



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DLL.430.4.2026

Nr ewid. 21/2026/P/25/065/DLL

Informacja o wynikach kontroli

BUDOWA DRÓG W RAMACH SZLAKU VIA CARPATIA

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest niezależna, profesjonalna kontrola zadań publicznych w interesie obywateli i państwa

p.o. Dyrektor Lubelskiej Delegatury NIK
w Lublinie

Anna Gąsior

/podpisano elektronicznie/

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Jacek Kozłowski

/podpisano elektronicznie/

Warszawa, sierpień 2026 r.

Najwyższa Izba Kontroli

ul. Filtrowa 57

02-056 Warszawa

+48 22 444 50 00

nik@nik.gov.pl

www.nik.gov.pl

Spis treści

Wykaz skrótów, skrótowców i pojęć	4
1. Wprowadzenie	8
2. Ocena ogólna	12
3. Synteza	14
4. Wnioski	23
5. Ważniejsze wyniki kontroli	24
5.1. Ujęcie budowy dróg stanowiących elementy szlaku Via Carpatia w strategicznych dokumentach dotyczących rozwoju krajowej sieci drogowej oraz zapewnienie finansowania ich budowy	24
5.2. Przygotowanie inwestycji drogowych w ramach szlaku Via Carpatia do realizacji	34
5.3. Realizacja budowy dróg w ramach szlaku Via Carpatia	47
5.4. Nadzór nad przygotowaniem i realizacją dróg szlaku Via Carpatia	60
6. Załączniki	66
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe	66
6.2. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli	70

WYKAZ SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ

BGK	Bank Gospodarstwa Krajowego.
CUPT	Centrum Unijnych Projektów Transportowych.
Droga	Budowla składająca się z części i urządzeń drogi, budowli ziemnych lub drogowych obiektów inżynierskich, określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 7 Pb, stanowiąca całość techniczno-użytkową, usytuowana w pasie drogowym i przeznaczona do ruchu lub postoju pojazdów, ruchu pieszych, ruchu osób poruszających się przy użyciu urządzenia wspomagającego ruch, jazdy wierzchem lub pędzenia zwierząt (art. 4 pkt 2 Udp).
Droga ekspresowa	Droga: a) której jezdnie główne lub jezdnia główna są przeznaczone wyłącznie do ruchu pojazdów samochodowych; b) łącząca lub krzyżującą się na różnych poziomach z innymi drogami transportu lądowego i wodnego, z dopuszczeniem wyjątkowo skrzyżowań z drogami publicznymi; c) oznaczona odpowiednimi znakami drogowymi (art. 4 pkt 10 Udp).
Droga publiczna	Droga zaliczona na podstawie Udp do jednej z kategorii dróg, z której może korzystać każdy, zgodnie z jej przeznaczeniem, z ograniczeniami i wyjątkami określonymi w Udp lub innych przepisach szczególnych (art. 1 Udp). Drogi publiczne dzielą się na kategorie dróg: krajowych, wojewódzkich, powiatowych i gminnych (art. 2 Udp).
DŚU/decyzja środowiskowa	Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach, o której mowa w art. 71 Udioś.
GDDKiA	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad, urząd obsługujący Generalnego Dyrektora DKiA.
GDOŚ	Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska.
Generalny Dyrektor DKiA	Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad.
Jezdnia	Część drogi przeznaczona do ruchu pojazdów, składająca się z pasów ruchu, z wyjątkiem torowiska wydzielonego z jezdni (art. 4 pkt 5 Udp).
KFD lub Fundusz	Krajowy Fundusz Drogowy. Fundusz, o którym mowa w Rozdziale 6 UapKFD.
KOPI	Komisja Oceny Przedsięwzięć Inwestycyjnych, powoływana przy Generalnym Dyrektorsze DKiA w celu oceny projektów przedsięwzięć

inwestycyjnych dotyczących budowy lub przebudowy dróg krajowych.

KP Koncepcja programowa – opracowanie wykonywane po uzyskaniu DŚU dla wybranego wariantu przebiegu drogi. Jest uszczegółowieniem rozwiązań technicznych, przedstawieniem wariantowo: niwelety, węzłów, skrzyżowań, obiektów inżynierskich, układu dróg poprzecznych, dróg zapewniających dojazd do działek.

Minister Infrastruktury Minister właściwy do spraw transportu, na podstawie ustawy o działach.

Ministerstwo Infrastruktury Urząd obsługujący Ministra Infrastruktury.

Npzp Ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2026 r. poz. 793, ze zm.), obowiązująca od 1 stycznia 2021 r.

Pas drogowy Wydzielony liniami granicznymi grunt wraz z przestrzenią nad i pod jego powierzchnią, w którym jest lub będzie usytuowana droga (art. 4 pkt 1 Udp).

PBDK Program Budowy Dróg Krajowych.

PBDK 2011–2015 Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2011–2015 przyjęty uchwałą Rady Ministrów nr 10/2011 z dnia 25 stycznia 2011 r., zmieniony kolejno uchwałami Rady Ministrów: nr 186/2012 z dnia 6 listopada 2012 r., nr 93/2013 z dnia 4 czerwca 2013 r., nr 189/2013 z dnia 1 października 2013 r., nr 222/2013 z 10 grudnia 2013 r., nr 26/2014 z 4 marca 2014 r. i nr 158/2014 z 5 sierpnia 2014 r.

PBDK 2014–2023 Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2014–2023 (z perspektywą do 2025 r.) przyjęty uchwałą Rady Ministrów nr 156/2015 z dnia 8 września 2015 r., zmieniony kolejno uchwałami Rady Ministrów: nr 80/2017 z dnia 25 maja 2017 r., nr 91/2017 z dnia 20 czerwca 2017 r., nr 105/2017 z dnia 12 lipca 2017 r., nr 108/2019 z dnia 24 września 2019 r., nr 76/2020 z dnia 16 czerwca 2020 r. i nr 114/2022 z dnia 27 maja 2022 r.

PBDK do 2030 r. Rządowy Program Budowy Dróg Krajowych do 2030 r. (z perspektywą do 2033 r.) przyjęty uchwałą Rady Ministrów nr 253/2022 z dnia 13 grudnia 2022 r., zmieniony uchwałami Rady Ministrów: nr 160/2023 z dnia 5 września 2023 r. i nr 202/2023 z dnia 30 października 2023 r.

Projektuj i buduj lub PiB Model realizacji inwestycji, w którym jeden wykonawca odpowiada jednocześnie za zaprojektowanie i wybudowanie robót budowlanych.

PFU	Program funkcjonalno-użytkowy (opracowanie opisujące zamówienie, którego przedmiotem jest zaprojektowanie i wykonanie robót budowlanych).
Prawo budowlane lub Pb	Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2026 r. poz. 524, ze zm.).
Program inwestycji lub PI	Program, o którym mowa w § 6 ust. 1 pkt 1 Rozporządzenia w sprawie inwestycji.
Pzp	Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.), obowiązująca do 31 grudnia 2020 r.
RDOŚ	Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska.
Rozporządzenie TEN-T	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 (Dz. Urz. UE L 348 z 20 grudnia 2013, str. 1-128), obowiązujące do 17 lipca 2024 r.
Rozporządzenie TEN-T(n)	Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 2024/1679 z dnia 13 czerwca 2024 r. w sprawie unijnych wytycznych dotyczących rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej, zmieniające rozporządzenia (UE) 2021/1153 i (UE) Nr 913/2010 oraz uchylające rozporządzenie (UE) nr 1315/2013 (Dz. Urz. UE L z 28 czerwca 2024, str. 1679), obowiązujące od 18 lipca 2024 r.
Rozporządzenie w sprawie inwestycji	Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa (Dz. U. Nr 238 poz. 1579).
SOOŚ	Strategiczna ocena oddziaływania na środowisko, o której mowa w art. 3 ust. 1 pkt 14 Udioś.
SIWZ	Specyfikacja istotnych warunków zamówienia, o której mowa w art. 36 Pzp.
STEŚ	Studium Techniczno-Ekonomiczno-Środowiskowe. To opracowanie projektowe o charakterze ogólnym, którego celem jest wstępne określenie zakresu rzeczowego i finansowego przedsięwzięcia oraz ustalenie jego efektywności, uściślenie przebiegu tras poszczególnych wariantów oraz ostateczne ustalenie typów i podstawowych parametrów technicznych obiektów budowlanych, dostarczenie informacji do podjęcia wstępnej decyzji inwestorskiej w sprawie celowości, zakresu i horyzontu czasowego realizacji zadania inwestycyjnego oraz umożliwienie uzyskania DŚU.

- SWZ** Specyfikacja warunków zamówienia, o której mowa w art. 134 i 142 Npzp.
- TEN-T** Transeuropejska Sieć Transportowa (ang. Trans-European Transport Network).
- UapKFD** Ustawa z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym (Dz. U. z 2026 r. poz. 218, ze zm.).
- Udioś** 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 2026 r. poz. 670).
- Udp** Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 889, ze zm.).
- Ufp** Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 1483, ze zm.).
- Ustawa o działach** Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2025 r. poz. 1275, ze zm.).
- UstCoV** Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2025 r. poz. 764, ze zm.).
- Uszprid** Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 311).
- Via Carpatia** Międzynarodowy strategiczny korytarz transportowy, łączący kraje Europy Północnej i Południowej i przebiegający m.in. przez teren Polski wschodniej na osi północ-południe.
- ZOPI** Zespół Oceny Przedsięwzięć Inwestycyjnych, powoływany przez dyrektora oddziału GDDKiA w celu dokonania oceny projektów przedsięwzięć inwestycyjnych dotyczących budowy lub przebudowy dróg krajowych.
- ZRID** Decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, o której mowa w art. 11a ust. 1 Uszprid.

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy prawidłowo i rzetelnie planowano i realizowano budowę dróg w ramach szlaku Via Carpatia?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

Czy Minister Infrastruktury zapewnił ujęcie budowy dróg stanowiących elementy szlaku Via Carpatia w strategicznych dokumentach dotyczących rozwoju krajowej sieci drogowej oraz zapewnił finansowanie ich budowy?

Czy Minister Infrastruktury rzetelnie nadzorował przygotowanie i wykonanie dróg szlaku Via Carpatia w ramach realizacji PBDK?

Czy Generalny Dyrektor DKiA prawidłowo zaplanował i rzetelnie przygotował do realizacji inwestycje budowy dróg stanowiących elementy szlaku Via Carpatia?

Czy Generalny Dyrektor DKiA prawidłowo i rzetelnie nadzorował realizację inwestycji drogowych w zakresie

Przemyślany, dobrze skomunikowany, właściwie zrealizowany i utrzymywany system dróg jest domeną krajów wysoko rozwiniętych. Sieć dróg winna odpowiadać zarówno krajowym, jak i ponadregionalnym potrzebom komunikacyjnym, a także być skomunikowana z drogami krajów sąsiadujących, w szczególności będących członkami Unii Europejskiej, jako obszaru swobodnego przemieszczania się ludzi oraz przewozu towaru.

Szlak Via Carpatia to jeden z kluczowych korytarzy transportowych łączących Europę Północną i Południową, o istotnym znaczeniu gospodarczym i komunikacyjnym, jak również militarnym. Przebiega przez siedem państw, a jego długość na terenie Polski przekracza 700 km. Jego realizacja jest rozłożona czasowo. Na przestrzeni ostatnich 20 lat, przykładowo obwodnicę Międzyrzecza Podlaskiego w ciągu drogi S19 oddano do użytkowania w 2008 r., obwodnicę Kocka w 2011 r., natomiast część odcinków drogowych, stanowiących kontynuację szlaku drogi ekspresowej S19 jest wciąż w trakcie realizacji, z perspektywą zakończenia po 2030 r. Ponadto w ciągu całego szlaku powstały odcinki drogi o znacznie zróżnicowanych parametrach. Rozciągnięcie na przestrzeni lat oddawania do użytkowania poszczególnych odcinków szlaku Via Carpatia powodowało, iż dotychczas rozwiązywały one lokalne lub ponadlokalne problemy transportowe, nie wypełniając innych, kluczowych funkcji strategicznej trasy drogowej, w szczególności o charakterze gospodarczym, komunikacyjnym oraz obronnym.

Na terenie Polski w skład szlaku Via Carpatia wchodzi 55 odcinków dróg, w tym od granicy państwa do Białegostoku (do węzła Białystok Południe, wraz z węzłem) 13 odcinków o łącznej długości 240,12 km, od Białegostoku do Lublina (wraz z odcinkiem stanowiącym obwodnicę Lublina, węzeł Dąbrowica-węzeł Konopnica włącznie) 16 odcinków o łącznej długości 262,24 km, od Lublina do granicy województwa podkarpackiego (do węzła Lasy Janowskie włącznie) sześć odcinków o łącznej długości 74,79 km, od granicy województwa podkarpackiego do Rzeszowa (do węzła Rzeszów Południe włącznie) 12 odcinków o łącznej długości 92,17 km oraz od Rzeszowa do granicy państwa ze Słowacją (w Barwinku) osiem odcinków o łącznej długości 84,56 km.

Pytania definiujące cele szczegółowej kontroli – c.d.

Czy dyrektor oddziału GDDKiA prawidłowo przygotował proces budowy dróg stanowiących elementy szlaku Via Carpatia?

Czy dyrektor oddziału GDDKiA prawidłowo realizował budowę dróg w ramach szlaku Via Carpatia?

Jednostki kontrolowane

Ministerstwo Infrastruktury

Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad

Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad – Oddział w Białymstoku

Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad – Oddział w Lublinie

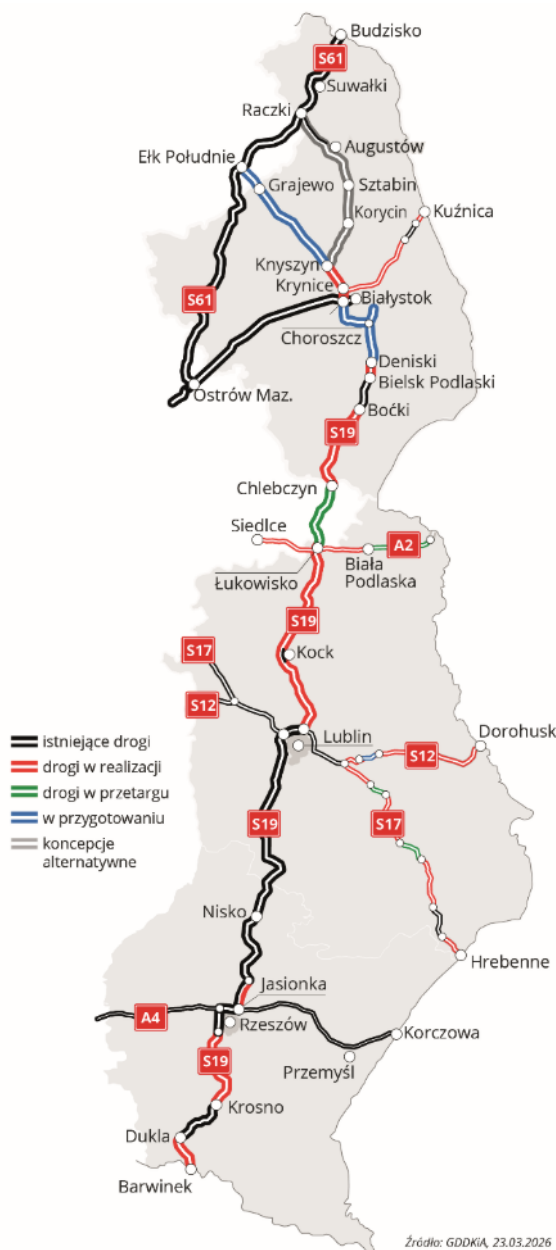
Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad – Oddział w Rzeszowie

Okres objęty kontrolą

Lata 2018–2025

Infografika nr 1

Stan zaawansowania realizacji szlaku Via Carpatia w Polsce w marcu 2026 r.



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych GDDKiA.

Inicjatywa utworzenia szlaku Via Carpatia powstała w 2006 r., kiedy to ministrowie transportu: Litwy, Polski, Słowacji i Węgier podpisali „Deklarację Łańcucką” w sprawie rozszerzenia Transeuropejskiej Sieci

Transportowej (TEN-T)¹ przez utworzenie szlaku drogowego osi północ-południe, który w najkrótszym wariantcie połączy Litwę, Polskę, Słowację i Węgry. W 2010 r. do inicjatywy przyłączyły się Bułgaria, Rumunia oraz Grecja, a w 2016 r. Ukraina i Turcja. W dniu 17 kwietnia 2019 r. w Łańcucie odbyła się konferencja pt. „Korzyści dla regionów wynikające z wdrożenia trasy Via Carpatia”, w trakcie której podpisana została „Deklaracja Łańcucka – III”. Przewidywała ona kontynuację rozwoju trasy Via Carpatia, przystąpienie do inicjatywy nowych członków: Republiki Białorusi i Chorwacji, a także uwzględnienie tej inicjatywy jako priorytetu w krajowych politykach transportowych. Uczestnicy projektu zadeklarowali wspieranie wniosku skierowanego do Komisji Europejskiej, w sprawie włączenia korytarza transportowego Via Carpatia do bazowej sieci TEN-T podczas zbliżającej się rewizji tej sieci. W maju 2021 r., tj. przed opublikowaniem propozycji legislacyjnej dotyczącej sieci TEN-T, przygotowany został dokument pn. „Polskie propozycje modyfikacji sieci TEN-T”, które dotyczyły m.in. przekwalifikowania odcinków S19 Knyszyn – Białystok-Lublin oraz Rzeszów-Barwinek z sieci kompleksowej TEN-T na bazową oraz włączenia do sieci bazowej TEN-T odcinka Ełk-Knyszyn (S16). W listopadzie 2021 r. Minister Infrastruktury przedstawił Komisarzowi ds. transportu UE polskie stanowisko dotyczące włączenia do sieci bazowej TEN-T całego korytarza drogi Via Carpatia.

Określanie kierunków rozwoju sieci drogowej należy do zadań ministra właściwego do spraw transportu, który sprawuje nadzór nad Generalnym Dyrektorem DKiA, będącym centralnym organem administracji rządowej w sprawach dróg krajowych, wykonującym zadania zarządcy dróg krajowych.

W przypadku dróg krajowych jednym z podstawowych dokumentów definiujących priorytety w zakresie rozbudowy tych dróg jest PBDK, dokument przyjmowany uchwałą Rady Ministrów, określający inwestycje drogowe zaplanowane do realizacji w określonej perspektywie czasowej (zazwyczaj kilkuletniej), wraz z zabezpieczeniem środków na ich sfinansowanie. Presja na optymalny dobór inwestycji drogowych do realizacji jest tym większa, im bardziej ograniczone są środki finansowe, które mogą być przeznaczone na rozbudowę systemu dróg krajowych. W okresie objętym kontrolą oraz w okresie bezpośrednio

¹ Ang. Trans-European Transport Network. Sieć TEN-T to inicjatywa Unii Europejskiej mająca na celu stworzenie spójnej, zintegrowanej sieci infrastruktury transportowej, m.in. drogowej. Ma sprzyjać sprawnemu transportowi ludzi i towarów, zapewniać dostęp do miejsc pracy i usług, umożliwiać handel i rozwój gospodarczy, ponadto wzmacniać spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną UE oraz przyczyniać się do powstania sprawnego systemu transportu transgranicznego, pozbawionego luk, wąskich gardeł i brakujących połączeń.

poprzedzającym przyjęto i realizowano Programy Budowy Dróg Krajowych z perspektywą na lata: 2014–2023 oraz do 2030 r.

W ramach kontroli zaplanowano analizę i ocenę działań Ministra Infrastruktury, Generalnego Dyrektora DKiA oraz dyrektorów oddziałów GDDKiA w zakresie przygotowania do realizacji inwestycji drogowych dotyczących odcinków dróg szlaku Via Carpatia, a także nadzoru nad realizacją wykonania tych dróg. Istotnym problemem była niewystarczająca skuteczność działań organizacyjnych, planistycznych i finansowych podejmowanych przez Ministerstwo Infrastruktury oraz GDDKiA w procesie przygotowania i realizacji odcinków szlaku Via Carpatia. Ryzyko dotyczyło również opóźnień w opracowywaniu dokumentacji, zabezpieczaniu środków finansowych oraz realizacji inwestycji zgodnie z harmonogramami określonymi w Programie Budowy Dróg Krajowych i programach inwestycyjnych.

Według planów inwestycyjnych zaprezentowanych przez Ministerstwo Infrastruktury, na 2026 r. przewidziano rekordowy, 100 miliardowy budżet na infrastrukturę, a sama GDDKiA na inwestycje drogowe zaplanowała środki w wysokości 20 mld zł. Na wsparcie inwestycji obejmujących budowę, przebudowę lub remont dróg lokalnych w całym kraju do 1179 jednostek samorządowych ma trafić 2,7 mld zł z Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg.

2. OCENA OGÓLNA

**Przygotowanie
i realizacja dróg szlaku
Via Carpatia nie były
prowadzone w sposób
efektywny**

Realizacja przez Ministra Infrastruktury oraz Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad kluczowych zadań związanych z planowaniem i budową dróg szlaku Via Carpatia pozwoliła na osiągnięcie istotnych postępów w zapewnieniu jego ciągłości na terytorium Polski. W konsekwencji, według stanu na koniec 2024 r., 79% długości trasy objęte było umowami zawartymi z wykonawcami robót, przy czym 42% trasy oddano już do użytku (na początku 2018 r. gotowy był jedynie co dziesiąty kilometr). Mimo upływu 20 lat od zainicjowania projektu na szczeblu międzynarodowym oraz przyjmowania kolejnych strategii i programów budowy dróg krajowych, nadal nie wyznaczono przebiegu części szlaku Via Carpatia w północno-wschodniej Polsce w sposób godzący potrzeby transportowe z ochroną środowiska. Znaczącą barierą pozostawał długotrwały proces przygotowania inwestycji, skutkujący opóźnieniami względem założeń strategicznych.

Minister Infrastruktury poprzez współpracę z państwami regionu doprowadził do zwiększenia międzynarodowego znaczenia szlaku Via Carpatia. Zapewnił ujęcie budowy dróg stanowiących elementy tego szlaku w strategicznych dokumentach dotyczących rozwoju krajowej sieci drogowej oraz finansowanie ich budowy, a także przyczynił się do jego włączenia w całości do Transeuropejskiej Sieci Transportowej (TEN-T). Minister nie doprowadził jednak do wytyczenia przebiegu szlaku Via Carpatia na odcinku od Białegostoku do Suwałk. Ponadto umożliwił wprowadzenie do Rządowego Programu Budowy Dróg Krajowych do 2030 r. odcinka drogi S8 Knyszyn (Białystok)–Raczki (Suwałki) bez uprzedniego przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko.

W GDDKiA nie wypracowano hierarchii przygotowywanych i realizowanych zadań inwestycyjnych, przyjmując, że nadzór nad realizacją programów budowy dróg sprawuje Minister Infrastruktury, który decyduje o kolejności realizacji inwestycji akceptując przedkładane przez GDDKiA programy inwestycji. Z kolei Minister Infrastruktury nie ustalał kolejności realizacji inwestycji drogowych, a w opracowanych programach wieloletnich wskazywał inwestycje, dla których planowano zapewnienie finansowania z KFD. Sporządzane analizy w zakresie efektywności ekonomicznej poszczególnych przedsięwzięć inwestycyjnych, poziomu natężenia ruchu oraz bezpieczeństwa nie były wyznacznikiem przy ustalaniu priorytetów przez GDDKiA i wyborze odcinków do realizacji. Odcinki o najwyższych poziomach efektywności ekonomicznej, średniego dobowego ruchu lub liczby wypadków były niejednokrotnie przygotowywane później niż

inne odcinki, charakteryzujące się niższymi wartościami tych wskaźników. Kolejność realizacji zadań inwestycyjnych wynikała z postępów prowadzonych przez GDDKiA prac przygotowawczych, uwzględniała przy tym ogólne priorytety określone w przepisach prawa unijnego dotyczących sieci TEN-T oraz kryteria z Dokumentu Implementacyjnego do Strategii Rozwoju Transportu do 2020 r. (z perspektywą do 2030 r.).

Długotrwały był proces przygotowania przez GDDKiA odcinków szlaku Via Carpatia do realizacji. Średni czas od uzgodnienia programu inwestycji do zawarcia umowy w trybie projektuj i buduj – przekraczał cztery lata i 10 miesięcy², a do uzyskania ZRID – sześć lat i siedem miesięcy³. Od dnia zawarcia umowy z wykonawcą do uzyskania ZRID mijało średnio ponad dwa lata i trzy miesiące⁴, a od uzyskania ZRID do uzyskania pozwolenia na użytkowanie – dwa lata i pięć miesięcy⁵. Do opóźnień w przygotowaniu inwestycji przyczyniły się długotrwałe procedury administracyjne dotyczące uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach oraz zezwolenia na realizację inwestycji drogowej, w szczególności związane z ponowną oceną oddziaływania na środowisko.

