

Największa obecnie rządowa inwestycja w Polsce czyli budowa Centralnego Portu Komunikacyjnego już na starcie ma opóźnienie. NIK wskazuje, że przy tym tempie prac zakończenie budowy lotniska do końca 2027 roku jest zagrożone. W dodatku: nadal nie wiadomo ile dokładnie będzie kosztować CPK, ani skąd będą pochodzić pieniądze na ten projekt. Aby nowy port lotniczy (komponent lotniczy) był opłacalny musiałby obsłużyć w 2030 r. – 24,3 mln pasażerów, a nakłady inwestycyjne nie mogą przekroczyć 46 mld zł. W ocenie NIK, niezbędne jest niezwłoczne przeprowadzenie rzetelnej analizy kosztów i korzyści, zarówno tych ekonomicznych, jak i społecznych, jakie ma przynieść budowa największego lotniska w naszym kraju. Szczególnie w sytuacji załamania na rynku lotów pasażerskich z powodu pandemii.

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. Wyboru lokalizacji CPK, w gminie Baranów, 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. Pomysł inwestycji spotkał się ze skrajnie różnym przyjęciem. Jej zwolennicy wskazywali, że dzięki budowie nowego lotniska gospodarka Polski zyska potężny impuls rozwojowy. Z kolei przeciwnicy podnosili, że to niepotrzebny wydatek kilkudziesięciu miliardów zł, które można by przeznaczyć na inne przedsięwzięcia.

Podstawowym celem kontroli NIK 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.

Koncepcja Centralnego Portu Komunikacyjnego

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. Założenia i koncepcja budowy CPK zostały określone w dokumencie „Koncepcja przygotowania i realizacji inwestycji Port Solidarność – Centralny Port Komunikacyjny dla Rzeczypospolitej Polskiej”, który w listopadzie 2017 r. przyjęła Rada Ministrów, a przygotował ją Pełnomocnik Rządu do spraw CPK wraz z Zespołem Doradczym. Funkcję Pełnomocnika Rządu ds. CPK pełnił najpierw Mikołaj Wild (w okresie od 9 maja 2017 r. do 28 listopada 2019 r.), a następnie Marcin Horała – Sekretarz Stanu w Ministerstwie Infrastruktury (Mikołaj Wild objął później stanowisko Prezesa CPK spółka z o.o.).

Koncepcja CPK przewidywała podział inwestycji na trzy zasadnicze komponenty: lotniskowy, drogowy i kolejowy.

Z ustaleń kontroli NIK wynika, że 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.

Działania Ministra Infrastruktury zmierzały do uwzględnienia założeń Koncepcji CPK w innych dokumentach strategicznych odnoszących 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.

Opóźnienia już na starcie

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, a opracowanie Programu Wieloletniego miało nastąpić w pięć miesięcy od przyjęcia Koncepcji CPK. Tak się jednak nie stało. Choć prace nad projektem Programu wieloletniego zostały zainicjowane w CPK sp. z o.o. niezwłocznie po jej utworzeniu (spółkę powołano w listopadzie 2018 r.), to konsultacje oraz zmiany projektu, spowodowane licznymi zastrzeżeniami Ministerstwa Finansów i Centrum Analiz Strategicznych, trwały do października 2020 r. (dokument został przyjęty przez Radę Ministrów 28 października 2020 r.). **W wyniku nierzetelnego planowania etapu przygotowawczego w Koncepcji CPK, poszczególne zadania zostały zrealizowane z opóźnieniem – sięgającym nawet 2,5 roku – w stosunku do przyjętych założeń.**

NIK zwraca uwagę, że przedłużające się prace nad projektem Programu wieloletniego dotyczyły jedynie lat 2020-2023. **Dokumentem wykonawczym do Programu będzie Dokument Wdrażający, który ma zawierać w szczególności harmonogramy realizacji oraz budżety poszczególnych przedsięwzięć. Dokument ten nie został jednak dotychczas przyjęty. W efekcie brak jest pełnego harmonogramu rzeczowo-finansowego Programu CPK.**

Ile będzie kosztować megalotnisko?

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 9,23 mld zł. Mają one pochodzić z emisji skarbowych papierów wartościowych i zostaną wniesione przez Skarb Państwa na podwyższenie kapitału zakładowego CPK sp. z o.o. Nadzór właścicielski nad spółką Centralny Port Komunikacyjny sp. z o.o. sprawuje Pełnomocnik Rządu ds. Centralnego Portu Komunikacyjnego.

