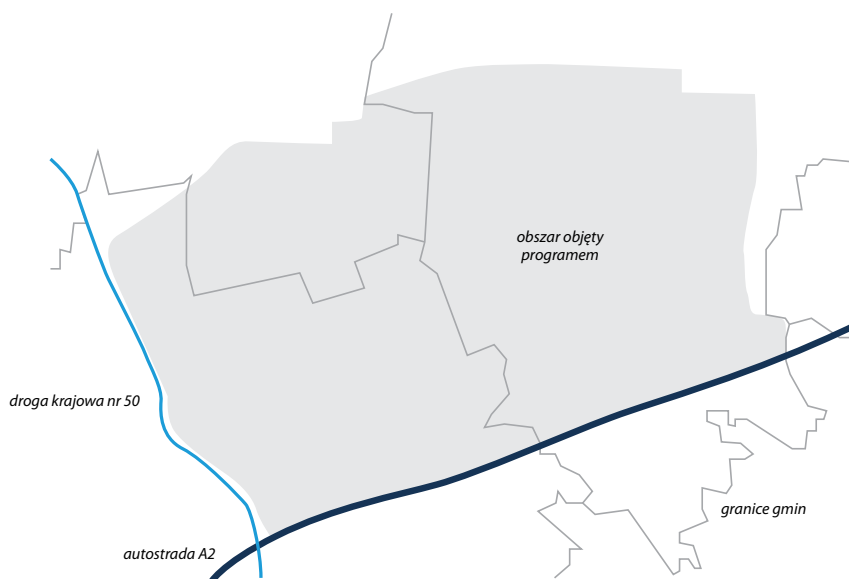
Podprogram
nieruchomości

Na wielkość terenu potrzebnego do budowy CPK składa się teren potrzebny na samo lotnisko, węzły kolejowy i drogowy oraz tereny przyległe, stanowiące bezpośrednie otoczenie lotniska, tzw. aerotropolis²⁶. Lokalizację nowego lotniska wskazano w *Studium Lokalizacyjnym dla Projektu Centralnego Portu Komunikacyjnego. Analiza lokalizacyjna pod względem zgodności z Koncepcją przygotowania i realizacji CPK* w której potencjalna powierzchnia dostępna wynosi 11 340 ha.

Do dnia 15 stycznia 2021 r. CPK sp. z o.o. nie posiadała wykazu działek zlokalizowanych na obszarze niezbędnym do budowy lotniska. Obszar zainteresowania CPK sp. z o.o. został wskazany na mapie opublikowanej pod komunikatem CPK sp. z o.o. na jej stronie internetowej dotyczącym uruchomienia PDN, na podstawie zasad przyjętych uchwałą Zarządu Spółki. Ostateczny wykaz działek będzie sporządzony na etapie przygotowania wniosku o wydanie decyzji lokalizacyjnej. Mapa zamieszczona w powyższym komunikacie stanowi podstawę do nabywania gruntów od właścicieli nieruchomości, którzy zgłoszą chęć ich sprzedaży w ramach PDN. Do dnia 24 lutego 2021 r. CPK sp. z o.o. otrzymała ponad 100 zgłoszeń, które są analizowane pod kątem przygotowania oferty dla sprzedających. Mapa z zaznaczeniem terenu potrzebnego dla obiektów budowlanych oraz istniejącego uzbrojenia terenu powstanie w ramach prac nad Master planem i będzie stanowiła podstawę do wywłaszczeń nieruchomości od właścicieli, którzy nie przystąpią do PDN.

Infografika nr 13

Przybliżony obszar objęty PDN



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

²⁶ To teren, na którym prognozowany ruch inwestycyjny wymagać będzie koordynacji na każdym poziomie zarządzania rozwojem (kraj – region – gmina).

Zasób danych potrzebnych do stworzenia mapy z zaznaczeniem terenu potrzebnego dla obiektów budowlanych oraz istniejącego uzbrojenia terenu był planowany do przygotowania w ramach prac nad Master planem. Jednak w związku z przedłużającym się postępowaniem przetargowym na wyłonienie Master planera CPK sp. z o.o. planuje stworzyć go siłami własnymi. Zasób ten będzie stanowił podstawę do wywłaszczeń nieruchomości od właścicieli, którzy nie przystąpią do PDN. Zgodnie z art. 3 ust. 1 i 2 ustawy o CPK realizacja tej inwestycji stanowi cel publiczny w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, co przesądza o możliwości dokonania wywłaszczeń nieruchomości na cele realizacji tych inwestycji. Artykuł 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami zawiera spis, w 23 punktach, różnych działań zaliczanych do celów publicznych. Celami publicznymi w rozumieniu tej ustawy są między innymi: wydzielenie gruntów pod drogi publiczne, budowa, utrzymywanie oraz wykonywanie robót budowlanych tych dróg, obiektów i urządzeń transportu publicznego a także łączności publicznej i sygnalizacji, pod linie kolejowe oraz ich budowa i utrzymanie, pod lotniska, urządzenia i obiekty do obsługi ruchu lotniczego, w tym rejonów podejść, oraz budowa i eksploatacja tych lotnisk i urządzeń. W przypadku sporządzania analiz rynku nieruchomości stosuje się przepisy powyższej ustawy o gospodarce nieruchomościami, dotyczące analiz rynku nieruchomości na potrzeby wyceny nieruchomości. Oznacza to, że przy przygotowywaniu analiz należy stosować pojęcia i mechanizmy opisane zarówno w ustawie o gospodarce nieruchomościami (np. nieruchomość podobna, obowiązek aktualizacji cen na datę przeprowadzenia analizy), jak i w akcie wykonawczym do tej ustawy (np. dotyczące źródeł informacji o cenach transakcyjnych). Na podstawie art. 17 ust. 1 pkt 4 ustawy o CPK, CPK sp. z o.o. posiada uprawnienie do nabywania prawa własności lub innych praw do nieruchomości niezbędnych do przygotowania i realizacji Przedsięwzięć, w tym wykonywania prawa pierwokupu, uczestniczenia w postępowaniach związanych z wywłaszczeniem nieruchomości i w innych postępowaniach dotyczących tych nieruchomości.

5.3.2. Strategiczne Studium Lokalizacyjne²⁷

W lipcu 2020 r. CPK sp. z o.o. dokonała wyboru wykonawcy wybranych elementów strategicznej oceny oddziaływania na środowisko i przekazała zatwierdzony przez Zarząd projekt SSL, stanowiący podstawę przeprowadzenia SOOŚ oraz zaktualizowane w wyniku konsultacji społecznych dane przestrzenne z przebiegami korytarzy kolejowych i drogowych. GDDKiA zaakceptowała prognozę oddziaływania na środowisko w części dotyczącej inwestycji drogowych. O opinię odnośnie prognozy zwrócono się także do GDOŚ i GIS²⁸. W dniu 30 listopada 2020 r. rozpoczęły się konsultacje społeczne dla Projektu SSL wraz prognozą w ramach SOOŚ.

SSL został przyjęty Zarządzeniem Pełnomocnika Rządu ds. CPK z dnia 22 kwietnia 2021 r.

²⁷ Dalej również: SSL.

²⁸ Główny Inspektor Sanitarny.

5.3.3. Zaawansowanie komponentu drogowego

Do dnia zakończenia kontroli w CPK sp. z o.o. nie został utworzony Podprogram odpowiadający komponentowi drogowemu. Wszystkie inwestycje dotyczące sieci drogowej, związane z budową CPK, są realizowane przez GDDKiA.

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

1. Poszerzenie autostrady A2 na odcinku węzeł „Łódź Północ” – węzeł „Konotopa” o dodatkowe pasy ruchu. W marcu 2019 r. podpisano umowy dla każdego odcinka na wykonanie Koncepcji Programowych. Do końca III kwartału 2021 r. planowane jest opracowanie Programów Funkcjonalno-Użytkowych, które wraz z Koncepcjami będą stanowiły materiały do postępowania przetargowego²⁹ na projektowanie i roboty budowlane. Zakończenie robót budowlanych planowane jest w terminie do końca 2025 r. GDDKiA co 5 lat przeprowadza Generalny Pomiar Ruchu³⁰, który stanowi podstawę do rozwoju sieci dróg krajowych. Taki pomiar był prowadzony w 2015 r. i w 2020 r. Z pomiaru przeprowadzonego w 2015 r. wynika, że ilość pojazdów na autostradzie A2 wahała się od 38 tys. do 75 tys. pojazdów na dobę i takie ilości stanowią podstawę poszerzenia autostrady. Analizy te nie uwzględniają jednak (ze względu na brak danych) ruchu wygenerowanego przez planowane lotnisko i planowaną Obwodnicę Aglomeracji Warszawskiej.
2. Budowa drogi ekspresowej S10 wraz z budową Obwodnicy Aglomeracji Warszawskiej. W lipcu 2019 r. oraz w listopadzie 2020 r. przekazano do Ministra Infrastruktury Programy Inwestycji na prace przygotowawcze, a w czerwcu 2019 r. ukończono Studium Korytarzowe. Harmonogram działań będzie możliwy do opracowania po zapewnieniu finansowania dla powyższej inwestycji przez Ministerstwo Infrastruktury.

5.3.4. Zaawansowanie komponentu kolejowego

W CPK sp. z o.o. trwały prace³¹ nad przygotowaniem dziewięciu nowych projektów kolejowych. W odniesieniu do Zasad Zarządzania, w CPK sp. z o.o. został utworzony Podprogram Kolejowy, odpowiadający komponentowi kolejowemu.

²⁹ Realizacja nastąpi w systemie Projektuj i Buduj (P&B), polegającym na tym, że zadaniem wykonawcy będzie zaprojektowanie poszerzenia autostrady zgodnie z wymaganiami postawionymi w Programie Funkcjonalno-Użytkowym oraz Koncepcji Programowej oraz jej rozbudowa.

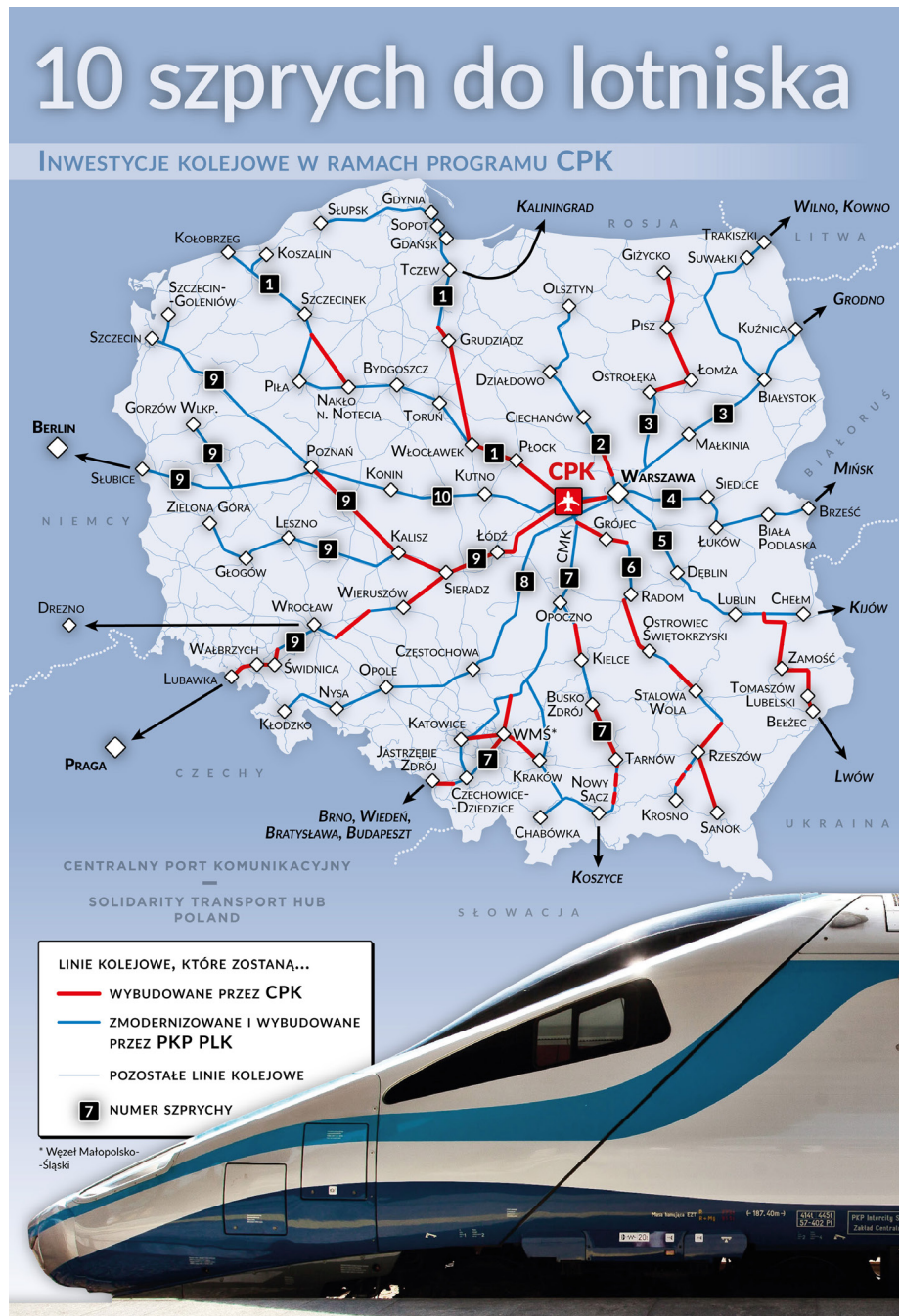
³⁰ Dalej również: GPR.

³¹ Według stanu na dzień 22 grudnia 2020 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W dniu 29 czerwca 2020 r. Zarząd CPK sp. z o.o. zatwierdził *Plan inwestycyjny Komponentu Kolejowego Centralnego Portu Komunikacyjnego sp. z o.o. do roku 2034*, który w dalszej kolejności stanowił podstawę ustalania terminów realizacji projektów kolejowych określonych w *Programie Wieloletnim* przyjętym przez Radę Ministrów. W dokumencie określono linie kolejowe niezbędne do uruchomienia nowego portu lotniczego. Według wyjaśnień CPK sp. z o.o., plan budowy linii kolejowych nie został podzielony na linie obligatoryjne i fakultatywne. Powstało natomiast zestawienie inwestycji kolejowych, koniecznych z punktu widzenia funkcjonowania przyszłego portu lotniczego, które następnie są przygotowywane do realizacji według kolejności określonej w tym wykazie. Najistotniejsze są dwie pierwsze inwestycje z poniższej listy, które zapewnią dostęp lotniska do Centralnej Magistrali Kolejowej. W związku z powyższym w CPK sp. z o.o. uruchomionych zostało 12 projektów kolejowych:

1. Budowa linii kolejowej nr 85 na odc. Warszawa Zachodnia–CPK–Łódź–Niciarnia bez odcinka w obrębie Węzła kolejowego CPK.
2. Budowa Węzła kolejowego CPK.
3. Budowa tunelu dalekobieżnego w Łodzi wraz z włączeniem w linię nr 14.
4. Budowa linii kolejowej nr 85 na odc. Łódź–Sieradz Północny.
5. Budowa linii kolejowej nr 86 na odc. Sieradz Północny–Kępno.
6. Budowa linii kolejowej nr 86 na odc. Kępno–Czernica Wrocławska.
7. Budowa linii kolejowej nr 86 na odc. Czernica Wrocławska–Wrocław Główny.
8. Budowa linii kolejowych nr 267 i 268 na odc. Żarów–Świdnica–Wałbrzych–granica państwa.
9. Budowa linii kolejowej nr 29 na odc. Ostrołęka–Łomża.
10. Budowa linii kolejowych nr 54 i 56 na odc. Trawniki–Krasnystaw Miasto i Wólka Orłowska–Zamość.
11. Budowa linii kolejowych nr 58 i 632 na odc. Łętownia–Rzeszów.
12. Budowa linii kolejowej nr 170 na odc. Chybie–Jastrzębie Zdrój–Godów–Granica Państwa.



