

# Jak zrobić audyt CPK i co ma z niego wynikać

---

## Spis Treści

STRESZCZENIE .....	1
1 WPROWADZENIE .....	2
2 KILKA FAKTÓW Z HISTORII CPK .....	2
3 CZY CPK MA UZASADNIENIE BIZNESOWE? .....	3
4 CZY SPOSÓB ZARZĄDZANIA GWARANTUJE SUKCES CPK? .....	5
5 CO SYSTEMEM REALIZACJI PROJEKTÓW RZĄDOWYCH? .....	6
6 PODSUMOWANIE – CO PO AUDYCIE? .....	6
O AUTORZE .....	7

## Streszczenie

Decyzja o realizacji Programu CPK jest niezgodna z obowiązującą w momencie jej podejmowania Strategią na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju. Decyzja ta została podjęta bez żadnego trybu i nie została udokumentowana. Program CPK nie spełnił warunków realizacji prac opisanych w Ustawie o CPK, a więc nie ma podstaw do wykonywania żadnych prac.

Pierwsza część audytu powinna dotyczyć tych i innych aspektów prawnych. Część biznesowa powinna ocenić uzasadnienie biznesowe. Za podstawę należy przyjąć któryś ze standardów opracowywania takiego dokumentu, np. brytyjski Five Case Model (sprawdzenie uzasadnień: strategicznego, ekonomicznego, finansowego, komercyjnego i zarządczego). Trzecia część powinna dotyczyć procesów zarządzania programem – np. według (również brytyjskiego) Gate Review Process.

Wyniki audytu powinny nie tylko być podstawą do podjęcia decyzji ws. Programu CPK, ale powinny posłużyć usprawnianiu polskiego systemu realizacji projektów publicznych.

Jeśli audyt nie da jednoznacznie negatywnych wyników, to należy przedstawić je społeczeństwu. Przy tak wielkim rozmiarze i koszcie, należy rozważyć podjęcie ostatecznej decyzji o realizacji Programu CPK w drodze referendum.

Audyt zapewne nie ustali wszystkich istotnych faktów związanych z realizacją oraz uruchamianiem Programu CPK – na przykład powody nieudokumentowania decyzji o jego realizacji, publiczne podawanie przez ówczesną premier Beatę Szydło nieprawdziwych informacji dotyczących tej decyzji czy też zezwolenie na realizację Programu bez dokumentów wymaganych przez Ustawę o CPK. Należy rozważyć powołanie komisji śledczej do wyjaśnienia tych i innych niejasnych faktów związanych z Programem CPK.

# 1 Wprowadzenie

Jednym z punktów programu 100 konkretów na pierwsze 100 dni Koalicji Obywatelskiej jest weryfikacja programu CPK. Zapowiadane jest wykonanie audytu – jest on potrzebny przede wszystkim ze względu na pół-tajny sposób podejmowania głównych decyzji i realizacji programu. Społeczeństwo jest informowane selektywnie o stanie prac; przedstawiane są wyłącznie pozytywne informacje, pośrednio uzasadniające realizację CPK. Strona rządowa niekonsekwentnie prezentowała różne szacunki kosztów i terminu zakończenia programu.

Sytuacja w programie CPK wynika z decyzji dotyczących tego programu – zarówno podejmowanych na zewnątrz (np. Ustawa o CPK, Koncepcja realizacji CPK), jak i przez jego kierownictwo (np. Dokument Wdrażający, Zasady Zarządzania). Niektóre z dokumentów kształtujących sposób działania CPK są dostępne publicznie, ale wiele w szczególności dokładne plany oraz sprawozdania z ich realizacji są ukrywane przez społeczeństwem.

Ponadto na sytuację w CPK wpływa polski System Realizacji Projektów Rządowych (ang. Governmental Project Implementation System, GPIS; polska administracja jawnie nie używa tego terminu), kształtowany przez rozliczne regulacje (np. Prawo zamówień publicznych, Polityka zakupowa państwa, Rekomendacje realizacji projektów publicznych KPRM). Centralnym elementem GPIS są zespoły i ciała działające w KPRM – np. Rządowe Biuro Monitorowania Projektów, Rada Monitorowania Portfela Projektów Strategicznych. System ten jest wspomagany przez aplikację MonAliZa.