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. Najkrócej mówiąc, do zakończenia kontroli, nie było wiadomo jakie będą źródła finansowania wszystkich przedsięwzięć związanych z budową Centralnego Portu Komunikacyjnego. 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. planowane jest długoterminowe finansowanie dłużne. A to wymaga precyzyjnego określenia potrzeb inwestycji oraz wynegocjowania warunków tego rodzaju finansowania.**

Koszty komponentu lotniczego oszacowano w Koncepcji CPK na 16–19 mld zł, komponentu kolejowego na 8–9 mld zł oraz komponentu drogowego na 1,7 mld zł. Łączny koszt przedsięwzięcia oszacowano na kwotę 34,9 mld zł. W komponencie kolejowym, kwota 8–9 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 koncepcji CPK określono, że łączne koszty rozbudowy krajowej sieci kolejowej o nowe odcinki związane z budową infrastruktury dla systemu przewozów opartego o CPK przewidziane na lata 2020-2030 wynosić będą 35–40 mld zł. Pełne wydatki kolejowe nie zostały zawarte w Koncepcji 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 kolei dużych prędkości Y oraz benchmarku kosztów analogicznych budowli dworcowych. Przy obecnej inflacji i wzroście kosztów pracy, a także cen materiałów budowlanych, szacunkowe koszty rozbudowy krajowej sieci kolejowej mogą już być nieaktualne.**

W czerwcu 2020 r. zarząd CPK sp. z o.o. zatwierdził Plan inwestycyjny Komponentu Kolejowego do 2034 roku określający zestawienie inwestycji kolejowych koniecznych dla funkcjonowania przyszłego portu lotniczego. **Dwie najistotniejsze inwestycje – budowa linii kolejowej nr 85 na odc. Warszawa Zachodnia - CPK - Łódź Niciarniana oraz 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, a wszystkie inwestycje dotyczące sieci drogowej, związane z budową CPK, są realizowane samodzielnie przez 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.

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.

Przepustowość Centralnego Portu Komunikacyjnego

Początkowo w koncepcji CPK określono przepustowość lotniska na poziomie 45 mln pasażerów rocznie (w scenariuszu optymistycznym) oraz udział na rynku przewozów pasażerskich na poziomie 40-45 proc. Uzasadniono to tym, że przyjęte w 2010 r. prognozy rozwoju rynku potwierdziły się niemal w 100 proc. (na 2015 r. zakładano 30 mln 395 tys. pasażerów, a było 30 mln 392 tys.).

Prognoza Urzędu Lotnictwa Cywilnego z 2017 r. zakładała, że w 2025 r. obsłużonych zostanie 65,3 mln pasażerów (Koncepcja z 2010 r. prognozowała 50,8 mln), a w 2035 r. będzie to 94,5 mln pasażerów (według Koncepcji z 2010 r. – 78,2 mln). **W 2019 r. faktyczna liczba obsłużonych pasażerów była wyższa od prognoz Urzędu Lotnictwa Cywilnego i wyniosła 49 mln pasażerów, wobec prognozowanych przez ULC 36,2-46,3 mln, przy czym z Lotniska Chopina skorzystało 18,8 mln pasażerów (38,5 proc. ogółu ruchu pasażerskiego w Polsce w 2019 r.). W pracach nad koncepcją CPK zakładano, że w 2027 r. PLL LOT przewożą na połączeniach z/do Warszawy 19 mln pasażerów.**

W związku z epidemią COVID-19, PLL LOT przygotowały 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. Narodowy przewoźnik obniżył prognozę rozwoju ruchu pasażerskiego o 34 proc. Planowane przewozy PLL LOT na trasach z/do Warszawy zakładały przewiezienie: w 2027 r. – 12,7 mln pasażerów, w 2028 r. – 14,5 mln, w 2029 r. – 16,6 mln, a w 2030 r. – 19,2 mln pasażerów. A to oznacza, że wg tych prognoz ruch lotniczy z Warszawy po pandemii jeszcze długo będzie się odbudowywał.

Z kolei według prognoz Europejskiej Organizacji ds. Bezpieczeństwa Żeglugi Powietrznej (EUROCONTROL) i Międzynarodowego Zrzeszenia Przewoźników Powietrznych (IATA) prawdopodobny termin osiągnięcia wyników z 2019 r. to rok 2024. **Należy podkreślić, że wszystkie te prognozy zostały wykonane jeszcze przed przejściem 4 i 5 fali pandemii koronawirusa.**

W części dotyczącej analizy opłacalności komponentu lotniczego wskazano, że wartością krytyczną dla projektu CPK jest ruch pasażerski na poziomie 24,3 mln pasażerów w 2030 r.

Co dalej z Lotniskami Chopina i Radom?