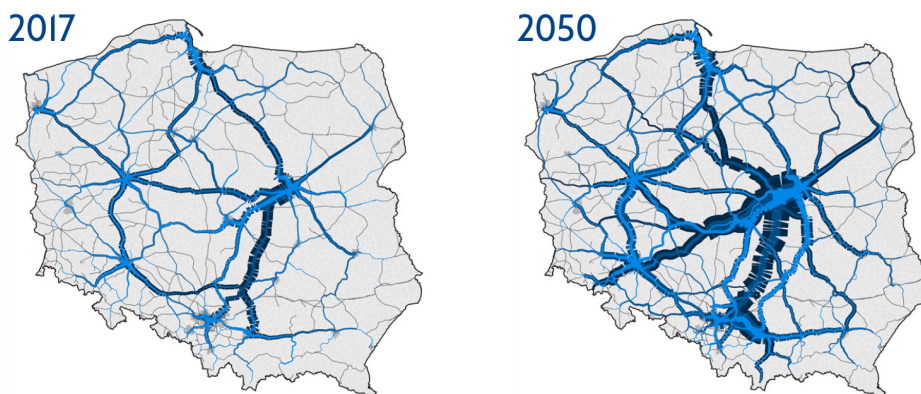
Źródło: <https://www.cpk.pl/pl/aktualnosci/10-szprych-do-lotniska-program-kolejowy-cpk>.

CPK sp. z o.o. opracowała prognozę ruchu w oparciu o Pasażerski Model Transportowy, który jest modelem obejmującym różne środki transportu. Wskazano w nim, że w dojazdach do CPK można się spodziewać 51% udziału transportu indywidualnego, 39% udziału kolei oraz 10% udziału komercyjnego transportu samochodowego.

Infografika nr 15

Sieciowa prognoza ruchu

Potoki ruchu pasażerów na liniach kolejowych



Źródło: https://www.cpk.pl/uploads/cache/image_huge_png/uploads/media/5fd15a144c8a4/kopia-szablon-panel-mozna-testowac-1.png.

5.3.5. Wsparcie w zakresie ochrony środowiska

W dniu 20 lipca 2020 r. CPK sp. z o.o. opublikowała³² ogłoszenie o zamówieniu na świadczenie usług wsparcia technicznego w zakresie ochrony środowiska naturalnego związanego z budową i funkcjonowaniem CPK oraz przedsięwzięcia powiązane funkcjonalnie i technologicznie. Szacunkowa wartość zamówienia została określona na kwotę 37,7 mln zł brutto. Wpłynęła tylko jedna oferta, która przekraczała szacunkową wartość zamówienia. Zamawiający podjął decyzję o zwiększeniu budżetu i umowa z wykonawcą na kwotę 39,9 mln zł została zawarta w dniu 26 listopada 2020 r. Termin realizacji umowy upłynie po czterech latach od dnia podpisania, z możliwością wydłużenia o dwa lata.

5.4. Dostosowanie Strategii i Polityk Rządowych do założeń *Konceptji Centralnego Portu Komunikacyjnego*

Strategie rządowe są dostosowywane do *Konceptji CPK*

NIK oceniła pozytywnie działania Ministra Infrastruktury po przyjęciu przez Radę Ministrów *Konceptji CPK*, zmierzające do uwzględnienia założeń w niej zawartych w innych dokumentach strategicznych odnoszących się do transportu, jak również zainicjowanie prac nad Polityką rozwoju lotnictwa cywilnego w Polsce do 2030 r. (z perspektywą do 2040 r.) oraz aktualizacją Krajowego Programu Kolejowego do 2023 r.

*Strategia Zrównoważonego Rozwoju Transportu do 2030 roku*³³ z 2019 r. uwzględniła kierunki działań przyjęte w *Konceptji CPK*. Do SRT_2030 odwołuje się także *Program inwestycyjny Centralny Port Komunikacyjny Etap I. 2020–2023*.

³² Publikacja nastąpiła na portalu <https://portal.smartpzp.pl/cpk>.

³³ Przyjęta uchwałą Rady Ministrów z dnia 24 września 2019 r. w sprawie przyjęcia „Strategii Zrównoważonego Rozwoju Transportu do 2030 roku” M.P. poz. 1054. Dalej: SRT_2030.

*Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2030*³⁴ rozwija postanowienia *SOR* określone w filarze rozwój społecznie wrażliwy i terytorialnie zrównoważony. KSRR wskazuje CPK w kontekście projektów strategicznych istotnych dla realizacji jej celów. Według KSRR Inwestycja powinna umożliwić stworzenie ponad 150 tys. nowych miejsc pracy. Rozwój przestrzenny otoczenia CPK zostanie zaplanowany w kierunku rozwoju funkcji miastotwórczych, gospodarczo-biznesowych, innowacyjnych, ale także społecznych i kulturalnych, przy poszanowaniu obszarów kontynuacji produkcji rolniczej.

Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 29 kwietnia 2019 r. *zmieniającym rozporządzenie w sprawie wykazu linii kolejowych o znaczeniu państwowym*³⁵ dokonano usystematyzowania opisanej w *Koncepcji CPK* sieci linii kolejowych – dla linii planowanych – poprzez określenie ich numerów, nazw oraz przybliżonej łącznej długości, natomiast w odniesieniu do linii planowanych i istniejących – ujęto całą sieć linii w wykazie linii o znaczeniu państwowym – ze względu na ich znaczenie gospodarcze i dla spójności sieci kolejowej.

Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 24 września 2019 r. *zmieniającym rozporządzenie w sprawie sieci autostrad i dróg ekspresowych*³⁶ zaktualizowano *Wykaz autostrad i dróg ekspresowych*³⁷ w taki sposób, że uwzględniono Centralny Port Komunikacyjny w kierunkowych przebiegach zarówno dróg ekspresowych, jak i autostrad. Nie zaktualizowano natomiast *Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2014–2023 (z perspektywą do 2025 r.)*³⁸ w sposób uwzględniający zapisy *Koncepcji CPK*. Ministerstwo Infrastruktury opracowało projekt nowego rządowego programu drogowego – *Program Budowy Dróg Krajowych do 2030 r.*, projekt obejmuje inwestycje związane z realizacją CPK.

Program Rozwoju Sieci Lotnisk i Lotniczych Urządzeń Naziemnych przyjęty uchwałą nr 86/2007 Rady Ministrów z dnia 8 maja 2007 r. wskazywał potrzebę budowy nowego lotniska centralnego równoległe z realizacją zadań w zakresie rozwoju lotnisk regionalnych i lokalnych. W związku z częściową dezaktualizacją ww. dokumentu, podjęto decyzję o stworzeniu nowego dokumentu programowego wskazującego kierunki rozwoju sektora transportu lotniczego w Polsce pn. *Polityka rozwoju lotnictwa cywilnego w Polsce do 2030 r. (z perspektywą do 2040 r.)*³⁹. Będzie on dokumentem planistycznym, stanowiącym element systemu zarządzania krajowymi dokumentami strategicznymi. To dokument o charakterze pomocniczym w stosunku do *Strategii Zrównoważonego Rozwoju Transportu do 2030 r.*

³⁴ Przyjęta uchwałą nr 102 Rady Ministrów z dnia 17 września 2019 r. w sprawie przyjęcia Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2030. M.P. z 2019 r. poz. 1060. Dalej: KSRR.

³⁵ Dz. U. z 2019 r. poz. 899.

³⁶ Dz. U. z 2019 r. poz. 1819. Na podstawie art. 4a ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2020 r. poz. 470, ze zm.).

³⁷ Załącznik do rozporządzenia.

³⁸ Uchwała nr 156/2015 Rady Ministrów z dnia 8 września 2015 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą „Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2014–2023 (z perspektywą do 2025 r.)”.

³⁹ Dalej: *Polityka lotnicza*.

i do *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*. Celem *Polityki lotniczej* jest określenie polityki Rządu w kluczowych aspektach funkcjonowania lotnictwa cywilnego.

*Krajowy Program Kolejowy do 2023 r.*⁴⁰ nie został zaktualizowany pod kątem założeń *Koncepcji CPK*. W MI prowadzone były prace nad aktualizacją *KPK_2023*, która zostanie skierowana do opiniowania również do Biura Pełnomocnika Rządu ds. CPK. Aktualizacja *KPK_2023* polegać będzie na wprowadzeniu do programu nowej puli projektów które wpisują się w *Koncepcję CPK* i będą realizowane przez PKP Polskie Linie Kolejowe SA. Rozgraniczenie i zakres rzeczowy inwestycji realizowanych przez PKP PLK SA oraz CPK sp. z o.o. było przedmiotem ustaleń pomiędzy spółkami. Przyjęte zostało generalne założenie, że budowa nowych linii realizowana będzie przez CPK sp. z o.o., natomiast modernizacja/przebudowa istniejących linii leży po stronie PKP PLK. Ostateczny kształt listy projektów, które skierowane zostaną do realizacji w ramach *KPK* uzależniony jest w pierwszej kolejności od kwoty środków z budżetu UE 2021–2027 na realizację inwestycji przez PKP PLK SA.

BP CPK brało udział w opiniowaniu projektów dokumentów rządowych korespondujących z CPK, zgodnie z art. 7 ust 1 ustawy o *CPK*. BP CPK brało udział w opiniowaniu projektu *SRT_2030*. W odniesieniu do aktualizacji *KPK_2023* uzgodnienia zapadały w bezpośrednich kontaktach pomiędzy podmiotami zaangażowanymi w realizację obu programów czyli PKP PLK SA oraz CPK sp. z o.o.

5.5. Działania Przedsiębiorstwa Państwowego „Porty Lotnicze” na rzecz realizacji *Koncepcji Centralnego Portu Komunikacyjnego*

NIK pozytywnie oceniła realizację przez PPL zadań wynikających z *Koncepcji CPK* i zmierzających do dostosowania lotnisk mazowieckich do uwarunkowań wynikających z planowanego uruchomienia lotniska w Baranowie.

PPL zrealizowało zadania powierzone w trybie art. 23 ustawy o *PPL* przez ministra właściwego ds. transportu i współpracowało z CPK sp. z o.o. na rzecz realizacji *Koncepcji CPK*. Podjęło także dostosowanie Portu Lotniczego im Fryderyka Chopina w Warszawie oraz, nabytego w 2018 r., Portu Lotniczego Warszawa–Radom im. Bohaterów Radomskiego czerwca 1976 roku do uwarunkowań wynikających z *Koncepcji CPK*.

Wdrożono w marcu 2018 r. zasady Core Night na LCh; zrezygnowano natomiast z wprowadzenia rozwiązania Quota Count dla operacji dziennych z uwagi na ograniczoną przepustowość tego portu lotniczego.

PPL przygotowało się do realizacji *Koncepcji CPK* opracowując szereg analiz umożliwiających podjęcie decyzji związanych z infrastrukturalnymi inwestycjami na LCh oraz na Lotnisku Radom.

⁴⁰ Przyjęty uchwałą nr 162/2015 Rady Ministrów z dnia 15 września 2015 r. w sprawie ustanowienia *Krajowego Programu Kolejowego do 2023 r.* Dalej: *KPK_2023*. Zmieniony uchwałą nr 110/2019 Rady Ministrów z dnia 17 września 2019 r. zmieniającą uchwałę w sprawie ustanowienia *Krajowego Programu Kolejowego do 2023 roku*.

PPL uwzględniło w planach działalności ograniczoną perspektywę czasową funkcjonowania Lotniska Chopina oraz parametry finansowe (inwestycje) dla tego portu lotniczego oraz dla Lotniska Radom.

Nie została jednak zaktualizowana strategia PPL ani Plan Generalny LCh ze względu na brak decyzji właścicielskich odnośnie zakresu działania LCh po uruchomieniu CPK. PPL nie otrzymało informacji ani wskazań od Ministra Infrastruktury co do zamierzeń wobec Lotniska Chopina oraz infrastruktury tego portu lotniczego po uruchomieniu CPK. Dla potrzeb planistycznych (jednoroczne i pięcioletnie plany działalności) oraz sprawozdawczych – w związku z planowaną budową CPK i docelową potencjalną likwidacją LCh skorygowano okres użyteczności ekonomicznej do roku 2027 dla części środków trwałych. Z uwagi na skrócenie okresu ekonomicznej użyteczności koszty amortyzacji wzrosły o kwotę prawie 18 milionów zł rocznie w każdym z lat 2018–2020.

5.5.1. Dostosowanie planów i strategii Przedsiębiorstwa Państwowego „Porty Lotnicze” do *Koncepcji Centralnego Portu Komunikacyjnego*

Na początku 2018 r. PPL przystąpiło do prac nad aktualizacją zatwierdzonego w 2016 r. *Planu Generalnego Lotniska Chopina na lata 2015–2040*⁴¹. Aktualizacja miała bazować na wynikach opracowanej przez doradcę *Kompleksowej analizy przepustowości LCh* oraz koncepcji rozbudowy tego portu. Głównym założeniem było – zgodnie z założeniami *Koncepcji CPK* – maksymalne zwiększenie możliwości obsługi ruchu transferowego na LCh, a następnie przeniesienie go lub jego części do CPK (w zależności od finalnej decyzji dotyczącej przyszłości LCh). Uzgodniony projekt planu generalnego LCh został przekazany w maju 2019 r. Ministrowi Infrastruktury do zatwierdzenia. MI poinformowało PPL w sierpniu 2019 r., że zatwierdzenie planu generalnego możliwe będzie po otrzymaniu wyników badań zleconych wcześniej w trybie art. 23 ustawy *o PPL* (zob. p. 5.5.3 niniejszej *Informacji*). Polecenie wykonania ww. analiz zostało w maju 2020 r. anulowane w związku z trudną i nieprzewidywalną sytuacją rynku lotniczego spowodowaną pandemią COVID-19. Minister Infrastruktury poinformował 23 września 2020 r., że przedstawiony projekt zawiera kwestionowany zakres inwestycji i nie uwzględnia obecnej sytuacji rynkowej, a więc wymaga kolejnej aktualizacji. W odpowiedzi PPL zwróciło się do MI z prośbą o wytyczne do kolejnej wersji planu generalnego dla LCh i o udostępnienie ewentualnych prognoz uwzględniających aktualną sytuację rynkową, w celu zachowania spójności między strategicznymi dokumentami obydwu lotnisk: CPK i LCh.

