dr Stanisław Gasik, PMP
stanislaw.gasik@gpm3.eu
www.gpm3.eu

Uwagi dotyczące audytów Centralnego Portu Komunikacyjnego

wykonanych przez Najwyższą Izbę Kontroli

Uwagi dotyczą wystąpienia pokontrolnego audytu **P/24/017 - Przygotowanie i realizacja inwestycji w części lotniskowej w związku z budową Centralnego Portu Komunikacyjnego**, wykonanego w latach 2024-2025 oraz wystąpienia pokontrolnego audytu **P/20/020 – Budowa Centralnego Portu Komunikacyjnego**, w części aktualnej do dzisiaj.

Uwagi zostały sformułowane na podstawie wystąpień pokontrolnych oraz ogólnodostępnych dokumentów dotyczących Programu CPK.

Najważniejsze uwagi

Prawo. W audycie nie odniesiono się do najważniejszych kwestii prawnych dotyczących CPK. Czy dostępna jest decyzja o uruchomieniu Programu CPK? Nie zweryfikowano także prawnego uzasadnienia podziału Programu CPK na etapy. O podziale takim nie mówi Ustawa o CPK, zaś Ustawa o finansach publicznych nie zwalnia inicjatorów i wykonawców programów wieloletnich z obowiązku podania terminu zakończenia oraz łącznego budżetu całego programu.

Przewlekłość prac. W budowie wielkich lotnisk na świecie w XXI wieku czas od podjęcia decyzji o budowie do rozpoczęcia prac budowlanych wynosił między trzema a pięcioma latami. Decyzję o realizacji CPK podjęto w lutym 2017 roku. Do chwili obecnej, ponad osiem lat od tego momentu, nie rozpoczęto prac nad budową centralnego lotniska. Audyt CPK nie odnosi się do tej kwestii.

Interesariusze. Audyt nie odnosi się do zdefiniowanego przez Spółkę zbioru interesariuszy oraz procesów zarządzania interesariuszami. W Programie CPK niestandardowo zdefiniowano pojęcie interesariusza, wykluczając grupy ludzi nie mających osobowości prawnej. Skutkowało to m. in. nieuznaniem społeczeństwa Polski jako całości za najważniejszego, zbiorowego interesariusza Programu CPK i jego składowych.

Personel zarządczy. NIK w innych swoich audytach wykonuje ocenę kwalifikacji i doświadczenia personelu kierującego pracami. W audytach Programu CPK nie wykonano takiej oceny. W świadomości społecznej istnieje przeświadczenie, że o kwalifikowaniu do głównych ról kierowniczych CPK, w szczególności w pierwszym okresie jego prac, decydowały przede wszystkim kwestie polityczne, a nie merytoryczne.

Procesy zarządzania. O sukcesie każdego projektu czy programu decydują procesy i metody zarządzania. Część lotniskowa, którą miał zająć się audyt, w Zasadach Zarządzania, dokumencie regulującym sposoby zarządzania w CPK, to podprogram. Audytorzy nie zajęli

się sposobami zarządzania podprogramem, przedstawionymi w Zasadach Zarządzania. Zasadne jest więc pytanie, czy NIK rzeczywiście wykonała audyt podprogramu lotniskowego CPK.

Struktury zarządzania. Nie przenalizowano określonych przez Zasady Zarządzania struktur zarządzania z perspektywy ich efektywności. Zasady Zarządzania sprawiają wrażenie nastawionych wyłącznie na monitorowanie i nadzór, a nie na współpracę pomiędzy stroną publiczną a wykonawcami.

Monitorowanie. Najczęściej stosowaną techniką monitorowania postępów prac w projektach jest Analiza Wartości Wypracowanej, umożliwiająca jednoczesną ocenę wykonanych produktów, harmonogramu oraz kosztów. NIK w audycie składowe te oceniła osobno, co jest bardziej właściwe dla ciągłych prac procesowych niż dla prac o charakterze projektowym.

Harmonogramowanie i szacowanie kosztów. Audyt nie odnosi się do wymaganego przez Zasady Zarządzania standardu harmonogramowania, jednakże niezależnie od tego formułuje oceny dotyczące samych harmonogramów. Audyt nie odnosi się również do stosowanych w Programie procesów szacowania kosztów; szczególnie brakuje oceny aktualnie obowiązujących szacunków kosztów. W związku z tym nie znamy opinii NIK o wykonalności aktualnie obowiązującego harmonogramu i planowanego kosztu budowy komponentu lotniskowego.

Zakres prac. Audyt nie odnosi się również do procesów budowy j jakości najważniejszego artefaktu wszelakich prac projektowych – struktury podziału pracy, wyznaczającego zakres prac. Nie wiadomo więc, czy zakres prac zdefiniowano poprawnie i właściwie.

Zarządzanie jakością. Nie jest jasne, jakie kryteria przyjmowano przy zatwierdzaniu poszczególnych dokumentów – na poziomach Pełnomocnika Rządu, Dyrektora Programu czy Dyrektora Podprogramu. Jawnie widoczne błędy w zatwierdzonych dokumentach mogą sugerować, że kontrola jakości nie była koniecznym elementem zatwierdzania nawet najważniejszych dokumentów. Audyt nie odnosi się do realizowanych w CPK procesów zarządzania jakością.