Pierwszy zestaw wniosków z audytu powinien oczywiście dotyczyć programu CPK, w szczególności jego Uzasadnienia Biznesowego oraz sposobu zarządzania. Na podstawie tych dwóch grup przesłanek powinna być podjęta decyzja ws. jego dalszej realizacji.

Wnioski dotyczące GPIS powinny spowodować wdrożenie efektywnych procesów wyboru i realizacji projektów publicznych tak, aby sprawnie realizowane były wyłącznie projekty zaspokajające rzeczywiste potrzeby społeczne. Wzorce można czerpać z wielu rozwiniętych krajów. Same zmiany personalne nie wystarczą.

## 2 Kilka faktów z historii CPK

**Program CPK jest niezgodny z obowiązującą w momencie jego uruchamiania Strategią na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju (SOR, uchwaloną w lutym 2017), w której nakazywano wyłącznie rozważenie budowy Centralnego Portu Lotniczego (CPL) lub oparcie transportu lotniczego w Polsce o sieć lotnisk regionalnych. Decyzja ta miała być poprzedzona wykonaniem odpowiednich analiz. Jednak analiz nie przeprowadzono i już w miesiąc po przyjęciu SOR, w marcu 2017, podjęto decyzję o budowie CPL, którą po następnym miesiącu zmieniono na decyzję o realizacji CPK. Decyzja ta zapewne została podjęta „bez żadnego trybu”, poza strukturami kierowania państwem i nie została udokumentowana.** Beata Szydło w jednym z ważniejszych dokumentów – Koncepcji Realizacji CPK – zapewne żeby ukryć ten fakt, niezgodnie z prawdą pisze, że w marcu 2017 roku Rada Ministrów podjęła decyzję o realizacji CPK.

**Dla CPK nie opracowano dokumentu, który powinien stanowić podstawę do podjęcia decyzji o realizacji – Uzasadnienia Biznesowego** (ze względu na znaczenie tego dokumentu w dalszej części dokładniej go omówię). Koncepcja Realizacji CPK nie pełniła tej roli, m. in. dlatego, że została opracowana po podjęciu decyzji o realizacji CPK.

Zgodnie z pierwotnym harmonogramem, zawartym w Koncepcji Realizacji CPK (przyjętym przez rząd Szydło w listopadzie 2017), budowa centralnego lotniska miała rozpocząć się w

październiku 2019 i zakończyć po siedmiu latach w roku 2026. W rzeczywistości pierwsze, niewielkie prace budowlane rozpoczęły się na jesieni 2023, czyli z czteroletnim opóźnieniem. Budowa ma się zakończyć w roku 2027, żeby pierwsze samoloty mogły odlecieć w roku 2028. **Nie wiadomo, jakie środki podjęła Spółka CPK, żeby skrócić budowę z siedmiu do czterech lat.**

Zgodnie z Ustawą o CPK, podstawą realizacji programu CPK miał być Dokument Wdrażający, zawierający m. in. pełny harmonogram i budżet całości programu. Jednak Spółka CPK opracowała, a Pełnomocnik zatwierdził w 2021 roku, Dokument Wdrażający, zawierający harmonogram i budżet tylko do roku 2023, zaś w roku 2023 na okres do roku 2030. Oznacza to, że **Spółka CPK nie spełniła warunku realizacji prac i wydawania pieniędzy, a więc wszystkie wielomiliardowe wydatki tej Spółki należy uznać za defraudację publicznych pieniędzy.** Nb. Spółka CPK ignoruje nawet opracowany przez siebie Dokument Wdrażający, publikując informacje o wykonaniu w 2022 roku prac nie ujętych w tym dokumencie.