W odpowiedzi z listopada 2020 r. Minister Infrastruktury odmówił zatwierdzenia aktualizacji planu generalnego LCh ponieważ nie została jeszcze podjęta ostateczna decyzja dotycząca możliwych scenariuszy rozwoju

Działania aktualizujące plan generalny dla Lotniska Chopina

⁴¹ Na poziomie zarządzania lotniskiem kluczowym dokumentem strategicznym jest plan generalny lotniska użytku publicznego, stanowiący plan rozwoju tego lotniska, sporządzany na okres nie krótszy niż 20 lat (zwany planem generalnym). Plan generalny lotniska cywilnego podlega aktualizacji w okresach pięcioletnich lub częściej, jeżeli istniejące lub projektowane cechy techniczno-eksploatacyjne lotniska lub warunki ekonomiczne, operacyjne, środowiskowe oraz finansowe wymagają wprowadzenia istotnych zmian w tym planie (art. 55 ust. 10 ustawy Prawo lotnicze).

dla Lotniska Chopina w kontekście powstania CPK. Jednocześnie zauważył, że zatwierdzenie aktualizacji planu generalnego dla LCh w zakresie zgodności z polityką transportową kraju powinno nastąpić w terminie do 12 października 2021 r.

W związku z odmową zatwierdzenia *Planu Generalnego Lotniska Chopina na lata 2019–2040* PPL, z początkiem 2021 r. PPL zainicjowało kolejną aktualizację. Jej opracowanie przewidywane jest na III kwartał 2021 r., po czym nastąpią konsultacje i zewnętrzne uzgodnienia ustawowe. Do czasu zatwierdzenia aktualizacji obowiązujący dokument zakłada pełną działalność LCh do 2040 r. i nie uwzględnia przeniesienia ruchu do CPK.

Wstrzymanie aktualizacji strategii PPL

W latach 2018–2019 w PPL podjęto aktualizację strategii PPL. Rezultaty analiz dotyczących LCh, brak decyzji co do jego przyszłości po otwarciu CPK, informacje o prowadzonych w MI pracach nad *Polityką rozwoju lotnictwa cywilnego w Polsce do 2030 r. (z perspektywą do 2040 r.)* spowodowały decyzję PPL o wstrzymaniu dalszych prac nad aktualizacją strategii. Ostatecznie w związku z pandemią COVID-19 podjęto decyzję o zawieszeniu prac w tym zakresie.

PPL nie opracowywało własnych strategii i nie zleciło zewnętrznym doradcom prac w zakresie formy i sposobu funkcjonowania LCh po uruchomieniu CPK oraz kierunku zagospodarowania jego infrastruktury. Aspekty te poddano pod dyskusję na kilku posiedzeniach Zarządu PPL na przełomie 2017 i 2018 r. Ówczesny Prezes PPL uznał jednak, że wobec braku kierunkowych wskazań z MI, PPL nie będzie rozważał opcji strategicznych, ponieważ ich wyniki mogą być niespójne z polityką Rządu RP.

Pięcioletnie plany działalności PPL na lata 2018–2022 i lata 2019–2023 zostały przygotowane przy uwzględnieniu założeń przyjętych w rocznych planach działalności PPL zawierających plan finansowy na lata 2018 i 2019. Ze względu na zagregowany charakter tych planów koszty związane z realizacją *Koncepcji CPK* były prezentowane, jako elementy składowe kosztów działalności operacyjnej lub projekty inwestycyjne. Plany działalności PPL uwzględniały uwarunkowania wynikające z rozpoczęcia prac nad CPK w następujących aspektach:

- zakładały realizację zadań inwestycyjnych związanych ze zwiększeniem przepustowości LCh w celu umożliwienia zbudowania masy krytycznej ruchu przesiadkowego, narodowego przewoźnika, aby następnie przenieść go na nowo wybudowany CPK;
- zawierały potencjalne koszty związane z zadaniami zleconymi przez Ministra Infrastruktury w trybie art. 23 ustawy *o PPL* – koszty działalności operacyjnej – usługi obce⁴²;
- uwzględniały koszty wynikające z przyspieszonej amortyzacji, spójnych – z zakładanym datą otwarcia w 2027 r. portu CPK – skutkujących ich całkowitym umorzeniem w 2027 r.⁴³

⁴² Plan działalności na lata 2018–2022.

⁴³ Plan działalności na lata 2018–2022.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Po decyzjach Ministra Infrastruktury⁴⁴ PPL wstrzymało realizację 31 inwestycji, zaplanowanych na lata 2018–2023.

Plany inwestycyjne PPL na lata 2021–2025 uwzględniają utrzymanie właściwych parametrów infrastruktury LCh, szczególnie – konieczność remontów lub modernizacji środków trwałych, czy usunięcia niezgodności z przepisami.

5.5.2. Działania Przedsiębiorstwa Państwowego „Porty Lotnicze” wynikające z *Koncepcji Centralnego Portu Komunikacyjnego*

Z *Koncepcji CPK* wynikały zadania dla PPL polegające na wprowadzeniu Core Night i Quota Count; zapewnieniu maksymalnej dostępnej przepustowości na LCh; potencjalnym wprowadzeniu administracyjnego podziału ruchu w oparciu o inny port, umożliwiający odciążenie LCh.

PPL zleciło analizy strategicznych możliwości rozwojowych wybranych portów lotniczych w kontekście uruchomienia CPK, które objęły:

- Etap I – Analizę strategiczną zapotrzebowania na infrastrukturę lotniskową na obszarze Mazowsza – określenie scenariusza rozwoju infrastruktury lotniskowej na Mazowszu przed uruchomieniem CPK.
- Etap II – Wskazanie komplementarnego lotniska na obszarze Mazowsza.
- Etap III – Analizę strategiczną Portu Lotniczego Radom – Rekomendacje w zakresie strukturyzacji transakcji i analizy: finansowo-księgowe, prawne, środowiskowe, techniczne.
- Etap IV – Analizę możliwości rozbudowy Lotniska w Modlinie – Określenie zakresu niezbędnej rozbudowy celem przejęcia części ruchu z Lotniska Chopina w Warszawie.
- Etap V – Analizę możliwości rozwojowych Portu Lotniczego Szczecin w kontekście uruchomienia CPK oraz Biznes Plan Spółki PL Szczecin i Test Prywatnego Inwestora.

Z dniem 25 marca 2018 r. PPL wprowadziło na LCh zasady Core Night, czyli zakaz planowania operacji lotniczych pomiędzy godzinami 23.30 a 5.30, który spowodował dodatkowe spiętrzenie operacji lotniczych w godzinach dziennych. Limit Quota Count na Lotnisku Chopina w uproszczeniu wynosił 560 operacji lotniczych w porze dnia i 50 w porze nocy. Prezes PPL wyjaśnił, że analizy potencjalnego wprowadzenia systemu Quota Count dla operacji dziennych wykazały brak uzasadnienia wprowadzenia tego rozwiązania, z uwagi na ograniczoną przepustowość portu lotniczego.

PPL opracowało prognozę popytową potwierdzającą bardzo wysoką dynamikę wzrostów ruchu na LCh na lata 2018–2030. Prognoza wskazywała na podwojenie liczby obsłużonych pasażerów w 2025 r. (ok. 32 mln) w stosunku do roku 2017 (ok. 16 mln). Maksymalna przepustowość LCh przed przeprowadzeniem inwestycji infrastrukturalnych wynosiła 18–20 mln, a w wyniku zaplanowanych inwestycji miała wzrosnąć do wysokości 26–28 mln.

PPL realizowało od 2018 r. inwestycje zwiększające przepustowość LCh oraz zapewniające możliwości przesiadkowe dla jak największej liczbie pasażerów. Dopasowanie funkcjonalności LCh w zakresie wskazanym w *Koncepcji CPK* było jednym z kluczowych założeń Kompleksowej

Core Night i Quota
Count na Lotnisku
Chopina

Zwiększenie
przepustowości
Lotniska Chopina

⁴⁴ Wyrażonych pismami z 20 marca i z 24 maja 2019 r.,

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

analizy przepustowości Lotniska im. Fryderyka Chopina w Warszawie wraz z Planem Rozwoju oraz harmonogramem realizacji inwestycji infrastrukturalnych, wykonanej na zlecenie PPL przez firmę doradczą na przełomie 2017 i 2018 r. przy współudziale powołanego w PPL Zespołu zadaniowego ws. rozbudowy LCh. Celem analiz było określenie zakresu inwestycji infrastrukturalnych prowadzących do uzyskania maksymalnych parametrów przepustowości lotniska bez ingerencji w okoliczne budynki i drogi. Głównym „wąskim gardłem” systemu przepustowości LCh był układ dróg startowych w związku z powyższym analizy i konsultacje (z PAŻP) rozpoczęto od określenia koniecznych inwestycji przede wszystkim w systemie dróg startowych. Ustalono, że przeprowadzenie czterech inwestycji w zakresie dróg startowych, w trzecim sezonie letnim po ich zakończeniu umożliwi wzrost limitu przepustowości z 42 do 50 operacji w godzinie szczytowej oraz z 610 do 800 operacji na dobę. Obie te wartości przyjęto jako wyznacznik poziomu przepustowości dla pozostałych obszarów funkcjonowania lotniska. W celu opracowania szczegółowych rekomendacji inwestycyjnych przeprowadzono analizę obowiązującej prognozy rozwoju ruchu lotniczego, a następnie opracowano szereg wariantów/modeli tego rozwoju w perspektywie lat 2017–2043.

Na drugim etapie analizy przepustowości LCh doradca przedstawił wypracowaną przy udziale PPL koncepcję rozwoju tego lotniska we wszystkich kluczowych obszarach oraz harmonogram inwestycji wraz z informacją na temat ich wpływu na przepustowość.

Lotnisko komplementarne dla Lotniska Chopina

Zgodnie z *Koncepcją CPK*, PPL założyło, że brak możliwości rozbudowy LCh (po planowanym zakończeniu w 2022 r. rozpoczętych już inwestycji) oraz ograniczenia środowiskowe wymuszają przeniesienie do portu komplementarnego ruchu lotniczego sieciowego. Przy wyborze komplementarnego lotniska wykorzystano rekomendacje firmy doradczej z kwietnia 2018 r., w których zidentyfikowano cztery zasadnicze cele:

- funkcja lotniska komplementarnego dla LCh w perspektywie do czasu uruchomienia CPK,
- funkcja lotniska komplementarnego dla CPK po jego uruchomieniu (opartego na własnym popycie),
- możliwie najkrótszy czas niezbędny na realizację koniecznych inwestycji rozwojowych,
- możliwość dalszej modułowej rozbudowy infrastruktury.

Na podstawie przeprowadzonej analizy wielokryterialnej wyłoniono ostatecznie dwie alternatywne lokalizacje: Modlin oraz Radom. Założono, że przepustowość roczna terminala powinna wynosić co najmniej 3 mln pasażerów, a wydatki na dostosowanie lotniska komplementarnego trzeba ponieść do 2028 r. (do czasu otwarcia CPK).

Analiza wielokryterialna wykazała, że na korzyść Lotniska Modlin przemawiał jedynie czas dojazdu z Warszawy przed uruchomieniem CPK oraz mniejsza liczba mieszkańców narażona na hałas poza obszarem ograniczonego użytkowania.

Po badaniu uwarunkowań prawno-instytucjonalnych potencjalnych lotnisk komplementarnych doradca uznał, że szansa utworzenia lotniska uzupełniającego w Radomiu jest bardziej realna. Wskazał, że w przypadku

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Lotniska Modlin – brak woli pozostałych wspólników Mazowieckiego Portu Lotniczego Warszawa–Modlin sp. z o.o. do przeprowadzenia zmian w umowie spółki – umożliwiającej PPL przejęcie kontroli właścicielskiej i funkcjonalnej – skutecznie uniemożliwia podjęcie jakichkolwiek działań zmierzających do stworzenia w Modlinie lotniska komplementarnego dla LCh, Warszawy i aglomeracji warszawskiej. Finalnie firma doradcza zarekomendowała rozbudowę Lotniska Radom.

Po zawieszeniu w 2017 r. regularnych połączeń na Lotnisku Radom, zarządzanym przez Spółkę Port Lotniczy Radom SA, obsługiwane były tylko loty wojskowe, a w weekendy – loty General Aviation. Spółka ta złożyła w dniu 19 lipca 2018 r. wniosek o upadłość, tzw. sprzedaż wymuszoną ze wskazaniem przyszłego nabywcy, w formule „pre-pack”⁴⁵. Sąd Rejonowy w Radomiu w dniu 14 września 2018 r. wydał postanowienie o ogłoszeniu upadłości dotychczasowego zarządzającego Lotniskiem Radom. PPL w dniu 13 października 2018 r. kupiło ten port lotniczy za cenę 12 708 tys. zł, ustaloną przez sąd na podstawie oszacowań przeprowadzonych przez rzeczoznawców. Przedstawiciele MI i MON podpisali porozumienie w sprawie wyznaczenia PPL na zarządzającego Lotniskiem Radom. W dniu 21 listopada 2018 r. Prezes ULC wydał decyzję zezwalającą na zmianę podmiotu zarządzającego tym lotniskiem na rzecz PPL.

Zakup i inwestycje na Lotnisku Radom zostały poprzedzone wykonaniem przez firmę doradczą *Due diligence Spółki Port Lotniczy „Radom” S.A.* z lutego 2018 r. oraz *Analiz strategicznych Portu Lotniczego Radom – Rekomendacje w zakresie strukturyzacji transakcji* z kwietnia 2018 r. Analiza ekonomiczno-finansowa inwestycji została wykonana przez doradcę na przełomie 2019 i 2020 r.

Plan Generalny Portu Lotniczego Radom–Sadków na lata 2019–2038 został w dniu 8 października 2019 r. zatwierdzony przez Ministra Infrastruktury w zakresie zgodności z polityką transportową kraju. Przyjęte w planie prognozy uwzględniają datę uruchomienia CPK w 2027 r.

Uruchomienie Lotniska Radom jest planowane na I kwartał 2023 r.

Prezes PPL przekazał w dniu 29 października 2018 r. do MI wniosek o wszczęcie z urzędu postępowania w sprawie dokonania administracyjnego podziału ruchu dla LCh, wskazując że:

- podział powinien uwzględniać dopasowanie struktury ruchu do infrastruktury lotnisk objętych podziałem i korzystanie z elementów infrastruktury zgodnie z jej przeznaczeniem od sezonu rozkładowego IATA lato 2021 r.;
- podział powinien uwzględniać przepustowość oraz strategię rozwoju lotnisk objętych podziałem, a zatem LCh jako portu przesiadkowego realizującego połączenia transferowe (tzw. hubu) dla regionu Europy Środkowo-Wschodniej oraz odpowiednio drugiego portu realizującego operacje lotnicze point-to-point;

Wniosek o APR
dla Lotniska Chopina

⁴⁵ W wyniku przeprowadzonego postępowania pre-pack przedsiębiorstwo nie ulega likwidacji, lecz może dalej funkcjonować pod kierownictwem nowego właściciela, w oparciu o dotychczasowe zasoby i bez długów.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- administracyjny podział ruchu i ograniczenia z niego wynikające nie powinny dotyczyć operacji wykonywanych statkami powietrznymi szerokokadłubowymi oraz operacji General Aviation i all-cargo ze względu na fakt, iż LCh jest jedynym lotniskiem mazowieckim z infrastrukturą do obsługi tych typów operacji lotniczych.

PPL przewidywało, że do ruchu lotniczego Lotniska Radom zostanie wydzielone blisko 3,5 miliona pasażerów.