Czy audyt, w bardzo ograniczonym stopniu odnoszący się do procesów zarządzania, może być podstawą do ich usprawniania? Przecież właśnie jakość tych procesów będzie decydować o sukcesie Programu CPK.

Spis Treści

1 WPROWADZENIE 4

2 DOKUMENTY CPK DOTYCZĄCE BUDOWY LOTNISKA 5

3 ZAGADNIENIA PRAWNE I POKREWNE 5

3.1 CPK JAKO PROGRAM WIELOLETNI 5
3.2 DECYZJA O REALIZACJI CPK 6

4 PROCESY ZARZĄDZANIA 6

4.1 AUDYT PROJEKTU CZY PODPROGRAMU? 6
4.2 BIURO PROGRAMU I WSPÓŁPRACA 7
4.3 CZY PROCEDURY SĄ NADMIERNIE ROZBUDOWANE? 8
4.4 CO ZROBIĆ Z PROCEDURAMI ZARZĄDZANIA CPK? 8

5 STRUKTURY I KADRY ZARZĄDZAJĄCE 8

5.1 ROLE 8
5.2 STRUKTURY 9

6 HARMONOGRAM 9

6.1 STANDARD HARMONOGRAMOWANIA I JEGO ZASTOSOWANIE 9
6.2 ŚCIEŻKA KRYTYCZNA 10
6.3 CZY HARMONOGRAM MOŻE BYĆ PROBABILISTYCZNY? 10
6.4 CZY W DOKUMENTACH WDRAŻAJĄCYCH UMIESZCZONO WYMAGANE HARMONOGRAMY? 10

7 KOSZTY 11

8 INTERESARIUSZE 11

9 MONITOROWANIE – ANALIZA WARTOŚCI WYPRACOWANEJ 12

10 ZARZĄDZANIE JAKOŚCIĄ 13

1 Wprowadzenie

Centralny Port Komunikacyjny (CPK) jest największym polskim przedsięwzięciem infrastrukturalnym. Najwyższa Izba Kontroli (NIK) dwukrotnie wykonała audyt CPK. Pierwszy audyt CPK zakończył się w roku 2021, zaś drugi we wrześniu 2025 roku[1]. Ten ostatni audyt dotyczył części lotniskowej CPK. Osobno zostały opublikowane wystąpienia pokontrolne dotyczące Spółki CPK, Pełnomocnika Rządu ds. CPK oraz Polskich Portów Lotniczych SA.

Realizacja Lotniska CPK jest jednym z podprogramów CPK. Programy i podprogramy są elementami zarządzania projektowego[2] – składają się głównie z projektów. Tak podchodzą do programów zarówno główne stowarzyszenia profesjonalne (np. Project Management Institute) jak i czołowe światowe izby audytowe, np. amerykańska Government Accountability Office (GAO), która opublikowała m. in. zalecenia dotyczące ogólnie zarządzania programami, zarządzania harmonogramem czy zarządzania kosztami programów[3]. Najwyższa Izba Kontroli w audycie Lotniska CPK powinna była wykorzystać przede wszystkim wiedzę dotyczącą zarządzania projektowego i zastosować sposoby audytu właściwe dla projektów i programów. Najważniejszy polski projekt infrastrukturalny wymaga wdrożenia najlepszych procesów i metod zarządzania projektowego. Także audyt tych prac powinien być zrealizowany z wykorzystaniem najlepszych metod audytowania. W czasach globalnej dostępności wszelakiej wiedzy powinny to być metody najlepsze globalnie, a nie ograniczone do polskiego środowiska.

Izby audytowe realizują dwa rodzaje audytów: audyty finansowe oraz audyty wykonania (ang. performance). W Polsce nie ma takiego podziału. NIK jest ustawowo zobowiązana do prowadzenia kontroli „(…) pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności". Audyty Centralnego Portu Komunikacyjnego dotyczyły jednocześnie zagadnień finansowych i pozostałych.

Audyt części lotniskowej CPK powinien polegać na precyzyjnej weryfikacji wykonania przez zespół kierujący podprogramem lotniskowym zapisów prawa ogólnego (np. Prawo finansów publicznych) oraz regulacji przyjętych dla CPK – najważniejsze z nich to Koncepcja budowy CPK, Ustawa o CPK. Za dokumenty wykonawcze, stworzone na podstawie tych regulacji, należy uznać Program wieloletni, Dokument wdrażający i Zasady zarządzania (wraz z instrukcjami). Z kolei na tej podstawie każdy kontrakt, projekt, portfel oraz podprogram CPK powinny być w odpowiedni sposób zaplanowane, realizowane i raportowane. Dokumenty wykonawcze należy sprawdzić pod kątem zgodności z obowiązującymi regulacjami, najlepszymi praktykami zarządzania projektowego, oraz działaniami Spółki udokumentowanymi w odpowiednich raportach.

W opracowaniu formułuję kilka uwag dotyczących przede wszystkim przebiegu i wyników audytu CPK zakończonego w 2025 roku, udokumentowanych w Wystąpieniu Pokontrolnym, znak KGP.4106.2.2024. Tam gdzie to było konieczne, w szczególności w zakresie obszarów, które były audytowane w 2021 roku, natomiast nie podlegały audytowi w 2025 roku, odnoszę się także do Wystąpienia Pokontrolnego z 2021 roku, znak KGP.4010.008.01.2020.