Tak wyglądają najważniejsze fakty dotyczące stanu realizacji programu CPK. Audyt powinien wypowiedzieć się, czy w trakcie dotychczasowej realizacji stosowano dobre praktyki zarządzania, czy główne działania dotyczące CPK były zgodne z prawem, z obowiązującą Strategią, oraz regulacjami ustanowionymi przez Ustawę o CPK oraz czy Program CPK ma szansę zostać zakończony w zaplanowanym czasie i budżecie, a po zakończeniu przynieść społeczeństwu Polski oczekiwane korzyści.

### 3 Czy CPK ma Uzasadnienie Biznesowe?

**Najważniejszym dokumentem, który powinien decydować o realizacji każdego projektu, w szczególności publicznego, jest Uzasadnienie Biznesowe.** Jest to dokument opisujący główne parametry realizacji projektu. Uzasadnienie Biznesowe musi mieć określoną strukturę. Często stosowanym dokumentem odniesienia dla Uzasadnienia Biznesowego jest brytyjski Model Pięciu Uzasadnień (ang. Five Case Model; uwaga: przed ewentualnym wykorzystaniem każdego zewnętrznego dokumentu należy sprawdzić warunki jego wykorzystania, zdefiniowane przez właścicieli). Zgodnie z tym modelem, każdy projekt powinien mieć:

- **uzasadnienie strategiczne** (czy program jest zgodny z odpowiednimi strategiami),
- **uzasadnienie ekonomiczne** (właściwa relacja szeroko rozumianych korzyści i kosztów społecznych),
- **uzasadnienie finansowe** (szacunek kosztu i wykazanie możliwości sfinansowania projektu),
- **uzasadnienie komercyjne** (dostępność na rynku potrzebnych produktów i usług oraz prawne możliwości ich pozyskania) oraz
- **uzasadnienie zarządcze** (główne struktury, zasady i procesy realizacji projektu/programu) oraz wykazanie odpowiednich zdolności głównego wykonawcy.

W kwestii uzasadnienia strategicznego wiadomo, że CPK w momencie uruchamiania nie był zgodny z SOR. CPK pojawia się w Strategii Rozwoju Transportu (SRT) z 2019 roku – ale nastąpiło to po podjęciu w 2017 roku decyzji o realizacji CPK, a ponadto nie zmieniono odpowiednich zapisów w SOR, a więc SRT jest niezgodna z jej nadrzędnym dokumentem – SOR.

Uzasadnienie ekonomiczne. Tej części Uzasadnienia Biznesowego poświęcona jest lwią część dyskusji publicznej o CPK. Tu mieszczą się rozważania dotyczące potrzeby przekształcenia systemu transportu kolejowego, miejsca lotniska w systemie transportowym Polski i Europy, czy zapotrzebowania na transkontynentalne podróże z Polski. Należy także uwzględnić negatywne oddziaływania CPK, np. na środowisko naturalne i mieszkańców. Z punktu widzenia audytu ważne są oficjalne prognozy autoryzowane przez stronę rządową, dotyczące zarówno korzyści jak i kosztów. Nie jest jasne, który z istniejących dokumentów zawiera tę składową Uzasadnienia.

Uzasadnienie finansowe. Ile pieniędzy potrzeba na realizację CPK? Wypowiedzi przedstawicieli strony rządowej wahają się od ok. 30 do 100 i więcej miliardów złotych. Jest to możliwe, ponieważ, jak napisałem wyżej, nie opracowano wymaganego prawnie, wiarygodnego budżetu dla całości prac CPK. Uzasadnienie finansowe powinno obejmować nie tylko koszty, ale i przychody w określonej perspektywie czasowej (co najmniej dziesięć lat) eksploatacji produktu programu – czyli lotniska i nowej sieci transportu kolejowego.

Uzasadnienie komercyjne. Czy na rynku – polskim i globalnym – są firmy, które mogą wykonać prace prowadzące do budowy CPK? Dokument Wdrażający przygotowany przez Spółkę CPK nie zajmuje się tym zagadnieniem, zapewne zakładając że wykonawcy będą dostępni.