Przedsiębiorstwo Państwowe „Porty Lotnicze” rozpoczęło dostosowanie Lotniska Chopina oraz Lotniska Radom do uwarunkowań wynikających z koncepcji CPK. Na Lotnisku Chopina wdrożono zasady Core Night (ograniczono hałas w godzinach nocnych w strefie oddziaływania lotniska), zrezygnowano natomiast z wprowadzenia rozwiązania Quota Count (system koordynowania rozkładów lotów) dla operacji dziennych z uwagi na ograniczoną przepustowość. PPL uwzględniły w planach działalności ograniczoną perspektywę czasową funkcjonowania Lotniska Chopina oraz parametry finansowe (m.in. inwestycje) dla tego portu oraz dla Lotniska Radom. Ponadto zrezygnowano z inwestycji zwiększających przepustowość na Lotnisku Chopina na kwotę 1,25 mld zł netto.

Nie została jednak zaktualizowana strategia PPL, ani Plan Generalny Lotniska Chopina ze względu na brak decyzji właścicielskich odnośnie zakresu działania Lotniska Chopina po uruchomieniu Centralnego Portu Komunikacyjnego. PPL nie otrzymało informacji ani wskazań od Ministra

Infrastruktury co do zamierzeń wobec Lotniska Chopina oraz infrastruktury tego portu lotniczego po uruchomieniu CPK.

Wydatki na CPK

Dotychczasowe nakłady na CPK (do końca 2020 r.) wyniosły ok. 96,5 mln zł. Były to:

- koszty obsługi Pełnomocnika Rządu ds. CPK – 4,3 mln zł, czyli 68 proc. maksymalnego limitu określonego na ten okres w ustawie;
- wydatki CPK sp. z o.o. (w tym nakłady inwestycyjne) w wysokości 84,7 mln zł;
- wydatki poniesione przez PPL na analizy dotyczące CPK w wysokości 6,6 mln zł.

Wydatkami związanymi z Programem CPK są także: kwota przeznaczona przez PPL na zakup lotniska w Radomiu (12,7 mln zł) oraz nakłady PPL na inwestycję na Lotnisku Radom (214 mln zł).

W samym 2020 r. CPK sp. z o.o. wydała 57,9 mln zł na realizację powierzonych jej zadań w ramach Komponentów Lotniskowego i Kolejowego (65 proc. planu finansowego po aktualizacji). Dotyczyły one wydatków HR (43,6 mln zł), funkcjonowania biura (4 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).

CPK sp. z o.o. zatrudniała 255 osób w 2020 r., 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. **Do końca 2021 r. spółka planowała zwiększyć zatrudnienie 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).

NIK wskazuje, że realizacja powyższego planu oznaczałaby ponad dwukrotne zwiększenie zatrudnienia w komórkach merytorycznych, przy równoczesnych planach zlecania licznych prac i usług podmiotom zewnętrznym. W opinii NIK, stan zatrudnienia powinien wynikać z rzetelnej analizy potrzeb w zakresie zasobów ludzkich oraz zidentyfikowania wszystkich planowanych zadań pod względem sposobu ich wykonania (zasoby własne spółki czy zlecenie usług zewnętrznym podmiotom). Brak takiej analizy może powodować nieuzasadniony wzrost kosztów wynikający z dublowania niektórych zadań oraz nadmiernego zatrudnienia w sytuacji zlecania usług podmiotom zewnętrznym. **Przykładem takiego ryzyka jest zamówienie usługi tzw. Integratora 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.**

NIK zidentyfikowała ryzyka

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

- **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).

Najwyższa Izba Kontroli uznaje za niezbędne niezwłoczne przeprowadzenie rzetelnej analizy kosztów i korzyści zarówno tych ekonomicznych, jak i społecznych, jakie ma przynieść budowa największego lotniska w naszym kraju. Szczególnie w sytuacji załamania na rynku lotów pasażerskich z powodu pandemii. Istotne także jest zaprogramowanie działań zaradczych odnoszących się do wszystkich zidentyfikowanych istotnych ryzyk. Potrzeba takich działań częściowo została uwzględniona w przygotowanym przez Pełnomocnika Rządu ds. CPK w lipcu 2021 r. projekcie ustawy o usprawnieniu procesu inwestycyjnego CPK.

Wnioski

Aktualny stan zaawansowania budowy Centralnego Portu Lotniczego (tj. 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 taka realizacja, która pozwoli wyeliminować 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 wnioskowała do Pełnomocnika Rządu ds. CPK o:**

- opracowanie analiz wykonalności poszczególnych projektów lub podprogramów oraz wypracowanie harmonogramu realizacji Programu CPK, zapewniające ich zharmonizowanie, z uwzględnieniem wszystkich zidentyfikowanych ryzyk;
- ustalenie pełnego planu finansowania Programu CPK, ze wskazaniem niezbędnych nakładów oraz źródeł pozyskania środków finansowych;
- 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.

Źródło: NIK