PPL przekazało na żądanie MI dodatkową dokumentację oraz informacje liczbowe i merytoryczne oraz podtrzymywało konieczność realizacji procedury APR dla Mazowsza. W grudniu 2020 r. Prezes PPL argumentował, że pomimo gwałtownego spadku ruchu lotniczego spowodowanego pandemią COVID-19 i wolniejszej, niż pierwotnie prognozowano, odbudowy ruchu lotniczego – dochodziło do sytuacji wykorzystania przepustowości LCh w godzinach szczytowych w poszczególne dni sierpnia 2020 r., gdy odbudowa ruchu względem 2019 r. zbliżała się do poziomu 40%. Wskazał, że na przepustowość LCh negatywnie wpływały nowe obostrzenia zasad postępowania w podróży lotniczej oraz portach lotniczych w związku z zapobieganiem rozprzestrzeniania się na obszarze Polski koronawirusa. Prezes PPL przewidywał, że przepustowość LCh w sezonie letnim 2021 r. także może zostać zredukowana i będzie niższa od tej z sezonu letniego 2020 r.

Pod koniec 2020 r. PPL wystąpiło do MI z propozycją wstrzymania procedowania do 2022 r. i podjęcia decyzji skutkującej wdrożeniem podziału ruchu od 2024 r. lub 2025 r. Do zakończenia kontroli PPL nie otrzymało odpowiedzi MI.

Wpływ COVID-19 na prognozy ruchu PPL

Prognozy i symulacje ruchu dla portów lotniczych w Warszawie oraz w Radomiu ulegały zmianom ze względu na ograniczenia ruchu spowodowane pandemią COVID-19. Prognoza ruchu lotniczego dla lotnisk zarządzanych przez PPL – 12 edycja z 6 października 2020 r. zawierała między innymi scenariusze ówczesnie przyjmowane do budżetu PPL. Jednak ze względu na pogarszającą się sytuację rynkową, po dalszych uzgodnieniach, decyzją Rady Nadzorczej PPL w ostatecznej wersji budżetu PPL zostały uwzględnione inne scenariusze. Aktualizacja prognozy dokonana w styczniu 2021 r., w celu zapewnienia spójności z innymi dokumentami obowiązującymi w PPL zmieniła dwa scenariusze: wariant budżetowy dla LCh oraz symulację dla Lotniska Radom, które zostały przyjęte do planu pięcioletniego PPL, zaakceptowanego przez Ministra Infrastruktury w dniu 15 stycznia 2021 roku.

Wykonano ponadto trzywariantową prognozę ruchu lotniczego dla Lotniska Radom, która stanowi wkład do nowej analizy opłacalności portu wykonywanej przez firmę zewnętrzną. Ostateczny dokument nie został opracowany do zakończenia niniejszej kontroli. Prezes PPL wyjaśnił, że przyjęte w nim wartości wariantów są zbliżone do wariantów pesymistycznego oraz budżetowego wskazanych w Prognozie na 2021, po jej aktualizacji.

5.5.3. Zadania wyznaczone Przedsiębiorstwu Państwowemu „Porty Lotnicze” na mocy art. 23 ustawy o Przedsiębiorstwie Państwowym „Porty Lotnicze”

Minister Infrastruktury wyznaczył Przedsiębiorstwu na mocy art. 23 ustawy o PPL dziewięć zadań związanych z realizacją *Koncepcji CPK*, z których trzy zostały anulowane. Zadania te były uwzględniane w rocznych lub pięcioletnich planach działalności. Na ich realizację według stanu na koniec 2020 r. wydano: 6,6 mln zł netto na usługi doradcze oraz 194,3 mln zł netto na inwestycje na Lotnisku Radom.

Zadanie dotyczące wykonania prognozy ruchu lotniczego dla Polski z uwzględnieniem CPK zostało zrealizowane na podstawie umowy zawartej z IATA w dniu 22 stycznia 2018 r. (z aneksami). MI zaakceptowało finalny produkt, który został przekazany przez PPL przy piśmie z 17 lipca 2020 r. Pełnomocnik Rządu ds. CPK określił dla PPL założenia dla następujących trzech zadań:

- Zakontraktowanie wykonawcy w celu opracowania systemu koordynacyjno-zarządczego oraz wsparcia metodycznego dla programu i projektów w ramach Przedsięwzięcia pn. Port Solidarność-CPK dla RP. PPL zrealizowało zadanie.
- Zakontraktowanie wykonawcy, który dla Przedsięwzięcia CPK opracuje założenia oraz program komunikacji i będzie świadczył bieżącą obsługę PR. PPL zawarło w dniu 18 kwietnia 2018 r. umowę z firmą doradcą ale umowa została rozwiązana.
- Zakontraktowanie wykonawcy, który opracuje wytyczne do opracowania inwentaryzacji przyrodniczej i badań przyrodniczych na potrzeby oceny oddziaływania Przedsięwzięcia CPK na środowisko. PPL zawarło umowę z firmą doradcą, a analizy zostały przesłane CPK sp. z o.o. w dniu 19 marca 2019 r.

Pełnomocnik Rządu ds. CPK wskazał w piśmie z 9 marca 2018 r., że zasady i szczegóły realizacji zadań określi „w przyszłości” umowa pomiędzy PPL, a spółką celową utworzoną przez SP. Założenia ramowe przyszłej umowy miały być uzgodnione w porozumieniu pomiędzy SP a PPL.

Umowa między Spółką CPK a PPL, jak również porozumienie pomiędzy MI i PPL, dotyczące rozliczenia kosztów poniesionych przez PPL – nie zostały zawarte. Prezes PPL wyjaśnił, że pomimo kilkukrotnych prób podejmowanych przez ówczesne kierownictwo PPL podczas spotkań z przedstawicielami MI oraz Spółki CPK, nie udało się uregulować kwestii rozliczenia finansowego z tymi podmiotami.

Pełnomocnik Rządu ds. CPK nałożył na PPL zadanie polegające na realizacji działań planistycznych, projektowych i inwestycyjnych umożliwiających dostosowanie Lotniska Radom do potrzeb użytku cywilnego.

Umowa na realizację tego zadania została zawarta przez PPL z firmą doradcą w dniu 25 maja 2018 r. Zakres prac został podzielony na pięć etapów z których cztery zostały już zakończone, tj.: opracowanie kompleksowej koncepcji realizacji przedsięwzięcia, projektu umowy operacyjnej pomiędzy PPL a wojskowym użytkownikiem lotniska, planu generalnego lotniska oraz nadzór nad procesem projektowania. Ostatni etap – nadzór nad realizacją inwestycji jest w trakcie realizacji. Począwszy od 2018 r., w kolejnych planach działalności PPL były uwzględniane parametry finansowe dla tego portu lotniczego, tj. planowane przychody, koszty, inwestycje, zatrudnienie.

Zadanie z 28 lipca 2017 r.

Zadanie z 9 marca 2018 r.

Zadanie z 27 marca 2018 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Zadanie z 8 listopada 2018 r. PPL zleciło firmie doradczej wykonanie powierzonego przez MI zadania pn. Analizy postaw wobec planów rozwoju portów lotniczych regionu Mazowsza na podstawie umowy z 1 lipca 2019 r. z aneksami. Wyniki badań zostały odebrane przez MI w sierpniu i grudniu 2019 r. Celem badań było poznanie opinii i nastrojów społecznych związanych z portami lotniczymi w kontekście podjętych oraz planowanych działań rozwojowych, w tym w szczególności: przejęcia przez PPL portu lotniczego w Radomiu, przyszłości portu lotniczego w Modlinie, przyszłości LCh oraz projektu budowy CPK.

Zadania z 20 marca 2019 r. Minister Infrastruktury zlecił PPL wykonanie i przekazanie do MI następujących analiz:

- możliwości obniżenia planowanych wydatków kapitałowych na rozbudowę oraz zwiększenie przepustowości infrastruktury terminalowej LCh, która miała wyjaśnić czy utrzymując opisane w specyfikacji wymagania funkcjonalne oraz wymagania dotyczące planowanej przepustowości możliwe jest obniżenie kosztów kapitałowych inwestycji;
- możliwości zwiększenia przepustowości i zdolności operacyjnych obecnej infrastruktury terminalowej poprzez optymalizację procesów, procedur i lepsze współdziałanie wszystkich zaangażowanych podmiotów (celem analizy było ustalenie, na ile – bez znaczących nakładów finansowych – możliwe jest zwiększenie zdolności operacyjnej obecnie istniejącej infrastruktury oraz jakie są granice przepustowości);
- maksymalizacji przepustowości i zdolności operacyjnych planowanej rozbudowy infrastruktury terminalowej poprzez optymalizację procesów, procedur i lepsze współdziałanie wszystkich zaangażowanych podmiotów (analiza miała odpowiedzieć na pytanie, jaka może być maksymalna przepustowość planowanej infrastruktury po jej rozbudowie).

Pełnomocnik Rządu ds. CPK zwrócił się w dniu 24 maja 2019 r. do PPL o wstrzymanie postępowań w związanych z rozbudową Lotniska Chopina do czasu przeprowadzenia ww. analiz.

PPL podjęło działania zmierzające do wykonania zleconych analiz, ale postępowania zostały unieważnione, gdyż uzyskane oferty znacząco przekraczały zakładany budżet PPL.

Ostatecznie MI przychyliło się do argumentacji PPL i biorąc pod uwagę trudną sytuację rynku lotniczego wynikającą z pandemii COVID-19, powodującą „drastyczną zmianę” prognoz ruchu lotniczego, pismem z 4 czerwca 2020 r. anulowało zadanie polegające na wykonaniu powyższych analiz.

5.6. Wydatki Centralnego Portu Komunikacyjnego sp. z o.o.

Koszty CPK sp. z o.o. wyniosły 77,5 mln zł do końca 2020 r.

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

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Łączne koszty funkcjonowania CPK sp. z o.o. do końca 2020 r. wyniosły 77,5 mln zł. W 2020 r. koszty wyniosły 51,6 mln i w odniesieniu do 2019 r. (24,9 mln zł) wzrosły o ok. 52%. Koszty wynagrodzeń wzrosły o niespełna 114% a stan zatrudnienia⁴⁶ wzrósł o 176%.

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

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

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

CPK sp. z o.o. w ramach procedur zakupowych, uchwałami Zarządu i Rady Nadzorczej przyjęła zestaw regulacji etycznych obejmujących Kodeks Etyki, Regulamin Antykorupcyjny oraz Procedurę zgłaszania i wyjaśniania zachowań nieprawidłowych oraz ochrony sygnalistów.

CPK sp. z o.o. wprowadziła regulacje dotyczące wydatków

Zgodnie z art. 12 ust. 3 ustawy o CPK do dokonywania zakupów przez CPK sp. z o.o. mają zastosowanie przepisy ustaw z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień Publicznych, ustawy z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi, oraz ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym. Szczegółowe zasady prowadzenia postępowań zakupowych w CPK sp. z o.o. regulował Regulamin Zakupów. Postępowania zakupowe prowadzone przez CPK sp. z o.o., na podstawie ustawy PZP, to tzw. zamówienia sektorowe zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 1 ustaw PZP. Postępowania zakupowe, do których stosowano przepisy ustawy PZP prowadzone były zgodnie z Regulaminem organizacyjnym CPK sp. z o.o. przez Biuro Zakupów z uwzględnieniem postanowień Regulaminu Zakupów. CPK sp. z o.o.⁴⁷ nie poniosła wydatków dotyczących inwestycji długoterminowych oraz gruntów pod planowaną inwestycję.

CPK sp. z o.o. poniosła w 2020 r. wydatki na realizację powierzonych jej zadań w ramach Komponentów Lotniskowego i Kolejowego w łącznej wysokości 57,9 mln zł, co stanowiło 65% planu finansowego po aktualizacji. Dotyczyły one wydatków HR (43,6 mln zł), funkcjonowania biura (4,0 mln zł), IT (4,7 mln zł), zakupu usług prawnych (0,4 mln zł), doradztwa (1,9 mln zł), podróży służbowych i reprezentacji (0,4 mln zł), usług marketingowych i PR (2,3 mln zł).

⁴⁶ W 2020 r. względem 2019 r.

⁴⁷ Według stanu na dzień 15 stycznia 2021 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Tabela nr 1
Koszty CPK sp. z o.o.

| Wyszczególnienie | 2018 | 2019 | 2020 |
|---------------------------------|------------|-------------|-------------|
| Koszty ogółem | 1 073 381 | 24 851 193 | 51 551 064 |
| Koszty działalności operacyjnej | 1 073 375 | 24 824 449 | 51 503 452 |
| amortyzacja | 112 236 | 914 533 | 846 245 |
| zużycie materiałów i energii | 47 761 | 571 942 | 1 108 614 |
| usługi obce | 190 164 | 4 440 607 | 10 275 518 |
| podatki i opłaty | 50 589 | 835 304 | 325 736 |
| wynagrodzenia | 550 575 | 15 595 564 | 33 391 049 |
| w tym wynagrodzenia zarządu | 248 387 | 2 002 525 | 3 385 787 |
| ubezpieczenia i inne św. | 111 139 | 1 941 402 | 5 038 594 |
| pozostałe koszty operacyjne | 10 911 | 525 097 | 517 697 |
| Pozostałe przychody operacyjne | 0,00 | 6 529 | 50 767 |
| Pozostałe koszty operacyjne | 0 | 0 | 45 237,03 |
| Przychody finansowe | 2 234 | 2 248 367 | 2 305 294 |
| Koszty finansowe | 6 | 26 744 | 2 375 |
| Zysk (strata) brutto | -1 071 147 | -22 596 297 | -49 195 003 |
| Zysk (strata) netto | -1 071 147 | -22 596 297 | -49 195 003 |
| Zatrudnienie ⁴⁸ | 13 | 92,5 | 255 |

Źródło: materiały z kontroli w CPK sp. z o.o.

Tabela nr 2
Wydatki (zawierające także poniesione nakłady inwestycyjne) CPK sp. z o.o. dotyczące lat 2018–2020 w podziale na piony

| Pion | 2020 | 2019 | 2018 | razem | struktura |
|--------------------------|---------------|---------------|--------------|---------------|-------------|
| pion lotniskowy | 8 186 | 3 604 | 0 | 11 790 | 14% |
| pion kolejowy | 11 232 | 5 912 | 0 | 17 144 | 20% |
| pion nieruchomości | 3 105 | 745 | 0 | 3 850 | 5% |
| pion komunikacji | 6 208 | 3 236 | 0 | 9 444 | 11% |
| pion strategii i rozwoju | 3 898 | 2 110 | 0 | 6 008 | 7% |
| pion finansów | 6 287 | 3 565 | 0 | 9 852 | 12% |
| pion wsparcia | 18 959 | 6 595 | 1 073 | 26 628 | 31% |
| Razem | 57 875 | 25 767 | 1 073 | 84 716 | 100% |

Źródło: materiały z kontroli w CPK sp. z o.o.

CPK sp. z o.o. wyjaśniła, że w związku ze skutkami COVID-19 opóźniły się postępowania dotyczące zamówień, a w związku z tym skala wydatków była znacznie niższa od początkowo planowanych.

CPK sp. z o.o. zatrudniała 255 osób, z czego w Komponentie Lotniskowym – 41 osób, w Komponentie Kolejowym – 59, w Komponentie Nieruchomości – 22, w Komponentie Strategia i Rozwój – 25 osób. Pozostałe 108 osób było zatrudnionych w Pionach Dyrektora Wykonawczego, Finansowym, Komunikacji i PR, Prezesa Zarządu.