[1] Autor opracowania brał udział w przygotowaniu audytu – na zlecenie NIK opracował 276 pytań audytowych, natomiast nie brał udziału w przeprowadzeniu audytu.
[2] Zarządzanie projektowe jest to zarządzanie projektami, zarządzanie programami, zarządzanie portfelami oraz procesy wspomagające te elementy zarządzania, realizowane przez organizację.
[3] Autor opracowania był znaczącym współautorem (ang. *significant contributor*) dla GAO (2020) Cost estimating and assessment guide. Best practices for developing and managing project costs. Report GAO-20-195G. Washington, DC.

Pełna, szczegółowa analiza audytów CPK wykonanych przez NIK nie była możliwa, ponieważ wymagałaby pracy porównywalnej z przeprowadzeniem tych audytów. Innym powodem, dla których pełna analiza audytów CPK nie była możliwa, jest brak publicznej dostępności wielu dokumentów wytwarzanych przez Spółkę.

2 Dokumenty CPK dotyczące budowy lotniska

Żeby właściwie przeprowadzić audyt budowy Lotniska CPK, należy najpierw ustalić miejsce tych prac w Programie CPK. W Ustawie o CPK prace te są nazywane „Inwestycją" (art. 2. Pkt. 3). Sposoby zarządzania wszelakimi pracami w ramach Programu CPK są opisane w Zasadach Zarządzania. Budowa Lotniska CPK musi więc także odpowiadać jednemu z tam poziomów zarządzania. Poziomem tym jest Podprogram. W Zasadach Zarządzania V2.0, opublikowanych w listopadzie 2024, do tego poziomu zarządzania bezpośrednio odnoszą się:

- Pkt. 1.6.5 Dyrektor Podprogramu
- Pkt. 1.6.6 Komitet Podprogramu
- Pkt. 1.6.11 Zespół Zarządzający Podprogramem

Ponadto ważne informacje dotyczące prac realizowanych w podprogramie znajdują się w innych miejscach Zasad Zarządzania – na przykład dotyczących:

- Planowania (pkt. 2.3),
- Wprowadzania zmian (pkt. 2.4),
- Wstrzymanie, wznowienie, usunięcie (…) (pkt. 2.5)
- i in.

Instrukcje do Zasad Zarządzania bardziej szczegółowo specyfikują niektóre procesy zarządzania podprogramem. Zapewne najważniejsza instrukcja dotyczy planowania podprogramu (pkt. 3.4). Na podstawie tych zapisów Dyrektor Podprogramu musi opracować Kartę Podprogramu, Ramowy Harmonogram oraz jego Budżet. Musi on także opracować rejestr Portfeli i Projektów podprogramu, rejestr zagadnień wymagających koordynacji oraz rejestr ryzyk. Instrukcje szczegółowo opisują zawartość Karty Podprogramu, Harmonogramu oraz Budżetu Podprogramu. Instrukcje w punkcie 3.5 opisują raportowanie okresowe o postępie podprogramu. Raporty te powinny być opracowywane w cyklach kwartalnych.

3 Zagadnienia prawne i pokrewne

3.1 CPK jako program wieloletni

Zasadniczym dokumentem regulującym działanie Spółki CPK jest Ustawa o CPK. Ze względu na wieloletni okres realizacji, szczególnie ważna dla CPK jest Ustawa o finansach publicznych.

Program, zgodnie z Ustawą o CPK obejmuje „(…) Inwestycję, Inwestycje Towarzyszące oraz inne zadania (…) określający terminy ich realizacji oraz łączne nakłady z budżetu państwa na ich realizację." Zapis ten jest spójny z Ustawą o finansach publicznych, która w odniesieniu do programów wieloletnich, w art. 136 pkt. 4. mówi o ograniczeniu wydatków Programu dla kolejnych lat w ramach „łącznej kwoty wydatków określonych dla całego programu". Czyli przed przyznaniem budżetu dla Programu CPK na którykolwiek rok, zaczynając od

pierwszego roku prac, należało w Programie CPK określić łączne wydatki na całość Programu.

Program CPK jest dzielony na etapy. W Ustawie o CPK nie występuje pojęcie „etapu". Pojęcie to występuje w Ustawie o finansach publicznych (art. 136 pkt. 3). Jednak nie ma tam zapisu mówiącego, że podział na etapy zwalnia z obowiązku podania pełnego budżetu Programu.

Dokument Wdrażający jest to „(…) dokumenty wykonawczy do Programu, zawierający w szczególności harmonogramy realizacji oraz budżety poszczególnych Przedsięwzięć." Dokument ten uszczegóławia i operacjonalizuje Program. Skoro Program, zgodnie z regulacjami prawnymi powinien być jeden, to także Dokument Wdrażający powinien być jeden.

NIK w audytach nie odniosła się do kwestii zgodności z prawem podziału Programu CPK na etapy bez podania całościowego budżetu i harmonogramu prac.

3.2 Decyzja o realizacji CPK

Zagadnieniem na pograniczu prawa i rzetelności jest sama decyzja o realizacji CPK. Czy rządowa rekomendacja budowy Centralnego Portu Komunikacyjnego, według „Koncepcji budowy CPK" podjęta 17 marca 2017 roku, jest publicznie dostępna i czy rzeczywiście dotyczy CPK? Czy osoby powołujące się na tę decyzję – np. premier Beata Szydło – wskazują na właściwy, istniejący dokument? Jeśli robią to w sposób niezgodny z rzeczywistością, to jakie powinny być tego konsekwencje, zarówno dla CPK, jak i dla osób powołujących się na tę decyzję?