Nadzór sprawowany przez Ministra Infrastruktury oraz Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad miał charakter formalny i był realizowany zgodnie z obowiązującymi procedurami. Nie przełożył się jednak na skuteczne ograniczenie opóźnień występujących na etapie przygotowania do realizacji części odcinków szlaku Via Carpatia.

Dyrektorzy oddziałów GDDKiA zgodnie z uzgodnionymi programami inwestycji podejmowali działania w zakresie przygotowania procesu budowy dróg stanowiących elementy szlaku Via Carpatia, choć były one długotrwałe, a terminy wskazane w tych dokumentach podlegały aktualizacji. Wykonawców skontrolowanych inwestycji wybrano przy zachowaniu zasad uczciwej konkurencji. Umowy zawarte z wykonawcami były zgodne z zatwierdzonymi wzorami oraz odpowiadały treści złożonych ofert. Zmiany umów wynikały z przyczyn obiektywnych i zostały dokonane w zakresie dopuszczonym treścią tych umów.

² Wynosił 1753 dni.

³ Wynosił 2383 dni.

⁴ 837 dni.

⁵ 875 dni.

3. SYNTEZA

Uwzględnienie szlaku Via Carpatia w strategicznych dokumentach rozwoju sieci drogowej

Efektem zapoczątkowanej 20 lat temu politycznej inicjatywy utworzenia szlaku łączącego kraje środkowej Europy na osi północ-południe było uwzględnienie całej tej trasy w 2024 r. w unijnej sieci transportowej TEN-T. We wcześniejszym okresie tylko niektóre fragmenty Via Carpatia były ujęte w TEN-T⁶. Działania Ministra nie doprowadziły jednak do ostatecznego wytyczenia, w ramach szlaku, połączenia drogi S19 z S61 na północ od Białegostoku, z ustaleniem przebiegu, zakładanego docelowego standardu drogi i planowanego terminu realizacji inwestycji.

W dokumentach określających strategię rozwoju transportu w Polsce w diagnozie stanu bieżącego dostrzeżono niższą dostępność transportową wschodniej części kraju, gorzej rozwiniętą sieć połączeń szybkiego ruchu pomiędzy miastami wojewódzkimi tej części kraju oraz potrzebę utworzenia połączeń transgranicznych z krajami sąsiednimi. Według przyjętych założeń wszystkie odcinki szlaku Via Carpatia na terenie Polski miały zostać wykonane w standardzie drogi ekspresowej.

W okresie objętym kontrolą obowiązywały dwie sektorowe strategie rozwoju transportu: *Strategia Rozwoju Transportu do 2020 r. (z perspektywą do 2030 r.)*⁷ oraz zastępująca ją *Strategia Zrównoważonego Rozwoju Transportu do 2030 r.*⁸ Odpowiedzialnym za opracowanie projektów tych dokumentów był Minister Infrastruktury tj. minister właściwy do spraw transportu. Budowa odcinków dróg szlaku Via Carpatia została uwzględniona przez Ministra Infrastruktury w projektach ww. dokumentów, a następnie – w treści dokumentów przyjętych przez Radę Ministrów. [str. 24–28]

Zapewnienie finansowania budowy szlaku

W latach objętych kontrolą obowiązywały dwa wieloletnie programy budowy dróg krajowych: PBDK 2014–2023 i PBDK do 2030 r. W PBDK 2014–2023, po zmianach wprowadzonych w 2017 r., zabezpieczono środki finansowe na budowę wszystkich odcinków dróg szlaku Via Carpatia. Wyjątkiem była droga S16 relacji Ełk–Knyszyn, którą uwzględniono jedynie w części opisowej PBDK 2014–2023, zaś jako zadanie do realizacji –

⁶ Zgodnie z rozporządzeniem TEN-T z 2013 r. odcinki zaplanowane do realizacji w Polsce wschodniej łączyły przejście drogowe ze Słowacją w Barwinku, przez miasta wojewódzkie: Rzeszów, Lublin i Białystok, z granicą z Litwą w Budzisku, przy czym połączenie od Białegostoku do granicy polsko-litewskiej miało być możliwe okólną trasą przez Ostrów Mazowiecką. W nowym rozporządzeniu TEN-T(n) z 2024 r. przewidziano dodatkowe połączenie na północ od Białegostoku w kierunku Ełku, przy czym większość tej trasy została ujęta jako połączenie zaplanowane, lecz bez określonego dokładnego przebiegu.

⁷ Dalej: SRT 2020. Strategia przyjęta uchwałą nr 6 Rady Ministrów z dnia 22 stycznia 2013 r. (M.P. poz. 75). W 2014 r. przyjęto Dokument Implementacyjny, stanowiący uszczegółowienie SRT 2020.

⁸ Dalej: SZRT2030. Strategia przyjęta uchwałą nr 105 Rady Ministrów z dnia 24 września 2019 r. (M.P. poz. 1054).

**Zmiany sieci dróg
ekspresowych
pomiędzy
Białymstokiem
a granicą z Litwą**

wymieniono dopiero w PBDK do 2030 r., który został uchwalony pod koniec 2022 r. [str. 28–29]

Według założeń strategicznych połączenie komunikacyjne w standardzie drogi ekspresowej pomiędzy Białymstokiem a Ełkiem było początkowo możliwe za pośrednictwem istniejących, realizowanych lub planowanych odcinków dróg ekspresowych: S8 Choroszcz (Białystok)–Ostrów Mazowiecka oraz S61 Ostrów Mazowiecka–Ełk. Od 2016 r. krystalizowała się natomiast idea wykonania krótszego połączenia drogą S16 od Białegostoku do Ełku. Połączenie to uwzględniono zmieniając w 2016 r. rozporządzenie w sprawie sieci autostrad i dróg ekspresowych⁹, potem nowy docelowy kształt sieci dróg został uwzględniony w kolejno obowiązujących PBDK.

Infografika nr 2

Niektóre warianty trasy Via Carpatia w Polsce północno-wschodniej



Źródło: opracowanie własne NIK.

⁹ Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 19 maja 2016 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie sieci autostrad i dróg ekspresowych (Dz. U. poz. 784). Akt wszedł w życie 4 sierpnia 2016 r.

W ramach prac nad sporządzeniem dokumentacji dla tej inwestycji powstały trzy podstawowe warianty przebiegu S16 w korytarzu zbliżonym do istniejącej drogi krajowej nr 65. Studium Techniczno-Ekologiczno-Środowiskowe opracowane w październiku 2022 r. wskazało jednak na brak możliwości realizacji tych wariantów, w zakładanej klasie drogi ekspresowej, ze względu na planowany przebieg przez środek Biebrzańskiego Parku Narodowego. Za najkorzystniejszy uznano alternatywny wariant trasy, poprowadzony w korytarzu zbliżonym do istniejącej drogi krajowej nr 8 Białystok–Augustów. W grudniu 2022 r. Rada Ministrów podjęła uchwałę, w której uznała za zasadną budowę drogi ekspresowej S8 Białystok–Suwałki, zaś uchwałą z września 2023 r. dokonała zmiany w obowiązującym wówczas PBDK do 2030 r., wpisując do niego budowę drogi S8 na odcinku Knyszyn (Białystok)–Raczki (Suwałki). W tym czasie program budowy dróg krajowych objął zatem równocześnie obydwie te drogi ekspresowe (S8 oraz S16), jako odcinki umożliwiające połączenie Białegostoku w kierunku północnym z trasą S61 (stanowiącą wspólną część przebiegu szlaków Via Carpatia i Via Baltica). [str. 28–29]

Wprowadzenie drogi S8 do PBDK bez wymaganej strategicznej oceny oddziaływania na środowisko

Minister Infrastruktury opracował projekt ww. zmiany PBDK do 2030 r. i przedłożył ten dokument pod obrady Rady Ministrów, pomimo iż dla proponowanej zmiany nie opracowano strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, której obowiązek przeprowadzenia wynikał z art. 46 ust. 2 udi. [str. 33]

Wciąż niezrany przebieg szlaku Via Carpatia pomiędzy Białymstokiem a Suwałkami

Wprawdzie w PBDK do 2030 r. uwzględnione zostały obydwa rozpatrywane warianty połączenia Białegostoku z Suwałkami, tj. poprzez planowane drogi S16 i S8, to jednak wciąż trwały prace analityczne nad wyborem realizowanego wariantu i docelowego standardu drogi.

W ostatnich latach, w wyniku dodatkowych analiz i uzgodnień z Komisją Europejską, na znaczeniu zyskiwała koncepcja rezygnacji z budowy dróg ekspresowych w tym obszarze i realizacja działań poprawiających przepustowość istniejących dróg krajowych nr 8 Białystok–Augustów oraz nr 65 Knyszyn–Ełk, bez podnoszenia ich standardu do standardu drogi S.

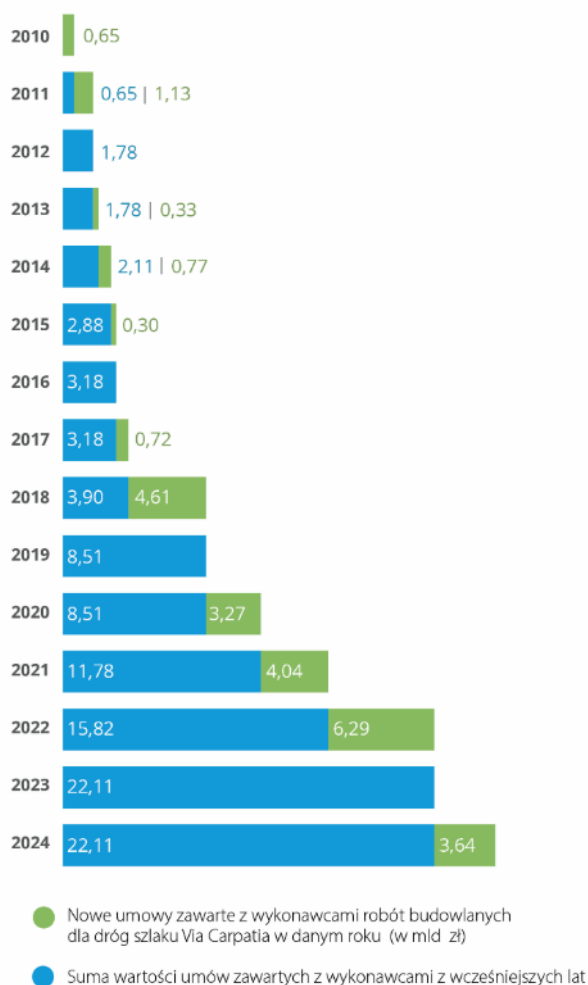
W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne Minister Infrastruktury poinformował, że kluczowe dla podjęcia dalszych działań będą wyniki Generalnego Pomiaru Ruchu 2025, które miały być znane na przełomie I i II kw. 2026 r. Minister stwierdził, że stanowią one będą podstawę do sporządzenia nowego programu budowy dróg krajowych. W ramach prac przygotowawczych ocenie, pod kątem realnych potrzeb ruchu kołowego, poddane zostaną inwestycje przewidziane do ujęcia w tym programie. [str. 30–32]

**Wzrost tempa
realizacji Via Carpatia
od 2018 r.**

Dokonana w 2017 r. zmiana obowiązującego PBDK 2014-2023 i zapewnienie finansowania wszystkich odcinków szlaku¹⁰ skutkowało przyspieszeniem realizacji inwestycji drogowych w ramach Via Carpatia. Do 1 stycznia 2018 r. zawarto umowy z wykonawcami odcinków o łącznej długości 106 km (co stanowiło 14,4% całej długości trasy na terenie Polski), zaś do końca 2024 r. umowami objęte były już odcinki o łącznej długości 581,1 km (79,2%). [str. 47–48]

Infografika nr 3

Wartość umów¹¹ zawartych z wykonawcami robót budowlanych



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych GDDKiA.

¹⁰ Z wyjątkiem S16 Ełk–Knyszyn.

¹¹ Wartość pierwotna umów, bez uwzględnienia późniejszych aneksów. Podane wielkości nie uwzględniają wartości: trzech odcinków pomiędzy Białymstokiem Zachód a Deniskami, w przypadku których GDDKiA odstąpiła od zawartych umów na skutek uchylecia przez sąd administracyjnych wydanych dla tych odcinków DŚU, a także wartości węzła Łukowisko na S19, stanowiącego element Via Carpatia, lecz budowanego w ramach autostrady A2.

**Rozwiązanie
przez GDDKiA umów
na realizację
trzech odcinków
Via Carpatia**

Na czasie realizacji szlaku na odcinkach północnych negatywnie odbił się błąd Oddziału GDDKiA w Białymstoku. Potwierdził on należyte wykonanie zleconego raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, mimo że nie przedstawiono w nim racjonalnego wariantu alternatywnego wraz z uzasadnieniem wyboru, tj. elementów wymaganych art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. a udioś. Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach (DŚU), wydana w oparciu o ten raport¹², została uchylona przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, zaś Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę kasacyjną złożoną przez GDDKiA. Skutkiem nieprawidłowości było nie tylko wydatkowanie 6,2 mln zł mimo nierzetelnie sporządzonego raportu, ale też m.in. konieczność odstąpienia od umów zawartych w 2020 r. z wykonawcami trzech odcinków pomiędzy Białymstokiem Zachód a Deniskami. Na wykonanie nierzetelnych opracowań środowiskowych, dokumentacji projektowej, prowadzenie na ich podstawie robót budowlanych i uiszczenie wynagrodzenia z tytułu pełnienia funkcji inżyniera kontraktu, a także poniesienie kosztów zaprojektowania i wybudowania nieplanowanego wcześniej skrzyżowania wielopoziomowego wydatkowano łącznie co najmniej 130,4 mln zł. Nieprawidłowość spowodowała znaczące, wieloletnie opóźnienia w realizacji tych odcinków, gdyż dopiero w październiku 2025 r. GDOŚ wydał ostateczną decyzję w przedmiocie ustalenia środowiskowych uwarunkowań dla tego przedsięwzięcia. [str. 46–47]

**Kolejność realizacji
odcinków Via Carpatia**

Wskaźniki takie jak ocena efektywności ekonomicznej przedsięwzięcia, poziom natężenia ruchu oraz bezpieczeństwo ruchu drogowego (dotychczasowa wypadkowość) nie były jedynymi branyymi przez GDDKiA pod uwagę przy ustalaniu kolejności przygotowania i realizacji poszczególnych fragmentów Via Carpatia. Przeprowadzona analiza wykazała, że pomimo sporządzania oceny efektywności ekonomicznej¹³, poziomu natężenia ruchu¹⁴ oraz bezpieczeństwa¹⁵, nie były one brane pod uwagę przy ustalaniu przez GDDKiA priorytetów i kolejności wyboru poszczególnych odcinków dróg do realizacji. Odcinki o najwyższych poziomach ERR, SDR (średniego dobowego ruchu) lub liczby wypadków były często przygotowywane i realizowane później niż odcinki charakteryzujące się niższymi ich wartościami.

¹² Wniosek o wydanie decyzji skierowano do Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Białymstoku (RDOŚ) 4 września 2018 r. Decyzja została wydana 14 sierpnia 2019 r.

¹³ W GDDKiA dla określenia tego wskaźnika zamiennie używano skrótów IRR (ang. Internal Rate of Return) – wewnętrzna stopa zwrotu oraz ERR (ang. Economic Rate of Return) – ekonomiczna wewnętrzna stopa zwrotu.

¹⁴ Generalne Pomiary Ruchu (GPR) stanowiły podstawowe źródło informacji o ruchu i były wykorzystywane w realizacji działań prowadzonych przez GDDKiA.

¹⁵ Na podstawie danych w zakresie liczby i skutków zdarzeń drogowych, zaistniałych na poszczególnych odcinkach dróg szlaku Via Carpatia.

**Organizacja budowy
szlaku Via Carpatia**

Dla GDDKiA znaczenie miały przede wszystkim priorytety i terminy wynikające z rozporządzeń w sprawie TEN-T, które określały daty graniczne realizacji poszczególnych warstw tej sieci (odpowiednio lata: 2030, 2040 i 2050). Na kolejność realizacji odcinków szlaku wpływ miały też inne czynniki, takie jak rozpatrywanie i zatwierdzanie przez Ministra Infrastruktury programów inwestycji czy długotrwałość poszczególnych procedur administracyjnych. [str. 34–36]

Proces budowy większości odcinków dróg tworzących szlak Via Carpatia realizowany był w dwóch etapach:

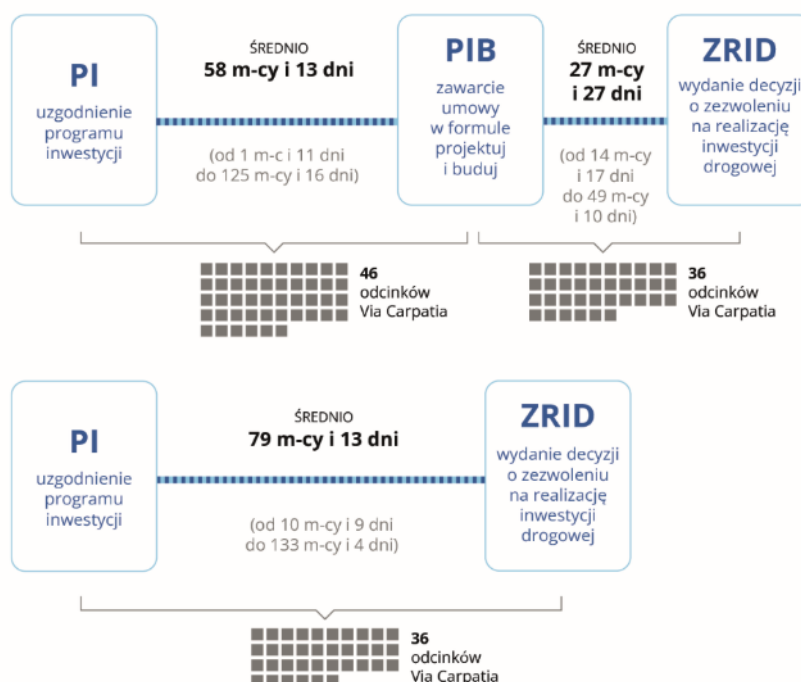
- etap przygotowawczy, w ramach którego opracowywane były: STEŚ lub STEŚ z elementami KP, pozyskiwana była DŚU oraz opracowywana była KP (dla wariantu drogi wskazanego w DŚU), a także – w przypadku realizacji inwestycji metodą tradycyjną – opracowano projekt budowlany i uzyskiwano ZRID;
- etap realizacyjny, obejmujący przeprowadzenie postępowania przetargowego na wyłonienie wykonawcy i zlecenie realizacji odpowiednio: robót budowlanych (w przypadku realizacji inwestycji metodą tradycyjną) lub opracowania dokumentacji projektowej, uzyskania w imieniu zamawiającego ZRID oraz realizacji robót budowlanych (w przypadku realizacji inwestycji metodą projektową i budowy). W ramach etapu realizacyjnego wyłaniany był również podmiot świadczący usługi nadzoru inwestorskiego, a także dokonywana była wypłata odszkodowań za nieruchomości wyłączone na rzecz Skarbu Państwa z przeznaczeniem pod budowę dróg krajowych. [str. 36–40]

Długotrwały proces przygotowania do realizacji odcinków szlaku Via Carpatia.

Przeprowadzona analiza wykazała, że przygotowanie poszczególnych odcinków szlaku Via Carpatia do realizacji było procesem długotrwałym, a od uzgodnienia programu inwestycji do uzyskania ZRID mijało wiele miesięcy. [str. 41–42]

Infografika nr 4

Długość okresów pomiędzy uzgodnieniem programów inwestycyjnych dla odcinków Via Carpatia a wydaniem decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej



Źródło: opracowanie własne NIK.

Krótszy okres realizacji odcinków szlaku Via Carpatia od ich przygotowania

Analiza realizacji zawartych umów dla odcinków szlaku Via Carpatia wykazała, że średni czas od uzyskania zezwolenia na realizację inwestycji drogowej do uzyskania pozwolenia na użytkowanie wyniósł 29 miesięcy i pięć dni¹⁶, z czego najdłuższy wyniósł 44 miesiące i 26 dni, natomiast najkrótszy 17 miesięcy i 22 dni. [str. 54]

Czasochłonna ponowna ocena oddziaływania na środowisko

Ponowna ocena oddziaływania na środowisko na etapie uzyskiwania decyzji ZRID stanowi istotny czynnik wydłużający proces przygotowania inwestycji drogowych, o czym świadczy znaczne zróżnicowanie czasu jej trwania, który wynosił od 25 dni do 22 miesięcy i dwóch dni, przy średniej wynoszącej 7 miesięcy i 22 dni. [str. 55–56]

Prawidłowo wybrano wykonawców robót i realizowano umowy

Analiza skontrolowanych zamówień wykazała, że wykonawców wyłoniono zgodnie z przepisami o zamówieniach publicznych oraz zasadami uczciwej konkurencji. Na realizację objętych kontrolą odcinków szlaku Via Carpatia zawarto umowy o łącznej wartości 6052,4 mln zł. W trakcie ich realizacji zmieniono termin wykonania zadań (w trzech przypadkach) i zwiększono wartość zrealizowanych umów o 351,5 mln zł (w pięciu przypadkach),

¹⁶ Wynosił 875 dni.

Opóźnienia w realizacji szlaku Via Carpatia

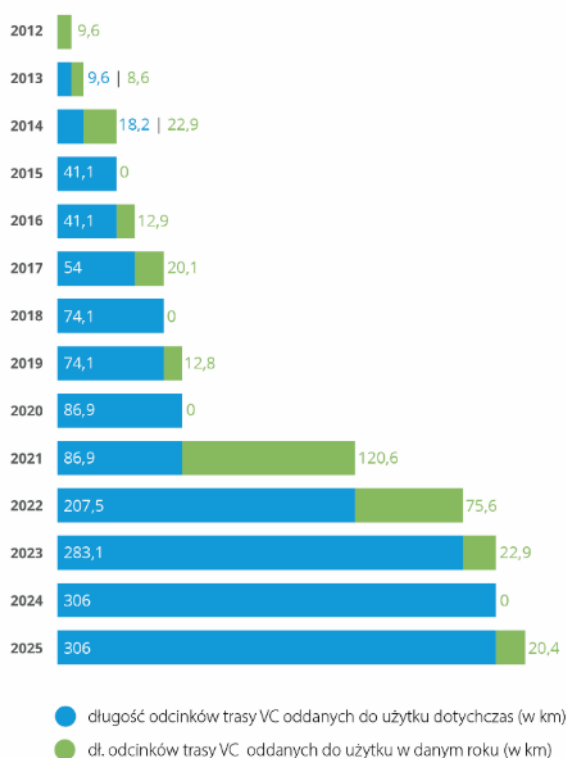
zaś w jednym zmniejszono o 1,6 mln zł. Zmiany umów zostały dokonane w zakresie dopuszczonym ich treścią. [str. 50–53]

Terminy realizacji szlaku Via Carpatia określone w dokumentach strategicznych nie zostały dochowane i sukcesywnie ulegały wydłużeniom. Uchwalona w 2013 r. SRT2020 zakładała wykonanie polskich odcinków trasy do połowy 2023 r., natomiast zastępująca ją SZRT2030 z 2019 r. – do końca 2025 r.

Choć długość trasy oddanej do użytkowania zauważalnie wzrosła, w szczególności po 2020 r., nadal jedynie część (wg stanu na koniec 2025 r. było to 326,4 km, tj. 44,5%) spośród wszystkich odcinków o łącznej długości 733,9 km została zakończona¹⁷. [str. 27–28, 47–48]

Infografika nr 5

Długość odcinków trasy Via Carpatia oddanych do użytkowania w poszczególnych latach



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych GDDKiA.

Nadzór nad realizacją Via Carpatia

Minister Infrastruktury nadzorował przygotowanie i realizację zadań inwestycyjnych obejmujących budowę dróg w ramach szlaku Via Carpatia, poprzez sprawowanie nadzoru formalnego nad działalnością GDDKiA z wykorzystaniem sprawozdań i dokumentacji obejmującej budowę dróg.

¹⁷ Do 1 stycznia 2018 r. do użytkowania oddano 74,1 km (10,1% trasy), a do 31 grudnia 2024 r. – 306 km (41,7%).

Generalny Dyrektor DKiA zapewnił bieżący sformalizowany i udokumentowany nadzór nad działaniami związanymi z przygotowaniem i wykonywaniem dróg szlaku Via Carpatia.