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

⁴⁸ W etatach na koniec roku.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

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

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

| | |
|--|--|
| Cel główny kontroli | Czy przygotowania do budowy CPK przebiegają zgodnie z założeniami? |
| Cele szczegółowe | <ol style="list-style-type: none">1. Czy przyjęta koncepcja budowy CPK była zgodna z przyjętymi celami polityk i strategii rządowych?2. Czy Przedsiębiorstwo Państwowe „Porty Lotnicze” zapewniło dostosowanie działalności portów lotniczych w woj. mazowieckim do uwarunkowań wynikających z realizowanej koncepcji budowy CPK?3. Czy zaawansowanie inwestycji budowy CPK jest zgodne z założeniami? |
| Zakres podmiotowy | Ministerstwo Infrastruktury Centralny Port Komunikacyjny sp. z o.o. Przedsiębiorstwo Państwowe „Porty Lotnicze” |
| Kryteria kontroli | Kontrolę przeprowadzono pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności (art. 5 ust. 1 ustawy o NIK) |
| Okres objęty kontrolą | 2017–2020 Kontrola rozpoczęła się 30 listopada 2020 r. a zakończyła 25 maja 2021 r. |
| Wnioski pokontrolne | <p>Wnioski w sprawie usunięcia stwierdzonych w kontroli nieprawidłowości sformułowano w wystąpieniach pokontrolnych do Ministra Infrastruktury oraz do Zarządu Centralnego Portu Komunikacyjnego sp. z o.o.</p> <p>W wystąpieniu pokontrolnym do Ministra Infrastruktury Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje o wypracowanie przez Pełnomocnika Rządu ds. CPK modelu finansowania oraz określenia jego źródeł dla całego okresu realizacji Inwestycji z uwzględnieniem wszystkich planowanych nakładów. W wystąpieniu do CPK sp. z o.o. zawnioskowano, by przy wypracowywaniu modelu finansowania oraz tworzeniu budżetów poszczególnych przedsięwzięć zapewnić ciągłość finansowania oraz wypracować plan finansowania całego Programu CPK, z określeniem źródeł finansowania dla całego okresu realizacji inwestycji.</p> |
| Zastrzeżenia do wystąpień pokontrolnych | <p>Zastrzeżenia do wystąpień pokontrolnych złożyli Minister Infrastruktury, Prezes Zarządu CPK sp. z o.o.</p> <p>Spośród sześciu zastrzeżeń zgłoszonych przez Ministra Infrastruktury, dwa uwzględniono w części, cztery oddalono.</p> <p>Spośród 11 zastrzeżeń zgłoszonych przez Prezesa Zarządu CPK sp. z o.o. cztery zostały uwzględnione w całości, siedem oddalono.</p> |
| Odpowiedź MI na wystąpienie pokontrolne | <p>W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne⁴⁹ Pełnomocnik Rządu ds. CPK poinformował, że podejmuje działania celem wypracowania planu finansowania całego Programu CPK, z określeniem jego źródeł dla całego okresu realizacji Inwestycji.</p> <p>Celem zapewnieniem ciągłości finansowania dla projektów kolejowych z Programu CPK, zwrócił się z wnioskiem o wprowadzenie do Wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów projektu „Uchwały w sprawie Planu zamierzeń państwa oraz zatwierdzonych do realizacji</p> |

⁴⁹ Pismo DK-3.0810.11.2020 z dnia 17 sierpnia 2021 r.

przedsięwzięć w związku z budową Centralnego Portu Komunikacyjnego – w perspektywie obejmującej Strategię Zrównoważonego Rozwoju Transportu do 2030 roku.”

Prace związane z przygotowaniem strategii finansowania oraz modelu finansowego lotniska (uwzględniając źródła finansowania w tym pozyskanie finansowania komercyjnego) prowadzone są w ramach projektu „Strumień finansowy Master Plan” realizowanego przez CPK sp. z o.o., a ich zakończenie planowane jest na II kwartał 2022 roku.

NIK nie sformułowała wniosku dotyczącego nieprawidłowości na etapie przygotowania *Koncepcji CPK*, ze względu na zakończenie etapu podejmowania decyzji kierunkowych. Postulowała jednak, aby w Ministerstwie Infrastruktury zostały wypracowane mechanizmy przygotowywania takich inwestycji infrastrukturalnych, zapewniające rzetelne podstawy decyzji inwestycyjnych. W szczególności wskazywano, że, biorąc pod uwagę nieprawidłowości w przygotowaniu *Koncepcji CPK*, wypracowania wymaga kwestia sposobu planowania finansowego infrastrukturalnych przedsięwzięć inwestycyjnych oraz szacowania harmonogramu z uwzględnieniem zidentyfikowanych ryzyk oraz niezbędnych rezerw czasowych.

Prezes Zarządu CPK sp. z o.o. poinformował w odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne, że CPK sp. z o.o. wypracowuje plan finansowy dla całego Programu CPK z określeniem źródeł finansowania dla całego okresu realizacji inwestycji a także podejmuje działania celem zapewnienia ciągłości finansowania.

Odpowiedź CPK
na wystąpienie
pokontrolne

ZAŁĄCZNIKI

Wykaz jednostek kontrolowanych

| Lp. | Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę | Nazwa jednostki kontrolowanej | Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej |
|-----|---|---|--|
| 1. | Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji | Ministerstwo Infrastruktury | Andrzej Adamczyk – Minister Infrastruktury od dnia 9 stycznia 2018 r., wcześniej od dnia 16 listopada 2015 r. do dnia 9 stycznia 2018 r. – Minister Infrastruktury i Budownictwa |
| 2. | Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji | Centralny Port Komunikacyjny sp. z o.o. | Mikołaj Wild, Prezes Zarządu od dnia 21 grudnia 2019 r. Piotr Malepszak, p.o. Prezesa Zarządu od dnia 21 lutego 2019 r. do dnia 20 grudnia 2019 r. Jacek Bartosiak, Prezes Zarządu od powstania CPK sp. z o.o. do dnia 19 lutego 2019 r. |
| 3. | Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji | Przedsiębiorstwo Państwowe „Porty Lotnicze” | Stanisław Wojtera – Prezes PPL od 21 października 2020 r. Mariusz Szpikowski od 15 stycznia 2016 r. Naczelnym Dyrektorem PPL, a następnie w okresie od 24 listopada do 2017 r. do 21 października 2020 r. – Prezes PPL |

Zestawienie ocen skontrolowanych jednostek

| Lp. | Nazwa jednostki kontrolowanej | Ocena kontrolowanej działalności | Stany mające wpływ na wydaną ocenę: | |
|-----|---|----------------------------------|---|---|
| | | | prawidłowe | nieprawidłowe |
| 1. | Ministerstwo Infrastruktury | ocena w formie opisowej | Doprowadzenie do opracowania – <i>Konceptji CPK</i> , – <i>Ustawy o CPK</i> , – <i>Programu Wieloletniego</i> , – <i>Zasad Zarządzania</i> . Dostosowanie strategii transportowych do założeń CPK. | Nierealny harmonogram CPK. Brak harmonogramu i budżetu inwestycji. Objęcie <i>Programem Wieloletnim</i> jedynie początkowego okresu inwestycji. |
| 2. | CPK sp. z o.o. | ocena w formie opisowej | Utworzenie struktur i wdrożenie procedur oraz budowanie kompetencji Spółki. Opracowanie projektu <i>Programu Wieloletniego</i> i projektu <i>Zasad Zarządzania</i> . | Nierzetelne opracowanie projektu <i>Programu Wieloletniego</i> . |
| 3. | Przedsiębiorstwo Państwowe „Porty Lotnicze” | pozytywna | Realizacja zadań zleconych przez MI. Podjęcie inwestycji na lotnisku w Radomiu. | Nie stwierdzono. |

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno- -ekonomicznych

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2017 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do spraw Centralnego Portu Komunikacyjnego dla Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2017 r. poz. 874, ze zm.) określa zadania i uprawnienia Pełnomocnika Rządu do spraw Centralnego Portu Komunikacyjnego dla Rzeczypospolitej Polskiej (dalej zamiennie: Pełnomocnik, Pełnomocnik Rządu ds. CPK).

Ustanowienie
Pełnomocnika Rządu
ds. CPK

Rozporządzenie stanowi, że do zadań Pełnomocnika Rządu ds. CPK należy przygotowanie i nadzór nad realizacją inwestycji Centralny Port Komunikacyjny, w tym w szczególności (§ 2 ust. 1):

- 1) analiza prawnych, technicznych i ekonomicznych uwarunkowań przygotowania oraz realizacji inwestycji;
- 2) przygotowanie projektu założeń inwestycji i koncepcji realizacji działań koniecznych do przeprowadzenia inwestycji;
- 3) przygotowanie propozycji zmian legislacyjnych oraz zmian w rządowych dokumentach strategicznych, koniecznych do przeprowadzenia inwestycji;

Uprawnieniem Pełnomocnika Rządu ds. CPK, określonym w § 6 ust. 1 i 2 jest możliwość powoływania zespołów eksperckich i doradczych oraz zlecenie przeprowadzania ekspertyz w zakresie powierzonych zadań. Do pracy w zespołach Pełnomocnik może wskazywać osoby i występować do właściwych urzędów państwowych o delegowanie pracowników za ich zgodą. Natomiast, obowiązkiem Pełnomocnika Rządu ds. CPK jest przedkładanie Radzie Ministrów sprawozdania ze swojej działalności nie rzadziej niż raz na pół roku (§ 7).

W rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2017 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do spraw Centralnego Portu Komunikacyjnego dla Rzeczypospolitej Polskiej wskazano, że wydatki związane z działalnością Pełnomocnika są pokrywane ze środków budżetu państwa z części, której dysponentem jest Minister Rozwoju i Finansów, zaś obsługę merytoryczną, organizacyjno-prawną, techniczną i kancelaryjno-biurową zapewnia Ministerstwo Rozwoju. Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 23 stycznia 2018 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do spraw Centralnego Portu Komunikacyjnego dla Rzeczypospolitej Polskiej⁵⁰ przyjęto zaś, że Pełnomocnikiem jest sekretarz stanu w ministerstwie obsługującym ministra właściwego do spraw transportu oraz, że ze środków części budżetu państwa przynależnych do tego ministra, pokrywane są wydatki związane z działalnością Pełnomocnika. Ministerstwo właściwe do spraw transportu zapewnia obsługę merytoryczną, organizacyjno-prawną, techniczną i kancelaryjno-biurową.

Koncepcja CPK została przyjęta uchwałą Rady Ministrów nr 173/2017 Rady Ministrów z dnia 7 listopada 2017 r. w sprawie przyjęcia Koncepcji przygotowania i realizacji inwestycji Port Solidarność – Centralny

Koncepcja CPK

⁵⁰ Dz. U. poz. 269.

*Port Komunikacyjny dla Rzeczypospolitej Polskiej*⁵¹. Jej przyjęcie zostało poprzedzone rekomendacją Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów wydaną dla Rady Ministrów (w dniu 14 marca 2017 r.) o budowie Centralnego Portu Lotniczego. *Koncepcja CPK* zawierała rekomendacje dotyczące budowy i eksploatacji rentownego, innowacyjnego węzła transportowego, który z jednej strony uzyska miejsce w pierwszej dziesiątce najlepszych portów lotniczych świata, z drugiej doprowadzi do powstania krajowego systemu pasażerskiego transportu kolejowego stanowiącego atrakcyjną alternatywę dla transportu drogowego, zapewniając jednocześnie rozwój i trwałą integrację aglomeracji warszawskiej i łódzkiej. *Koncepcja* zakłada koszty komponentu lotniczego w wysokości 16–19 mld zł (w oparciu o koszty wzniesienia porównywalnych portów lotniczych na świecie), zaś koszty komponentu kolejowego bezpośrednio związanego z obsługą węzła w wysokości 8–9 mld zł (w oparciu o szacunki zawarte w Studium Wykonalności dla budowy linii kolejowej dużych prędkości „Warszawa–Łódź–Poznań/Wrocław”), a komponentu drogowego od 1,75 mld zł (w przypadku budowy 65 km nowych dróg) do 6,87 mld zł (w przypadku rozbudowy Autostradowej Obwodnicy Warszawy, w oparciu o szacunki Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad). Łącznie realizacja podstawowych założeń budowy CPK, przy założeniu najszerszego zakresu prac, zawiera się w przedziale 30,9–34,9 mld zł.

Z punktu widzenia kwalifikacji materialnej *Koncepcja CPK* nie jest programem rozwoju w rozumieniu ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2021 r. poz. 1057).

Ustawa o CPK Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o Centralnym Porcie Komunikacyjnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 234, ze zm.), która weszła w życie w dniu 21 czerwca 2018 r. określa ramy prawno-organizacyjne realizacji inwestycji w postaci Centralnego Portu Komunikacyjnego, szeroko rozumianych Inwestycji Towarzyszących, tworzących system transportowy oparty o centralne położenie Portu oraz innych zadań, w tym inwestycyjnych (także rewitalizacyjnych), ujętych w kompleksowym dokumencie programowo-strategicznym, który opracowany został w oparciu o ustawę (dalej jako: Program).

Do zadań Pełnomocnika na mocy art. 5 ustawy o CPK należy przygotowanie projektu Programu i jego zmian oraz podejmowanie działań zmierzających do jego realizacji.

Art. 6 ustawy o CPK stanowi, że minister właściwy do spraw transportu wykonuje swoje zadania w odniesieniu do Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej i Przedsiębiorstwa Państwowego „Porty Lotnicze” oraz w zakresie nadzoru nad Prezesem Urzędu Lotnictwa Cywilnego przy pomocy sekretarza albo podsekretarza stanu będącego Pełnomocnikiem.

W art. 7 ust. 1 wskazano, że przed przedłożeniem Radzie Ministrów opiniowaniu przez Pełnomocnika Rządu ds. CPK, podlegają projekty zmian rządowych dokumentów strategicznych w zakresie infrastruktury transportowej, w szczególności Krajowego Programu Kolejowego i Programu Budowy Dróg w zakresie objętym Programem.

⁵¹ Dostępna na stronie: <https://www.gov.pl/web/infrastruktura/uchwala-rady-ministrow>).

Art. 7 (ust. 2–4) określa zasady współpracy Pełnomocnika Rządu ds. CPK z organami administracji publicznej oraz jednostkami im podległymi i przez nie nadzorowanymi. Zasady te dotyczą także współpracy z organami publicznymi, państwowymi osobami prawnymi, osobami prawnymi z udziałem Skarbu Państwa oraz organizacjami pozarządowymi i innymi jednostkami organizacyjnymi.

Kompetencje Pełnomocnika Rządu ds. CPK w zakresie dotyczącym powoływania zespołów eksperckich i doradczych oraz zlecenia przeprowadzania ekspertyz określa art. 8 ustawy o CPK, w którym sprecyzowano, że w odniesieniu do pracowników powołanych w skład zespołów, zastosowanie mają przepisy następujących ustaw:

- ustawy z dnia 16 września 1982 r. o *pracownikach urzędów państwowych* (tj. Dz. U. z 2020 r. poz. 537;
- ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o *służbie cywilnej* (Dz. U. z 2020 r. poz. 265, ze zm.);
- ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o *pracownikach samorządowych* (Dz. U. z 2019 r. poz. 1282).

Organem doradczym Pełnomocnika w sprawach realizacji oraz funkcjonowania Inwestycji oraz stosowania ustawy jest Rada do spraw budowy Centralnego Portu Komunikacyjnego (dalej: Rada).

Regulamin określający organizację i tryb działania Rady ustala, w drodze zarządzenia minister właściwy do spraw transportu, zaś jego urząd zapewnia obsługę Pełnomocnika Rządu ds. CPK.