Należałoby także zainteresować się zgodnością realizacji CPK ze Strategią na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, przyjętą na mocy decyzji rządowej 14 lutego 2017 roku.

Żaden z audytów CPK nie odnosi się do tych zagadnień.

4 Procesy zarządzania

Sukces każdego przedsięwzięcia projektowego (podobnie jak i prac innych rodzajów) zależy w zasadniczej mierze od wdrożonych procesów zarządzania.

Dokumentem określającym sposób zarządzania w CPK są Zasady Zarządzania (ZZ) wraz instrukcjami (ZZ-I). Ten dokument ma także dwie wersje: opublikowaną przez Ministra Infrastruktury w 2020 roku (ZZ V1.0) oraz wersję opublikowaną przez Ministra Infrastruktury w 2024 roku (ZZ V2.0).

Analiza sposobów zarządzania CPK powinna obejmować analizę Zasad Zarządzania adekwatnych dla okresu audytowanych prac oraz sposobów i efektów ich wdrożenia.

W następnych sekcjach zwracam uwagę na niektóre zagadnienia związane z Zasadami Zarządzania V2.0, ich wdrożeniem i sposobem przeprowadzenia audytu przez NIK.

4.1 Audyt projektu czy podprogramu?

W ramach audytu zbadano funkcjonowanie Zasad Zarządzania na przykładzie „Projekt Przygotowanie dokumentacji projektowej dla Airside, Landside oraz Sieci i Przyłączy przez Generalnego Projektanta Inżynierii Lądowej".

Czy prace te poprawnie uznano za projekt? W przyjętej przez CPK definicji (ZZ 1.0; ZZ 2.0), projekt jest to „(…) spójny zbiór uporządkowanych ze względu na cel działań, które zmierzają do wytworzenia określonego Produktu lub Produktów o ustalonych

charakterystykach jakościowych, w ustalonym czasie oraz w ramach określonego budżetu." Przy takim rozumieniu właściwie każda praca, na przykład poprowadzenie pojedynczego szkolenia czy postawienie ogrodzenia powinna być uznana za projekt. Gdyby konsekwentnie stosować tę definicję, w budowie Lotniska CPK mielibyśmy do czynienia zapewne z tysiącami projektów.

Elementem audytu powinna być ocena jakości definicji podstawowych pojęć, w szczególności „projekt". W wystąpieniu pokontrolnym nie można znaleźć takiej oceny.

W wystąpieniu pokontrolnym nie można znaleźć odniesień do zapisów elementów Zasad Zarządzania (i uszczegółowiających je instrukcji) odnoszących się do poziomu podprogramu. Wyciąganie wniosków dotyczących zarządzania podprogramem lotniskowym (taki był cel audytu) na podstawie powierzchownej analizy jednego „projektu" jest daleko niewystarczające z perspektywy oceny Zasad Zarządzania i ich stosowania.

W Wystąpieniu Pokontrolnym nie ma odniesienia na przykład do następujących elementów Zasad Zarządzania:

- Struktury Programu CPK,
- Funkcji, struktury i ról w Programie CPK (ZZ, rozdział 1),
- Raportowania i obowiązków informacyjnych (ZZ, rozdział 3).

Być może zapisy znajdujące się w Wystąpieniu Pokontrolnym należy uznać za odnoszące się do Planowania i zmian zakresu w Programie CPK (ZZ, rozdział 2) oraz Zarządzania ryzykami (ZZ, rozdział 4), ale zapisy te zostały sformułowane na zdecydowanie zbyt ogólnym poziomie, żeby mogły mieć wartość przy usprawnianiu działania CPK.

Szczegółowa analiza procesów i innych wymagań – przede wszystkim dotyczących poziomu podprogramu, ponieważ tego poziomu miał dotyczyć audyt – opisanych w Zasadach Zarządzania, ich poprawności, efektywności oraz zgodności realizowanych procesów z opisanymi procedurami powinna być jednym z głównych elementów audytu części lotniskowej CPK. Odniesienie się do Zasad Zarządzania na podstawie jednego „projektu" oraz właściwie do jednego tylko procesu – zarządzania ryzykiem – jest zdecydowanie niewystarczające.

4.2 Biuro Programu i współpraca

Pobieżna analiza Zasad Zarządzania sprawia wrażenie, że celem tego dokumentu jest nadzór, kontrola i egzekwowanie przez upoważnionych przełożonych określonych działań od podporządkowanych podmiotów i zespołów. Zasady Zarządzania właściwie całkowicie pomijają współpracę i partnerstwo pomiędzy inwestorami a wykonawcami[4]. Zgodnie z Zasadami Zarządzania, Przedstawiciel Wykonawcy ma określone tylko odpowiedzialności, natomiast nie ma żadnych uprawnień.