Generalny Dyrektor DKiA na bieżąco nadzorował działania właściwych oddziałów GDDKiA w zakresie opracowywania lub pozyskiwania dokumentacji przewidzianej w procesie inwestycyjnym budowy dróg krajowych, w tym terminowość podejmowania tych działań. Nie stwierdzono przypadków, aby opóźnienia powstałe w trakcie przygotowania do budowy dróg szlaku Via Carpatia były skutkiem nieuzasadnionej zwłoki w działaniach GDDKiA. Na terminowość wykonania kolejnych czynności procesu inwestycyjnego, w tym zgodność z założonymi harmonogramami przebiegu inwestycji, rzutowały opóźnienia powstałe na początkowym etapie procesu inwestycyjnego. Wynikały one m.in. z: konieczności aktualizacji opracowań sporządzonych w początkowych latach powstania inicjatywy budowy szlaku, potrzeby uwzględnienia w tych dokumentach postulatów złożonych w procesie konsultacji ze społecznościami i samorządami lokalnymi, uwzględnienia aktualnych wyników pomiarów ruchu oraz prognoz natężenia ruchu, czy też długotrwałej procedury uzyskania DŚU. [str. 60–65]

**Działania dotyczące
szlaku Via Carpatia
na szczeblu
międzynarodowym**

Minister Infrastruktury prowadził działania międzynarodowe, w tym spotkania bilateralne i konferencje, aby zwiększyć znaczenie szlaku Via Carpatia oraz zapewnić mu wysoki priorytet w polityce transportowej UE. Równolegle, we współpracy z ministrem właściwym do spraw europejskich, przygotowywano stanowiska Rządu RP dotyczące aktualizacji sieci TEN-T. Efektem tych działań było zbliżenie stanowisk państw uczestniczących w projekcie oraz uwzględnienie całego przebiegu Via Carpatia sieci TEN-T podczas rewizji unijnych wytycznych. Szlak został także wpisany do narodowych programów budowy dróg, a największe postępy w jego realizacji odnotowano na Węgrzech, gdzie w 2021 r. zakończono budowę szlaku w standardzie autostrady lub drogi ekspresowej. Litwa i Rumunia realizują zgodnie z założeniami projektu, jednak tempo ich realizacji jest zróżnicowane. Największe wyzwania występowały na Słowacji, gdzie dzięki działaniom strony polskiej zwiększono rangę projektu, choć dalsza realizacja zależy od możliwości finansowych tego państwa. [str. 57–60]

4. WNIOSKI

Długotrwałość procesu inwestycyjnego w zakresie budowy dróg, w tym wieloletni okres pomiędzy podjęciem decyzji o realizacji inwestycji a uzyskaniem pozwolenia na użytkowanie, wskazuje na potrzebę usprawnienia procedur przygotowawczych, których czas trwania jest dłuższy niż etap realizacji robót budowlanych.

**Generalny Dyrektor
Dróg Krajowych
i Autostrad**

Najwyższa Izba Kontroli wnosi o podjęcie działań organizacyjnych i zarządczych, zapewniających skrócenie czasu trwania etapu planowania i przygotowania inwestycji drogowych do realizacji.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. UJĘCIE BUDOWY DRÓG STANOWIĄCYCH ELEMENTY SZLAKU VIA CARPATIA W STRATEGICZNYCH DOKUMENTACH DOTYCZĄCYCH ROZWOJU KRAJOWEJ SIECI DROGOWEJ ORAZ ZAPEWNIENIE FINANSOWANIA ICH BUDOWY

Szlak Via Carpatia w dokumentach międzynarodowych

W 2006 r. na międzynarodowej konferencji w Łańcucie powstała Inicjatywa utworzenia szlaku drogowego Via Carpatia łączącego Litwę, Polskę, Słowację i Węgry na osi północ-południe¹⁸ w ramach Transeuropejskiej Sieci Transportowej (TEN-T). W późniejszych latach była poszerzana o kolejne państwa: w 2010 r. przystąpiły do niej Bułgaria, Rumunia oraz Grecja (na podstawie zawartej „Deklaracji Via Carpatia”), w 2016 r. Ukraina i Turcja („Deklaracja Łańcucka II”)¹⁹, a w 2019 r. Białoruś i Chorwacja („Deklaracja Łańcucka III”). Większość połączeń została przewidziana już w dokumencie z 2016 r.; w 2019 r. uzgodniono dodatkowe odgałęzienia szlaku wiodące do Chorwacji i Białorusi. Umieszczenie danego projektu w sieci TEN-T świadczyło o jego znaczeniu strategicznym i zwiększało możliwość uzyskania dofinansowania z funduszy UE.

Uczestnicy konferencji w Łańcucie w 2019 r. zadeklarowali poparcie dla wniosku o włączenie całego korytarza Via Carpatia do bazowej sieci TEN-T, tj. warstwy tej sieci o najwyższym priorytecie i z najkrótszym przewidywanym terminem realizacji do 2030 r. W Polsce trasa miała obejmować odcinki dróg ekspresowych S61, S16 i S19 od granicy polsko-litewskiej w Budzisku, przez Ełk, Białystok, Lublin i Rzeszów, do granicy polsko-słowackiej w Barwinku. Odcinek S16 Ełk-Knyszyn nie był wówczas objęty TEN-T, natomiast pozostałe odcinki wchodziły w skład bazowej lub kompleksowej sieci TEN-T.

¹⁸ Przez miasta: Kowno–Białystok–Lublin–Rzeszów–Preszów–Koszyce–Miskolc–Debreczyn.

¹⁹ Oprócz zaktualizowania przebiegu szlaku: Kłajpeda (LT)–Kowno (LT)–Białystok (PL)–Lublin (PL)–Rzeszów (PL)–Preszów (SK)–Koszyce (SK)–Miskolc (HU)–Debreczyn (HU)–Oradea (RO)–Lugoj (RO)–Calafat (RO)–Sofia (BG)–Saloniki (GR)–\Sztambuł (TR), w deklaracji przewidziano także odgałęzienia trasy, zarówno na terenie Polski, jak i innych krajów.

Infografika nr 6

Przebieg szlaku Via Carpatia uzgodniony przez sygnatariuszy Deklaracji Łańcuckiej III z 2019 r.



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie Deklaracji Łańcuckiej III z 2019 r. i wniosku jej sygnatariuszy o włączenie Via Carpatia do sieci bazowej TEN-T.

Wzrost priorytetyzacji Via Carpatia w sieci TEN-T

Podstawowe regulacje unijne dotyczące planowania, rozwoju i modernizacji sieci TEN-T zawarto w rozporządzeniu TEN-T z 2013 r., a następnie w zastępującym go rozporządzeniu TEN-T(n) z 2024 r. Akty te określały m.in. strukturę sieci, standardy infrastruktury planowanej do wybudowania oraz końcowe terminy jej realizacji. Początkowo, w pierwszym z ww. rozporządzeń, przewidziano podział odcinków na: te wchodzące w skład sieci bazowej – z terminem realizacji do 2030 r., oraz te wchodzące w skład sieci kompleksowej – z terminem realizacji do 2050 r.

Infografika nr 7

Przebieg połączeń drogowych pomiędzy polskimi miastami szlaku Via Carpatia wg rozporządzenia TEN-T(n) z 2024 r.



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie rozporządzenia TEN-T(n)

**Szlak Via Carpatia
w polskich
dokumentach
strategicznych**

Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju. Polska 2030. Trzecia Fala Nowoczesności (DSRP) z 2013 r.²⁰ zakładała, że zwiększenie dostępności terytorialnej Polski poprzez utworzenie zrównoważonego, spójnego i przyjaznego użytkownikom systemu transportowego będzie realizowane m.in. przez modernizację, rozbudowę (głównie w ramach bazowej i kompleksowej sieci TEN-T) i utrzymanie całej sieci dróg krajowych.

²⁰ Przyjęta uchwałą Nr 16 Rady Ministrów z dnia 5 lutego 2013 r. (M.P. poz. 121).

Zmiany przepisów w 2020 r. spowodowały odstąpienie od sporządzania długookresowych strategii rozwoju kraju na rzecz strategii średniookresowych, o perspektywie 10-15 letniej²¹. Takim dokumentem była obowiązująca od 2017 r. *Strategia na rzecz odpowiedzialnego rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)*²² (SOR). Odnotowano w niej, że pełna integracja z jednolitym rynkiem europejskim pozostaje utrudniona ze względu na niezakończone inwestycje drogowe i kolejowe sieci TEN-T, w szczególności z krajami bałtyckimi i południem Europy. Regionalnie najgorsza dostępność dotyczyła m.in. Polski Wschodniej, Pomorza Środkowego i terenów przygranicznych. Większość miast Polski Wschodniej pozostawała bez pełnych połączeń drogami ekspresowymi z Warszawą, Trójmiastem i Krakowem, a gęstość sieci drogowej była mniejsza od przeciętnej. Za priorytetowe uznano dokończenie sieci drogowej zapewniającej połączenia w oparciu o autostrady i drogi ekspresowe pomiędzy największymi ośrodkami w kraju, połączenia transgraniczne: Polska–kraje bałtyckie (Via Baltica) i Polska–Południe (Via Carpatia).

Innymi strategicznymi dokumentami dotyczącymi rozwoju transportu drogowego były tzw. strategie sektorowe²³. W przyjętej w 2013 r.²⁴ *Strategii Rozwoju Transportu do 2020 r. (z perspektywą do 2030 r.)* (SRT2020) zwrócono uwagę, że rejony leżące na wschodzie i częściowo na północy Polski cechowały się najwyższą peryferyjnością. Jednym z głównych celów strategii była poprawa dostępności Polski Wschodniej poprzez wzmacnianie połączeń transportowych z „obszarami o większych perspektywach rozwojowych”. Choć sama strategia, jak i Dokument Implementacyjny²⁵ z 2014 r. stanowiący jej uszczegółowienie, nie odnosiły się bezpośrednio do szlaku Via Carpatia, to premiowały inwestycje drogowe w tym obszarze Polski. Kryteria wyboru projektów drogowych przewidywały dodatkowe punkty dla przedsięwzięć: objętych siecią TEN-T, zapewniających połączenia między miastami wojewódzkimi oraz wpisujących się w „ciąg stanowiący połączenie na obszarze Polski Wschodniej”²⁶. Wykonanie połączenia drogami ekspresowymi od granicy

²¹ DSRP została uchylona z dniem 13 listopada 2020 r. ustawą z dnia 15 lipca 2020 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1378, ze zm.). Inne zmiany wprowadzone tą ustawą dotyczyły m.in. uchylenia art. 9 ust. 1 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, przewidującego opracowywanie długookresowych strategii rozwoju kraju; podstawowe cele i kierunki rozwoju kraju obejmujące okres 10-15 lat miały być odtąd określane w średniookresowych strategiach rozwoju kraju.

²² Przyjęta uchwałą Nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. (M.P. poz. 260).

²³ Strategie, o których mowa w art. 9 pkt 3 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

²⁴ Uchwała nr 6 Rady Ministrów z dnia 22 stycznia 2013 r. (M.P. poz. 75).

²⁵ Minister Infrastruktury i Rozwoju ogłoszeniem z 19 listopada 2014 r. zawiadomił o przyjęciu przez Radę Ministrów uchwałą nr 201/2014 z 13 października 2014 r. Dokumentu Implementacyjnego do Strategii Rozwoju Transportu do 2020 r. (z perspektywą do 2030 r.).

²⁶ Za obszar Polski Wschodniej przyjęto obszar woj. warmińsko-mazurskiego, woj. podlaskiego, woj. lubelskiego, woj. świętokrzyskiego oraz woj. podkarpackiego.

z Litwą w Budzisku do granicy ze Słowacją w Barwinku (przez Białystok, Lublin i Rzeszów) miało być zakończone do połowy 2023 r.²⁷ Nie przewidywano przy tym dróg ekspresowych przebiegających na północ od Białegostoku w stronę Elku lub Augustowa (podróż drogami tej klasy miała odbywać się przez Ostrów Mazowiecką).

W nowej strategii sektorowej, tj. „Strategii Zrównoważonego Rozwoju Transportu do 2030 r.” przyjętej w 2019 r.²⁸ (SZRT2030), szlak Via Carpatia został wprost wymieniony wśród projektów o znaczeniu strategicznym, z zaplanowaną realizacją w latach 2015-2025. Niski poziom dotychczasowej infrastruktury transportowej uznano za barierę negatywnie wpływającą na wzrost gospodarczy i atrakcyjność inwestycyjną, w związku z czym szlak Via Carpatia miał zaktywizować gospodarczo Polskę Wschodnią. Na terenie zaangażowanych państw trasa miała mieć długość ponad 8800 km i obejmować regiony zamieszkałe przez ponad 125 mln ludzi. W dokumencie określono przebieg trasy na terenie Polski²⁹, założono, że koszt realizacji tych odcinków o łącznej długości około 730 km wyniesie „ponad 30 mld złotych” i potrwa ona do 2025 r. Inwestycja miała zapewnić włączenie regionów słabiej rozwiniętych w główny strumień wymiany międzynarodowej i wykorzystanie ich potencjałów rozwojowych. Dzięki efektowi synergii z innymi inicjatywami o charakterze korytarzowym (TEN-T, korytarze transportowe łączące Europę z Azją) stwarzała szanse na lokalizację na terenie Polski nowych terminali transportowych i centrów logistycznych. Strategia zakładała włączenie Via Carpatia na całym przebiegu do bazowej sieci TEN-T.

Via Carpatia w PBDK

Kształt sieci dróg w Polsce, w tym wchodzących w skład Via Carpatia, został uwzględniony w kolejno obowiązujących Programach Budowy Dróg Krajowych (PBDK). Były to dokumenty przyjmowane uchwałami Rady Ministrów, określające inwestycje drogowe zaplanowane do realizacji w określonej perspektywie czasowej (zazwyczaj kilkuletniej), wraz z zabezpieczeniem środków na ich sfinansowanie. W związku z przyjętą w 2017 r. *Strategią na rzecz odpowiedzialnego rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)* (SOR), w połowie 2017 r. dokonano nowelizacji

²⁷ Do końca: I półrocza 2018 r. miały zostać zakończone roboty budowlane na odcinku S8 Ostrów Maz.-Białystok; I półrocza 2020 r. – roboty na odcinku S19 Białystok-Lublin; 2020 r. – na odcinku S61 Ostrów Maz.-Budzisko (gr. państwa); 2021 r. – na odcinku S19 Rzeszów-Barwinek (gr. państwa); I połowy 2023 r. – na odcinku S19 Białystok-Lublin.

²⁸ Uchwała nr 105 Rady Ministrów z dnia 24 września 2019 r. (M.P. poz. 1054).

²⁹ W jej skład miały wchodzić następujące elementy: 1) droga ekspresowa S61 na odcinku granica PL/LT-Budzisko-Suwałki-obwodnica Augustowa-Elk; 2) droga ekspresowa S16 na odcinku Elk-Knyszyn; 3) droga ekspresowa S19 na odcinku Knyszyn/Korycin-Białystok (Choroszcz)-Lublin; 4) droga ekspresowa S19 na odcinku Lublin-Rzeszów Wschód; 5) A4 Tarnów-Rzeszów, odc. w Rzeszów Wschód-Rzeszów Zachód; 6) droga ekspresowa S19 na odcinku Rzeszów Zachód-Barwinek-granica PL/SK.

**Próby wyznaczenia
odcinka Via Carpatia
na północ
od Białegostoku**

obowiązującego wówczas PBDK 2014–2023³⁰, nadając dodatkowy priorytet inwestycjom m.in. na terenie Polski Wschodniej i połączeniom transgranicznym (w tym Via Carpatia) oraz zapewniając finansowanie dla wszystkich odcinków szlaku na terenie Polski (z wyłączeniem odcinka S16 Ełk–Białystok)³¹. Głównym źródłem finansowania miały być środki Krajowego Funduszu Drogowego (KFD), zaś w pozostałej części – budżet państwa.

W 2016 r. zmieniono rozporządzenie w sprawie sieci autostrad i dróg ekspresowych³², dodając m.in. krótsze połączenie od Białegostoku w kierunku północnym: oprócz planowanego już wcześniej odcinka S19 Choroszcz–Knyszyn wymieniono nowy odcinek drogi S16 Knyszyn–Ełk. Ministerstwo Infrastruktury traktowało nowy odcinek jako fragment szlaku Via Carpatia. Nowy docelowy kształt sieci dróg został następnie uwzględniony w kolejno obowiązujących Programach Budowy Dróg Krajowych (w PBDK 2014–2023 – w części opisowej, w PBDK do 2030 r. – również wśród zadań przewidzianych do realizacji, z zabezpieczonym finansowaniem). W ramach prac nad sporządzeniem dokumentacji dla tej inwestycji powstały trzy podstawowe warianty przebiegu drogi S16 w korytarzu zbliżonym do istniejącej drogi krajowej nr 65. W STEŚ opracowanym w październiku 2022 r. warianty te nie zostały zarekomendowane do realizacji z uwagi na ich przebieg przez teren Biebrzańskiego Parku Narodowego. Za korzystniejszy uznano alternatywny wariant trasy, poprowadzony w korytarzu zbliżonym do istniejącej drogi krajowej nr 8 Białystok–Augustów. W grudniu 2022 r. Rada Ministrów podjęła uchwałę, w której uznano za zasadną budowę drogi ekspresowej S8 Białystok–Suwałki. We wrześniu 2023 r. Rada Ministrów dokonała zmiany w obowiązującym wówczas PBDK do 2030 r., polegającej m.in. na wpisaniu do niego zadania inwestycyjnego budowy drogi ekspresowej S8 na odcinku Knyszyn (Białystok)–Raczki (Suwałki).

³⁰ Rada Ministrów uchwałą nr 91/2017 z 20 czerwca 2017 r. wprowadziła zmiany do uchwały z 2015 r. ustanawiającej PBDK 2014–2023, podnosząc limit finansowy wydatków na realizację zadań ujętych w załącznikach nr 1 i 5 do tego programu ze 107 mld zł do 135 mld zł i zobowiązując Ministra Infrastruktury do przedstawienia zaktualizowanego PBDK 2014–2023. Zmiany tego dokumentu zatwierdzono uchwałą nr 105/2017 Rady Ministrów z 12 lipca 2017 r.

³¹ Odcinek ten został wymieniony jako fragment Via Carpatia jedynie w części opisowej PBDK 2014–2023, z zaznaczeniem, że nie jest jeszcze objęty siecią TEN-T „z uwagi na uwarunkowania środowiskowe”, zaś ze względu na priorytetowość korytarza Via Carpatia „będą analizowane różne rozwiązania komunikacyjne na północ od Białegostoku, dotyczące dróg ekspresowych S16 oraz S19, w tym włączając w to możliwą przebudowę obecnej drogi krajowej nr 8 w kierunku Augustowa (głównie na odcinku Korycin–Augustów, stanowiącego jedno z połączeń korytarza Via Carpatia i Via Baltica)”. Fundusze na realizację S16 Ełk–Białystok zostały zabezpieczone dopiero w nowym PBDK do 2030 r.

³² Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 19 maja 2016 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie sieci autostrad i dróg ekspresowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 784). Akt wszedł w życie 4 sierpnia 2016 r.

**Wciąż nieznany
przebieg szlaku Via
Carpatia pomiędzy
Białymstokiem
a Suwałkami**

W konsekwencji GDDKiA wstrzymała dalsze prace przygotowawcze dla drogi S16 relacji Ełk-Knyszyn, odstępując od złożenia wniosku o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (DŚU) dla tego odcinka³³. Dla części alternatywnego połączenia S8, na odcinku Korycin-Knyszyn, GDDKiA 3 września 2024 r. podpisała umowę na wykonanie dokumentacji wraz z przygotowaniem wniosku o wydanie ZRID, ponadto w dalszym przebiegu tej trasy, na odcinku pomiędzy Korycinem i Raczkami, realizowane były obwodnice trzech miejscowości (Suchowola, Sztabin i Białobrzegi).

W zmianie PBDK do 2030 r. wprowadzonej we wrześniu 2023 r. wskazano, że drogi ekspresowe S16 Ełk-Białystok oraz S8 Knyszyn (Białystok)-Raczki będą stanowić ważny element w krajowej i europejskiej sieci drogowej, w celu zapewnienia ciągłości przebiegu szlaku Via Carpatia na terenie Polski przez drogi klasy S. Wskazano też, że w obliczu obecnej sytuacji geopolitycznej ciągi tych dróg będą miały również wymiar strategiczny, zapewniający połączenie z państwami bałtyckimi. Pomimo iż w PBDK do 2030 r. uwzględnione zostały obydwa rozpatrywane warianty połączenia Białegostoku (węzeł Knyszyn) z Suwałkami (węzeł Raczki), tj. poprzez drogę S16 i S61 Knyszyn-Ełk-Raczki oraz drogę S8, wciąż trwały prace analityczne nad wyborem realizowanego wariantu i docelowego standardu drogi.

Zgodnie z art. 34 ust. 1 ustawy o działach Minister jest obowiązany do inicjowania i opracowywania polityki Rady Ministrów w stosunku do działu, którym kieruje, a także przedkładania w tym zakresie inicjatyw, projektów założeń projektów ustaw i projektów aktów normatywnych na posiedzenia Rady Ministrów na zasadach i w trybie określonych w regulaminie pracy Rady Ministrów. W zakresie działu, którym kieruje, minister wykonuje politykę Rady Ministrów i koordynuje jej wykonywanie przez organy, urzędy i jednostki organizacyjne, które jemu podlegają lub są przez niego nadzorowane. Według art. 27 ust. 1 pkt 1 wskazanej ustawy dział transport obejmuje m.in. sprawy funkcjonowania oraz rozwoju infrastruktury transportu, w szczególności budowy, modernizacji, utrzymania i ochrony dróg publicznych, w tym autostrad. Natomiast rola ministra właściwego do spraw transportu (jako członka Rady Ministrów) w realizowaniu polityki Rządu, w tym inicjowania poszczególnych działań, została określona w art. 7 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie

³³ GDDKiA wyłączyła opracowanie materiałów wniosku o wydanie DŚU z przedmiotu umowy zawartej z wykonawcą STEŚ, zrezygnowała też z przedłożenia dokumentacji Komisji Oceny Przedsięwzięć (KOPI). W aneksie do umowy zawartej z wykonawcą STEŚ powołano się m.in. na uchwałę nr 252/2022 Rady Ministrów z 13 grudnia 2022 r. dotyczącą intencji wprowadzenia drogi S8 Knyszyn-Raczki do PBDK do 2030 r. (zmiany tego PBDK ostatecznie nastąpiły we wrześniu 2023 r.).

**Brak skutecznych
działań związanych
z wytyczeniem
przebiegu Via Carpatia
na obszarze
położonym na północ
od Białegostoku**

Ministrów³⁴. Do zadań ministra właściwego do spraw transportu należy również opracowanie projektu strategii sektorowej w zakresie rozwoju transportu i projektu programu budowy dróg jako dokumentu o charakterze operacyjno-wdrożeniowym dla strategii rozwoju transportu (art. 14 ust. 1, art. 15 ust. 1 i art. 18 pkt 3 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju³⁵).

Pomimo tego że od powstania inicjatywy budowy szlaku Via Carpatia upłynęło 20 lat, Minister właściwy ds. transportu w tym okresie nie podjął skutecznych i efektywnych działań zmierzających do wyznaczenia przebiegu tej trasy na obszarze na północ od Białegostoku, w sposób umożliwiający wybudowanie, w wyższej klasie i standardzie, który w sposób istotny poprawiałby warunki transportu drogowego, w tym bezpieczeństwo użytkowników drogi, połączenia tego miasta z trasą S61 na jej odcinku pomiędzy Ełkiem a Suwałkami. Wskazać należy, że na pozostałym terenie przyjęto, że szlak Via Carpatia będą tworzyły odcinki dróg budowane w parametrach co najmniej dróg ekspresowych.

Działania polegające na wprowadzeniu do PBDK do 2030 r. budowy drogi ekspresowej S16 na odcinku Ełk–Knyszyn³⁶, poprzedzone ujęciem go 19 maja 2016 r. w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie sieci autostrad i dróg ekspresowych³⁷, a także (od 2023 r.) również drogi ekspresowej S8 Białystok–Suwałki (Knyszyn–Raczki)³⁸ były nieskuteczne i nie przyniosły wymiernych efektów. Ministerstwo Infrastruktury prowadziło działania i konsultacje, które pozwoliłyby na zwiększenie standardu połączenia dróg na północ od Białegostoku, jednak na przeszkodzie stanęły m.in. wymagania środowiskowe oraz protesty społeczne.

W działania te włączyła się również Komisja Europejska, która zagroziła możliwością wstrzymania środków UE z perspektywy 2021–2027 nawet dla całego sektora transportowego. W wyniku ustaleń z Komisją Europejską GDDKiA wykonała opracowanie zawierające analizę wielokryterialną układu dróg szybkiego ruchu w Polsce północno-wschodniej³⁹. Jej wyniki nie wskazywały na konieczność rozbudowy tych korytarzy jako dróg ekspresowych w ramach priorytetów rządowych. Ministerstwo przyjęło zasadę, iż parametry techniczne ciągu drogowego

³⁴ Dz. U. z 2025 r. poz. 780, ze zm.