Zadania spółki celowej zostały określone w Dziale II rozdział 2 ustawy o CPK, tj.:

- 1) udziela wsparcia merytorycznego Pełnomocnikowi w realizacji jego zadań;
- 2) realizacja Programu przez spółkę celową następuje zgodnie z Dokumentem Wdrażającym;
- 3) do dokonywania zamówień i zakupów przez spółkę celową mają zastosowanie przepisy o zamówieniach publicznych, o koncesji na roboty budowlane i usługi oraz o partnerstwie publiczno-prywatnym. (art. 12).

Zapewniając wsparcie Pełnomocnikowi Rządu ds. CPK w wykonywaniu jego zadań, spółka celowa (art. 16):

- 1) przygotowuje dla Pełnomocnika projekt Programu oraz projekt zmian Programu;
- 2) realizuje inne zadania powierzone przez Pełnomocnika, związane z przygotowaniem i realizacją Programu.

Kluczowe zadania powierzone spółce celowej na mocy art. 17 ustawy o CPK, w zakresie zapewnienia przygotowania i realizacji Programu dotyczyły w szczególności (ust. 1):

- 1) przygotowania Dokumentu Wdrażającego oraz przedłożenia go Pełnomocnikowi do zatwierdzenia;
- 2) pozyskania i przygotowania dokumentacji wymaganej do złożenia wniosku o wydanie aktów, decyzji, pozwoleń, uzgodnień i opinii wymaganych przepisami do przygotowania lub realizacji Inwestycji lub Inwestycji Towarzyszącej;

- 3) występowania z wnioskami o wydanie aktów, decyzji, pozwoleń, uzgodnień i opinii, o których mowa w pkt 2, oraz uczestniczenia w odpowiednich postępowaniach;
- 4) nabywania, ze środków własnych, własność lub inne prawa do nieruchomości niezbędnych do przygotowania i realizacji Przedsięwzięć, w tym wykonując prawo pierwokupu tych nieruchomości, a także uczestniczenia w postępowaniach związanych z wywłaszczeniem nieruchomości i innych postępowaniach dotyczących tych nieruchomości;
- 5) nabywania, ze środków własnych, własność lub inne prawa do nieruchomości w celu zaoferowania ich, jako nieruchomości zamiennych wobec nieruchomości niezbędnych do przygotowania i realizacji Przedsięwzięć;
- 6) gospodarowania Zasobem i ponoszenia kosztów gospodarowania nieruchomościami wchodzącymi w skład Zasobu, w tym kosztami administrowania, określania wartości nieruchomości, spłaty obciążających nieruchomość zobowiązań;
- 7) zapewnienia przygotowania przez rzeczoznawców majątkowych ekspertyzy rynku nieruchomości dla obszaru objętego rezerwacją lub wnioskiem o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji w zakresie CPK;
- 8) dokonywania wypłaty odszkodowania przy przejęciu z mocy prawa własności nieruchomości oraz przy ograniczeniu sposobu korzystania z nieruchomości, a także ponoszenia kosztów ustalenia tych odszkodowań;
- 9) w przypadku wygaszenia lub wypowiedzenia przez spółkę celową umów dotyczących nieruchomości, w tym umów najmu, dzierżawy, użytkowania, dokonywania wypłaty odszkodowania za szkody rzeczywiste;
- 10) w przypadku gdy skutkiem wygaszenia lub wypowiedzenia umów, o których mowa w pkt 9, jest konieczność wypłaty odszkodowania, zapłaty kary umownej lub konieczność zwrotu przyznanych środków, w tym środków pochodzących z Unii Europejskiej, przez stronę umowy, niebędącą reprezentantem Skarbu Państwa, dokonywania zwrotu wypłaconych środków finansowych;
- 11) pozyskiwania informacji o nieruchomościach Skarbu Państwa, w tym dokumentacji dotyczącej nieruchomości;
- 12) dysponowania na cele budowlane nieruchomościami w celu przygotowania lub realizacji Przedsięwzięć;
- 13) zawierania umów, których przedmiotem są dostawy, usługi lub roboty budowlane niezbędne do przygotowania lub wykonania Przedsięwzięć oraz nadzorowanie wykonywania tych umów;
- 14) zawierania umów, których przedmiotem jest wykonywanie na rzecz pozostałych Inwestorów funkcji inwestora zastępczego.

Spółka celowa, aby koordynować i kontrolować realizację Przedsięwzięć, została na mocy art. 18 zobligowana, w szczególności do:

- 1) przygotowania projektu Zasad Zarządzania albo ich zmiany oraz przedłożenia go Pełnomocnikowi do zatwierdzenia;

- 2) określenia zasad polityki informacyjnej dotyczącej realizacji przygotowań i realizacji Przedsięwzięć;
- 3) przygotowywania projektów harmonogramów działań związanych z przygotowaniem Przedsięwzięć;
- 4) inicjowania działań zmierzających do poprawy efektywności przygotowań i realizacji Przedsięwzięć;
- 5) zapewnienia doradztwa i szkoleń dla Inwestorów i Wykonawców;
- 6) kontrolowania, czy pozostali Inwestorzy zarządzają Przedsięwzięciami zgodnie z Zasadami Zarządzania;

W rozdziale 3 Działu II ustawy *o CPK* określono, że Przedsięwzięcia są zarządzane przez Inwestorów zgodnie z Zasadami Zarządzania zatwierdzanymi przez Pełnomocnika Rządu ds. CPK i ogłaszanymi w Dzienniku Urzędowym ministra właściwego do spraw transportu.

Natomiast, w rozdziale 4 Działu II ustawy *o CPK* wskazano na obowiązki w zakresie sprawozdawczości, tj. przedkładania Radzie Ministrów sprawozdań ze swojej działalności przez Pełnomocnika Rządu ds. CPK (nie rzadziej niż raz na pół roku), ten zaś jest informowany przez spółkę celową o postępie realizacji Programu i ryzykach związanych z wdrażaniem Programu (cyklicznie, nie rzadziej niż raz na pół roku). W tym samym cyklu czasowym, pozostali Inwestorzy raportują spółce celowej o postępie realizacji Przedsięwzięć i ryzykach związanych z ich przygotowaniem i realizacją.

W Dziale III ustawy *o CPK* uregulowano kwestie dotyczące przygotowania i realizacji inwestycji, w tym nabywania praw do nieruchomości, w dziale IV – dotyczące przygotowania i realizacja Inwestycji Towarzyszących, w Dziale V – zmiany w przepisach obowiązujących oraz przepisy przejściowe, dostosowujące i końcowe. W art. 129 wskazano, że maksymalny limit wydatków budżetu państwa na działalność Pełnomocnika Rządu ds. CPK i utworzenie spółki celowej na lata 2018–2027 wynosi 30 mln zł, z tym że w roku 2018 – 12 mln zł, a w latach następnych po 2 mln zł.

W dniu 27 lipca 2021 r. został skierowany do konsultacji społecznych i uzgodnień projekt ustawy o usprawnieniu procesu inwestycyjnego Centralnego Portu Komunikacyjnego⁵². Projekt przewiduje m.in.:

- komercjalizację PPL i wniesienie akcji nowoutworzonej spółki do CPK sp. z o.o.;
- przypisanie Pełnomocnikowi Rządu ds. CPK kompetencji w obszarze koordynacji rozwoju społeczno-gospodarczego otoczenia CPK;
- umocowanie CPK sp. z o.o. do prowadzenia działań w obszarze nieruchomości szerszych niż budowa banku nieruchomości zamiennych na potrzeby CPK, jak również działań wyprzedzających określenie lokalizacji Inwestycji;
- zmiany w zasadach i trybie nabywania nieruchomości, regulacjach dotyczących ekspertyzy rynku nieruchomości, funkcjonowania Zasobu nieruchomości.

Projekt usprawnienia
procesu inwestycyjnego
CPK

⁵² <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12349462>

Nabywanie przez SP akcji ze środków Funduszu Reprywatyzacji

Minister Finansów w rozporządzeniu z dnia 18 czerwca 2019 r. w sprawie szczegółowego sposobu postępowania w zakresie nabywania lub obejmowania przez Skarb Państwa akcji ze środków Funduszu Reprywatyzacji w latach 2019 i 2020 (Dz. U. z 2019 r., poz. 1151 – akt utracił moc z dniem 31 grudnia 2020 r.) ustanowił m.in., że objęcie akcji przez Skarb Państwa, reprezentowany przez Prezesa Rady Ministrów, może nastąpić na wniosek spółki (§ 4. ust. 1. pkt 1), który powinien zawierać w szczególności:

- 1) oznaczenie spółki, której akcje mają być objęte przez Skarb Państwa;
- 2) szacowaną wartość i proponowaną liczbę obejmowanych akcji, ze wskazaniem dokumentów stanowiących podstawę wyliczenia tej wartości;
- 3) proponowany termin objęcia akcji;

szczególne uzasadnienie wniosku, Do wniosku, o którym mowa § 4 ust. 1 pkt 1 Rozporządzenia, dołącza się m.in.: biznesplan spółki Do wniosku załącza się także test prywatnego inwestora lub analizę dotyczącą ochrony podstawowych interesów bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej.

§ 5. ust. 1 Rozporządzenia stanowi, że celu stwierdzenia, czy Skarb Państwa, obejmując akcje, będzie działał jak prywatny inwestor w warunkach gospodarki rynkowej, sporządza się test prywatnego inwestora.

W § 15 ust. 1. Rozporządzenia wskazano, że Prezes Rady Ministrów zawiera:

- 1) umowę nabycia akcji przez Skarb Państwa ze środków Funduszu;
- 2) umowę inwestycyjną dotyczącą objęcia akcji przez Skarb Państwa ze środków Funduszu.

2. Umowa, o której mowa w §15 ust. 1 pkt 2, określa w szczególności:

- 1) wartość oraz termin planowanego objęcia akcji ze środków Funduszu;
- 2) cel lub cele objęcia akcji ze środków Funduszu oraz opis przeznaczenia środków pochodzących z objęcia akcji, przekazanych z Funduszu;
- 3) zobowiązania spółki, w której Skarb Państwa, w imieniu którego działa Prezes Rady Ministrów, obejmuje akcje ze środków Funduszu, Charakter tych zobowiązań został określony w §15 ust. 2 pkt 3 lit. a) – e) tego rozporządzenia.

Program Wieloletni

Uchwałą nr 156 Rady Ministrów z dnia 28 października 2020 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego – „Program inwestycyjny Centralny Port Komunikacyjny. Etap I. 2020–2023” (M.P. poz. 1050) ustanowiono „Program inwestycyjny Centralny Port Komunikacyjny. Etap I. 2020–2023”, zwany dalej *Programem Wieloletnim*, o którym mowa w art. 2 pkt 7 ustawy o CPK, stanowiący załącznik do uchwały. Okres realizacji Programu wieloletniego określono na lata 2020–2023.

Przez pojęcie Program, zgodnie z art. 2 pkt 7 ustawy o CPK należy rozumieć – *Program Wieloletni* w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305), niestanowiący programu rozwoju w rozumieniu przepisów o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, obejmujący Inwestycję, Inwestycje Towarzyszące oraz inne zadania, w tym finansowane z budżetu państwa, określający, terminy realizacji oraz łączne nakłady z budżetu państwa na realizację.

Dokumentem wykonawczym do Programu, w myśl art. 2 pkt 1 ustawy *o CPK*, jest Dokument Wdrażający, który zawierać będzie w szczególności harmonogramy realizacji oraz budżety poszczególnych Przedsięwzięć.

Uchwałą Rady Ministrów nr 162/2015 z dnia 15 września 2015 r. został przyjęty Krajowy Program Kolejowy do 2023 roku (KPK). Nadzór nad realizacją Programu sprawuje minister właściwy do spraw transportu a jego wykonawcą jest spółka PKP Polskie Linie Kolejowe SA. Rada Ministrów dokonywała aktualizacji KPK, zmieniając limity wydatków:

- uchwałą nr 144/2016 z dnia 23 listopada 2016 r.,
- uchwałą nr 186/2017 z dnia 4 grudnia 2017 r.,
- uchwałą nr 181/2018 z dnia 28 czerwca 2018 r.

Uchwałą Rady Ministrów nr 110/2019 z dnia 17 września 2019 r. zaktualizowano KPK poprzez wskazanie projektów przewidzianych do realizacji do 2023 r. będących jednocześnie projektami znajdującymi się na odcinku objętym Koncepcją CPK.

Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2014–2023 (z perspektywą do 2025 r.) został przyjęty uchwałą nr 156/2015 Rady Ministrów z dnia 8 września 2015 r. Nadzór nad realizacją Programu sprawuje minister właściwy do spraw transportu, a jego wykonawcą jest Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad, drogowe spółki specjalnego przeznaczenia powołane na podstawie ustawy z dnia 12 stycznia 2007 r. *o drogowych spółkach specjalnego przeznaczenia* (Dz. U. z 2019 r. poz. 1348, ze zm.) oraz inne podmioty powołane na podstawie art. 1a ust. 2 ustawy z dnia 27 października 1994 r. *o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym* (Dz. U. z 2020 r. poz. 72, ze zm.).

Rada Ministrów dokonywała aktualizacji Programu, zmieniając limity finansowe dostępne na inwestycje:

- uchwałą nr 97/2017 z dnia 20 czerwca 2017 r.,
- uchwałą nr 105/2017 z dnia 12 lipca 2017 r.,
- uchwałą nr 108/2019 z dnia 24 września 2019 r.

W załączniku do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 24 września 2019 r. *zmieniającym rozporządzenie w sprawie sieci autostrad i dróg ekspresowych* (Dz. U. z 2019 r. poz. 1819) – *Wykaz autostrad i dróg ekspresowych* został uwzględniony Centralny Port Komunikacyjny w kierunkowych przebiegach dróg ekspresowych i autostrad.

Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju została przyjęta uchwałą nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. *w sprawie przyjęcia Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)* – M.P. poz. 260. – uchylona z dniem 13 listopada 2020 r. dalej SOR. W ramach kierunku interwencji *Budowa zintegrowanej, wzajemnie powiązanej sieci transportowej służącej konkurencyjnej gospodarce SOR* wskazuje jako działania przewidziane do realizacji do 2020 r. prowadzenie analiz dotyczących Centralnego Portu Lotniczego i ewentualne podjęcie decyzji o jego budowie lub zaadresowanie jego funkcji na podstawie rozbudowy już istniejącej infrastruktury portów lotniczych.

Strategia Zrównoważonego Rozwoju Transportu do 2030 roku (dalej: SRT_2030) została przyjęta uchwałą Rady Ministrów z dnia 24 września 2019 r. (M.P. poz. 1054). Istotą SRT_2030 jest wskazanie celu oraz nakreślenie kierunków rozwoju transportu, tak aby etapowo do 2030 r. możliwe było osiągnięcie celów założonych w SOR.

Do czasu planowanego otwarcia Centralnego Portu Komunikacyjnego obecna infrastruktura lotniskowa powinna być rozwijana i dostosowana do wymogów rozwijającego się rynku lotniczych przewozów pasażerskich, w szczególności do realnych potrzeb pasażerów i przewoźników lotniczych. W celu zapewnienia odpowiedniej przepustowości Portu Lotniczego im. Fryderyka Chopina w Warszawie do czasu otwarcia Centralnego Portu Komunikacyjnego, podejmowane będą różne działania mające na celu zwiększenie przepustowości.