Innym dowodem na niechęć CPK do współpracy może być rola Biura Programu CPK, ograniczona do monitorowania i nadzoru składowych Programu, a nie wspomagania ich. Zadaniem jednostek organizacyjnych typu Biur Programów jest zwykle także usprawnianie procesów zarządzania, utrzymywanie narzędzi wspomagających zarządzanie, czy szkolenia w zakresie obowiązujących procesów zarządzania. Niektóre z tych funkcji są wymienione w słowniku pojęć ZZ, ale nie są zoperacjonalizowane w treści ZZ (punkt 1.6.10). Dziwi brak

[4] Dobry przykład wspólnego rozwiązywania problemów właśnie w projekcie lotniskowym (Terminal T5, Heathrow, Londyn) można znaleźć w Gil, N. (2009). Developing cooperative project client-supplier relationships: How much to expect from relational contracts?. *California management review*, *51*(2), 144-169.

udziału Biura Programu w wymienionych we Wprowadzeniu do ZZ „(…) analizach skuteczności faktycznego sposobu zarządzania Programem CPK”. Czy analizy te rzeczywiście były wykonywane? Jakie były wyniki tych analiz?

NIK nie odniosła się w swoim audycie do kwestii rodzaju relacji pomiędzy Inwestorami a Wykonawcami oraz miejsca i roli Biura Programu w całości prac.

4.3 Czy procedury są nadmiernie rozbudowane?

NIK formułuje ogólne zarzuty dotyczące „zbyt rozbudowanych ogólnych procedur” (nb. NIK nie wyjaśnia pojęcia „ogólnych procedur”) i niewłaściwego wdrożenia systemu zarządzania ryzykami. Zarzuty te nie są poparte odniesieniami do zapisów z Zasad Zarządzania. Nie zostało wskazane, które procedury, zdaniem NIK, są nadmiernie rozbudowane i ułomne. Nie jest też jasne, czy system zarządzania ryzykami był nieefektywny ze względu na niewłaściwe procedury opisane w Zasadach Zarządzania, czy ze względu na niewłaściwe ich wdrożenie.

Trudno jest także zgodzić się z zarzutem „zbytniego rozbudowania ogólnych procedur”. CPK jest największym polskim programem, którego budżet wynosi kilkadziesiąt miliardów złotych. Łączna objętość Zasad Zarządzania wraz z Instrukcjami wynosi zaledwie 63 strony (!). W Zasadach Zarządzania (i Instrukcjach) brakuje na przykład procedur dotyczących niezwykle ważnego w projektach publicznych zarządzania interesariuszami czy zarządzania jakością, w tym zarządzania konfiguracją. W odpowiednio dużych projektach nie ma możliwości osiągnięcia sukcesu bez sprawnego zarządzania konfiguracją.

Bardziej uzasadniony, niż dotyczący nadmiernego rozbudowania, wydawałby się zarzut dotyczący braków w definiowaniu procesów zarządzania podprogramem (i ich elementami składowymi).

4.4 Co zrobić z procedurami zarządzania CPK?

Im bardziej rozbudowany projekt czy program, tym bardziej jednoznaczne i precyzyjne (co nie oznacza nadmiernej szczegółowości) muszą być stosowane procesy zarządzania, przede wszystkim na poziomie *governance*. Uogólniający zapis w Wystąpieniu Pokontrolnym, mówiący *en block* o „zbyt rozbudowanych ogólnych procedurach” można interpretować jako całościowe odrzucenie istniejących Zasad Zarządzania. Jednak nie jest jasne, czy NIK sugeruje ponowne, całościowe zdefiniowanie tych zasad, czy też dostateczne będzie przedefiniowanie niektórych procedur. A może NIK uważa, że inny sposób i forma zdefiniowania procesów zarządzania dla CPK byłaby właściwa?

W Wystąpieniu Pokontrolnym brakuje sugestii dotyczącej dalszego postępowania z procesami zarządzania CPK.

5 Struktury i kadry zarządzające

5.1 Role

NIK w wystąpieniach pokontrolnych dotyczących innych organizacji i projektów odnosi się do kwalifikacji osób kierujących audytowanymi pracami[5]. Jednak w wystąpieniach pokontrolnych z obydwu audytów CPK nie ma oceny kadr zaangażowanych w kierowanie Programem CPK. W świadomości publicznej można znaleźć przeświadczenie, że problemy z realizacją CPK, w tym części lotniskowej, wynikają z braku kwalifikacji szeroko

[5] Np. NIK S/24/003 – Planowanie, realizacja i rozliczenie projektu „Modernizacja i rozbudowa Piskiego Domu Kultury”

rozumianego kierownictwa tego programu. Czy osoby te przed pracą dla CPK uczestniczyły w (wielkich) projektach infrastrukturalnych? Czy mają kierunkowe wykształcenie lub chociaż przeszły odpowiednie przeszkolenie?

W strukturach CPK w latach 2018 – 2022 funkcjonował Dyrektor Wykonawczy Spółki. Rola ta nie została wskazana w Zasadach Zarządzania (np. Zasady Zarządzania, Rys. 1). Czy powołanie tej roli było więc dozwolone? Z czego wynikała konieczność ustanowienia tej roli? Jaki był rozkład uprawnień i odpowiedzialności pomiędzy Dyrektorem Wykonawczym a Zarządem Spółki?

Nie jest jasne, dlaczego z zakresu audytu CPK wykluczona została ocena kwalifikacji i doświadczenia osób zaangażowanych w kierowanie Programem CPK i jego składowymi.

Nieodniesienie się NIK do doświadczenia i kwalifikacji osób kierujących budową Lotniska CPK jest dużym brakiem tego audytu.