³⁵ Dz. U. 2025 r. poz. 198, ze zm.

³⁶ Uchwała Rady Ministrów nr 253/2022 z 13 grudnia 2022 r. w sprawie ustanowienia PBDK do 2030 r.

³⁷ Dz. U. z 2018 r. poz. 741, ze zm. Zmiana w rozporządzeniu, obejmująca wprowadzenie omawianego odcinka drogi do jego treści (Dz. U. z 2016 r. poz. 784) weszła w życie z dniem 4 sierpnia 2016 r.

³⁸ Uchwała Rady Ministrów nr 160/2023 z dnia 5 września 2023 r. w sprawie zmiany PBDK do 2030 r.

³⁹ Studium sieciowe układu dróg szybkiego ruchu w północno-wschodniej Polsce.

na północ od Białegostoku powinny w szczególności wynikać z realnego zapotrzebowania i faktycznego uzasadnienia, wyrażającego się przede wszystkim w występujących i prognozowanych natężeniach ruchu rozwiązanie uzasadnionych i faktycznych potrzeb w zakresie rozwoju układu drogowego Polski północno-wschodniej. W związku z powyższym w kolejnych wstępnych założeniach przyjęto, że połączenie na wskazanym obszarze będzie realizowane poprzez budowę drogi dwujezdniowej w ciągu drogi krajowej nr 8 oraz w korytarzu drogi krajowej nr 65 z uwzględnieniem poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego poprzez budowę, np. tzw. drogi o przekroju 2+1. Takie rozwiązanie⁴⁰ zostało m.in. przedstawione Komisji Europejskiej.

Co istotne, jeszcze w 2019 r. Ministerstwo⁴¹ zwracało GDDKiA uwagę, iż przy kształtowaniu przekroju drogi należy wziąć także pod uwagę, a może przede wszystkim, kwestie bezpieczeństwa ruchu drogowego. Stąd zalecało sukcesywne odstępowanie od stosowania przekroju 1×2 na drogach ekspresowych⁴², gdyż przekrój ten stanowi istotne zagrożenie dla bezpieczeństwa ruchu drogowego ze względu na możliwość rozwijania wysokich prędkości ruchu przy jednoczesnym umożliwieniu wykonywania niebezpiecznych manewrów wyprzedzania. Powoduje to, że prawdopodobieństwo wystąpienia zderzenia czołowego na jednojezdniowych dwukierunkowych drogach klasy S z pasem awaryjnym jest największe, jednocześnie wypadki te są najtragiczniejsze w skutkach. Podobnie sprawa ma się w przypadku dróg klasy GP⁴³ z szerokimi utwardzonymi poboczami. Zidentyfikowane przez Ministra Infrastruktury powyższe zagrożenia stanowiły jeden z powodów do rozbudowy innego odcinka Via Carpatia, tj. drogi S19 na odcinku Sokołów Młp. Północ (bez węzła)–węzeł Jasionka (bez węzła) o przekroju 2+1, wybudowanego w 2012 r. Przyjęta obecnie przez Ministerstwo koncepcja budowy połączenia właśnie poprzez zastosowanie przekroju 2+1 pozostaje w sprzeczności z zasadą budowy dróg o najlepszych parametrach bezpieczeństwa i może być powodem konieczności jej rozbudowy w przyszłości, tak jak to ma obecnie miejsce na ww. odcinku drogi S19⁴⁴.

⁴⁰ Droga 2+1 to droga, która wyposażona jest naprzemiennie raz w jeden, raz w dwa pasy ruchu, co w założeniu ma umożliwiać sprawne wyprzedzanie wolniejszych pojazdów.

⁴¹ Założenia przekazane w piśmie DPP z 20 marca 2019 r. znak: DDP-4.453.7.2019, skierowanym do GDDKiA.

⁴² Przekrój drogi 1x2 oznacza jedną jezdnię posiadającą dwa pasy ruchu – po jednym w każdym kierunku. Jest to droga jednojezdniowa dwukierunkowa, gdzie kierunki ruchu są oddzielone linią podwójną ciągłą lub przerywaną.

⁴³ Drogi klasy GP to drogi główne ruchu przyspieszonego (o niższych wymogach technicznych niż drogi ekspresowe).

⁴⁴ Zadanie pn. Rozbudowa drogi ekspresowej S19 na odcinku węzeł Sokołów Młp. Północ (bez węzła)–węzeł Jasionka (bez węzła) etap II (dobudowa drugiej jezdni).

**Brak opracowania
prognozy
oddziaływania
na środowisko przy
dokonywaniu zmiany
PBDK do 2030 r.**

W trakcie prac podjętych z inicjatywy Rady Ministrów, związanych z budową trasy S8 na odcinku od Białegostoku do Augustowa⁴⁵ i z ujęciem jej w PBDK do 2030 r., nie przeprowadzono wymaganej dla tej zmiany prognozy oddziaływania na środowisko. Zgodnie z art. 46 ust. 2 w zw. z art. 46 ust. 1 pkt 2 udioś przeprowadzenie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko⁴⁶ jest wymagane w przypadku projektu zmiany planów i programów w dziedzinie transportu. Minister przedstawiał Radzie Ministrów informacje o konieczności przeprowadzenia SOOŚ przy wpisaniu do projektu zmiany PBDK do 2030 r. inwestycji polegającej na budowie drogi S8 Białystok–Suwałki. Wskazał m.in., że wpisanie do projektu uchwały w sprawie zmiany programu drogowego nie jest możliwe z uwagi na uwarunkowania formalne dotyczące przeprowadzenia SOOŚ, a także iż niezwłocznie zostanie rozpoczęta procedura SOOŚ dla drogi ekspresowej S8 Ełk–Suwałki, zgodnie z wymogami określonymi w udioś. Po przeprowadzeniu tej oceny Minister Infrastruktury miał przedłożyć pod obrady Stałego Komitetu Rady Ministrów projekt zmiany uchwały Rady Ministrów w sprawie PBDK do 2030 r., który będzie uwzględniał jej budowę. Pomimo tych informacji wskazujących na konieczność wykonania SOOŚ w trakcie prac nad wprowadzeniem budowy drogi S8 do PBDK do 2030 r., Minister przedłożył do KPRM projekt uchwały zmieniającej ww. Program bez sporządzenia wymaganej oceny. W uzasadnieniu tego projektu wskazano m.in. na zasadność budowy odcinka S8 Knyszyn (Białystok)–Raczki (Suwałki) i jego znaczenie w wymiarze cywilnym, wojskowym, społecznym, gospodarczym, jak również z punktu widzenia bezpieczeństwa ruchu drogowego i przepustowości korytarza łączącego państwa bałtyckie z Polską. W Ocenie Skutków Regulacji przedstawionej Radzie Ministrów w związku z włączeniem do PBDK do 2030 r. drogi S8 Knyszyn (Białystok)–Raczki (Suwałki) Minister informował, że konsultacje publiczne, jak i prognozy oddziaływania zmiany programu, nie są planowane ze względu na potrzebę pilnego przyjęcia uchwały. Wynikać to miało z konieczności realizacji uchwały Rady Ministrów nr 252/2022 z 13 grudnia 2022 r. i pozostawać ważne z punktu widzenia interesu gospodarczego oraz strategicznego państwa polskiego, jak również przepustowości korytarza łączącego państwa bałtyckie z Polską w bieżącej sytuacji geopolitycznej.

⁴⁵ Inicjatywa ta została wyrażona w uchwale Rady Ministrów nr 252/2022 z 13 grudnia 2022 r., w której wskazano na zasadność budowy drogi ekspresowej S8 Białystok Suwałki jako ciągu komunikacyjnego zapewniającego poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego i zwiększającego jakość usług transportowych w przewozie towarów i pasażerów.

⁴⁶ Dalej: SOOŚ.

5.2. PRZYGOTOWANIE INWESTYCJI DROGOWYCH W RAMACH SZLAKU VIA CARPATIA DO REALIZACJI

GDDKiA odpowiedzialny za drogi krajowe	Zgodnie z art. 18 ust. 1 Udp, centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach dróg krajowych jest Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad, będący jednocześnie zarządcą tych dróg, do którego właściwości należały sprawy z zakresu planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg krajowych (art. 19 ust. 1–2 Udp).
Zapewnienie programów inwestycji dla zadań drogowych	Zgodnie z przepisami rozporządzenia w sprawie inwestycji jednym z warunków finansowania lub dofinansowania przedsięwzięcia środkami budżetu państwa jest uprzednie posiadanie przez inwestora programu inwestycji uzgodnionego z dysponentem części budżetowej i zawierającego wymagane elementy.
Długi proces uzgadniania programów inwestycji	W niektórych przypadkach proces uzgadniania PI przez Ministra był długotrwały – cztery programy inwestycji zostały uzgodnione (w maju 2017 r. i czerwcu 2018 r.) w terminach od 171 do 409 dni od ich przedłożenia przez GDDKiA. Programy te zostały złożone w I połowie 2016 r., gdy obowiązywał jeszcze niższy limit finansowy na realizację zadań w PBDK (zwiększenia puli środków dokonano w połowie 2017 r.), zaś dla odcinka węzeł Sokołów Młp. Północ (bez węzła)–węzeł Jasionka (bez węzła) – etap II (dobudowa drugiej jezdni) program inwestycji został złożony w grudniu 2017 r., niespełna cztery miesiące od zakończenia budowy tego odcinka w standardzie 2+1. Po analizie zasadności inwestycji środki na jej wykonanie (w docelowym standardzie dwujezdniowej drogi ekspresowej) uwzględniono na etapie przygotowywania kolejnego programu budowy dróg krajowych (tj. PBDK do 2030 r.).
Kolejność wyboru zadań do realizacji nie uwzględniała wartości istotnych wskaźników	W ramach kontroli NIK oceniła, jakie czynniki wpływały na kolejność przygotowania i realizacji inwestycji drogowych. Przeprowadzona analiza wykazała, że pomimo sporządzania oceny efektywności ekonomicznej, poziomu natężenia ruchu oraz bezpieczeństwa, nie były one brane pod uwagę przy ustalaniu priorytetów przez GDDKiA i kolejności wyboru poszczególnych odcinków dróg do realizacji. Odcinki o najwyższych poziomach tych wskaźników były często przygotowywane i realizowane później niż odcinki charakteryzujące się niższymi ich wartościami.
Efektywność ekonomiczna inwestycji	Efektywność ekonomiczna (ERR/IRR) definiowana jest jako wskaźnik służący ocenie efektywności ekonomicznej inwestycji i jej uzasadnienia ze społecznego punktu widzenia. Przy ocenie projektów drogowych w GDDKiA stosowany był model różnicowy, polegający na ocenie projektu na podstawie różnic w kosztach i korzyściach pomiędzy wariantem bezinwestycyjnym (scenariusz bez realizacji projektu) a wariantem inwestycyjnym (scenariusz zakładający realizację projektu).

Przegląd wskaźników efektywności ekonomicznej, ujętych w uzgodnionych z ministrem właściwym ds. transportu programach inwestycji, dowiódł, że odcinki o najwyższej jego wartości nie były przygotowywane w pierwszej kolejności, mimo że działaniem właściwym byłby wybór przez GDDKiA do realizacji właśnie tych odcinków. Dla odcinków o wysokim ERR wynoszącym od 34% do 48%⁴⁷ koncepcje programowe (KP) przygotowano lub zaktualizowano dopiero w 2020 r. (do końca 2025 r. te fragmenty Via Carpatia nie zostały oddane do użytkowania), podczas gdy dla odcinków o niższym ERR, na poziomie od 8% do 13%, KP opracowano w 2016 r. i 2019 r.⁴⁸

Prognozy ruchu

Natężenie ruchu (SDR/GPR) wykorzystywano do projektowania i wymiarowania inwestycji drogowej, m.in. do określania liczby pasów, liczby jezdni, wielkości emisji do środowiska, wymiarowania nawierzchni i geometrii drogi czy wreszcie określania efektywności ekonomicznej inwestycji, w tym również do celów uzyskania dofinansowania z UE. Co do zasady prognozy nie przesądzały o kolejności realizacji odcinków. W analizowanym okresie wykorzystywano wyniki GPR zarówno z 2015 r., jak i z kolejnej edycji przeprowadzonej w latach 2020–2021, które stanowiły podstawowe źródło danych o natężeniu ruchu na odcinkach szlaku Via Carpatia.

Odcinki o najwyższym natężeniu ruchu, które do końca 2025 r. nie zostały wybudowane, miały jedno z najwyższych wskaźników GPR. Dotyczyło to m.in. przebiegu trasy Lubartów–Lublin (19,7–24,7 tys. poj./dobę z prognozą na 34,6–43,7 tys. poj./dobę) czy też Rzeszów Płd.–Babica (18,3 tys. poj./dobę z prognozą na 40,2 tys. poj./dobę). Natomiast wybudowane zostały odcinki: Janów Lubelski–Lasy Janowskie–Zdziary–Rudnik nad Sanem (SDR od 7 do 7,7 tys. pojazdów, prognoza 31,1 tys. do 32,5 tys. pojazdów).

Liczba i skutki zdarzeń drogowych na poszczególnych odcinkach szlaku Via Carpatia

Analiza danych dotyczących liczby i skutków zdarzeń drogowych, jakie miały miejsce w okresie trzech lat poprzedzających rozpoczęcie robót budowlanych, wykazała przypadki, w których prace przygotowawcze dla projektowanych fragmentów Via Carpatia cechujących się dotychczas najwyższą liczbą wypadków nie były podejmowane w pierwszej kolejności.

Dla odcinków z największą liczbą wypadków (od wartości najwyższych były to: Ełk Południe–Wysokie⁴⁹, Niedzwica Duża–Kraśnik⁵⁰, Rzeszów

⁴⁷ Odc.: Lubartów Północ–Lublin oraz Białystok Zachód–Księżyno–Białystok Południe–Deniski.

⁴⁸ W 2016 r. – dot. odcinka koniec obwodnicy Suwałk–Budzisko z obwodnicą Szypliszek (ERR = 11,4%), Lasy Janowskie–Zdziary–Rudnik nad Sanem–węzeł Nisko Południe (ERR = 12,58%) oraz Nisko Płd.–Podgórze–Kamień–Sokołów Młp. (ERR = 13,19%) lub w 2019 r. – dot. odcinka Rzeszów Południe–Babica (ERR = 7,98%).

⁴⁹ 56 wypadków, 5 zabitych, 71 rannych.

⁵⁰ 47 wypadków, 13 zabitych, 64 rannych.

Południe–Babica⁵¹) STEŚ przygotowano odpowiednio w 2014 r., 2010 r. oraz 2011 r. W kolejności chronologicznej były to odcinki 17, 10 oraz 12 spośród 52 tworzących szlak Via Carpatia na terytorium Polski, dla których przygotowywano STEŚ.

W niektórych przypadkach o standardzie budowy w systemie 1x2 lub 2+1 decydowały przestarzałe pomiary ruchu, a obowiązujące przepisy w ówczesnym czasie pozwalały na realizację dróg w przekroju jednojezdniowym. Stwierdzono przypadki ujęcia danych z GPR z lat: 1995 (obwodnica Międzyrzecz Podlaskiego), 2005 (obwodnica Kocka i Woli Skromowskiej) czy też 2000 (Sokołów Młp.–Jasionka). Przed wybudowaniem w pierwszym etapie odcinka Sokołów Małopolski–Jasionka w standardzie drogi „2+1” w analizach uwzględniono GPR wg którego na odcinku Sokołów–A4 natężenie ruchu wyniosło 7,2 tys. pojazdów na dobę, natomiast na odcinku A4–Rzeszów–10,5 tys. pojazdów na dobę. Podczas posiedzenia KOPI w 2004 r. prognozowano, że do 2025 roku natężenie dla tych odcinków wzrośnie odpowiednio do: 21 tys. i 16,5 tys. pojazdów na dobę.

**Formalna organizacja
procesu przygotowania
do realizacji inwestycji
drogowych**

Generalny Dyrektor DKiA uregulował zarządzeniem⁵² zasady i sposób postępowania na poszczególnych etapach przygotowania i realizacji procesu inwestycyjnego budowy dróg krajowych oraz prowadzenia sprawozdawczości z postępu pracy w tym procesie. Według tego zarządzenia zasadnicza część zadań w zakresie przygotowania i realizacji inwestycji drogowych należała do obowiązków dyrektora oddziału GDDKiA, w tym m.in.:

- przygotowanie: dokumentacji poprzedzającej uzyskanie decyzji środowiskowych (w tym STEŚ), koncepcji programowej, dokumentacji do wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej lub decyzji o pozwoleniu na budowę, dokumentacji przetargowej na realizację inwestycji;
- przeprowadzanie postępowań o udzielenie zamówień publicznych dotyczących inwestycji, w tym powoływanie komisji przetargowych, zatwierdzanie ich prac oraz dokonywanie wyboru wykonawców⁵³;
- wnioskowanie o wydanie DŚU, a dla inwestycji realizowanych w systemie buduj – zatwierdzanie stałej organizacji ruchu oraz po zapoznaniu się

⁵¹ 30 wypadków, 4 zabitych, 34 rannych.

⁵² Zarządzenie nr 18 z 21 czerwca 2017 r. w sprawie podziału zadań, w zakresie przygotowania i realizacji inwestycji a także w zakresie utrzymania dróg, w ramach Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad. Zarządzenie zmienione kolejnymi zarządzeniami Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad nr: 21 z 12 lipca 2017 r. i 13 z 27 kwietnia 2023 r.

⁵³ Z uwzględnieniem, iż dla zadań inwestycyjnych ujętych w Programie Budowy Dróg Krajowych oraz dla innych zadań, których szacowana wartość robót budowlanych wynosi co najmniej 100 mln zł, dyrektor oddziału GDDKiA wnioskuje do Generalnego Dyrektora DKiA o uzgodnienie odstępstw od wzorcowych dokumentów dotyczących robót budowlanych i nadzorów.

z wynikami audytu bezpieczeństwa ruchu drogowego, wnioskowanie o wydanie ZRID;

- powoływanie komisji w celu dokonania odbioru inwestycji, rozliczanie inwestycji i przekazywanie wyników rozliczenia Generalnemu Dyrektorowi DKiA oraz dokonywanie analiz porealizacyjnych.

**Ustalenie
czasochłonnego
procesu
przygotowania
dokumentacji
inwestycyjnej**

Generalny Dyrektor DKiA ustalił⁵⁴ również przewidywane i uśrednione okresy trwania procesu inwestycyjnego, określające w szczególności etapy opracowania dokumentacji inwestycyjnej:

- studium korytarzowego – od sześciu do dziewięciu miesięcy;
- studium techniczno-ekonomiczno-środowiskowego (STEŚ) – od 14 do 23 miesięcy;
- STEŚ z elementami koncepcji programowej – od 15 do 38 miesięcy;
- koncepcji programowej (KP) – od dziewięciu do 27 miesięcy;
- decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (DŚU) – od sześciu do 18 miesięcy;
- stwierdzenia ostateczności DŚU – od jednego do sześciu miesięcy;
- procedur odbiorowych dokumentacji – od jednego do trzech miesięcy;

oraz wzorcowe dokumenty dla poszczególnych etapów procesu inwestycyjnego, w tym: studium korytarzowe, STEŚ, STEŚ z elementami KP, KP, przedmiary i kosztorysy, opracowania środowiskowe, opracowania geologiczno-inżynierskie, a także wykaz wybranych przepisów prawa wymagających uwzględnienia w trakcie opracowywania dokumentacji projektowej⁵⁵.

Przyjęta organizacja procesu przygotowania spowodowała, że jego czas trwania kształtował się w przedziale od 51 miesięcy (4 lata i 3 miesiące) do 124 miesięcy (10 lat i 4 miesiące).

**Zmiany w procesie
przygotowania
inwestycji**

Dopiero w lipcu 2024 r. wprowadzono zmianę⁵⁶, polegającą na odstąpieniu, co do zasady, od opracowywania studium korytarzowego i STEŚ, wykreśleniu przewidywanych uśrednionych okresów opracowania tych dokumentów oraz pozostawieniu STEŚ z elementami KP jako zasadniczego dokumentu poprzedzającego wydanie DŚU.

⁵⁴ Zarządzeniem nr 58 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z 23 listopada 2015 r. w sprawie dokumentacji do realizacji inwestycji.

⁵⁵ Zarządzeniem nr 18 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z 17 lipca 2024 r. (Dz. Urz. GDDKiA, poz. 18) wprowadzono zmianę w przywołanym zarządzeniu nr 58, polegającą na odstąpieniu, co do zasady, od opracowywania studium korytarzowego i STEŚ, wykreśleniu przewidywanych uśrednionych okresów opracowania tych dokumentów oraz pozostawieniu STEŚ z elementami KP jako zasadniczego dokumentu poprzedzającego wydanie DŚU.

⁵⁶ Zarządzeniem nr 18 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z 17 lipca 2024 r. (Dz. Urz. GDDKiA, poz. 18).

**Podwójne koncepcje
w Oddziale GDDKIA
w Lublinie,
wydłużające
przygotowanie
inwestycji**

Z zapisów Programu Funkcjonalno-Użytkowego (PFU) dla zadań przewidzianych do realizowania w formule projektuj i buduj wynikało, że wykonawca miał możliwość (ale nie obowiązek) przyjęcia rozwiązań z koncepcji programowej. Pomimo takiego uregulowania zlecano opracowanie ponownych koncepcji po uzyskaniu DŚU, m.in. dla wskazanych inwestycji/odcinków:

- budowa drogi ekspresowej S19 Białystok–Lubartów odcinek granica województwa mazowieckiego i lubelskiego–Międzyrzec Podlaski (koniec obwodnicy) w 2021 r., po wydaniu DŚU, opracowano kolejną koncepcję programową za kwotę 2793,7 tys. zł oraz PFU za kwotę 30,8 tys. zł (pierwsza koncepcja programowa została opracowana w 2009 r. i zaktualizowana w 2011 r. za kwotę 619,3 tys. zł);
- Międzyrzec Podlaski (koniec obwodnicy)–Radzyń Podlaski (węzeł Radzyń Podlaski Północ) w 2021 r., po wydaniu DŚU, opracowano kolejną koncepcję programową za kwotę 6479,1 tys. zł oraz PFU za kwotę 147,6 tys. zł. Dla odcinków Międzyrzec Podlaski (koniec obwodnicy)–Radzyń Podlaski (węzeł Radzyń Podlaski Północ), Radzyń Podlaski–Kock (początek obwodnicy), Kock (koniec obwodnicy Woli Skromowskiej)–węzeł Lubartów Północ opracowano w 2009 r. i zaktualizowano w 2011 r. koncepcję programową za kwotę 2170,8 tys. zł;
- obwodnica Kocka i Woli Skromowskiej (dobudowa drugiej jezdni) oraz Kock (koniec obwodnicy Woli Skromowskiej)–węzeł Lubartów Północ opracowano w 2021 r. koncepcję programową za kwotę 4149,4 tys. zł oraz PFU za kwotę 159,9 tys. zł (pierwotna koncepcja była opracowana w 2009 r. i zaktualizowana w 2011 r.);
- węzeł Lubartów Północ–Lublin (węzeł Lublin Rudnik) opracowano w 2020 r., po wydaniu DŚU, kolejną koncepcję programową za kwotę 3835,2 tys. zł i PFU za kwotę 123 tys. zł (w 2002 r. opracowano pierwotną koncepcję programową dla tego odcinka za kwotę 2447,9 tys. zł);
- Lublin–węzeł „Niedrzwica Duża” (węzeł Niedrzwica Duża) oraz odcinka węzeł „Niedrzwica Duża” (węzeł Niedrzwica Duża)–Kraśnik w 2010 r. opracowano koncepcję programową za kwotę 2116 tys. zł oraz odcinka obwodnica Kraśnika (węzeł „Kraśnik” obecnie „Kraśnik Północ”–węzeł „Słodków” obecnie „Kraśnik Południe” z węzłami) w 2006 r. za kwotę 508,7 tys. zł, a w 2014 r. dla tych odcinków zlecono opracowanie kolejnej koncepcji programowej za kwotę 1980,3 tys. zł, którą odebrano w 2017 r. po ogłoszeniu w 2015 r. postępowań o udzielenie zamówienia publicznego na te odcinki w trybie przetargu ograniczonego;
- Kraśnik (węzeł „Słodków” obecnie „Kraśnik Południe” bez węzła)–Janów Lubelski (węzeł Kopce obecnie „Janów Lubelski Północ” bez węzła) początek obwodnicy w 2010 r. opracowano pierwotną koncepcję programową za kwotę 2116 tys. zł, odcinka obwodnica miasto Janów Lubelski (węzeł Kopce obecnie „Janów Lubelski Północ”–węzeł Jonaki

obecnie „Janów Lubelski Południe” z węzłami) w 2000 r. opracowano pierwotną koncepcję programową za kwotę 85 tys. zł oraz odcinka Janów Lubelski (węzeł Jonaki obecnie „Janów Lubelski Południe” bez węzła)–węzeł Łązek Ordynacki obecnie „Lasy Janowskie” (z węzłem) w 2010 r. opracowano pierwotną koncepcję programową za kwotę 2116 tys. zł, a w 2014 r. dla tych odcinków zlecono opracowanie kolejnej koncepcji programowej za kwotę 2674,1 tys. zł, którą odebrano w 2016 r. po ogłoszeniu w 2015 r. postępowań o udzielenie zamówień publicznych na te odcinki w trybie przetargu ograniczonego.