Wśród działań w obszarze rozwoju transportu lotniczego wskazano: rozpoczęcie procesu budowy Centralnego Portu Komunikacyjnego, w tym opracowanie niezbędnej dokumentacji, przepisów prawnych, zorganizowanie przetargów i konkursów w oparciu o przyjętą przez RM uchwałą z dnia 7 listopada 2017 r. w sprawie przyjęcia „Koncepcji przygotowania i realizacji inwestycji Port Solidarność – Centralny Port Komunikacyjny dla Rzeczypospolitej Polskiej”; budowa do 2027 roku Centralnego Portu Komunikacyjnego wraz z realizacją niezbędnych połączeń z komponentami sieci kolejowej i drogowej.

Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2030, przyjęta uchwałą nr 102 Rady Ministrów z dnia 17 września 2019 r. w sprawie przyjęcia *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2030* (M.P. z 2019 r. poz. 1060) – dalej: KSRR jest rozwinięciem postanowień SOR określonych w filarze rozwój społecznie wrażliwy i terytorialnie zrównoważony. W kontekście projektów strategicznych istotnych dla realizacji jej celów wskazuje Centralny Port Komunikacyjny. Według KSRR – Inwestycja powinna umożliwić stworzenie ponad 150 tysięcy nowych miejsc pracy. Rozwój przestrzenny otoczenia CPK zostanie zaplanowany w kierunku rozwoju funkcji miastotwórczych, gospodarczo-biznesowych, innowacyjnych, ale także społecznych i kulturalnych, przy poszanowaniu obszarów kontynuacji produkcji rolniczej.

Dokumentem o charakterze pomocniczym zarówno w stosunku do SOR, jak również do SRT_2030, będzie aktualizacja Programu Rozwoju Sieci Lotnisk i Lotniczych Urządzeń Naziemnych, przyjętego uchwałą nr 86/2007 Rady Ministrów z dnia 8 maja 2007 r. Program ten w rozdziale 5.1.2. Nowe Lotnisko Centralne dla Polski wskazywał, że równoległe z realizacją zadań w zakresie rozwoju lotnisk regionalnych i lokalnych kontynuowane będą prace związane z przygotowaniem do budowy nowego lotniska centralnego, które na bazie siatki połączeń flagowego przewoźnika pełnić będzie rolę portu węzłowego. Prace nad aktualizacją prowadzone są w Ministerstwie Infrastruktury i powinny zostać ukończone w 2021 r.

Ustawa z dnia 15 września 2017 r. o przedsiębiorstwie państwowym „Porty Lotnicze” (Dz. U. poz. 1902) – dalej: ustawa o PPL, która weszła w życie w dniu 27 października 2017 r., określa m.in. przedmiot działalności PPL oraz wskazuje, że nadzór nad przedsiębiorstwem sprawuje minister właściwy do spraw transportu.

Ustawa o PPL

Minister właściwy do spraw transportu ma prawo nałożyć na PPL obowiązek wprowadzenia do planu pięcioletniego i planu rocznego, o których mowa w art. 9, określonego zadania lub wyznaczyć zadanie poza tymi planami. W razie stwierdzenia, że decyzja Prezesa PPL jest sprzeczna z prawem, minister wstrzymuje jej wykonanie oraz zobowiązuje Prezesa PPL do jej zmiany lub uchylecia (art. 21–24 ustawy o PPL).

Ustawa z dnia 3 lipca 2002 r. *Prawo lotnicze* (Dz. U. z 2020 r., poz. 1970 ze zm.) reguluje stosunki prawne z zakresu lotnictwa cywilnego. W dziale II Prawa lotniczego określono organy administracji lotnictwa cywilnego i ich kompetencje.:

Prawo lotnicze

W art. 55 ust. 1. *Prawa lotniczego* wskazano, że lotnisko można założyć po uzyskaniu zezwolenia udzielonego przez Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego. W art. 55 ust. 5. postanowiono, że zakładający lotnisko opracowuje plan generalny lotniska użytku publicznego stanowiący plan rozwoju tego lotniska, sporządzony na okres nie krótszy niż 20 lat.

6.3. Wykaz najważniejszych aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o Centralnym Porcie Komunikacyjnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 234, ze zm.).
2. Uchwała nr 173/2017 Rady Ministrów z dnia 7 listopada 2017 r. w sprawie przyjęcia koncepcji przygotowania i realizacji inwestycji Port Solidarność – Centralny Port Komunikacyjny dla Rzeczypospolitej Polskiej. Niepublikowana. Dostępna na stronie: <https://www.gov.pl/web/infrastruktura/uchwala-rady-ministrow>.
3. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2017 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do spraw Centralnego Portu Komunikacyjnego dla Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2019 r. poz. 438).
4. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 stycznia 2018 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do spraw Centralnego Portu Komunikacyjnego dla Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. poz. 269).
5. Uchwała nr 156 Rady Ministrów z dnia 28 października 2020 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego – „Program inwestycyjny Centralny Port Komunikacyjny. Etap I. 2020–2023” (M.P. poz. 1050).
6. Ustawa z dnia 3 lipca 2002 r. Prawo lotnicze (Dz. U. z 2020 r. poz. 1970, ze zm.).
7. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305).
8. Ustawa z dnia 15 września 2017 r. o przedsiębiorstwie państwowym „Porty Lotnicze” (Dz. U. z 2017 r. poz. 1902).
9. Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2021 r. poz. 1057).
10. Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2021 r. poz. 247, ze zm.).
11. Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości (Dz. U. z 2020 r. poz. 1100, ze zm.).
12. Uchwała nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie przyjęcia Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.) – M.P. poz. 260 – uchylona z dniem 13 listopada 2020 r.
13. Strategia Zrównoważonego Rozwoju Transportu do 2030 roku, przyjęta Uchwałą Nr 105 Rady Ministrów z dnia 24 września 2019 r. w sprawie przyjęcia „Strategii Zrównoważonego Rozwoju Transportu do 2030 roku” (M.P. poz. 1054).
14. Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2020 r. poz. 1220, ze zm.).

ZAŁĄCZNIKI

15. Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz. U. z 2021 r. poz. 178).
16. Ustawa z dnia 3 lipca 2002 r. Prawo lotnicze (Dz. U. z 2020 r. poz. 1970, ze zm.).
17. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 kwietnia 2019 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wykazu linii kolejowych o znaczeniu państwowym (Dz. U. z 2019 r. poz. 899).
18. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 18 czerwca 2019 r. w sprawie szczegółowego sposobu postępowania w zakresie nabywania lub obejmowania przez Skarb Państwa akcji ze środków Funduszu Reprywatyzacji w latach 2019 i 2020 (Dz. U. z 2019 r. poz. 1151) – utraciło moc z dniem 31 grudnia 2020 r.
19. Ustawa z dnia 12 stycznia 2007 r. o drogowych spółkach specjalnego przeznaczenia (Dz. U. z 2019 r. poz. 1348, ze zm.).
20. Ustawa z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 2268, ze zm.).
21. Uchwała Rady Ministrów nr 156/2015 z dnia 8 września 2015 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą „Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2014–2023 (z perspektywą do 2025 r.)”.
22. Uchwała Rady Ministrów nr 162/2015 z dnia 15 września 2015 r. w sprawie przyjęcia Krajowego Programu Kolejowy do 2023 roku, zmieniona uchwałami
 - nr 144/2016 z dnia 23 listopada 2016 r.,
 - nr 186/2017 z dnia 4 grudnia 2017 r.,
 - nr 181/2018 z dnia 28 czerwca 2018 r.,
 - nr 110/2019 z dnia 17 września 2019 r.
23. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843 ze zm. – uchylona z dniem 1 stycznia 2021 r., akt obowiązujący od 1 stycznia 2021 r. to – ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych Dz. U. z 2019 r. poz. 2019, ze zm.).
24. Ustawa z dnia 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego (Dz. U. z 2018 r. poz. 1380, ze zm.).
25. Ustawa z dnia 13 lutego 2020 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2020 r. poz. 471, ze zm.).
26. Zarządzenie nr 1 Pełnomocnika Rządu do spraw Centralnego Portu Komunikacyjnego z dnia 08 stycznia 2019 roku w sprawie powołania Zespołu Doradczego Pełnomocnika Rządu do spraw Centralnego Portu Komunikacyjnego oraz Podzespołów zadaniowych tego Zespołu, zmienione zarządzeniami Pełnomocnika Rządu ds. CPK:
 - nr 2 z dnia 19 listopada 2019 roku,
 - nr 3 z dnia 20 grudnia 2019 roku,
 - nr 4 z dnia 16 stycznia 2020 roku,
 - nr 5 z dnia 8 maja 2020 roku,
 - nr 6 z dnia 15 września 2020 roku,

ZAŁĄCZNIKI

- nr 7 z dnia 25 listopada 2020 roku,
 - nr 8 z dnia 27 listopada 2020 roku,
 - nr 9 z dnia 19 marca 2021 roku.
27. Zarządzenie nr 1 Pełnomocnika Rządu do spraw Centralnego Portu Komunikacyjnego z dnia 13 października 2020 r. w sprawie wyznaczenia Kierownika Programu CPK.
 28. Zarządzenie nr 2 Pełnomocnika Rządu do spraw Centralnego Portu Komunikacyjnego z dnia 13 października 2020 r. w sprawie powołania Komitetu Programu CPK.
 29. Zarządzenie nr 3 Pełnomocnika Rządu do spraw Centralnego Portu Komunikacyjnego z dnia 30 listopada 2020 r. w sprawie wyznaczenia Zastępcy Kierownika Programu CPK.
 30. Zarządzenie nr 4 Pełnomocnika Rządu do spraw Centralnego Portu Komunikacyjnego z dnia 30 listopada 2020 r. w sprawie wyznaczenia Stałych Członków Komitetu Programu CPK.
 31. Zarządzenie nr 5 Pełnomocnika Rządu do spraw Centralnego Portu Komunikacyjnego w sprawie wyznaczenia Stałych Członków Komitetu Programu CPK.
 32. Decyzja nr 9 Przewodniczącego Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2018 roku w sprawie powołania Zespołu zadaniowego do spraw realizacji Komponentu Kolejowego Programu „Centralny Port Komunikacyjny”.
 33. Zarządzenie Nr 2 Ministra Infrastruktury z dnia 19 lutego 2020 roku zmieniające zarządzenie w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Infrastruktury (Dz. Urz. MI z 2020 r. poz. 4).
 34. Zarządzenie Nr 7 Ministra Infrastruktury z dnia 28 marca 2019 r. w sprawie ustalenia Regulaminu organizacyjnego Rady do spraw budowy Centralnego Portu Komunikacyjnego roku (Dz. Urz. MI z 2019 r. poz. 18, ze zm.).
 35. Obwieszczenie Ministra Infrastruktury z dnia 24 września 2020 roku w sprawie ogłoszenia Zasad Zarządzania” (Dz. Urz. MI z 2020 r. poz. 39. – załącznik Zasady Zarządzania).

6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Minister Infrastruktury
6. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
7. Rzecznik Praw Obywatelskich
8. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
9. Sejmowa Komisja Gospodarki i Rozwoju
10. Sejmowa Komisja Infrastruktury
11. Senacka Komisja Gospodarki Narodowej i Innowacyjności
12. Senacka Komisja Infrastruktury

6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli



MINISTER INFRASTRUKTURY

Warszawa, dnia 17 listopada 2021 r.

Znak sprawy: DK-3.0810.11.2020

Szanowny Pan
Marian Banaś
Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezesie,

w związku z przekazaną Informacją o wynikach kontroli pn. „*Budowa Centralnego Portu Komunikacyjnego*”, stosownie do postanowień art. 64 ust. 2 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, przedstawiam stanowisko do przedmiotowego dokumentu.

Z satysfakcją przyjmuję ocenę Najwyższej Izby Kontroli (dalej: NIK), że podmioty zaangażowane w realizację Koncepcji CPK tj. CPK Sp. z o.o. (dalej: Spółka Celowa, Spółka lub CPK) oraz Państwowe Porty Lotnicze (dalej: PPL), właściwie wykonywały zadania w tym zakresie a działania na etapie planowania i przygotowania inwestycji były zgodne z założeniami *Koncepcji CPK*. Cieszy również stwierdzony przez NIK fakt, że Pełnomocnik Rządu ds. CPK właściwie wykonywał zadania w zakresie nadzoru nad przygotowaniem i realizacją Programu CPK.

Natomiast odnosząc się do stwierdzenia zawartego w ocenie ogólnej, że *„nie sporządzono dotychczas studium wykonalności dla całego Programu CPK, które określiłoby warunki jego realizacji niezbędne dla osiągnięcia zakładanych celów, oraz kompleksowego planu finansowego dla pełnego okresu inwestycji. Program wieloletni pod nazwą „Program inwestycyjny Centralny Port Komunikacyjny Etap. I 2020-2023” obejmował jedynie nakłady na lata 2020-2023, a więc nie wskazywał całkowitych nakładów na przygotowanie i realizację CPK ani źródeł ich finansowania”*¹ oraz do wniosku NIK o „*opracowanie analiz wykonalności poszczególnych projektów lub podprogramów oraz wypracowanie harmonogramu realizacji Programu CPK zapewniające ich zharmonizowanie, z uwzględnieniem wszystkich zidentyfikowanych ryzyk*”² informuję, że studium wykonalności nie powstanie dla całego Programu CPK natomiast analogiczne dokumenty powstają lub powstaną dla wszystkich projektów infrastrukturalnych wchodzących w skład Programu CPK. Proces inwestycyjny prowadzony jest w sposób analogiczny do innych liniowych projektów infrastrukturalnych. Na poszczególne etapy składają się ramowo: dokumentacja planistyczna na poziomie strategicznym, dokumentacja studialna, dokumentacja projektowa i roboty budowlane. Celem realizowanej dokumentacji studialnej jest przeprowadzenie szczegółowych analiz mających na celu badanie różnych wariantów realizacji inwestycji i wybór jednego z nich jako wariantu inwestorskiego. W zakresie linii kolejowych w działaniach Spółki Celowej dokumentacja studialna nazywana jest Studium Techniczno-Ekonomiczno-Środowiskowym (STeŚ), co jest odpowiednikiem analogicznej co do celu i nazwy dokumentacji realizowanej dla inwestycji drogowych przez GDDKiA lub analogicznej co do celu dokumentacji realizowanej dla inwestycji PKP PLK S.A., lecz nazywanej Studium Wykonalności. Niezależnie od nazwy, dokumentacja zawiera niezbędne analizy mające na celu wybór wariantu inwestorskiego. W przypadku inwestycji lotniskowej nie jest planowane przygotowanie Studium Wykonalności, natomiast zostanie przygotowany odpowiadający mu przeznaczeniem dokument pod nazwą Master Plan, na podstawie którego powstanie też Plan Generalny lotniska. Z punktu widzenia ekonomicznego, Studium Wykonalności

¹ Strona 7 informacji o wynikach kontroli P/20/020

² Strona 11 informacji o wynikach kontroli P/20/020

wiepodlega

POLSKA
STULECIE ODZYSKANIA
NIEPODLEGŁOŚCI

Ministers

www.mi.gov.pl, infolinia: 222 500 135, e-mail: kancelaria@mi.gov.pl, Twitter @MI_GOV_PL

dla portu lotniczego był Test Prywatnego Inwestora (TPI) oraz Biznesplan budowy portu lotniczego przygotowany na potrzeby umowy inwestycyjnej podpisanej przez Spółkę ze Skarbem Państwa. Wyniki prac nad Master Planem zostaną także wykorzystane w pracach nad STEŚ węzła kolejowego.