Uzasadnienie zarządcze. Druga pod względem istotności, po uzasadnieniu ekonomicznym, część Uzasadnienia Biznesowego. Bez efektywnego zarządzania nawet najlepsze pomysły nie zostaną zrealizowane. Żeby nie sięgać daleko: dla podawanego jako negatywny przykład projektu budowy nowego lotniska w Berlinie nie kwestionowano jego biznesowej przydatności. Natomiast gigantyczne przekroczenia budżetu i opóźnienia wynikały właśnie z niesprawnego zarządzania. W programie CPK wiele decyzji nie jest dostępnych publicznie, a więc nie wiadomo, jak ten program jest i ma być zarządzany. W opublikowanych Zasadach Zarządzania skoncentrowano się przede wszystkim na relacjach CPK z jego składowymi i wykonawcami. Natomiast nie wiadomo, jaką metodę zarządzania – od pomysłu do uruchomienia produktów – przyjęto dla całości programu oraz jego głównych składowych. Ale już teraz można wskazać kilka głównych problemów zarządczych CPK – opisuję je w części dotyczącej aktualnego stanu CPK.

Efektywne Uzasadnienie Biznesowe powinno być opracowane przed decyzją o uruchomieniu projektu, zweryfikowane przez niezależnych ekspertów oraz, na tej podstawie, zatwierdzone przez rząd, który w ten sposób powinien uprawdopodobnić osiągnięcie sukcesu przez ten projekt oraz przyjąć odpowiedzialność za losy projektu. Ale tak się nie stało.

Audyt musi się odnieść do kwestii Uzasadnienia Biznesowego CPK. Jeśli wynikiem audytu byłoby jednoznaczne stwierdzenie, że nie ma takiego uzasadnienia, to decyzja jest oczywista: należy zakończyć projekt. Natomiast jeśli wynikiem byłoby stwierdzenie, że Uzasadnienie jest niewiarygodne, opracowane niezgodnie z obowiązującymi standardami, niekompletne, czy też nieaktualne, to rząd powinien podjąć decyzję o opracowaniu takiego dokumentu i zawiesić ostateczną decyzję ws. kontynuacji do momentu otrzymania takiego, zweryfikowanego przez niezależnych ekspertów, dokumentu.

Oczywiście, ewentualna decyzja musi być podjęta ze świadomością, że nowy rząd przyjmuje pełną odpowiedzialność za realizację CPK i jego efekty.

## 4 Czy sposób zarządzania gwarantuje sukces CPK?

Ale samo istnienie Uzasadnienia Biznesowego nie gwarantuje osiągnięcia sukcesu przez program. Druga część audytu CPK powinna dotyczyć metod zarządzania i aktualnego stanu realizacji CPK. Już na podstawie opublikowanych przez CPK dokumentów można wskazać kilka podstawowych problemów zarządczych.

Po pierwsze Spółka CPK stara się ukryć jak najwięcej faktów dotyczących realizacji tego programu. Społeczeństwo nie wie, co właściwie tam się dzieje, nie są znane dokładne harmonogramy prac oraz sprawozdania z ich realizacji.

Po drugie, kierownictwo i zespół doradcy zostały (w pierwszym składzie poza jednym wyjątkiem) obsadzone przez osoby nie mające żadnego doświadczenia w realizacji wielkich projektów infrastrukturalnych.

Oburza także niewskazanie w Dokumencie Wdrażającym społeczeństwa Polski jako najważniejszego podmiotu zainteresowanego realizacją CPK (było to zgodne z polityką zawłaszczania wszystkich obszarów życia publicznego przez PiS).

Ale są to tylko niektóre problemy zarządcze CPK – wiele innych zostanie zapewne ujawnionych, gdy dostępne będą dokumenty i informacje dotyczące tego projektu, tworzone i (mam nadzieję) przechowywane przez Spółkę CPK.