5.2 Struktury

W Zasadach Zarządzania opisywane są m. in. role Właściciel Programu, Dyrektor Programu, Komitet Programu. Natomiast na stronie internetowej Spółki dostępne są informacje o Pełnomocniku Rządu ds. CPK, Radzie Nadzorczej oraz Zarządzie Spółki. Czy Zasady Zarządzania odnoszą się do Programu CPK? Zgodnie z rysunkiem 1 w Zasadach Zarządzania, za zarządzanie Programem CPK odpowiada Komitet Programu CPK, kierowany przez Dyrektora Programu CPK. Natomiast na stronie internetowej Spółki widoczna jest m. in. informacja o Zarządzie Spółki.

Audyt nie odnosi się do rozbieżności pomiędzy nazewnictwem stosowanym w Zasadach Zarządzania a strukturami Spółki i innych podmiotów zaangażowanych w realizację Programu CPK.

W audycie nie odniesiono się do kwestii efektywności struktury Programu CPK. Na przykład, w aktualnej strukturze, żeby Biuro Programu CPK mogło oddziaływać na Zespoły Zarządzające Podprogramem, musi skorzystać z pośrednictwa Komitetu Programu CPK. Czy Biuro Programu nie powinno mieć relacji bezpośrednio z Zespołami Zarządzającymi Podprogramami? A może bardziej efektywna byłaby hierarchiczna struktura Biura Programu, umożliwiająca mu bezpośrednie oddziaływanie na Zespoły Zarządzające Podprogramami? A może na poziomie podprogramów należałoby wyodrębnić komórkę odpowiedzialną za działania zwykle wykonywane przez komórki typu biura zarządzania?

Niedostatkiem audytu podprogramu lotniskowego CPK jest brak oceny struktury Programu CPK z perspektywy jej efektywności.

6 Harmonogram

6.1 Standard harmonogramowania i jego zastosowanie

Harmonogram jest jednym z najważniejszych dokumentów kształtujących sposób realizacji prac w każdym projekcie. Zgodnie z zapisem w Instrukcjach (p. 3.2.3.4) określenie standardu harmonogramowania jest zadaniem Dyrektora Programu CPK. Standaryzacją miał być objęty nie tylko harmonogram, ale przede wszystkim **proces harmonogramowania** – czyli tworzenia harmonogramu na podstawie innych artefaktów. Z Wystąpienia Pokontrolnego nie wynika, czy Dyrektor Programu CPK określił standard harmonogramowania oraz czy standard ten został właściwie określony i wdrożony.

Określenie standardu harmonogramowania jest niemożliwe bez odnoszenia się do struktury podziału pracy projektu i założenia posiadania przezeń pewnych cech – na przykład odpowiedniego poziomu granulacji. Należy więc oczekiwać, że składową standardu harmonogramowania jest także określenie wymagań dla struktury podziału pracy.

W dość rozbudowanej sekcji poświęconej opracowaniu harmonogramu, w wystąpieniu pokontrolnym NIK umieściła opis faktów związanych z uruchomieniem lotniska. Opisywane są m. in. założenia i wymagania związane z opracowaniem harmonogramu oraz prawdopodobieństwo jego realizacji. Natomiast brakuje odniesienia do samego, wyżej wspomnianego, procesu harmonogramowania, kluczowego do oceny podawanych dat. Żeby ocena harmonogramu była wykonana rzetelnie, konieczne jest nie tylko posiadanie właściwych informacji wejściowych, ale i zastosowanie właściwych metod harmonogramowania. NIK nie wypowiedziała się na ten temat.

W wystąpieniu pokontrolnym brakuje bardzo istotnej oceny procesu harmonogramowania oraz harmonogramu pod względem jego jakości, poprawności formalnej i wykonalności.

6.2 Ścieżka krytyczna

Nie odnosząc się do standardu harmonogramowania, audytorzy NIK wypowiadają się o sposobach budowy harmonogramu. Twierdzą, że zastosowanie *wielotorowej deterministycznej ścieżki krytycznej* spowodowało, że każde opóźnienie powodowało opóźnienia harmonogramu ogólnego. Przy standardowym podejściu do tworzenia ścieżki krytycznej nie jest to prawda. Na opóźnienia całego harmonogramu wpływają tylko opóźnienia zadań leżących na ścieżce krytycznej. Audytorzy sugerują też, że wcześniej stosowany sposób budowy harmonogramu nie umożliwiał określenia najwcześniejszych i najpóźniejszych terminów poszczególnych zdarzeń, a także zapasów czasu. To także nie jest prawda – sprawdzone metody wyliczania ścieżki krytycznej bazują właśnie na wyznaczaniu tych parametrów. Jednak szczegółowe odniesienie się do zarzutów NIK nie jest możliwe bez dostępu do zatwierdzonego przez Dyrektora Programu CPK standardu harmonogramowania.

6.3 Czy harmonogram może być probabilistyczny?

Z zapisu w Wystąpieniu Pokontrolnym nie wynika także, na czym polegał zastosowany model probabilistyczny planowania i zarządzania projektami. Jak wcześniej wspomniano, nie jest wskazywany dokument Dyrektora Programu, wprowadzający ten sposób harmonogramowania. Zarządzanie harmonogramem w jego najważniejszym elemencie, czyli realizacji zadań, nie może być probabilistyczne – zasoby nie mogą być przydzielane w ten sposób. Pracownikowi nie można powiedzieć, że „jutro (za tydzień, za miesiąc…) z prawdopodobieństwem 60% będzie pan miał do wykonania zadanie, które z prawdopodobieństwem 80% potrwa dwa tygodnie”. Probabilistycznie można szacować prawdopodobieństwo ukończenia zadań w określonym terminie.