Na podstawie ponownej koncepcji dokonywany był opis przedmiotu zamówienia wskazany w PFU oraz szacowana była wartość zamówienia. Koncepcja wykonywana była po uzyskaniu DŚU, ponieważ w trakcie procedury jej wydawania organ mógł zmienić środki minimalizujące oddziaływanie przedsięwzięcia na środowisko (np.: długość ekranów akustycznych, liczba i lokalizacja przejść dla zwierząt). Uwzględnienie wszystkich elementów zadania pozwalało na uszczegółowienie i zoptymalizowanie rozwiązań oraz dokładne oszacowanie wartości zamówienia, niezbędnej do postępowania przetargowego. Ponadto na etapie koncepcji czy elementów koncepcji analizowane były warianty rozwiązań, np. węzłowych czy konstrukcji obiektów, celem wyboru jak najlepszych, ich wyceny do postępowania przetargowego na roboty, jak również wykonywana była dokumentacja geologiczno-inżynierska.

Prawidłowa analiza zasobów kadrowych

W wyniku analizy zasobów kadrowych oddziałów GDDKiA, liczby realizowanych kontraktów, terminów ich zakończenia oraz przewidywanego okresu rozpoczęcia kolejnych zadań, Generalny Dyrektor DKiA powierzał realizację wybranych czynności w procesie przygotowania i realizacji inwestycji drogowych w ciągu szlaku Via Carpatia dyrektorom oddziałów innych niż właściwe terytorialnie dla danego odcinka. I tak powierzył:

- Oddziałowi GDDKiA w Rzeszowie zadania przygotowania i realizacji budowy drogi S19 wraz z infrastrukturą techniczną, budowlami i urządzeniami na odcinku węzeł Lasy Janowskie–Zdziary, w części zlokalizowanej na obszarze działania Oddziału GDDKiA w Lublinie;
- Oddziałowi GDDKiA w Lublinie zadania przygotowania i realizacji budowy drogi S19 na odcinku od granicy województwa podlaskiego–Łosice–do granicy województwa lubelskiego, w części zlokalizowanej na obszarze działania Oddziału GDDKiA w Warszawie;
- Oddziałowi GDDKiA w Białymstoku zadania przygotowania i realizacji budowy drogi S19 na odcinku Malewice–Chlebczyn, zlokalizowanej na obszarze działania Oddziału GDDKiA w Warszawie;
- Oddziałowi GDDKiA w Kielcach zadanie zaprojektowania i wybudowania drogi S19 na odcinku Boćki–Malewice, zlokalizowanym w obszarze działania Oddziału GDDKiA w Białymstoku oraz na odcinku Malewice–

- Chlebczyn, zlokalizowanym w obszarze działania Oddziału GDDKiA w Warszawie. Powierzone zadania obejmowały: przygotowanie i przeprowadzenie postępowań przetargowych na pełnienie nadzoru nad projektowaniem i realizacją robót oraz zarządzanie kontraktami, zawarcie umów z wykonawcami wybranymi w tych postępowaniach oraz zawarcie umów z wykonawcami wybranymi w postępowaniach przetargowych na wykonanie poszczególnych odcinków w modelu projektuj i buduj, przeprowadzonych wcześniej przez Oddział GDDKiA w Białymstoku oraz realizację tych umów;
- Oddziałowi GDDKiA w Kielcach zadania przygotowania i realizacji budowy drogi S19 na odcinkach: granica województwa podlaskiego–Łosice–granica województwa lubelskiego–Międzyrzec Podlaski–Radzyń Podlaski–Kock, zlokalizowanych w obszarze działania Oddziałów GDDKiA w Warszawie i Lublinie. Powierzone zadania obejmowały przygotowanie i przeprowadzenie postępowań przetargowych na: zaprojektowanie i wybudowanie poszczególnych odcinków dróg, pełnienie nadzoru nad projektowaniem i realizacją robót oraz zarządzanie kontraktami, zawarcie umów z wykonawcami wybranymi w tych postępowaniach oraz realizację tych umów;
- Oddziałowi GDDKiA w Białymstoku zadania zarządcy oraz organu zarządzającego ruchem na drodze krajowej nr 19 na odcinku stanowiącym obiekt mostowy na rzece Bug, oraz drodze krajowej nr 63 od km 186+901 do km 186+931 (o długości 30 m), zlokalizowanych na obszarze działania Oddziału GDDKiA w Warszawie. Powierzone zadania zarządcy drogi dotyczyły m.in.: budowy, przebudowy i remontu drogi, czy też przebudowy i remontu obiektu mostowego.

**Wypracowanie
jednolitych
dokumentów dla
postępowań
przetargowych**

GDDKiA w celu określenia standardów dokumentacyjnych oraz ujednolicenia sposobu postępowania opracowała, aktualizowała i przekazywała poszczególnym oddziałom *Instrukcje dla Wykonawców*, obejmujące wzorcowe dokumenty wykorzystywane w prowadzonych w postępowaniach przetargowych. Dotyczyło to m.in.: specyfikacji istotnych warunków zamówienia, specyfikacji warunków zamówienia, ogłoszenia o zamówieniu dla zamówień o: roboty budowlane, usługi nadzoru, czy też wprowadzenia instrukcji postępowania przy określaniu kluczowych części zamówienia zastrzeżonych do osobistego wykonania przez wykonawcę oraz rekomendacji w zakresie fakultatywnych przesłanek wykluczenia z postępowania. Wypracowano również wzór Programu Funkcjonalno-Użytkowego.

**GDDKiA uzyskała
wymagane opinie
Prokuraturii
Generalnej
Rzeczypospolitej
Polskiej**

Zważywszy na obowiązek wynikający z art. 18 ustawy z dnia 15 grudnia 2016 r. o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej⁵⁷ GDDKiA uzyskała opinię Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej (PGRP) w przedmiocie wzorów umów stosowanych przez GDDKiA w modelu projektuj i buduj oraz w modelu buduj⁵⁸. Generalny Dyrektor DKiA przekazał oddziałom GDDKiA do stosowania Szczególne Warunki Kontraktu (SWK) oraz Dane Kontraktowe (DK) uwzględniające uwagi zawarte w opinii prawnej PGRP.

Do zaopiniowanych projektów umów GDDKiA wprowadziła w okresie objętym kontrolą⁵⁹ 14 zmian, z których 12 dotyczyło wzorca umowy w systemie projektuj i buduj, a 11 wzorca umowy w systemie buduj. W ośmiu przypadkach wprowadzone zmiany nie wymagały wg GDDKiA opinii prawnej PGRP⁶⁰, natomiast w pozostałych sześciu przypadkach⁶¹ opinie te pozyskano.

GDDKiA uzyskała także opinie prawne w zakresie postanowień dotyczących waloryzacji wynagrodzenia wykonawcy, zawartych we wzorach aneksów do umów o roboty budowlane⁶². Wprowadzone zmiany zostały przekazane oddziałom GDDKiA do stosowania niezwłocznie po ich wprowadzeniu, a w przypadkach wymagających uzyskania opinii PGRP – po ich uzyskaniu.

**Bardzo długi proces
przygotowania
do realizacji odcinków
szlaku Via Carpatia**

Analiza czasu przygotowania realizacji poszczególnych odcinków szlaku Via Carpatia wykazała, że:

- średni czas od uzgodnienia Programu inwestycji (na prace przygotowawcze) do zawarcia umowy w formule projektuj i buduj wyniósł 58 miesięcy i 13 dni, z czego najdłuższy był dla odcinka Jawornik–Lutcza (125 miesięcy i 16 dni) a najkrótszy dla odcinka obwodnica Suwałk (jeden miesiąc i 11 dni);
- średni czas od uzgodnienia pierwszego programu inwestycji (na prace przygotowawcze) do uzyskania ZRID wynosił 79 miesięcy i 13 dni, w tym najdłuższy był dla odcinka węzeł Dukla (bez węzła)–do Barwinka granica państwa – 133 miesięcy i cztery dni, a najkrótszy 10 miesięcy

⁵⁷ Dz. U. z 2024 r. poz. 1192, ze zm.

⁵⁸ Wniosek o wydanie opinii GDDKiA złożyła 20 czerwca 2017 r.⁵⁸ Opinię w przedmiocie wzorcowych umów PGRP wydała 24 lipca 2017 r.

⁵⁹ Do dnia udzielenia informacji, tj. 27 marca 2025 r.

⁶⁰ Zmiany dotyczyły: doprecyzowania zapisów umów (m.in. w zakresie odsetek, waloryzacji i jej limitów, osobistego wykonania kluczowych zadań kontraktu) i umów o podwykonawstwo, wprowadzenia dokumentów wzorcowych na zabezpieczenie zaliczek, aktualizacji publikatorów, wprowadzenia zapisów wynikających ze zmiany przepisów prawa (tzw. „białe rachunki”), czy też dokonania zmian porządkowych.

⁶¹ Zmiany dotyczyły: wykreślenia zapisów wykluczających waloryzację, wprowadzenia waloryzacji do umów o podwykonawstwo, usunięcia zapisów dotyczących komisji rozjemstwa, opracowania nowych wzorcowych warunków kontraktu oraz nowego wzorca umowy (m.in. w związku ze zmianą ustawy Prawo zamówień publicznych).

⁶² Opinie: KR-500-308/22/ECZ z 23 czerwca 2022 r. i KR.500.138.23.ECZ z 28 listopada 2023 r.

i dziewięć dni⁶³, zaś dla zadań realizowanych w formule projektuj i buduj ten czas wynosił 17 miesięcy i dziewięć dni (budowa drogi S61 obwodnica Augustowa–granica państwa, odcinek obwodnica Suwałk);

- średni czas od zawarcia umowy w formule projektuj i buduj do wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej wyniósł 27 miesięcy i 27 dni, z czego najdłuższy był dla odcinków: węzeł Rzeszów Południe (bez węzła)–węzeł Babica (z węzłem) oraz od miejscowości Szczuczyn–do miejscowości Raczki i od miejscowości Szczuczyn do węzła Elk Południe (z węzłem)–49 miesięcy i 10 dni, a najkrótszy dla odcinka węzeł Nisko Południe (bez węzła)–węzeł Podgórze (bez węzła)–14 miesięcy i 17 dni.

**Postęp prac w zakresie
szlaku Via Carpatia
w latach 2018-2024**

W okresie objętym kontrolą postępowały prace w zakresie przygotowania i realizacji inwestycji drogowych szlaku Via Carpatia. W latach 2018–2024 GDDKiA:

- opracowała lub zaktualizowała dokumenty STEŚ lub STEŚ-R w stosunku do 16 odcinków dróg szlaku Via Carpatia o łącznej długości 255,44 km⁶⁴;
- uzyskała DŚU (lub decyzje zmieniające DŚU) w stosunku do 22 odcinków dróg szlaku Via Carpatia o łącznej długości 322,75 km⁶⁵;
- opracowała KP (lub ich aktualizacje) dotyczące 24 odcinków dróg szlaku Via Carpatia o łącznej długości 343,47 km⁶⁶;
- uzyskała decyzje ZRID obejmujące 31 odcinków dróg szlaku Via Carpatia o łącznej długości 400,79 km⁶⁷.

⁶³ Zadanie realizowane w trybie tradycyjnym przed okresem objętym kontrolą.

⁶⁴ Dotyczyło to odcinków dróg: Szczuczyn–Grajewo –Osowiec–Knyszyn–Krynice, Białystok Zachód–Białystok Księżyno–Białystok Południe–Deniski–Hački–Bielsk Podlaski–Bočki–Malewice–Chlebczyn, granica woj. podlaskiego–Łosice–granica woj. lubelskiego, Babica–Jawornik–Lutcza–Domaradz.

⁶⁵ Dotyczyło to odcinków dróg: Wysokie–Elk Południe–Szczuczyn, Białystok Zachód–Białystok Księżyno–Białystok Południe–Deniski–Hački–Bielsk Podlaski–Bočki–Malewice–Chlebczyn, granica woj. podlaskiego–Łosice–granica woj. lubelskiego, granica woj. mazowieckiego i lubelskiego–Międzyrzec Podlaski, obwodnica Kocka i Woli Skromowskiej, Sokołów Młp.–Jasionka II etap (dobudowa drugiej jezdni), Rzeszów Południe–Babica–Jawornik–Lutcza–Domaradz–Iskrzynia–Miejsce Piastowe–Dukla–Barwinek.

⁶⁶ Dotyczyło to odcinków dróg: Białystok Zachód–Białystok Księżyno–Białystok Południe–Deniski–Hački–Bielsk Podlaski–Bočki–Malewice–Chlebczyn, węzeł Łukowisko (w ciągu drogi krajowej nr 2), granica woj. mazowieckiego i lubelskiego–Międzyrzec Podlaski–Radzyń Podlaski–Kock–obwodnica Kocka i Woli Skromowskiej–Lubartów–Lublin Rudnik, Sokołów Młp.–Jasionka II etap (dobudowa drugiej jezdni), Rzeszów Południe–Babica–Jawornik–Lutcza–Domaradz–Iskrzynia–Miejsce Piastowe–Dukla–Barwinek.

⁶⁷ Dotyczyły one odcinków dróg: Budzisko–Suwałki, Raczki–Wysokie–Elk Południe–Szczuczyn, Krynice–Dobrzyniewo–Białystok Zachód, Deniski–Hački–Bielsk Podlaski–Bočki–Malewice–Chlebczyn, węzeł Łukowisko (w ciągu drogi krajowej nr 2), granica woj. mazowieckiego i lubelskiego–Międzyrzec Podlaski, obwodnica Kocka i Woli Skromowskiej, Lubartów–Lublin Rudnik, Lublin–Niedrzwica Duża–Kraśnik–obwodnica Kraśnika–Janów Lubelski–obwodnica Janowa Lubelskiego–Lasy Janowskie–Zdziary–Rudnik nad Sanem–Nisko–Podgórze–Kamień–Sokołów Młp.–Jasionka etap II (dobudowa drugiej jezdni), Rzeszów Południe–Babica–Jawornik, Iskrzynia–Miejsce Piastowe–Dukla.

GDDKiA wymagane dokumenty uzyskiwała z opóźnieniem względem terminów wskazanych w programach inwestycji

Analiza terminów opracowania poszczególnych dokumentów wymaganych w procesie inwestycyjnym budowy dróg krajowych, czy też podjęcia poszczególnych czynności wykazała, że były one opracowywane/podejmowane po terminie zaplanowanym w PI sporządzonym dla danego zadania inwestycyjnego i uzgodnionym z ministrem właściwym do spraw transportu⁶⁸. Dotyczyło to:

- w zakresie opracowania STEŚ/STEŚ-R odcinków dróg: Szczuczyn–Grajewo–Osowiec–Knyszyn⁶⁹ oraz granica woj. podlaskiego–Łosice–granica woj. lubelskiego⁷⁰;
- w zakresie uzyskania DŚU odcinków dróg: Raczki–Wysokie–Ełk Południe–Szczuczyn⁷¹, Szczuczyn–Grajewo–Osowiec–Knyszyn⁷², Białystok Zachód–Białystok Księżyno–Białystok Południe–Deniski i Haćki–Bielsk Podlaski–Boćki⁷³, gr. woj. podlaskiego–Łosice–gr. woj. lubelskiego⁷⁴, Sokołów Młp. Północ–Jasionka etap II (dobudowa drugiej jezdni)⁷⁵;
- w zakresie opracowania KP, odcinków dróg: Budzisko–Suwałki⁷⁶, Szczuczyn–Grajewo–Osowiec–Knyszyn⁷⁷, Lublin–Niedrzwica Duża–Kraśnik–obwodnica Kraśnika, Kraśnik–Janów Lubelski–obwodnica Janowa Lubelskiego–Lasy Janowskie⁷⁸, Lasy Janowskie–Zdziary–Rudnik nad Sanem–Nisko–Podgórze–Kamień–Sokołów Młp.⁷⁹, Sokołów Młp.–Jasionka II etap (dobudowa drugiej jezdni)⁸⁰;

⁶⁸ Terminy ustalono w oparciu o pierwszy program inwestycji uzgodniony dla danego odcinka drogi.

⁶⁹ Wg programu inwestycji (przed zmianami) termin opracowania STEŚ zaplanowano na II kwartał 2021 r., natomiast dokument opracowano 18 października 2023 r.

⁷⁰ Wg programu inwestycji (przed zmianami) opracowanie STEŚ-R zaplanowano na I kwartał 2020 r., natomiast opracowano 8 lipca 2021 r.

⁷¹ W programie inwestycji zaplanowano pozyskanie DŚU do końca 2014 r., natomiast uzyskano 15 października 2015 r.

⁷² W programie inwestycji zaplanowano pozyskanie DŚU do końca I kwartału 2022 r., natomiast do końca 2024 r. nie uzyskano DŚU dla tych odcinków dróg.

⁷³ W PI zaplanowano pozyskanie DŚU do końca II kwartału 2018 r., natomiast DŚU uzyskano odpowiednio w dniach: 14 sierpnia 2019 r., 31 lipca 2023 r. i 29 stycznia 2020 r.

⁷⁴ W PI zaplanowano pozyskanie DŚU do końca kwietnia 2019 r., natomiast uzyskano 2 października 2024 r.

⁷⁵ W PI zaplanowano pozyskanie DŚU do końca 2019 r., natomiast uzyskano 23 grudnia 2021 r.

⁷⁶ W PI zaplanowano opracowanie KP do końca 2015 r., natomiast faktycznie opracowano 22 grudnia 2016 r.

⁷⁷ W PI zaplanowano opracowanie KP do końca I kwartału 2023 r., natomiast do końca 2024 r. KP nie została opracowana.

⁷⁸ W PI zaplanowano opracowanie KP do końca II kwartału 2015 r., natomiast faktycznie opracowana odpowiednio: 29 maja 2017 r. i 23 września 2016 r.

⁷⁹ W PI zaplanowano opracowanie KP do końca listopada 2015 r., natomiast faktycznie opracowano: 23 września, 16 listopada i 23 grudnia 2016 r.

⁸⁰ W PI zaplanowano opracowanie KP do końca 2019 r., natomiast faktycznie opracowano 20 stycznia 2021 r.

- w zakresie daty ogłoszenia przetargu na wybór wykonawcy odcinków dróg: Budzisko–Suwałki⁸¹, Szczuczyn–Grajewo–Oswiec–Knyszyn⁸², Krynice–Dobrzyniewo–Białystok Zachód⁸³, granica woj. podlaskiego–Łosice–granica woj. lubelskiego⁸⁴, Lubartów Północ–Lublin Rudnik⁸⁵, Sokołów Młp.–Jasionka II etap (dobudowa drugiej jezdni)⁸⁶;
- w zakresie daty zawarcia umowy odcinków dróg: Budzisko–Suwałki⁸⁷, Kock–Lubartów Północ⁸⁸, Lublin–Niedrzica Duża–Kraśnik–obwodnica Kraśnika⁸⁹, Kraśnik–Janów Lubelski–obwodnica Janowa Lubelskiego–Lasy Janowskie⁹⁰, Lasy Janowskie–Zdziary–Rudnik nad Sanem–Nisko–Podgórze–Kamień–Sokołów Młp.⁹¹.

Niedotrzymanie terminu opracowania lub pozyskania dokumentów przewidzianych na początkowym etapie przygotowania inwestycji drogowej do realizacji (np. STEŚ, STEŚ-R, DŚU) miało negatywny wpływ na terminowość pozyskania dokumentów wymaganych na kolejnych etapach (np. KP, ZRID) lub zainicjowanie procedury przetargowej na wybór generalnego wykonawcy zadania inwestycyjnego.

**Przyczyny opóźnień
w przygotowaniu
do realizacji odcinków
szlaku Via Carpatia**

Przyczynami niedotrzymania pierwotnie założonych terminów były:

- konieczność uwzględnienia postulatów złożonych w procesie konsultacji ze społecznościami i samorządami lokalnymi, co niejednokrotnie skutkowało potrzebą aneksowania zawartych umów na wykonanie niezbędnej dokumentacji i rozszerzenia zakresu zlecenia o dodatkowe opracowania i analizy, czy też uwzględnienia w analizach wariantów alternatywnych;

⁸¹ W PI zaplanowano przeprowadzenie i zakończenie przetargu do końca 2015 r., natomiast pierwsze ogłoszenie przetargu nastąpiło 20 kwietnia 2016 r. Na skutek odstąpienia od umowy przez zamawiającego (z winy wykonawcy) kolejny przetarg ogłoszono 9 sierpnia 2019 r.

⁸² W PI zaplanowano ogłoszenie przetargu na kwiecień 2023 r., natomiast do końca 2024 r. przetarg nie został ogłoszony.

⁸³ W PI zaplanowano ogłoszenie przetargu na listopad 2017 r., natomiast ogłoszenie przetargu nastąpiło 3 czerwca 2020 r.

⁸⁴ W PI zaplanowano rozpoczęcie procedury przetargowej na kwiecień 2020 r., natomiast do końca 2024 r. przetarg nie został ogłoszony.

⁸⁵ W PI zaplanowano przeprowadzenie i zakończenie przetargu do lipca 2018 r., natomiast ogłoszenie przetargu nastąpiło 25 czerwca 2020 r.

⁸⁶ W PI zaplanowano ogłoszenie przetargu do końca marca 2020 r., natomiast ogłoszenie przetargu nastąpiło 29 kwietnia 2022 r.

⁸⁷ W PI zaplanowano zawarcie umowy w systemie PiB do końca III kwartału 2016 r., natomiast faktyczne zawarcie umowy nastąpiło 8 stycznia 2020 r.

⁸⁸ W PI zaplanowano zawarcie umowy w systemie PiB na połowę III kwartału 2018 r., natomiast faktyczne zawarcie umowy nastąpiło 15 września 2022 r.

⁸⁹ W PI zaplanowano zawarcie umowy w systemie PiB do końca I kwartału 2016 r., natomiast faktyczne zawarcie umowy nastąpiło 28 lutego 2018 r.

⁹⁰ W PI zaplanowano zawarcie umowy w systemie PiB do końca I kwartału 2016 r., natomiast umowę zawarto 30 października 2017 r.

⁹¹ W PI zaplanowano zawarcie umowy w systemie PiB na październik 2016 r., natomiast faktyczne zawarcie umowy nastąpiło pomiędzy 18 czerwca a 21 grudnia 2018 r.

- konieczność uwzględnienia w sporządzanych dokumentach jak najbardziej aktualnych wyników pomiarów ruchu oraz sporządzanych, w oparciu o te pomiary, prognoz natężenia ruchu;
- konieczność dokonania aktualizacji opracowań sporządzonych w początkowych latach powstania inicjatywy budowy szlaku Via Carpatia, w sposób uwzględniający zmiany przepisów powszechnie obowiązującego prawa oraz zmiany zarządzeń wewnętrznych GDDKiA, regulujących skład i zawartość dokumentacji wymaganej w procesie inwestycyjnym;
- trudna współpraca z wykonawcami poszczególnych dokumentów (np. STEŚ, STEŚ-R), nieterminowe wykonywanie tych dokumentów lub konieczność dokonywania korekty lub uzupełnienia sporządzonych dokumentów, co miało wpływ na terminy ich skompletowania;
- konieczność sporządzenia aneksu do programu inwestycji, uwzględniającego wyższą kwotę wydatków (w przypadkach, w których kwota wynikająca ze złożonej oferty przekroczyła wysokość wynagrodzenia, które zamawiający zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia). Procedura sporządzenia przez dyrektora oddziału GDDKiA projektu aneksu do programu inwestycji, zatwierdzenia tego programu przez Generalnego Dyrektora DKiA, a następnie uzgodnienia programu inwestycji z ministrem właściwym do spraw transportu trwała od kilku tygodni do kilkunastu miesięcy;
- skomplikowana i przewlekła procedura uzyskiwania DŚU wydawanych przez właściwych regionalnych dyrektorów ochrony środowiska, która niejednokrotnie podlegała dodatkowemu wydłużeniu na skutek składania: odwołań do Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska oraz skarg do właściwych wojewódzkich sądów administracyjnych, czy też do Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie (NSA);
- czasochłonna procedura przetargowa w szczególności w zakresie: obowiązku udzielenia odpowiedzi na pytania złożone do treści SIWZ/SWZ⁹², analizy pod kątem złożenia oferty z rażąco niską ceną, czy też analizy złożonych wniosków/ofert w zakresie dopuszczenia do udziału w postępowaniu lub spełnienia wymogów formalnych tego postępowania. Procedury przetargowe podlegały dodatkowemu wydłużeniu na skutek zaskarżania do Krajowej Izby Odwoławczej poszczególnych czynności wykonanych w trakcie postępowania o zamówienie publiczne.