Przy realizacji tak wielkich projektów w rozwiniętych krajach realizowana jest systematyczna, **okresowa weryfikacji stanu projektu czy programu przez podmioty niezależne od wykonawców** – nazywa się to „zapewnieniem projektu” (ang. Project Assurance). Mogłaby ona odbywać się poprzez wdrożenie Przeglądu Bram (ang. Gate Review Process), służącego do niezależnej oceny projektów, wdrożonego w wielu państwach. „Brama” występuje w nazwie procesu, ponieważ zasadnicza decyzja dotyczy kontynuacji lub zatrzymania projektu. W oryginalnej wersji tego procesu, projekty podlegają przeglądom w kilku zasadniczych momentach cyklu ich życia, np. biznesowej decyzji o uruchomieniu projektu, opracowania planu projektu, kończeniu poszczególnych faz projektu, zakończenia całego projektu. Mogą być także wykonywane na żądanie upoważnionych instytucji lub osób – tak jak to się stanie w przypadku programu CPK. Ocenie podlegają m. in. plany, aktualny stan projektu, artefakty (np. budżet i harmonogram), ryzyka, wszystkie procesy zarządzania. Najważniejszy plan to pełna metodyka realizacji projektu – od przyjęcia uzasadnienia biznesowego aż po wdrożenie i eksploatację.

**Każdy projekt w każdym momencie musi mieć także określone szacunki pełnych jego kosztów oraz terminu zakończenia.** Istotnym elementem przeglądu bramy jest zawsze ocena tych dwóch parametrów – czyli wypowiedzenie się, czy prognozy formułowane przez kierownictwo projektu są realistyczne, a jeśli nie są – to jak należy je zmodyfikować.

Audytowi muszą podlegać także plany techniczne, czyli sposoby budowy składowych CPK.

Wynikiem audytu mogą być zalecenia dotyczące procesów zarządzania, ograniczenia zakresu projektu czy też nowe szacunki budżetu, oczekiwanych korzyści oraz harmonogramu projektu.

W wyniku tak wykonanej drugiej części audytu, po ewentualnym stwierdzeniu, że CPK ma uzasadnienie biznesowe, powinna być podjęta decyzja ws. dalszej realizacji CPK.

## 5 Co Systemem Realizacji Projektów Rządowych?

**Audyt CPK powinien objąć** nie tylko procesy, struktury i decyzje dotyczące wyłącznie CPK, ale i **środowisko prawno-organizacyjne tego projektu, łącznie tworzące polski GPIS**. Zasadnicze pytania, na które należy w tym zakresie odpowiedzieć, to: czy CPK jest realizowany zgodnie z ogólnymi regułami obowiązującymi polskie projekty publiczne? Jeśli regulacje GPIS nie były stosowane, to kto i dlaczego zwolnił CPK z ich stosowania?

**Audyt powinien też być podstawą do usprawniania polskiego GPIS**. Zapewne bezpośrednim skutkiem audytu nie będzie jego znaczna restrukturyzacja, ale wnioski z audytu będą podstawą do jego modyfikacji.

Ważne dla przyszłego rozwoju Polski są odpowiedzi na pytania: Czy wymagane sposoby zarządzania projektami publicznymi są efektywne? Czy polski GPIS nie zawiera braków i luk zezwalających na dowolną, niekontrolowaną realizację projektów publicznych lub ich elementów? Na przykład: czy brak niezależnego nadzoru nad programem wynika z decyzji kierownictwa CPK, z decyzji podjętych dla tego programu przez rząd, czy też z ogólnych regulacji dotyczących polskich projektów i programów publicznych?

Można zakładać, że audyt wykaże, że nie było fazy publicznej dyskusji eksperckiej o tym projekcie – a więc do procedur realizacji projektów należałoby taką fazę wprowadzić. Jeśli audyt potwierdzi, że informacje o przebiegu projektu były ukrywane – to trzeba rozważyć wprowadzenie do GPIS obowiązkowego publikowania, na przykład w jednolitym portalu rządowym, podstawowych informacji o projektach publicznych. Jeśli potwierdzi się, że w kierowaniu tym projektem brały udział osoby niemające odpowiedniej wiedzy i doświadczenia, to należy zdefiniować kryteria, umożliwiające obejmowanie stanowisk kierowniczych w projektach publicznych. Jeśli niewłaściwie zarządzano – lub nie zarządzano – ryzykami, to należy zdefiniować efektywne procesy zarządzania ryzykiem. I są to tylko przykłady niektórych procesów zarządzania w projektach, nie tylko publicznych.