W tym zakresie w Wystąpieniu Pokontrolnym także brakuje odniesień do standardu harmonogramowania.

6.4 Czy w Dokumentach Wdrażających umieszczono wymagane harmonogramy?

Szczegółowym zadaniem dotyczącym harmonogramów powinna być weryfikacja istniejących harmonogramów pod kątem zgodności z definicją przyjętą dla CPK. Niezależnie od braku informacji o standardzie harmonogramowania, sama definicja harmonogramu jest podana w słowniku Zasad Zarządzania. Jest to „dokument odzwierciedlający planowany sposób realizacji prac w czasie, integrujący w jednej strukturze danych informacje dotyczące m.in.

zakresu prac, czasu trwania zadań, powiązań między zadaniami oraz budżetów." Ustawa o CPK mówi na przykład o konieczności umieszczenia w Dokumencie Wdrażającym harmonogramu dla wszystkich przedsięwzięć CPK, a więc także części lotniskowej. W Dokumencie Wdrażającym z 2021 roku umieszczono wyłącznie **ramowy** harmonogram Inwestycji – a nie po prostu harmonogram, wymagany przez Zasady Zarządzania. Przedstawiony harmonogram nie opisuje zakresu prac w sposób umożliwiający weryfikację ich wykonania. Nie są także wskazane powiązania pomiędzy zadaniami. Różnica pomiędzy harmonogramem umieszczonym w Dokumencie Wdrażającym z 2024 a wcześniejszą wersją polega na zmianie tytułów: usunięto słowo „ramowy".

Czy NIK sprawdziła zgodność harmonogramów umieszczonych w Dokumentach Wdrażających z obowiązującą w Programie CPK definicją?

7 Koszty

Raport pokontrolny w wielu miejscach odwołuje się do szacunków nakładów potrzebnych do budowy Lotniska CPK. Na przykład 14.12.2023 r oszacowano nakłady inwestycyjne dla fazy PAL0,8 na 35 544 mln zł, zaś 31.12.2024 r oszacowano te nakłady na 35 322 mln zł. NIK podaje te dane opisując Program CPK na lata 2024-2032. Oceniając je NIK ogranicza się do stwierdzenia, że w ten sposób Spółka zrealizowała jeden ze swoich ustawowych obowiązków.

Nie jest wyjaśniony związek szacowania nakładów z wymaganym przez Zasady Zarządzania budżetem. Zgodnie z tymi Zasadami, budżet Podprogramu musi być sporządzony na podstawie jego harmonogramu, ale jak wyżej napisano, w Wystąpieniu Pokontrolnym brakuje informacji zarówno o zatwierdzeniu procesu harmonogramowaniu jak i oceny tego procesu. Z zapisów dotyczących budżetu wynika, że możliwość właściwego oszacowania budżetu zadań powinna być jednym z kryteriów oceny standardu harmonogramowania. Szerzej: brak zatwierdzonego procesu harmonogramowania praktycznie uniemożliwia właściwe oszacowanie budżetu.

Jedną z czynności audytorów NIK powinna być ocena formalnej zgodności przedstawianych budżetów z wymaganiami formułowanymi dla Programu CPK w Zasadach Zarządzania. Konieczna byłaby także ocena rzetelności wiarygodności samego procesu tworzenia budżetu – a nie tylko odniesienie się do danych wejściowych i końcowych szacunków budżetu.

Czy, zdaniem NIK, formalnie poprawnie i merytorycznie właściwie na 35 322 mln zł oszacowano nakłady potrzebne do budowy lotniska CPK?

8 Interesariusze

Zarządzanie interesariuszami, szczególnie w projektach publicznych, jest jednym z ważniejszych obszarów zarządzania. Projekty te są finansowane w przeważającej części z pieniędzy publicznych. Najważniejszymi interesariuszami takich projektów są ludzie, stowarzyszenia, społeczności czy organizacje grupujące obywateli, mieszkańców czy podatników. Dlatego bardzo ważne jest właściwe zidentyfikowanie interesariuszy.

Standardowa definicja interesariusza[6] brzmi: „Osoba, grupa lub organizacja które mogą wpływać na projekt, projekt może na nie wpływać lub uważają że na nie może wpływać decyzja, czynność lub wynik projektu, programu lub portfela".

[6] Project Management Institute (2021) Project Management Body of Knowledge, PMBOK® Guide.

Natomiast Spółka wprowadziła własną definicję. Zgodnie z Dokumentem Wdrażającym z 2021 roku (w Dokumencie Wdrażającym z 2023 nie ma sekcji odnoszącej się do interesariuszy, a więc należy domniemywać, że w mocy pozostają zapisy z 2021 roku), interesariusz jest to „Podmiot (osoba fizyczna lub prawna, organizacja lub instytucja), który ma lub może mieć wpływ na działalność Spółki, w szczególności może mieć udział w przygotowaniu lub realizacji Programu albo też może być zainteresowany wynikami wdrożenia Programu."