⁹² W skrajnych przypadkach, dotyczących odcinków: Międzyrzec Podlaski–Radzyń Podlaski–Kock, Lasy Janowskie–Zdziary, Zdziary–Rudnik nad Sanem, Rudnik nad Sanem–Nisko oraz Babica - Jawornik, do treści SIWZ/SWZ złożono odpowiednio: 2234, 919, 944, 880 i 1195 pytań.

**Nierzetelne działania
białostockiego
oddziału GDDKiA i ich
skutki**

Na zlecenie GDDKiA Oddziału w Białymstoku wybrany wykonawca sporządził raport o oddziaływaniu na środowisko przedsięwzięcia polegającego na budowie drogi ekspresowej S19 na odcinku Choroszcz–Ploski wraz z budową odcinka drogi krajowej nr 65 Kudrycze–Kuriany–Grabówka. GDDKiA potwierdziła należyte wykonanie tego dokumentu, a następnie skierowała go wraz z wnioskiem o wydanie decyzji w sprawie ustalenia środowiskowych uwarunkowań (DŚU) dla przedsięwzięcia, pomimo że w raporcie tym nie przedstawiono racjonalnego wariantu alternatywnego wraz z uzasadnieniem wyboru, które były wymagane art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. a udio⁹³. W oparciu o ten raport 14 sierpnia 2019 r. uzyskano decyzję Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Białymstoku, a następnie Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w przedmiocie ustalenia środowiskowych uwarunkowań dla inwestycji. Z powodu braków w raporcie decyzja ta została uchylona przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, skargę kasacyjną złożoną przez GDDKiA na to rozstrzygnięcie oddalił zaś NSA.

W konsekwencji wydatkowano 6,2 mln zł tytułem wynagrodzenia za raport, mimo jego nierzetelnego sporządzenia. Dalszymi skutkami były:

- odstąpienie przez GDDKiA od umów zawartych w XI-XII 2020 r. z wykonawcami trzech odcinków szlaku Via Carpatia o łącznej długości 53,4 km⁹⁴;
- rezygnacja z budowy 2,3 km fragmentu odcinka Ploski–Haćki oraz dodatkowo zlecenie zaprojektowania i wykonania skrzyżowania wielopoziomowego łączącego budowaną drogę ekspresową S19 z drogą powiatową DP1591B, w celu umożliwienia korzystania z budowanej drogi ekspresowej w obu kierunkach;
- wydatkowanie ogółem 130,4 mln zł na: wykonanie nierzetelnych opracowań środowiskowych, dokumentacji projektowej, robót budowlanych (od których dalszej realizacji odstąpiono z powodu uchylecia ww. decyzji środowiskowej) i uiszczenie wynagrodzenia z tytułu pełnienia funkcji inżyniera kontraktu, a także na poniesienie kosztów zaprojektowania i wybudowania nieplanowanego wcześniej skrzyżowania wielopoziomowego (bez kosztów dokumentacji projektowej i prac budowlanych poniesionych na 2,3 km fragment odcinka drogi Ploski–Haćki).

⁹³ W brzmieniu obowiązującym wg stanu na 4 września 2018 r., tj. na dzień złożenia do Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska Białymstoku wniosku o wydanie DŚU dla tego przedsięwzięcia.

⁹⁴ Na zaprojektowanie i budowę drogi S19 na odcinkach: od węzła Białystok Zachód (bez węzła) do węzła Białystok Księżyno (z węzłem), od węzła Białystok Księżyno (bez węzła) do węzła Białystok Południe (z węzłem) oraz drogi krajowej nr 65 na odcinku od węzła Białystok Południe do m. Grabówka i od węzła Białystok Południe (bez węzła)–Ploski.

Realizacja inwestycji nie została dotychczas rozpoczęta z powodu wydania przez GDOŚ dopiero 1 października 2025 r. ostatecznej decyzji w przedmiocie ustalenia środowiskowych uwarunkowań dla tego przedsięwzięcia, co w ocenie NIK opóźniło proces realizacji zadania co najmniej o pięć lat w stosunku do pierwotnych założeń. Nie można też wykluczyć powstania kolejnych kosztów będących następstwem tego opóźnienia.

5.3. REALIZACJA BUDOWY DRÓG W RAMACH SZLAKU VIA CARPATIA

Stan realizacji szlaku Via Carpatia

Spośród 55 odcinków dróg o łącznej długości 733,93 km, które tworzą szlak Via Carpatia na terytorium Polski, do 31 grudnia 2024 r. oddano do użytku 26 odcinków o łącznej długości 306,06 km, w tym 17 odcinków o łącznej długości 231,94 km w latach 2018–2024.

Do 31 grudnia 2024 r.⁹⁵:

- zawarto umowy na wykonanie 48 odcinków dróg o łącznej długości 581,14 km, na łączną kwotę 26 278 479,22 tys. zł⁹⁶;
- w umowach zaplanowano wykonanie dróg w standardzie dwujezdniowej drogi ekspresowej, z co najmniej dwoma pasami ruchu w każdym kierunku, o szerokości pasa 3,5 m, dopuszczalnym obciążeniu 115 kN/oś oraz pasem awaryjnym o szerokości co najmniej 2,5 m⁹⁷;
- oddano do użytkowania 26 odcinków dróg⁹⁸ o łącznej długości 306,06 km, w tym 17 odcinków o łącznej długości 231,94 km oddano do użytkowania w latach 2018–2024;
- oddane do użytkowania odcinki wykonano w standardzie drogi dwujezdniowej, co najmniej po dwa pasy ruchu w każdym kierunku, o szerokości pasa ruchu 3,5 m i dopuszczalnym obciążeniu na oś 115 kN, wraz z pasem awaryjnym o szerokości 2,5 m z wyjątkiem odcinka Sokołów Młp.–Jasionka, wykonanego w standardzie drogi („2+1”), o szerokości pasa ruchu 3,5 m i dopuszczalnym obciążeniu na oś 115 kN,

⁹⁵ W 2025 r. stan ten nie uległ zmianie.

⁹⁶ Z czego w latach 2018–2024 zawarto umowy na wykonanie 36 odcinków dróg na łączną kwotę 22 376 491,15 tys. zł.

⁹⁷ Z wyjątkiem odcinków dróg Miejsce Piastowe–Dukla–Barwinek, w ramach których w miejsce pasa awaryjnego zaplanowano zatoki awaryjne o szerokości 2,5 m.

⁹⁸ Były to odcinki: Budzisko–Suwałki (24,16 km), obwodnica Suwałk (12,83 km), Suwałki–Raczki (12,75 km), Raczki–Wysokie (20,17 km), Wysokie–Ełk Południe (22,94 km), Ełk Południe–Szczuczyn (23,22 km), Lublin Rudnik–węzeł Dąbrowica (10,17 km), węzeł Dąbrowica–węzeł Konopnica (12,86 km), Lublin–Niedzwica Duża (12,05 km), Niedzwica Duża–Kraśnik (19,95 km), obwodnica Kraśnika (9,93 km), Kraśnik–Janów Lubelski (18,15 km), obwodnica Janowa Lubelskiego (6,43 km), Janów Lubelski–Lasy Janowskie (8,27 km), Lasy Janowskie–Zdziary (9,47 km), Zdziary–Rudnik nad Sanem (8,23 km), Rudnik nad Sanem–Nisko (6,46 km), Nisko–Podgórze (11,15 km), Podgórze–Kamień (10,34 km), Kamień–Sokołów Młp. (8,19 km), Sokołów Młp.–Jasionka (13,83 km), Jasionka–Rzeszów Wschód (2,69 km), Rzeszów Wschód–Rzeszów Północ (6,95 km), Rzeszów Północ–Rzeszów Zachód (4,01 km), Rzeszów Zachód–Świlcza (4,55 km), Świlcza–Rzeszów Południe (6,31 km).

- wraz z zatokami awaryjnymi, na którym trwały prace polegające na dobudowie drugiej jezdni;
- spośród zawartych umów na budowę odcinków dróg szlaku Via Carpatia, które do 31 grudnia 2024 r. nie zostały oddane do użytkowania, najbardziej odległe daty zakończenia budowy wyznaczono dla budowy odcinków Jawornik–Lutcza (czerwiec 2031 r.) i Lutcza–Domaradz (maj 2030 r.);
 - nie były zawarte umowy na wykonanie siedmiu odcinków o łącznej długości 152,79 km, w tym: trzech odcinków w ciągu drogi S16: Szczuczyn–Grajewo–Osowiec–Knyszyn (o łącznej długości 67 km), odcinka granica województwa podlaskiego–Łosice–granica województwa lubelskiego (32,4 km) oraz trzech odcinków: Białystok Zachód–Białystok Księżyno–Białystok Południe–Deniski (o łącznej długości 53,39 km)⁹⁹;
 - mając na względzie, iż okres gwarancji na warstwę ścieralną czy też warstwę mineralno-bitumiczną wynosił 60 m-cy, natomiast okres gwarancji na konstrukcję nawierzchni czy też nawierzchnię betonową wynosił od 60 do 120 m-cy, osiem odcinków dróg¹⁰⁰ o łącznej długości 58,13 km, które zostały oddane do użytkowania przed 31 grudnia 2014 r., z końcem 2024 r. utraciło gwarancję na elementy tworzące konstrukcję jezdni drogi, w tym warstwę konstrukcyjną i warstwę ścieralną. W konsekwencji do planowanego terminu oddania do użytkowania ostatnich odcinków dróg tworzących ten szlak (2031 r.)¹⁰¹, odcinki wykonane w pierwszej kolejności będą w eksploatacji już od ponad 20 lat¹⁰² i mogą wymagać gruntownego remontu lub modernizacji;
 - poniesiono wydatki w łącznej wysokości 23 419,4 mln zł, z czego 22 752 mln zł sfinansowano środkami KFD, natomiast kwotę 667,4 mln zł – środkami budżetu państwa.

Finansowanie szlaku Via Carpatia

97,5% wydatków poniesionych na budowę trasy Via Carpatia pochodziła z Krajowego Funduszu Drogowego. Środki budżetu państwa (2,5%) wykorzystywane były na wstępną fazę przygotowania niektórych inwestycji.

⁹⁹ W przypadku odcinków pomiędzy Białymstokiem Zachód a Deniskami GDDKiA odstąpiła od umów zawartych z wykonawcami tych odcinków, na skutek uchylecia przez sąd administracyjny wydanych dla tych odcinków DŚU.

¹⁰⁰ Były to odcinki: Suwałki–Raczki (12,75 km), obwodnica Międzyrzecza Podlaskiego–I etap (6,2 km), obwodnica Kocka i Woli Skromowskiej–I etap (7,84 km), Lublin Rudnik–węzeł Dąbrowica (10,17 km), Stobierna–Rzeszów Wschód (6,89 km), Rzeszów Wschód–Rzeszów Północ (6,4 km), Rzeszów Północ–Rzeszów Zachód (3,51 km) i Rzeszów Zachód–Świlcza (4,37 km).

¹⁰¹ Biorąc pod uwagę wyłącznie odcinki, dla których zawarte zostały umowy o roboty budowlane.

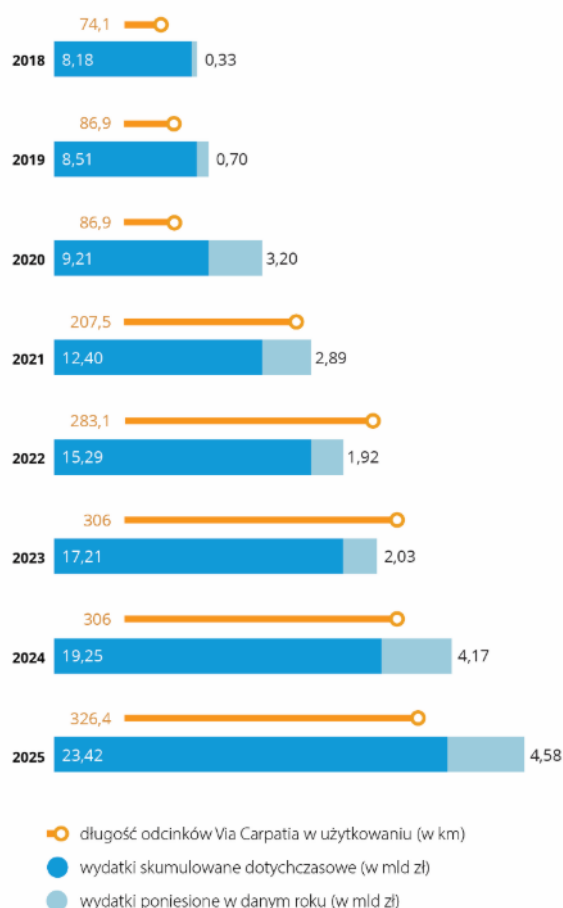
¹⁰² Najwcześniej oddany do użytkowania został odcinek obwodnicy Międzyrzecza Podlaskiego, eksploatowany od 2008 r. Kolejne odcinki najdłużej eksploatowanej, zostały oddane do użytkowania w latach 2011–2014.

W poszczególnych latach 2018-2024 wykonanie planu finansowego KFD na zadania drogowe szlaku Via Carpatia wyniosło odpowiednio (w nawiasach % planu¹⁰³): 315,8 mln zł (98,5%) w 2018 r.; 668 mln zł (97,7%) w 2019 r.; 3041,1 mln zł (98,7%) w 2020 r.; 2842,9 mln zł (98,5%) w 2021 r.; 1864,4 mln zł (88,6%) w 2022 r.; 2027,1 mln zł (88,2%) w 2023 r. i 4103,4 mln zł (99,9%) w 2024 r.

W przypadku środków z budżetu państwa wykonanie wydatków na drogi szlaku Via Carpatia w kolejnych latach okresu 2018-2024 wyniosły odpowiednio (w nawiasach % planu): 10,9 mln zł (99,9%) w 2018 r.; 27,3 mln zł (91,5%) w 2019 r.; 155,4 mln zł (99,8%) w 2020 r.; 46,6 mln zł (99,9%) w 2021 r.; 59,1 mln zł (100%) w 2022 r.; 5,7 mln zł (100%) w 2023 r. i 68,5 mln zł (100%) w 2024 r.

Infografika nr 8

Wydatki poniesione na realizację dróg szlaku Via Carpatia oraz długość odcinków trasy będących w użytkowaniu



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych GDDKiA.

¹⁰³ Dotyczy kwot ujętych na przygotowanie i budowę dróg szlaku Via Carpatia w planach finansowych GDDKiA, sporządzonych po otrzymaniu informacji o limicie środków na dany rok budżetowy, wynikającym z uzgodnionego planu finansowego KFD.

W latach 2018–2025 podstawowym źródłem finansowania KFD były zewnętrzne środki europejskie. W 2018 r. zawarto umowę pomiędzy Europejskim Bankiem Inwestycyjnym (EBI) a BGK, na podstawie której udzielono kredytu przeznaczonego na budowę trasy Lublin–Rzeszów. Jednocześnie od 2018 r. GDDKiA otrzymywała środki w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (POIiŚ 2014–2020)¹⁰⁴ oraz instrumentu „Łącząc Europę” (CEF 2014–2020)¹⁰⁵. Od 2021 r. pozyskano dodatkowe finansowanie z instrumentu „Łącząc Europę” CEF II (2021–2027), stanowiące prefinansowanie wkładu Unii Europejskiej dla projektów realizowanych w ramach programów unijnych, w tym projektu *„Implementation of a cross-border road connection on the Via Carpatia route between Poland and Slovakia”*¹⁰⁶. Ponadto na podstawie umów podpisanych w 2025 r. GDDKiA zapewniła środki na kontynuację budowy kolejnych odcinków drogi S19 w ramach programu Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko 2021–2027 (FEnIKS). Dotyczyło to odcinków drogi S19: Białystok–Lubartów, Boćki–Chlebczyn, Lublin–Lubartów Północ, Sokołów Młp. Północ–Jasionka oraz Rzeszów–Barwinek, odc. Rzeszów Południe–Babica¹⁰⁷.

**Zamówienia publiczne
na realizację szlaku
Via Carpatia**

W latach 2018–2024 oddziały GDDKiA, które zostały objęte kontrolą¹⁰⁸ w ramach realizacji szlaku Via Carpatia przeprowadziły postępowania przetargowe, a łączna wartości zawartych umów wyniosła odpowiednio:

- w Białymstoku – 6096,5 mln zł dla 11 odcinków drogowych,
- w Lublinie – 1409,1 mln zł dla trzech odcinków,
- w Rzeszowie – 12 142,6 mln zł dla 15 odcinków.

Szczegółowym badaniem objęto sześć postępowań przetargowych na realizację odcinków S19:

1) w Oddziale GDDKiA w Lublinie:

- zaprojektowanie i wybudowanie drogi ekspresowej S19 Lublin–Lubartów od węzła Lubartów Północ (wraz z węzłem) do węzła Lublin Rudnik (bez węzła),
- zaprojektowanie i wybudowanie drogi ekspresowej S19 Białystok–Lubartów, Kock (początek obwodnicy)–Lubartów węzeł Lubartów

¹⁰⁴ M.in. na odcinek S61 Ostrów Mazowiecka–obwodnica Augustowa, odc. Ostrów Maz.–Szczuczyn.

¹⁰⁵ M.in. na odcinek S61–obw. Augustowa–granica państwa odc. koniec obw. Suwałk–Budzisko (gr. państwa) z obw. Szypliszek.

¹⁰⁶ Celem popisanego 13 października 2022 r. projektu było usprawnienie połączenia drogowego pomiędzy dwoma państwami członkowskimi – Polską i Słowacją na trasie Via Carpatia. Po stronie polskiej zakres umowy dotyczył zaprojektowania i budowy drogi S19 na odc. Dukla–Barwinek (granica państwa) o łącznej długości 18,18 km wraz z niezbędną infrastrukturą.

¹⁰⁷ Wg stanu na 28 lutego 2026 r.

¹⁰⁸ W Białymstoku, Lublinie i Rzeszowie.

Północ, odcinek 2 Kock (koniec obwodnicy Woli Skromowskiej)–węzeł Lubartów Północ (bez węzła);

2) w Oddziale GDDKiA w Białymstoku:

- zaprojektowanie i wybudowanie drogi ekspresowej S61 Obwodnica Augustowa–granica państwa, odcinek: koniec obw. Suwałk–Budzisko z obw. Szypliszek;
- zaprojektowanie i wybudowanie drogi S19 na odcinku Ploski–Haćki.

3) w Oddziale GDDKiA w Rzeszowie:

- zaprojektowanie i wybudowanie drogi ekspresowej S19 na odcinku od węzła Rzeszów Południe (bez węzła) do węzła Babica (z węzłem);
- zaprojektowanie i wybudowanie drogi ekspresowej S19 na odcinku węzeł Babica (bez węzła)–Jawornik.

Analiza skontrolowanych zamówień wykazała, że wykonawców wyłoniono zgodnie z przepisami o zamówieniach publicznych, zasadami uczciwej konkurencji, a ponadto:

- ustalenia wartości zamówień dokonano z zachowaniem reguł określonych w art. 32-33 i art. 35 Pzp, na podstawie średniej z szacunkowej wartości zamówienia, liczonej na podstawie kosztorysu inwestorskiego, sporządzonego w oparciu o planowane koszty prac projektowych oraz robót budowlanych, określone w programie funkcjonalno-użytkowym,
- umowy zostały zawarte z wykonawcami, których oferty były najkorzystniejsze według kryteriów określonych w specyfikacji istotnych warunków zamówienia,
- zapisy umów były zgodne z warunkami wynikającymi z ofert złożonych przez wykonawców,
- podpisane umowy były zgodne z projektami zamieszczonym w specyfikacji istotnych warunków zamówienia oraz z ofertą wykonawcy złożoną w postępowaniu o udzielenie zamówienia; zawierały postanowienia dotyczące rękojmi i gwarancji, jakości wykonania przedmiotu umowy zgodne z warunkami przetargu i ofertą złożoną przez wykonawcę w postępowaniu o udzielenie zamówienia oraz kary umowne i odszkodowania z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania zamówienia, w tym m.in. za: nieterminowe wykonanie zamówienia i określonych „kamieni milowych” z winy wykonawcy, odstąpienie od umowy z przyczyn leżących po stronie wykonawcy, nieterminowe usunięcie wad, nieprzedłożenie zamawiającemu do akceptacji projektu umowy z podwykonawcą lub zawartej z nim umowy, nieuregulowanie w terminie wynagrodzenia należnego podwykonawcy, niewykonanie obowiązku zatrudnienia na podstawie umowy o pracę, przystąpienie do robót bez zatwierdzonego projektu

tymczasowej organizacji ruchu lub ich wykonywania niezgodnie z zatwierdzonym jej projektem.

**Wadliwa ocena oferty
z najniższą ceną**

W postępowaniu o udzielenie zamówienia na zaprojektowanie i wybudowanie drogi S19 na odcinku węzeł Bielsk Podlaski Zachód (bez węzła)–węzeł Boćki (z węzłem) o wartości szacowanej przez zamawiającego na 354 333 283,57 zł, ogłoszonym 5 sierpnia 2020 r. i zakończonym po 436 dniach podpisaniem umowy 15 października 2021 r. (O.BI.D-3.2.410.8.2020) na kwotę 309 350 184,13 zł, nierzetelnie dokonano badania i oceny oferty z najniższą ceną (254 739 150 zł) pod względem rażąco niskich cen, a w konsekwencji wadliwie wybrano wykonawcę robót w dniach 29 stycznia i 27 kwietnia 2021 r. W obu przypadkach komisja oceniła jako najkorzystniejszą tę samą ofertę wykonawcy z najniższą ceną, którą Krajowa Izba Odwoławcza¹⁰⁹ ostatecznie uznała za rażąco niską. Wybór ten w obu przypadkach został zaskarżony do KIO, która: wyrokiem z 4 marca 2021 r. nakazała jego unieważnienie oraz ponowne badanie i ocenę ofert, w tym wezwanie wykonawcy do złożenia wyjaśnień dotyczących kalkulacji ceny (z powodu naruszenia art. 90 ust. 1 Pzp, a następnie wyrokiem z 8 czerwca 2021 r. nakazała unieważnienie powtórnego wyboru i odrzucenie oferty wykonawcy z najniższą ceną, jako rażąco niską oraz ponowną ocenę ofert w celu wybrania najkorzystniejszej. Na skutek tych wyroków, dwukrotnie powtarzano ocenę ofert i wybór wykonawcy ze względu na konieczność zbadania rażąco niskiej ceny zaoferowanej przez wybranego oferenta. W konsekwencji postępowanie wydłużone zostało o 194 dni, licząc od wydania wyroku KIO z 4 marca 2021 r. do kolejnego wyboru najkorzystniejszej oferty, tj. 14 września 2021 r.

**Zmiany w umowach
na realizację szlaku
Via Carpatia**

Na realizację objętych kontrolą odcinków szlaku Via Carpatia zawarto umowy o roboty budowlane o łącznej wartości 6 052 406 tys. zł. W trakcie ich realizacji zmieniono termin wykonania zadania (w trzech przypadkach¹¹⁰) i zwiększono wartość zrealizowanych umów o 351 458 tys. zł (w pięciu przypadkach), zaś w jednym – zmniejszono o 1577 tys. zł. Zmian umów dokonano w zakresie dopuszczonym ich treścią.

¹⁰⁹ Dalej: KIO.

¹¹⁰ Wg stanu na 31 grudnia 2025 r.