Niezależnie od tego, czy analiza polskiego GPIS będzie składową audytu CPK, czy tylko jego dalszą konsekwencją – polski GPIS na podstawie audytu programu CPK musi być usprawniony tak, żeby w przyszłości uruchamiane były tylko projekty rzeczywiście spełniające potrzeby społeczne, a następnie były one efektywnie zarządzane.

## 6 Podsumowanie – co po audycie?

Audyt Programu CPK powinien składać się z trzech głównych części:

- Prawnej  
Weryfikującej zgodność Programu CPK z obowiązującymi regulacjami, także dotyczącymi tego Programu.
- Biznesowej  
Weryfikującej przydatność Programu dla rozwoju Polski oraz bilansującej oczekiwane korzyści i koszty związane z budową i eksploatacją produktów Programu.
- Zarządczej

Weryfikującej adekwatność i poprawność realizacji procesów governance i zarządzania Programem.

Z audytu należy także wyciągnąć wnioski dotyczące polskiego GPIS, czyli systemu zarządzania projektami rządowymi. Być może stan CPK wynika z braków poza tym programem. Zapewne istnieją przyczyny, dla których na przykład decyzja o realizacji CPK została podjęta bez żadnego trybu, a do ciał kierujących powoływane były osoby nie mające kwalifikacji w zakresie realizacji wielkich projektów.

Następną uwagą, dotyczącą być może CPK, a może GPIS, jest **sposób podjęcia decyzji ws. dalszych losów tego programu**. W przypadku największych, najdroższych projektów publicznych w wielu krajach sugeruje i **stosuje się ogólnokrajowe referenda**. W Polsce mamy już precedens w tym zakresie: referendum (ale lokalne, nie ogólnokrajowe) ws. Igrzysk Olimpijskich w 2022 roku w Krakowie spowodowało odrzucenie tego projektu. **Należy rozważyć zorganizowanie ogólnokrajowego referendum ws. budowy CPK**, być może razem z którymś z nadchodzących w 2024 roku wyborów.

Dalszą konsekwencją audytu może być **konieczność powołania kolejnej komisji śledczej**. Audyt zapewne nie ustali, kto i w jaki sposób podjął decyzję o realizacji CPK zamiast CPL – a przecież różnica w budżetach tych programów to dziesiątki miliardów złotych. Trzeba by także wyjaśnić wprowadzenie społeczeństwa w błąd przez Szydło, która bezpodstawnie napisała w dokumencie rządowym, że RM podjęła decyzję o budowie CPK. I trzecia z głównych spraw: wyjaśnienie czy Spółka CPK miała prawo wydawać miliardy złotych bez przedstawienia wymaganych przez Ustawę o CPK pełnego budżetu i harmonogramu dla całości prac. Jeśli było to bezprawne, to mamy do czynienia z największą w ostatnich latach defraudacją publicznych pieniędzy.

## O Autorze

dr Stanisław Gasik, PMP, ekspert w zakresie projektów rządowych. W latach 2014-2020 był ekspertem ds. projektów w Government Accountability Office, instytucji Kongresu Stanów Zjednoczonych (odpowiednik Najwyższej Izby Kontroli), gdzie m. in. brał udział w opracowaniu wytycznych ds. zarządzania kosztami w programach administracji federalnej USA. Autor książki „Projects, Government, and Public Policy” (Taylor and Francis, 2023). Współautor głównych globalnych standardów zarządzania projektami publikowanych przez Project Management Institute, mających status narodowych standardów zarządzania projektami w USA. Autor kilkunastu artykułów o polskiej administracji publicznej poziomu centralnego. Prowadzi stronę internetową poświęconą projektom publicznym: [www.gpm3.eu](http://www.gpm3.eu).