W ten sposób ze zbioru interesariuszy Programu CPK wykluczono grupy ludzi nie mające osobowości prawnej. Najważniejszym interesariuszem, którego w ten sposób wykluczono z zakresu zainteresowania Programu CPK, jest społeczeństwo Polski jako całość. Znajduje to potwierdzenie w wykazie głównych kategorii interesariuszy w Dokumencie Wdrażającym 2021 (podrozdział 6.3), gdzie społeczeństwo Polski nie jest wskazane jako interesariusz Programu CPK. Decyzja ta ma swoje konsekwencje w zakresie relacji CPK ze społeczeństwem – na przykład społeczeństwo nie jest w sposób rzetelny informowane o planach, ich wykonaniu i prognozach realizacji. Przykładem nieinformowania społeczeństwa o prognozach jest niepoinformowanie społeczeństwa o znanej już w 2019 roku prognozie możliwości uruchomienia lotniska w 2030 a nie 2028 roku.

Od właściwego angażowania interesariuszy zależy ich nastawienie – pozytywne, obojętne czy wrogie – do projektu.

Czy NIK oceniła obszar zarządzania interesariuszami w podprogramie Lotnisko CPK? Ocenie powinny podlegać zarówno proces angażowania i włączania interesariuszy, jak i wskazany przez CPK zbiór interesariuszy.

9 Monitorowanie – Analiza Wartości Wypracowanej

Najbardziej znanym, popularnym i skutecznym sposobem monitorowania postępu prac w pracach projektowych jest Analiza Wartości Wypracowanej. Poprzednik tej metody, Cost/Schedule Control System (C/SCS), w administracji federalnej USA został uznany za obowiązkowy w 1967 roku. Podmioty nie mające kwalifikacji w zakresie Analizy Wartości Wypracowanej nie są tam dopuszczane do przetargów na realizację głównych projektów federalnych.

Instrukcje do Zasad Zarządzania wymieniają Analizę Wartości Wypracowanej (nb. myląc Analizę Wartości Wypracowanej z Zarządzaniem Wartością Wypracowaną) jako sposób analizy postępu prac w Programie CPK, jednak uzależniają jej stosowanie od decyzji Dyrektora Programu CPK. EVA łączy harmonogram, koszty oraz zakres prac – zarówno wykonanych jak i planowanych – w jednym narzędziu, produkując kilka najważniejszych wskaźników, dotyczących zarówno zrealizowanych prac, jak i szacunków dla pozostałej części projektu. Dodatkową wartością wynikającą z wymagania stosowania EVA byłaby konieczność właściwej, poprawnej budowy artefaktów prowadzących do ewidencjonowania planów i postępów prac projektu – przede wszystkim struktury podziału pracy oraz harmonogramu. Zastosowanie EVA pozwoliłoby też w sposób bardziej wiarygodny szacować czas i koszty konieczne do poniesienia od dnia wykonywania analizy do zakończenia projektu.

Z wystąpienia pokontrolnego można wywnioskować, że Spółka zarządza harmonogramem i kosztami w sposób niezintegrowany, właściwy dla ciągłych, nieprojektowych prac. Nie ma

tam informacji o stosowaniu Analizy Wartości Wypracowanej. Audytorzy NIK także nie odnoszą się do niestosowania EVA w pracach części lotniskowej CPK.

Niedoniesienie się NIK do niestosowania EVA jest istotnym niedostatkiem audytu CPK.

10 Zarządzanie jakością

Zarządzanie jakością są to działania powodujące, że procesy i produkty (robocze i końcowe) projektu mają odpowiednią jakość. Zarządzanie jakością składa się z dwóch głównych procesów: zapewnienie jakości (mówiąc bardzo ogólnie: powodowanie, że procesy są skuteczne, poprawne i efektywne) oraz kontrola jakości – sprawdzenie, czy wytwarzane produkty (pośrednie i ostateczne) mają właściwą jakość.

Łatwo widocznym (chociaż nie mającym zbyt dużych konsekwencji dla zarządzania Programem) przykładem na lekceważenie zarządzania jakością może być opublikowanie przez Ministra Infrastruktury Instrukcji do Zasad Zarządzania wersja 2.0 z elementarnym błędem edycyjnym w spisie treści. Sprawia to wrażenie, że przed opublikowaniem tego dokumentu nie tylko nie wykonano jego kontroli jakości, ale w ogóle nikt się nim nie zainteresował. Inny przykład: Dokument Wdrażający z 2024 roku odwołuje się do Rady Programu CPK, rzekomo obecnej w Zasadach Zarządzania. Jednak w Zasadach Zarządzania V2.0 Rada Programu nie występuje (natomiast można znaleźć Komitet Programu CPK). Przykłady błędów, zapewne wynikających z braków w zarządzania jakością, można mnożyć.

NIK w wystąpieniu pokontrolnym nie odnosi się do jakości procesów zarządzania oraz procesów zapewnienia tej jakości. W szczególności w odniesieniu do głównych wytworzonych dokumentów – na przykład Programów Wieloletnich, Dokumentów Wdrażających, Zasad Zarządzania – nie ma informacji o procesach zarządzania jakością. Nie wiadomo, czy osoby zatwierdzające te dokumenty bazowały na wynikach kontroli jakości wytwarzających je zespołów, czy też miały własnych, niezależnych specjalistów wykonujących kontrolę jakości. Brakuje także informacji o kryteriach jakości tych (i innych) dokumentów i poziomie ich spełnienia przez zatwierdzane dokumenty.

Brak oceny procesów zarządzania jakością jest istotnym brakiem audytu CPK.