Tabela nr 1
Zmiany w realizacji badanych umów

Lp.	Nazwa odcinka	Długość odcinka w m	Data zawarcia umowy na wykonanie odcinka	Termin wykonania umowy (pierwotny)	Termin wykonania umowy po zmianach	Wynagrodzenie umowne (pierwotne) w zł	Wynagrodzenia po zmianach w zł
1	Kontynuacja–koniec obw. Suwałk–Budzisko z obw. Szpliszek	24157	8.01.2020	13.07.2023	13.07.2023	1 037 796 621,93	1 181 236 588,61
2	2a. Deniski–Hački	6503	29.01.2021	5.11.2024	5.11.2024	305 415 152,94	357 335 728,94
3	2. Kock (koniec obwodnicy Woli Skromowskiej) – w. Lubartów Północ	15824	15.09.2022	15.04.2026	15.04.2026	389 997 651,99	456 297 252,83
4	1. w. Lubartów Północ –Lublin (w. Lublin Rudnik)	23040	26.02.2021	5.11.2025	5.11.2025	835 660 771,00	921 382 757,27
5	1. w. Rzeszów Południe (bez węzła) – w. Babica (z węzłem)	10271	10.07.2020	14.06.2026	14.06.2026	2 230 165 684,48	2 228 588 327,25
6	2. w. Babica (bez węzła)– Jawornik (wraz z tymczasowym łącznikiem S19 z DK 19)	11570	14.02.2022	14.09.2026	14.09.2026	1 253 370 000,00	1 257 446 162,83

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie ustaleń kontroli.

**Proces przygotowania
odcinków szlaku
Via Carpatia dłuższy
niż ich realizacja**

Analiza czasu przygotowania i realizacji dla 23 odcinków¹¹¹, dla których uzyskano pozwolenie na użytkowanie wykazała, że:

- średni czas od uzgodnienia programu inwestycji na prace przygotowawcze do zawarcia umowy w formule projektuj i buduj wyniósł 1521 dni, z czego najdłuższy dotyczył odcinka węzeł Iskrzynia (z węzłem)–węzeł Miejsce Piastowe (z węzłem) – 2665 dni, a najkrótszy dla obwodnicy Suwałk – 42 dni;
- średni czas od uzgodnienia programu inwestycji na prace przygotowawcze do uzyskania ZRID wyniósł 2210 dni, z czego najdłuższy dotyczył odcinka węzeł Miejsce Piastowe (bez węzła)–węzeł Dukla (z węzłem) – 2665 dni, a najkrótszy dla obwodnicy Suwałk – 528 dni;
- średni czas od zawarcia umowy w formule projektuj i buduj do wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej wyniósł 766 dni¹¹², z czego najdłuższy dotyczył odcinka od miejscowości Szczuczyn–do miejscowości Raczki – 1502 dni, zaś najkrótszy dla odcinka węzeł Nisko Południe (bez węzła)–węzeł Podgórze (bez węzła) – 443 dni;
- średni czas od zawarcia umowy w formule projektuj i buduj do uzyskania pozwolenia na użytkowanie wyniósł 1309 dni, z czego najdłuższy dotyczył odcinka od miejscowości Szczuczyn–do miejscowości Raczki – 1850 dni, zaś najkrótszy dla odcinka węzeł Rzeszów Zachód–węzeł Świlcza – 316 dni;
- średni czas od uzyskania ZRID (pierwszego) do uzyskania pozwolenia na użytkowanie wyniósł 875 dni, z czego najdłuższy dotyczył odcinka węzeł Rzeszów Zachód–węzeł Świlcza 1346 dni, zaś najkrótszy dla odcinka węzeł Kamień (z węzłem) – węzeł Sokołów Małopolski Północ (z węzłem) – 532 dni.

¹¹¹ Kontynuacja–koniec obw. Suwałk–Budzisko z obw. Szypliszek; ARCHIWALNY: obwodnica Suwałk; w. Suwałki Płd.–w. Raczki; 3. Budowa drogi S61 odc. od m. Szczuczyn – do m. Raczki Zad3 od w. Wysokie (z węzłem) do m. Raczki; 2. Budowa drogi S61 odc. od m. Szczuczyn do m. Raczki Zad.2 od w. Elk Południe (bez węzła) do w. Wysokie (bez węzła); 1. Budowa drogi S61 odc. od m. Szczuczyn – do m. Raczki Zad. 1 od m. Szczuczyn do w. Elk Południe (z węzłem); obwodnica Lublina w. „Dąbrowica”–w. „Konopnica”; 1. Lublin–w. „Niedzwica Duża” (W. Niedzwica D.); 2. w. „Niedzwica Duża” (w. Niedzwica D.)–Kraśnik; 3. obwodnica m. Kraśnik (w. „Kraśnik” obecnie „Kraśnik Północ”–w. „Słodków” obecnie „Kraśnik Południe” z węzłami); 1. Kraśnik (w. „Słodków” obecnie „Kraśnik Południe” bez węzła)–Janów Lubelski (w. Kopce obecnie „Janów Lub. Północ” bez węzła) początek obwodnicy; 2. obwodnica m. Janów Lubelski (w. Kopce obecnie „Janów Lub. Północ”–w. Jonaki obecnie „Janów Lub. Południe” z węzłami); 3. Janów Lubelski (w. Jonaki obecnie „Janów Lub. Południe” bez węzła)–w. Łązek Ordynacki obecnie „Lasy Janowskie” (z węzłem); 4. w. Lasy Janowskie (dawniej Łązek Ordynacki, bez węzła)–w. Zdziary (z węzłem); 5. w. Zdziary (bez węzła)–w. Rudnik nad Sanem (bez węzła); 6. w. Rudnik nad Sanem (z węzłem) –w. Nisko Południe (z węzłem); 7. w. Nisko Południe (bez węzła)–w. Podgórze (bez węzła); 8. w. Podgórze (z węzłem)–w. Kamień (bez węzła); 9. w. Kamień (z węzłem)–w. Sokołów Małopolski Północ (z węzłem); w. Rzeszów Zachód–w. Świlcza; ARCHIWALNY: Budowa drogi S19 Lublin–Rzeszów, odc. w. Świlcza–w. Rzeszów Południe; 6. węzeł Iskrzynia (z węzłem)–węzeł Miejsce Piastowe (z węzłem); 7. w. Miejsce Piastowe (bez węzła)–węzeł Dukla (z węzłem).

¹¹² We wzorcowych dokumentach zakładano od 7 miesięcy (ok. 210 dni) do 10 miesięcy (ok. 300 dni).

**Ponowna ocena
oddziaływania
na środowisko**

W przypadku odcinków wchodzących w skład szlaku Via Carpatia konieczne było uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (DŚU), przewidujących ponowną ocenę oddziaływania na środowisko na etapie uzyskiwania zezwolenia na realizację inwestycji drogowej. Czas trwania tej procedury wynosił od 25 do 662 dni, przy średniej wynoszącej 232 dni.

Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska wskazał, że właściwy organ stwierdza konieczność przeprowadzenia (ponownej) oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko w ramach postępowania w sprawie wydania decyzji, o których mowa w art. 72 ust. 1 pkt 1, 10, 14 i 18 oraz pozwoleń, o których mowa w ust. 1 pkt 4b udioś, biorąc pod uwagę w szczególności następujące okoliczności:

- posiadane na etapie wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dane na temat przedsięwzięcia nie pozwalają wystarczająco ocenić jego oddziaływania na środowisko lub wymagają uszczegółowienia w ramach decyzji, o których mowa w art. 72 ust. 1 pkt 1, 10, 14 i 18, oraz pozwoleń, o których mowa w ust. 1 pkt 4b cyt. ustawy;
- ze względu na rodzaj i charakterystykę przedsięwzięcia oraz jego powiązania z innymi przedsięwzięciami istnieje możliwość kumulowania się oddziaływań przedsięwzięć znajdujących się na obszarze, na który będzie oddziaływać przedsięwzięcie;
- istnieje możliwość oddziaływania przedsięwzięcia na obszary wymagające specjalnej ochrony ze względu na występowanie gatunków roślin i zwierząt lub ich siedlisk lub siedlisk przyrodniczych objętych ochroną, w tym obszary Natura 2000 oraz pozostałe formy ochrony przyrody.

Wskazał również, że proces inwestycyjny dotyczący budowy dróg w Polsce jest długotrwały, a pomiędzy datą wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach i wydaniem zezwolenia na realizację inwestycji drogowej upływa kilka lat, więc ponowna ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko jest narzędziem umożliwiającym aktualizację analizy wpływu planowanego przedsięwzięcia na środowisko, szczególnie gdy nastąpiły zmiany w projekcie, warunkach jego realizacji lub w wiedzy na temat oddziaływania na środowisko na etapie postępowania w sprawie wydania decyzji inwestycyjnej.

**Przyczyny długiego
czasu trwania
postępowania
o wydanie decyzji
środowiskowych
wg Generalnego
Dyrektora Ochrony
Środowiska**

Z informacji przekazanych przez Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska wynika, że istotny wpływ na czas trwania postępowań w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach mają w szczególności:

- a) obszerna (często licząca kilka tysięcy stron) i jednocześnie słabej jakości dokumentacja wymagająca wielokrotnych uzupełnień. Zakres tych braków to m.in.:

- brak jednoznacznego opisu zakresu przedsięwzięcia;
- nieobjęcie jednym wnioskiem całości przedsięwzięcia – pomijanie w opisie zakresu przedsięwzięcia wszystkich jego elementów, co skutkuje koniecznością wydania kolejnej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, obejmującej pominięte elementy, aby możliwa była realizacja przedsięwzięcia w całości;
- niewłaściwe i niespełniające wymogów ustawowych wariantowanie przedsięwzięcia, w tym wskazywanie wariantów pozornych, opisywanie wariantów w sposób nieporównywalny oraz brak uzasadnienia wariantu proponowanego przez inwestora;
- brak rozpoznania terenu planowanej inwestycji przed przygotowaniem dokumentacji, wykorzystywanie do analiz nieaktualnych danych wejściowych, nieaktualna inwentaryzacja przyrodnicza (np. pominięcie w inwentaryzacji siedlisk gatunków chronionych), czego konsekwencją jest pojawienie się nowych istotnych okoliczności w sprawie, co skutkuje koniecznością uzupełnienia dokumentacji w dużym zakresie;
- brak opisu oddziaływań skumulowanych z oddziaływaniami innych inwestycji w sąsiedztwie;
- proponowanie nieadekwatnych do skali negatywnych oddziaływań przedsięwzięcia na środowisko środków minimalizujących;
- brak przedstawienia propozycji monitoringu oddziaływania planowanego przedsięwzięcia na etapie użytkowania;
- niespójności pomiędzy różnymi częściami raportu;

b) długi czas oczekiwania na udzielenie przez inwestora odpowiedzi na wezwania organu.

**Prawidłowe rozliczenie
zadań drogowych
szlaku Via Carpatia**

Zgodnie z § 16 ust. 1 rozporządzenia w sprawie inwestycji inwestor, po zakończeniu i przekazaniu do użytku inwestycji, sporządza jej rozliczenie, w terminie do 60 dni od dnia, w którym była uregulowana ostatnia płatność związana z finansowaniem inwestycji.

W toku kontroli ustalono, iż w ramach szlaku Via Carpatia zakończonych zostało osiem inwestycji¹¹³ dotyczących 10 odcinków dróg tego szlaku¹¹⁴.

¹¹³ Dotyczyło to inwestycji: „Budowa drogi S61 obwodnica Augustowa–granica państwa, odc. obwodnica Suwałk”, „Budowa obwodnicy Augustowa łącznie z przebudową ul. Kardynała Wyszyńskiego na drodze nr 8”, „Budowa drogi ekspresowej S17, Kurów–Lublin–Piaski”, „Budowa drogi S19 Lublin–Rzeszów, odc. obwodnica Lublina węzeł Dąbrowica–węzeł Konopnica”, „Budowa drogi S19 Stobierna–Rzeszów, Stobierna–węzeł Rzeszów Wschód (A4)”, „Budowa autostrady A4 Tarnów–Rzeszów węzeł Krzyż–węzeł Rzeszów Wschód wraz z odcinkiem drogi ekspresowej S19 Rzeszów Zachód–węzeł Świlcza”, „Budowa drogi S19 Lublin–Rzeszów, odc. węzeł Świlcza–węzeł Rzeszów Południe” i „Budowa drogi S19 Lublin–Rzeszów, odc. węzeł Sokołów Młp. Północ (bez węzła)–Stobierna”.

¹¹⁴ Dotyczyło to odcinków dróg: obwodnica Suwałk, Suwałki–Raczki, Lublin Rudnik–węzeł Dąbrowica, węzeł Dąbrowica–węzeł Konopnica, Sokołów Młp.–Jasionka (etap I), Jasionka–Rzeszów Wschód, Rzeszów Wschód–Rzeszów Północ–Rzeszów Zachód–Świlcza, Świlcza–Rzeszów Południe.

**Działania dotyczące
szlaku Via Carpatia
na szczeblu
międzynarodowym**

We wszystkich ośmiu przypadkach GDDKiA sporządziła rozliczenie inwestycji, z czego w pięciu przypadkach rozliczenie sporządzono z zachowaniem obowiązującego terminu.

W ramach działań na rzecz zwiększenia znaczenia szlaku Via Carpatia Minister Infrastruktury, zgodnie z planami współpracy zagranicznej uzgodnionymi z ministrem właściwym do spraw zagranicznych, prowadził działania obejmujące m.in. spotkania bilateralne i konferencje międzynarodowe, których celem było nadanie temu projektowi wysokiego priorytetu na arenie międzynarodowej¹¹⁵. Współpraca z ministrem właściwym do spraw europejskich odbywała się natomiast w ramach przygotowywania i uzgadniania stanowisk Rządu RP dotyczących aktualizacji sieci TEN-T na forum Komitetu do Spraw Europejskich.

Efektem działań Ministra związanych z nadaniem szlakowi Via Carpatia odpowiedniego priorytetu na szczeblu międzynarodowym było m.in.:

- zbliżenie stanowisk rządów państw stron Via Carpatia pod kątem osiągnięcia szlaku drogowego o wysokich parametrach (autostrada lub droga ekspresowa dwujezdniowa) oraz zawarcie w narodowych strategiach transportu stosownych planów budów szlaku zgodnych z wytycznymi dla sieci TEN-T. Działania rządów Litwy, Polski, Słowacji, Węgier, a w nieco późniejszym okresie także Rumunii i Bułgarii, zasadniczo były zbieżne z ideą Via Carpatia, co doprowadziło do przekonania Komisji Europejskiej (w mniejszym stopniu w 2013 r., zaś w większym stopniu w 2023 r.) podczas cyklicznie co 10 lat przeprowadzanych rewizji wytycznych UE w sprawie sieci TEN-T, do uwzględnienia całego przebiegu szlaku Via Carpatia jako składowej sieci TEN-T w granicach poszczególnych państw;
- uwzględnienie szlaku Via Carpatia w narodowych programach budowy dróg, przy czym najszybciej, poza Polską, krajowy przebieg szlaku Via Carpatia znalazł swoje potwierdzenie i inwestycje na Węgrzech, gdzie w 2021 r. zakończono budowę szlaku w standardzie autostrady lub drogi ekspresowej. Jednocześnie Rumunia uczyniła szlak Via Carpatia jako swój podstawowy priorytet w planach budowy dróg, co niestety nie szło w parze z tempem tych inwestycji na Węgrzech. Litwa podjęła budowę drogi ekspresowej na odcinku od Kowna do Polski z opóźnieniem w porównaniu do Polski. W 2018 r. ukończono odcinek Kowno–Mariampol (50 km), w trakcie kontroli trwała budowa odcinka Mariampol–granica z Polską (40 km) z terminem realizacji w 2025 r.

Największe trudności w realizacji szlaku Via Carpatia występowały na Słowacji, gdzie do 2022 r. inwestycja nie była priorytetem rządowym. Dzięki działaniom strony polskiej doprowadzono do nadania wyższego

¹¹⁵ Od 17 maja 2018 r. do 6 maja 2024 r. odbyło się 51 takich spotkań.

**Realizacja Via Carpatia
w innych krajach**

priorytetu budowie drogi ekspresowej R4, pozyskania finansowania z instrumentu CEF oraz rozpoczęcia realizacji kluczowych inwestycji. Jednocześnie tempo realizacji przedsięwzięć w tym kraju jest uzależnione od ograniczeń finansowych obowiązujących po stronie słowackiej.

NIK wystąpiła do najwyższych organów kontroli (NOK) właściwych dla krajów, przez które przebiega projektowany szlak Via Carpatia o informacje nt. stanu zaawansowania prac oraz czy budowa dróg w ramach szlaku była w tych krajach przedmiotem kontroli NOK. Pisma w tej sprawie skierowano do NOK: Litwy, Słowacji, Węgier, Rumunii, Bułgarii i Grecji.

LITWA

Trasa korytarza transportowego Via Carpatia na Litwie jest częścią sieci bazowej dróg TEN-T na odcinku autostrady krajowej A5 (E67) Kowno–Marijampolė–Suwalki (Suwałki)¹¹⁶ oraz odcinku autostrady krajowej A1 (E85) Wilno–Kowno–Kłajpeda¹¹⁷, których przebudowa i dostosowanie do standardów TEN-T przewidziano w Strategicznych wytycznych dotyczących utrzymania i rozwoju dróg krajowych na lata 2022–2035¹¹⁸. Poszczególne odcinki szlaku realizowano w latach 2017-2025¹¹⁹.

SŁOWACJA

Słowacka część szlaku obejmuje trasę R4, oficjalnie uznaną jako część międzynarodowego korytarza Via Carpatia oraz rozszerzonej sieci TEN-T. Do 2022 r. Via Carpatia nie widniała jako priorytet szczebla rządowego na rzecz inwestycji realizowanych na osi wschód–zachód.

W 2023 r. Słowacja oddała do eksploatacji pierwszy odcinek północnej obwodnicy Preszowa w ciągu drogi R4 (4,3 km). Cała słowacka część R4 (Kapušany–granica PL/SK) liczy 59 km. Według studium opłacalności część Lipníky–Kapušany powinna być zrealizowana do 2032 r., pozostałe odcinki do 2050 r.¹²⁰ Docelowo słowacki odcinek R4 ma połączyć się z drogą ekspresową S19 na przejściu Vyšný Komárnik–Barwinek¹²¹. Konieczność budowy drogi ekspresowej R4 na odcinku Preszów–granica z Polską w miejscowości Barwinek–Vyšný Komárnik (ok. 70 km) była wielokrotnie poruszana przez władze regionu preszowskiego, bez odzewu strony rządowej. Na skutek działań strony polskiej kierowanych do strony słowackiej na najwyższych szczeblach została podjęta decyzja o budowie drogi ekspresowej R4 w ramach Via Carpatia, przy czym przyjęto formę partnerstwa publiczno-prywatnego oraz wstępny termin otwarcia tej drogi do 2032 r.

¹¹⁶ Od 0 km do 97,07 km.

¹¹⁷ Od 101 km do 305 km.

¹¹⁸ [Strategic Guidelines for the Maintenance and Development of Roads of National Significance 2022-2035](#).

¹¹⁹ Rekonstrukcja odcinka od 85 km do 97,06 km autostrady Kowno–Marijampolė - Suwalki miała zostać ukończona do końca 2025 r.

¹²⁰ Hodnotenie (dostęp: 10.03.2026 r.)

¹²¹ Toto nie je zjazdovka, ale nový úsek diaľnice Via Carpatia (dostęp: 10.03.2026 r.)

- WĘGRY** Węgierska część szlaku Via Carpatia liczy około 240 km i biegnie od granicy ze Słowacją na północy przez Miskolc i Debreczyn do granicy z Rumunią. Prace nad ostatnim odcinkiem drogi M30 na północny kraju, biegnącym od Miskolca do granicy węgiersko-słowackiej, zostały zakończone w 2021 r. W październiku tego roku na Węgrzech odbyło się uroczyste otwarcie nowo wybudowanego odcinka autostrady M30 na trasie Miskolc–Tornyosnémeti (granica ze Słowacją). Odcinek o długości ok. 57 km stanowił brakujące ogniwo, które umożliwiło pełne połączenie autostradowe między Miskolcem a Koszycami jako część korytarza Via Carpatia¹²².
- RUMUNIA** Według rumuńskiego Ministerstwa Transportu poziom realizacji szlaku Via Carpatia na terenie Rumunii określono na 35% (wg stanu z 2023 r.). Autostrada Calafat–Lugoj (ok. 250 km) włączona została do szlaku Via Carpatia jako główne połączenie z Bułgarią i szlakiem do Grecji. Projekt ujęto w krajowym programie transportowym 2021–2027. Drumul expres Oradea–Arad to jeden z najbardziej zaawansowanych projektów w ramach Via Carpatia, który w 2023 r. uzyskał zgodę środowiskową. Obejmuje on połączenia drogowe o długości 119 km, 75 mostów i wiaduktów, 8 węzłów drogowych. Łącznie daje to ok. 370 km nowej infrastruktury drogowej¹²³. Media rumuńskie podkreślają jednak, że Rumunia jest „najbardziej opóźnioną częścią Via Carpatia”, z brakującymi około 600–670 km trasy; jednocześnie tylko 3,5 kilometra autostrady A3 Oradea–Arad jest gotowe¹²⁴.
- BULGARIA** Projekt Via Carpatia w Bułgarii istnieje formalnie, ale nie jest wdrażany jako osobna, dedykowana inwestycja drogowa. Bułgarskie media wskazują na brak spójnych działań i postępów porównywalnych z Rumunią czy Polską, a sam projekt ma charakter aspiracyjny, a nie realizacyjny¹²⁵. Realna budowa dotyczy fragmentów krajowych tras, które pokrywają się z korytarzem Via Carpatia. Odcinki na południe (Sofia–Kulata, Sofia–Swilengrad) nie są prowadzone jako część szlaku, lecz rozwijane w ramach programów krajowych.
- GRECJA** W odróżnieniu od Polski, Słowacji czy Rumunii, Grecja nie realizuje dedykowanego projektu budowy „Via Carpatia”. Korytarz Via Carpatia ma swój południowy koniec w Salonikach, ale w Grecji funkcjonuje wyłącznie jako koncepcja międzynarodowego korytarza transportowego.

¹²² [Átadták az M30-as autópályát - Világgazdaság](#) (dostęp: 11.03.2026 r.)

¹²³ [Stadiul de realizare a proiectelor transeuropene de transport Via Carpathia și Rail-2-Sea a fost prezentat de ministrul transporturilor la Forumul de Afaceri a Inițiativei celor Trei Mări | România | Radio România Actualități](#) (dostęp 11.03.2026 r.)

¹²⁴ [„Autostrada NATO”, care trece prin 7 țări, are 600 de km lipsă exact în România • Newsweek România](#) (dostęp: 11.03.2026 r.)

¹²⁵ [Президентът Радев лобира за „Виа Карпатия”](#) (dostęp: 10.03.2023 r.)

Media przedstawiają Via Carpatia jako projekt europejski, kluczowy dla gospodarki i ważny ze względów politycznych¹²⁶.

Budowa całej trasy została zakończona, a jej otwarcie dla ruchu nastąpiło w 2010 r. (stopniowo od 2003 r.). Oś pionowa Saloniki–Seres–Promachonas o długości 96 km jest częścią Korytarza TEN-T Morze Bałtyckie–Morze Czarne–Morze Egejskie oraz szlaku Via Carpatia, pełni też rolę podstawowego połączenia sieci drogowej Grecji z Bułgarią.

5.4. NADZÓR NAD PRZYGOTOWANIEM I REALIZACJĄ DRÓG SZLAKU VIA CARPATIA

5.4.1. NADZÓR MINISTRA NAD REALIZACJĄ VIA CARPATIA

Przepisy określające obowiązek nadzoru

Minister właściwy do spraw transportu sprawował nadzór formalny nad przygotowaniem i realizacją zadań inwestycyjnych obejmujących budowę dróg w ramach szlaku Via Carpatia.

Zasady nadzoru Ministrów nad jednostkami podległymi zostały określone w ustawie z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów¹²⁷. Zgodnie z art. 34 ust. 1 tej ustawy, minister kieruje, nadzoruje i kontroluje działalność podporządkowanych organów, urzędów i jednostek. W art. 34 ust. 2 wskazanej ustawy określono, że minister nadzoruje i kontroluje działalność organów i jednostek, w stosunku do których uzyskał uprawnienia nadzorcze na podstawie przepisów ustawowych. Przepisy ustawowe dotyczące dróg są zawarte w ustawie z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych¹²⁸, która w art. 17 ust. 1 pkt 6 stanowi, że do zakresu działania ministra właściwego do spraw transportu należy sprawowanie nadzoru nad Generalnym Dyrektorem DKiA.

W uchwałach Rady Ministrów w sprawie ustanowienia PBDK 2014–2023 i PBDK do 2030 r. wskazano, że wykonawcą tych Programów jest Generalny Dyrektor DKiA, natomiast nadzór nad ich realizacją sprawuje minister właściwy do spraw transportu.