Pragnę również zwrócić uwagę, że ustawa o finansach publicznych w art. 136 ust. 3 dopuszcza realizację programów wieloletnich w podziale na etapy a tym samym dopuszcza planowanie nakładów i źródeł ich finansowania w podziale na etapy. Takie podejście zastosowano w przypadku Programu inwestycyjnego CPK, gdyż biorąc pod uwagę szybkość zmieniającego się otoczenia prawno-biznesowego inwestycji a także jej czas realizacji pozwala to na bardziej precyzyjne planowanie nakładów i źródeł finansowania.

Pomimo wskazania NIK, że Koncepcja CPK była zgodna z kierunkami polityki transportowej państwa i opierała się na zweryfikowanych i zaktualizowanych analizach wykonanych w latach wcześniejszych oraz że jej realizacja przebiegała zgodnie z głównymi założeniami, NIK zwraca uwagę, że „Koncepcja CPK nie zawierała pełnego uzasadnienia biznesowego, a jej realizacja była nierzetelnie zaplanowana”³ oraz że „Koncepcja CPK ustaliła nierealistycznie krótkie terminy opracowania ww. dokumentów, dlatego też w stosunku do założonych terminów wystąpiło opóźnienie sięgające 2,5 roku.”⁴ Nie ulega wątpliwości, że z punktu widzenia kwalifikacji materialnej Koncepcja CPK nie była dokumentem strategicznym, którego definicję podaje art. 9 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, tzn. nie była długookresową ani średniookresową strategią rozwoju kraju (por. uchwała nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie przyjęcia Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)) oraz nie była również inną, czyli sektorową strategią rozwoju (por. uchwała nr 105 Rady Ministrów z dnia 24 września 2019 r. w sprawie przyjęcia „Strategii Zrównoważonego rozwoju Transportu do 2030 roku”). Nie jest również programem wieloletnim, w przypadku którego niezbędne było wskazanie źródeł finansowania i harmonogramu. Z tej perspektywy należy również rozumieć rolę uzasadnienia biznesowego oraz tym bardziej harmonogramu przedstawionego w Koncepcji CPK, którego głównym celem było wskazanie, z dokładnością adekwatną do charakteru tego dokumentu, ram czasowych dla realizacji celów Koncepcji. Poglądowy charakter harmonogramu ukazywał zależności logiczne pomiędzy poszczególnymi działaniami. Nie był to jednak w żadnym razie harmonogram bazowy, który z natury rzeczy uwzględnia bufora czasowe.

Mając na względzie wszystkie przedstawione wyżej okoliczności, ze względu na koncepcyjny charakter przyjmowanego dokumentu, na etapie tworzenia Koncepcji CPK nie było celowe dokładne oszacowanie czasu niezbędnego m.in. na legislację, uzyskanie niezbędnych pozwoleń, decyzji administracyjnych, prowadzenie prac projektowych, wykonawczych, ewentualnych odwołań do Krajowej Izby Odwoławczej w ramach ogłaszanych przetargów, czasu potrzebnego na dokonanie odbiorów poszczególnych etapów inwestycji. Tego rodzaju szacowania miały miejsce na dalszym etapie prac nad Programem CPK. Podzielam opinię NIK, że kluczowe dla powodzenia całej inwestycji jest aktywne zarządzanie ryzykami, w tym ich rzetelne identyfikowanie oraz minimalizowanie prawdopodobieństwa ich zmaterializowania. Potrzeba takich działań jak słusznie zauważa NIK, częściowo została uwzględniona przez Pełnomocnika Rządu ds. CPK w projekcie ustawy o usprawnieniu procesu inwestycyjnego CPK. Dodatkowo zwracam uwagę na fakt, że Spółka Celowa powołana do realizacji przedsięwzięcia poprzez wdrożenie Zasad Zarządzania oraz Procedury Zarządzania Projektami, aktywnie zarządza ryzykami. Czuwa nad tym dedykowane Biuro Zarządzania Projektami Spółki. Dla każdego projektu zakwalifikowanego do Programu CPK monitorowany jest jego harmonogram oraz budżet a także identyfikowane i oceniane są ryzyka projektu. Ustalana jest również reakcja na każde zidentyfikowane ryzyko wraz ze wskazaniem właściciela oraz statusem podjętych działań. Podjęte działania są cyklicznie raportowane w comiesięcznych Raportach z postępu realizacji projektów („Raport z realizacji projektów CPK”) kierowanych do Zarządu i Rady Nadzorczej Spółki CPK oraz półrocznych „Raportach o postępie realizacji Programu CPK i ryzykach związanych z wdrożeniem Programu” kierowanych zarówno do Zarządu i RN CPK jak i do Pełnomocnika Rządu ds. CPK. Dodatkowo Biuro Pełnomocnika Rządu ds. CPK co miesiąc dokonuje raportowania statusu projektów (w tym zidentyfikowanych i ocenionych ryzyk) do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w ramach systemu MonAlizA. Spółka CPK wbrew stwierdzeniu NIK o „ryzyku nieuzasadnionego wzrostu kosztów

³ Strona 8 informacji o wynikach kontroli P/20/020

⁴ Strona 7 informacji o wynikach kontroli P/20/020

*finansowania zadań w zakresie zarządzania projektami (związane z planowaniem jednocześnie istotnego wzrostu stanu zatrudnienia w CPK sp. z o.o. oraz zatrudnieniu doradcy zewnętrznego)*⁵ sama zarządza własnymi projektami w ramach Programu CPK oraz związanymi z nimi ryzykami i nie zatrudnia do tego zadania doradcy zewnętrznego. Natomiast w odniesieniu do zamówienia na usługi Integratora (i nie tylko) Spółka uwzględnia w planowaniu zatrudnienia role i zakres zaangażowania doradców i konsultantów zewnętrznych świadczących usługi dla Spółki. Opis Przedmiotu Zamówienia usługi Integratora zmienił swój charakter i zakres w stosunku do przedmiotu zamówienia planowanego przez Zamawiającego przed przeprowadzeniem rund dialogu, co wpłynęło na zmniejszenie wartości prac mających zostać wykonanych przez Integratora. Planowana przez Komponent Lotniskowy etatyzacja na rok 2021 i realizowane rekrutacje dostosowane są do obecnej roli Integratora oraz ról i obowiązków pozostałych doradców. Powyższe ma też odzwierciedlenie w znaczącym spadku szacowania wartości podstawowej zamówienia na usługi Integratora. Początkowa, podstawowa wartość zamówienia na usługi Integratora była opracowana w dniu 02.07.2020 r. i wynosiła 174 mln zł netto, po aktualizacji w dniu 02.02.2021 r. wynosiła 63,7 mln zł netto. Oznacza to spadek o ponad 100 mln zł. W dniu 16.06.2021 wyrok Krajowej Izby Odwoławczej oddalił odwołania oferentów od wyboru najkorzystniejszej oferty co oznacza, że postępowanie na usługi Integratora ostatecznie rozstrzygnięto. Jako najkorzystniejszą wybrano ofertę CH2M HILL POLSKA LTD SP. Z O.O., za cenę 45,82 mln zł netto (zamówienie podstawowe). Jest to kwota o blisko 20 mln zł mniejsza od pomniejszonego w dniu 02.02.2021 szacowania (zam. podst. 63,7 mln zł). Powyższa zmiana zakresu prac musi również mieć odzwierciedlenie w znaczącym wzroście zatrudnienia w Spółce CPK, aby zapewnić niezbędne kompetencje.

Odnosząc się do wniosku NIK „ustalenie pełnego planu finansowania Programu CPK, ze wskazaniem niezbędnych nakładów oraz źródeł pozyskania środków finansowych”⁶, przytoczę powtórnie zapisy ustawy o finansach publicznych, które w art. 136 ust. 3 dopuszcza realizację programów wieloletnich w podziale na etapy a tym samym dopuszczają etapowanie planowania nakładów i źródeł ich finansowania. Pomimo to zarówno Pełnomocnik Rządu ds. CPK, jak i Spółka Celowa podejmują działania w celu wypracowania planu finansowania całego Programu CPK, z określeniem źródeł finansowania dla całego okresu realizacji inwestycji. Zgodnie z harmonogramem projektu „Strumień finansowy Master Plan” z Programu CPK, przygotowanie strategii finansowania oraz modelu finansowego lotniska (uwzględniając źródła finansowania, w tym pozyskanie finansowania komercyjnego) jest zaplanowane na 2 kwartał 2022 r.

Natomiast celem zapewnienia ciągłości finansowania dla projektów kolejowych z Programu CPK, Pełnomocnik Rządu ds. CPK w dniu 2 czerwca 2021 r. zwrócił się z wnioskiem o wprowadzenie do Wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów „projektu uchwały w sprawie Planu zamierzeń państwa oraz zatwierdzonych do realizacji przedsięwzięć w związku z budową Centralnego Portu Komunikacyjnego – w perspektywie obejmującej Strategię Zrównoważonego Rozwoju Transportu do 2030 roku.” Przedmiotowy projekt Planu CPK stanowi potwierdzenie przez Radę Ministrów listy inwestycji transportowych związanych z CPK, które mają zostać zrealizowane przez różne podmioty celem osiągnięcia spójnego efektu w skali całej sieci transportowej kraju.

Ryzyko niezapewnienia finansowania jest przez Spółkę Celową mitygowane poprzez opracowywanie prognoz wieloletnich oraz realizowanie prac nad strukturą finansowania całego Programu CPK. Ograniczenie perspektywy samego Programu Wieloletniego nie wpływa na zdolność planowania strategicznego Spółki. W Spółce zostały opracowane plany o perspektywie długoterminowej, prognoza finansowa całego Programu CPK została opracowana i uwzględnia zarówno wydatki inwestycyjne komponentu lotniskowego, jak i kolejowego oraz przedstawia podział finansowania na kapitał własny, kapitał dłużny oraz fundusze UE. Kluczowymi dokumentami w tym zakresie są „Biznesplan budowy portu lotniczego wraz z inwestycjami towarzyszącymi...” oraz „Plan Inwestycyjny Komponentu Kolejowego Centralnego Portu Komunikacyjnego sp. z o.o. do roku 2034” (oba dokumenty przekazano NIK w trakcie kontroli).

W odniesieniu do wniosku skierowanego przez Najwyższą Izbę Kontroli do Pełnomocnika Rządu ds. CPK o wypracowanie planu działalności Lotniska Chopina oraz strategii rozwoju PPL w okresie po oddaniu do

⁵ Strona 7 informacji o wynikach kontroli P/20/020

⁶ Strona 11 informacji o wynikach kontroli P/20/020

użytku CPK, w celu przygotowania operacji ewentualnego przeniesienia ruchu lotniczego oraz kontynuowania działalności PPL w warunkach rynkowej konkurencji, wyjaśniam, co następuje.

W sprawie „planu działalności Lotniska Chopina (...) w okresie po oddaniu do użytku CPK” zgodnie z uchwałą Rady Ministrów nr 173/2017 w sprawie przyjęcia Konceptcji przygotowania i realizacji inwestycji Port Solidarność - Centralny Port Komunikacyjny dla Rzeczypospolitej Polskiej ruch cywilny z Lotniska Chopina zostanie przeniesiony do nowego portu lotniczego.

Znajduje to odzwierciedlenie w opracowanej przez PPL aktualizacji Planu generalnego Lotniska Chopina w Warszawie (2021-2040). Zgodnie z ustawą prawo lotnicze plan generalny przygotowuje się na okres co najmniej 20 lat. Planowane przeniesienie ruchu do CPK w 2027 r. nie stanowi podstawy do skrócenia perspektywy opracowania planu generalnego. Część ekonomiczno-finansowa planu oraz założenia inwestycyjne uwzględniają uruchomienie CPK w 2027 r. a więc nie przewiduje się działań pozwalających na obsługę rozwijającego się ruchu po 2027 roku.

Zgodnie z aktualnymi założeniami Plan generalny zostanie zatwierdzony w roku 2022, zatem kolejne prace aktualizacyjne zostaną uruchomione najpóźniej w roku 2025 (ze względu na ustawowy obowiązek aktualizacji w cyklach 5-letnich).

Nawiązując do kwestii dotyczącej „strategii rozwoju PPL w okresie po oddaniu do użytku CPK, w celu przygotowania operacji przeniesienia ruchu lotniczego oraz kontynuowania działalności PPL w warunkach rynkowej konkurencji”, uprzejmie informuję, iż Przedsiębiorstwo Państwowe „Porty Lotnicze” we współpracy z ekspertami firmy doradczej PKF Consult przygotowuje obecnie kompleksowe analizy prawne, ekonomiczne i środowiskowe wraz z analizą stanu obecnego i perspektywami rozwoju, wyceną przedsiębiorstwa oraz strategią komercjalizacji. Zadanie to zostało zlecone przez Ministra Infrastruktury w trybie art. 23 ustawy o PPL. Prace zostaną sfinalizowane na przełomie 2021 i 2022 roku.

Ponadto Przedsiębiorstwo Państwowe „Porty Lotnicze” planuje przygotowanie aktualizacji strategii przedsiębiorstwa, zaś w ramach operacjonalizacji strategii przygotowany zostanie portfel inicjatyw strategicznych i projektów, których realizacja zostanie podjęta w najbliższych latach, jeszcze przed uruchomieniem CPK.

Zważywszy na cel w jakim powołano PPL oraz przedmiot działalności określony w aktualnej ustawie o PPL, istotą funkcjonowania przedsiębiorstwa jest przede wszystkim zarządzanie portami lotniczymi. Jako podmiot zarządzający największym lotniskiem w kraju, PPL jest naturalnym kandydatem do objęcia funkcji zarządzającego nowym centralnym portem lotniczym. W celu przygotowania do tego zadania, Przedsiębiorstwo Państwowe „Porty Lotnicze” uruchamia odpowiednie rozwiązania systemowe i projekty. Idea ta zostanie także uwzględniona w ramach prac nad nową strategią przedsiębiorstwa.

Dokument podpisany elektronicznie przez:

z upoważnienia Ministra Infrastruktury

Sekretarz Stanu

Marcin Horała

6.6. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN BANAŚ

KGP.430.006.2021
P/20/020

Warszawa, 27 listopada 2021 r.

**Opinia
do stanowiska Ministra Infrastruktury
w sprawie Informacji o wynikach kontroli – Budowa Centralnego Portu Komunikacyjnego**

Stanowisko podpisane z upoważnienia Ministra Infrastruktury przez Sekretarza Stanu pełniącego funkcję Pełnomocnika Rządu ds. CPK potwierdziło ustalenie kontroli o braku uzasadnienia biznesowego w „*Koncepcji przygotowania i realizacji inwestycji Port Solidarność - Centralny Port Komunikacyjny dla Rzeczypospolitej Polskiej*” przyjętej Uchwałą Rady Ministrów nr 173/2017z dnia 7 listopada 2017 r.

Najwyższa Izba Kontroli przyjmuje do wiadomości, że Centralny Port Komunikacyjny Sp. z o.o. mityguje ryzyka wskazane przez NIK, w szczególności ryzyko niezapewnienia finansowania - poprzez opracowywanie prognoz wieloletnich oraz realizowanie prac nad strukturą finansowania całego Programu CPK. Satisfakcjonująca jest także deklaracja o podjęciu działań zmierzających do realizacji wniosków sformułowanych w *Informacji o wynikach kontroli* pod adresem Pełnomocnika Rządu ds. CPK.


PREZES
Najwyższej Izby Kontroli
Marian Banaś