Zarządzeniem nr 31 z dnia 28 czerwca 2017 r. Minister Infrastruktury i Budownictwa powołał Zespół do spraw przygotowania i realizacji międzynarodowego korytarza transportowego Via Carpatia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej¹²⁹. Zgodnie z tym zarządzeniem do zadań Zespołu należało m.in. monitorowanie aktualnego stanu prac, koordynowanie przygotowania i realizacji tego korytarza w możliwie krótkiej perspektywie czasowej. Zespół ten zebrał się tylko jeden raz (w 2017 r.), gdyż, jak wyjaśnił

¹²⁶ Via_Carpatia:_O_néos_αυτοκινητόδρομος-ραχοκοκαλιά_της_Ευρώπης_θα_φθάνει_στη_Θεσσαλονίκη-iefimerida.gr (dostęp: 11.03.2026 r.)

¹²⁷ Dz. U. z 2025 r. poz. 780, ze zm.

¹²⁸ Dz. U. z 2025 r. poz. 889, ze zm.

¹²⁹ Dz. Urz. MliB poz. 49.

**Nadzór ministra
właściwego
ds. transportu**

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Infrastruktury, zadania Zespołu realizowane były przez pracowników Ministerstwa oraz GDDKiA w ramach ciągłych oraz bieżących działań i nadzoru nad tą jednostką, a więc ulegały dublowaniu i powielaniu z zakresem działania Ministerstwa Infrastruktury. Ministerstwo podjęło kroki zmierzające do rozwiązania Zespołu. Przygotowany został projekt odpowiedniego zarządzenia, wraz z uzasadnieniem, który w trakcie kontroli NIK był w trakcie procedowania.

Działania nadzorcze nad realizacją budowy szlaku Via Carpatia realizowane były głównie w ramach nadzoru nad działalnością GDDKiA oraz z wykorzystaniem sprawozdań i dokumentacji obejmującej budowę dróg, w tym realizację rządowych programów, to jest poprzez:

- sporządzanie i analizę miesięcznych kart monitoringu operacyjnego i strategicznego (rocznych) obejmujących zadania związane z budową trasy Via Carpatia. Karty te były wykorzystywane m.in. dla potrzeb przygotowania informacji o realizacji SZRT2030 i sprawozdań z realizacji SRT2020¹³⁰. Zawierały one informacje obejmujące m.in. stopień zaawansowania w realizacji odcinków korytarza, kolejne zdarzenia projektowe takie jak: pozyskanie decyzji środowiskowych lub zezwolenia na realizację inwestycji drogowej, informacje na temat przetargów na wybór wykonawcy, zawartych lub rozwiązyanych umowach z wykonawcą;
- analizę sporządzanych przez GDDKiA kart projektów obejmujących poszczególne zadania oraz odcinki realizacyjne dróg¹³¹;
- zapewnienie udziału przedstawicieli Ministerstwa Infrastruktury w posiedzeniach Komisji Oceny Przedsięwzięć Inwestycyjnych¹³² i Zespołów Oceny Przedsięwzięć Inwestycyjnych;
- zatwierdzanie i uzgadnianie zmian Programów Inwestycji dla każdego zadania inwestycyjnego.

Wskazane opracowania zawierały informacje dotyczące poszczególnych etapów realizacji dróg, włącznie z pracami przygotowawczymi¹³³ i organizacji przetargów, które Ministerstwo wykorzystywało przy monitorowaniu przebiegu procesów inwestycyjnych obejmujących budowę szlaku Via Carpatia.

¹³⁰ W ramach funkcjonowania systemu informatycznego MonAliZa (Monitoring, Analiza, Zarządzanie).

¹³¹ Karty projektów zawierały kluczowe terminy w zakresie procesu przygotowawczego (tj. data zawarcia umowy na dokumentację, data odbioru dokumentacji, data złożenia wniosku oraz wydania i ostateczności DŚU) oraz etapu realizacji (tj. ogłoszenie przetargu na roboty i nadzór inwestorski, data podpisania umowy na roboty i nadzór inwestorski, rozpoczęcie i zakończenie realizacji, data oddania odcinka do ruchu).

¹³² Dalej: KOPI.

¹³³ Dane dotyczące m.in. terminów przygotowania zasadniczych elementów dokumentacji przygotowawczej, takiej jak: studium korytarzowe, STEŚ, STEŚ z elementami koncepcji programowej, koncepcja programowa, DŚU oraz związanych z rozpoczynaniem postępowań o udzielenie zamówienia publicznego.

**Nierzetelność danych
w kartach
monitoringu
operacyjnego**

W kartach monitoringu operacyjnego za lata 2018–2025 (do czerwca), sporządzanych przez Departament Dróg Publicznych Ministerstwa Infrastruktury, nie prezentowano rzetelnych danych finansowych dotyczących budowy dróg wchodzących w skład szlaku Via Carpatia, w szczególności:

- w kartach nie wykazano danych dotyczących wydatków z budżetu państwa (planowanych lub poniesionych), podczas gdy wydatki takie były faktycznie ponoszone;
- nie aktualizowano wysokości wydatków planowanych do poniesienia z KFD (we wszystkich latach podano tę samą kwotę 31 955,1 mln zł), podczas gdy w trakcie realizacji inwestycji wartość poszczególnych zadań ulegała istotnym zmianom, czego potwierdzeniem były m.in. zawierane aneksy do programów inwestycji;
- w kartach za grudzień obejmujących lata 2019–2021 r. wykazano taką samą wysokość wydatków (prezentowaną w układzie narastającym) sfinansowanych dotychczas z KFD (4422,1 mln zł). Kwota nie była aktualizowana, mimo że w latach 2020–2021 faktycznie ponoszono wydatki z KFD na ten cel;
- w karcie monitoringu za grudzień 2022 r. wykazano wydatki narastająco wg stanu na dzień 31 grudnia 2021 r.¹³⁴ (4836,3 mln zł). Była ona wyższa o 414,2 mln zł od kwoty wykazanej w karcie za grudzień 2021 r., jednak niepełny zakres danych wykazanych w kartach z lat 2019–2021 (nieaktualizowanie kwot wydatkowanych, niewskazanie dnia, na który wykazano wydatki) nie pozwalał na ustalenie, jakiego okresu ten przyrost wydatków o 414,2 mln zł dotyczył (tj. czy tylko wydatków z 2021 r., czy również z lat wcześniejszych);
- kwoty wydatków sfinansowanych z KFD i poniesionych w latach 2022–2024 na budowę dróg szlaku Via Carpatia były niezgodne z kwotami wykazanymi przez Ministerstwo Infrastruktury w trakcie kontroli NIK (zarówno w poszczególnych latach, jak i sumarycznie).

5.4.2. NADZÓR CENTRALI GDDKiA NAD PODLEGŁYMI ODDZIAŁAMI

**Nadzór GDDKiA
nad podległymi
oddziałami**

Generalny Dyrektor DKiA zapewnił sformalizowany, bieżący nadzór nad działaniami związanymi z przygotowaniem i wykonywaniem dróg w ramach szlaku Via Carpatia. Działaniami tymi obejmowano podległe oddziały. Nadzorem tym obejmowano poszczególne etapy procesu inwestycyjnego.

¹³⁴ W kolejnych latach wysokość poniesionych wydatków była aktualizowana raz do roku, z pewnym opóźnieniem (w kartach za grudzień nie wykazywano wydatków poniesionych do grudnia danego roku); przykładowo w karcie za grudzień 2024 r. wykazano wydatki poniesione do grudnia 2023 r.; zmiana tej kwoty nastąpiła przy aktualizacji karty monitoringu w lutym 2025 r.

Zasadniczym narzędziem służącym monitorowaniu przez Generalnego Dyrektora DKiA postępu prac na etapach: planowania, przygotowania inwestycji, postępowań przetargowych oraz realizacji inwestycji drogowych był Centralny Zasób Danych (CZD)¹³⁵.

Przedstawiciele wybranych komórek merytorycznych Centrali GDDKiA uczestniczyli w posiedzeniach KOPI, w ramach których formułowane były oceny i uwagi do ocenianej dokumentacji, również w zakresie dochowania założeń przyjętych w harmonogramach. Brali też udział w odbywających się cyklicznie radach technicznych, w ramach których monitorowana była terminowość podejmowanych czynności. Do tych działań wykorzystywano informacje zawarte w miesięcznych kartach projektów poszczególnych zadań¹³⁶. Analizowano również powody wprowadzania aneksów do Programów Inwestycji, w których wskazywano zaktualizowane ramy czasowe poszczególnych czynności planowanych do realizacji w procesie inwestycyjnym. Zawarte w CZD dane finansowe przedstawiały bieżące wykorzystanie limitów środków KFD określonych w ww. programach wieloletnich, a także prognozowaną całkowitą wartość zadań. Na bieżąco monitorowano także roszczenia wykonawców i zamawiającego oraz roszczenia podwykonawców, dostawców i usługodawców. Generalny Dyrektor DKiA posiadał także bieżącą informację na każdym etapie postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, prowadzonych przez właściwych dyrektorów oddziałów GDDKiA.

Analizy bezpieczeństwa ruchu drogowego

Działania dotyczące monitorowania wpływu budowanych dróg na poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego były realizowane przez Generalnego Dyrektora DKiA, który jako zarządca sieci dróg krajowych, w tym autostrad i dróg ekspresowych, był odpowiedzialny za zbieranie danych dotyczących poziomu bezpieczeństwa na drogach krajowych. Zgodnie z przepisami rozdziału 2b ustawy o drogach publicznych na zarządcy drogi ciążył szereg obowiązków związanych z zarządzaniem bezpieczeństwem dróg w transeuropejskiej sieci drogowej, takich jak przeprowadzanie oceny wpływu planowanej drogi na bezpieczeństwo ruchu drogowego, przeprowadzanie audytu bezpieczeństwa ruchu drogowego (BRD), czy dokonywanie klasyfikacji odcinków dróg ze względu na koncentrację wypadków śmiertelnych i ze względu na bezpieczeństwo sieci drogowej¹³⁷. W związku z nową dyrektywą Parlamentu Europejskiego

¹³⁵ System informatyczny umożliwiający gromadzenie, przetwarzanie i monitorowanie danych dotyczących przebiegu procesu inwestycyjnego.

¹³⁶ W podziale na poszczególne odcinki inwestycyjne.

¹³⁷ GDDKiA m.in. publikowała na stronie internetowej: <https://www.gov.pl/web/gddkia/wyniki-klasyfikacji-odcinkow-drog-ze-wzgledu-na-koncentracje-wypadkow-smiertelnych-na-sieci-drogten-t> co trzy lata wyniki klasyfikacji odcinków dróg ze względu na koncentrację wypadków śmiertelnych na sieci dróg TEN-T.

i Rady (UE) z 2019 r.¹³⁸ i zmianami wprowadzonymi od 2022 r. do przepisów rozdziału 2b ustawy o drogach publicznych, określone wymogi miały zastosowanie także do niektórych dróg poza siecią TEN-T. W myśl art. 24mb tej ustawy Minister Infrastruktury, na podstawie ocen ryzyka sporządzonych przez zarządców dla dróg będących w użytkowaniu od co najmniej 3 lat, miał sporządzać (co 5 lat, po raz pierwszy w terminie do dnia 31 grudnia 2024 r.) ocenę bezpieczeństwa pod względem poziomu BRD. Ocena ta miała stanowić podstawę do klasyfikacji sieci dróg zgodnie z poziomem bezpieczeństwa ruchu drogowego. Sprawozdanie dotyczące tej klasyfikacji podlegało co 5 lat przekazaniu do Komisji Europejskiej, w terminie do dnia 31 października danego roku kalendarzowego. Minister w 2024 r. wydał w tym zakresie akt wykonawczy¹³⁹. W trakcie kontroli NIK w Ministerstwie Infrastruktury trwały prace związane z opracowaniem sprawozdania. Na podstawie ocen ryzyka sporządzonych w 2024 r. przez zarządców dróg Minister Infrastruktury dokonał w tym samym roku oceny bezpieczeństwa i klasyfikacji sieci dróg, a następnie sporządził sprawozdanie, które przekazano do Komisji Europejskiej. Dokument ten został również udostępniony na stronie internetowej Ministerstwa¹⁴⁰.

Ponadto w ramach PBDK do 2030 r. wprowadzono wskaźniki dotyczące poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego, takie jak: ograniczenie liczby wypadków na drogach krajowych oraz ograniczenie liczby zabitych w wypadkach drogowych na drogach krajowych w stosunku do roku bazowego (2020 r.). Działania te stanowiły realizację jednego z celów programu, którym było systematyczne obniżanie tych wskaźników przez poprawę bezpieczeństwa użytkowników dróg. Monitoring określania wartości ww. wskaźników prowadzono na podstawie danych pochodzących z dokumentów statystycznych Sekretariatu Krajowej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego¹⁴¹, tj. opracowań pn. „Stan bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz działania realizowane w tym

¹³⁸ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1936 z dnia 23 października 2019 r. zmieniająca dyrektywę 2008/96/WE w sprawie zarządzania bezpieczeństwem infrastruktury drogowej (Dz. Urz. UE L 305 z 26 listopada 2019, str. 1).

¹³⁹ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 28 maja 2024 r. w sprawie oceny ryzyka wystąpienia wypadków i dotkliwości ich skutków oraz kategorii bezpieczeństwa ruchu drogowego (Dz. U. z 2024 r. poz. 840).

¹⁴⁰ <https://www.gov.pl/web/infrastruktura/zarzadzanie-bezpieczenstwem-drog>.

¹⁴¹ Krajowa Rada Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego jest organem przewidzianym przepisami art. 140b-140f ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1251, ze zm.). W strukturze organizacyjnej Ministerstwa funkcjonował Sekretariat tej Rady, do którego zadań należało m.in. programowanie i realizacja celów poprawy stanu BRD w Polsce, w tym tworzenie oraz aktualizacja programów dotyczących poprawy BRD i ich dokumentów wykonawczych, a także monitorowanie ich realizacji oraz prowadzenie sprawozdawczości; instytucjonalna koordynacja realizacji celów poprawy stanu BRD w Polsce; systemowe zarządzanie BRD, w szczególności poprzez monitorowanie i ewaluację działań prowadzonych na rzecz poprawy stanu BRD w Polsce.

zakresie w danym roku”. Ministerstwo Infrastruktury nie dysponowało innymi dokumentami własnymi wskazującymi na poziom wypadkowości na drogach krajowych, a do określania wartości wskaźnika zapisanego w PBDK do 2030 r. wykorzystywano dane pochodzące od innych instytucji¹⁴². Według informacji z wykonania PBDK do 2030 r. liczba wypadków na wszystkich drogach krajowych w 2023 r. wyniosła 4493 (o 19,9% mniej od 5606 w bazowym 2020 r.), zaś liczba osób zabitych w tych wypadkach – 576 (o 31,2% mniej względem 837 w bazowym 2020 r.). W 2024 r. liczby te wyniosły odpowiednio 4458 (o 20,5%) i 597 (o 28,7% mniej). Zapisy PBDK do 2030 r. nie określały wartości docelowej wskaźnika dotyczącego bezpieczeństwa ruchu drogowego. W stosunku do tego wskaźnika założono spadek liczby wypadków i liczby zabitych, z uwagi na wieloaspektowość poprawy BRD na drogach i trudności w skwantyfikowaniu udziału budowy nowych dróg w jego poprawie.

¹⁴² Dane Systemu Ewidencji Wypadków i Kolizji pozyskano z Biura Ruchu Drogowego Komendy Głównej Policji.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. METODYKA KONTROLI I INFORMACJE DODATKOWE

Cel główny kontroli	Celem głównym kontroli było udzielenie odpowiedzi na pytanie: Czy prawidłowo i rzetelnie planowano i realizowano budowę dróg w ramach szlaku Via Carpatia?
Cele szczegółowe	Założono, że badania kontrolne umożliwią uzyskanie odpowiedzi na następujące pytania szczegółowe: Czy Minister Infrastruktury zapewnił ujęcie budowy dróg stanowiących elementy szlaku Via Carpatia w strategicznych dokumentach dotyczących rozwoju krajowej sieci drogowej oraz zapewnił finansowanie ich budowy? Czy Minister Infrastruktury rzetelnie nadzorował przygotowanie i wykonanie dróg szlaku Via Carpatia w ramach realizacji PBDK? Czy Generalny Dyrektor DKiA prawidłowo zaplanował i rzetelnie przygotował do realizacji inwestycje budowy dróg stanowiących elementy szlaku Via Carpatia? Czy Generalny Dyrektor DKiA prawidłowo i rzetelnie nadzorował realizację inwestycji drogowych w zakresie szlaku Via Carpatia? Czy dyrektor oddziału GDDKiA prawidłowo przygotował proces budowy dróg stanowiących elementy szlaku Via Carpatia? Czy dyrektor oddziału GDDKiA prawidłowo realizował budowę dróg w ramach szlaku Via Carpatia?
Zakres podmiotowy	Kontrolę przeprowadzono w Ministerstwie Infrastruktury oraz w GDDKiA, tj. w jednostkach sprawujących nadzór nad przygotowaniem procesu inwestycyjnego i jego przebiegiem, a także w trzech Oddziałach GDDKiA, których obszar działania obejmował terytorium województw, przez które przebiega zasadnicza część szlaku Via Carpatia.
Kryteria kontroli	Kontrola została przeprowadzona na podstawie art. 2 ust. 1 oraz art. 5 ust. 1 ustawy o NIK, z uwzględnieniem kryteriów: legalności, gospodarności, celowości i rzetelności.
Okres objęty kontrolą	2018-2025 (do 31 października¹⁴³) z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem. Czynności kontrolne rozpoczęto 20 stycznia 2025 r., a ostatnie wystąpienie pokontrolne podpisano 12 listopada 2025 r.

¹⁴³ Dzień zakończenia czynności kontrolnych.

**Działania na
podstawie art. 29
ustawy o NIK**

Dla celów kontroli, na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, pozyskano dane m.in. z:

- Banku Gospodarstwa Krajowego,
- Centrum Unijnych Projektów Transportowych,
- Kancelarii Prezesa Rady Ministrów,
- Ministerstwa Finansów,
- Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Lublinie.

**Udział innych organów
kontroli na podstawie
art. 12 ustawy o NIK**

W kontroli nie wzięły udziału inne organy kontrolne na podstawie art. 12 ustawy o NIK.

Pozostałe informacje

Kontrola została podjęta z inicjatywy własnej NIK. Poprzedziły ją analizy przedkontrolne prowadzone dla zidentyfikowanych obszarów (problemów) związanych z przygotowaniem i realizacją procesów inwestycyjnych.

Wyniki kontroli przedstawiono w pięciu wystąpieniach pokontrolnych, w których sformułowano ogółem osiem wniosków pokontrolnych (siedem zostało zrealizowanych, jeden pozostawał w trakcie realizacji)¹⁴⁴.

Wnioski dotyczyły:

- zintensyfikowania działań zmierzających do wytyczenia dróg zapewniających ciągłość przebiegu szlaku Via Carpatia w najwyższym możliwym do osiągnięcia standardzie na odcinku pomiędzy drogami S19 a S61 na północ od Białegostoku, z uwzględnieniem ograniczeń środowiskowych;
- każdorazowego przeprowadzania wymaganych, strategicznych ocen oddziaływania na środowisko w przypadku projektowania zmian programów budowy dróg krajowych;
- wykazywania w kartach monitoringu operacyjnego rzetelnych danych finansowych dotyczących budowy dróg wchodzących w skład szlaku Via Carpatia;
- wskazywania w sporządzanych analizach potrzeb i wymagań orientacyjnej wartości zamówienia zgodnie z art. 83 ust. 3 pkt 1 Npzp;
- udzielania odpowiedzi na pytania potencjalnych oferentów bez wskazywania źródeł zapytania;
- egzekwowania od wykonawców raportów o oddziaływaniu na środowisko przedsięwzięcia wskazywania racjonalnego wariantu alternatywnego wraz z uzasadnieniem wyboru, wymaganych art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. a) udioś;
- badania w trakcie postępowań o zamówienie publiczne ofert pod względem rażąco niskiej ceny także w przypadkach, jeśli zaoferowana cena lub koszt wydają się rażąco niskie w stosunku do przedmiotu

¹⁴⁴ Według stanu na dzień 13 maja 2026 r.

- zamówienia i budzą wątpliwości co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia, stosownie do wymagań art. 224 ust. 1 Npzp;
- sporządzania Specyfikacji Warunków Zamówienia w ogłaszanych postępowaniach przetargowych z uwzględnieniem aktualnych wersji przepisów, wytycznych i dokumentów.

Ustalone po zakończeniu kontroli NIK finansowe rezultaty kontroli wyniosły łącznie 6237,3 tys. zł, zaliczane do kategorii A „Finansowe lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości”.

Do trzech wystąpień pokontrolnych zgłoszono dziesięć zastrzeżeń podlegających merytorycznemu rozpoznaniu. Uchwałami Kolegium NIK i Komisji Rozstrzygających w NIK trzy zastrzeżenia uwzględniono w całości, dwa w części, a pięć oddalono. Zastrzeżenia zostały zgłoszone przez:

- 1) Ministra Infrastruktury i dotyczyły:
 - zmiany zapisu wniosku dotyczącego zintensyfikowania działań zmierzających do wytyczenia dróg zapewniających ciągłość przebiegu szlaku Via Carpatia w standardzie drogi ekspresowej na odcinku pomiędzy drogami S19 a S61 na północ od Białegostoku w sposób niesugerujący parametrów drogi;
- 2) Dyrektora Oddziału Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad w Lublinie i dotyczyły m.in.:
 - wykreślenia nieprawidłowości dotyczącej nie zawarcia orientacyjnej wartości zamówienia w sporządzonej analizie potrzeb i wymagań do postępowania przetargowego na Budowę drogi S19 Białystok–Lubartów, odcinek Kock–Lubartów Płn. oraz wykreślenia wniosku pokontrolnego NIK dotyczącego tej nieprawidłowości,
 - wykreślenia nieprawidłowości dotyczącej wskazania w jednym przypadku źródła zapytania przy udzieleniu odpowiedzi na pytania wykonawców zadania pn. Budowa drogi S19 Lublin–Lubartów oraz wykreślenia wniosku pokontrolnego NIK dotyczącego tej nieprawidłowości,
 - wykreślenia nieprawidłowości dotyczącej nierzetelnego określenia w umowie na realizację zadania stanowiącego Budowę drogi S19 Białystok–Lubartów, odcinek Kock–Lubartów Płn. terminu na uzyskanie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej oraz wykreślenia wniosku pokontrolnego NIK dotyczącego tej nieprawidłowości,
 - wykreślenia nieprawidłowości dotyczącej nierzetelnego zweryfikowania przesłanek do zawarcia aneksu nr 1, 2 i 4 do umowy na Budowę drogi S19 Lublin–Lubartów oraz wykreślenia wniosku pokontrolnego NIK dotyczącego tej nieprawidłowości,

- wykreślenia nieprawidłowości dotyczącej nieprzekazania do Urzędu Publikacji Unii Europejskiej ogłoszenia o zmianie umowy i zawarciu aneksu nr 2 do umowy na Budowę drogi S19 Lublin–Lubartów.
- 3) Dyrektora Oddziału Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad w Białymstoku i dotyczyły m.in.:
- nieprawidłowości polegającej na nierzetelnym odbiorze dokumentów, tj. raportu o oddziaływaniu na środowisko przedsięwzięcia polegającego na budowie drogi ekspresowej S19 na odcinku Choroszcz–Płoski wraz z budową odcinka drogi krajowej nr 65 Kudrycze–Kuriany–Grabówka oraz budową, rozbudową i przebudową dróg innej kategorii i niezbędnej infrastruktury,
 - nieprawidłowości odnoszącej się do postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na zaprojektowanie i wybudowanie drogi S19 na odcinku węzeł Bielsk Podlaski Zachód (bez węzła)–węzeł Boćki (z węzłem), która dotyczyła nierzetelnego badania i oceny oferty z najniższą ceną, a w konsekwencji – dokonania wadliwego wyboru wykonawcy, którego oferta prezentowała rażąco niską cenę. W wyniku złożonych odwołań Krajowa Izba Odwoławcza dwukrotnie nakazała unieważnienie dokonanych wyborów i ponowną ocenę dokumentów złożonych przez oferentów. Wykonawca został wybrany dopiero przy trzeciej ocenie ofert, co wydłużyło czas postępowania o 194 dni,
 - nieprawidłowości polegającej na opieszałym dokumentowaniu posiedzeń Zespołu Oceny Przedsięwzięć Inwestycyjnych dotyczącego Studium Techniczno-Ekologiczno-Środowiskowego dla odcinków: Haćki–węzeł Bielsk Podlaski Zachód (z węzłem) z odcinkiem DK 66 (do istniejącej DK19), węzeł Bielsk Podlaski Zachód (bez węzła)–węzeł Boćki (z węzłem), węzeł Boćki (bez węzła)–Malewice, Malewice–Chlebczyn,
 - fragmentu oceny ogólnej kontrolowanej działalności oraz opisu stanu faktycznego, w którym NIK zwróciła uwagę na brak decyzji o realnym przebiegu szlaku Via Carpatia na północ od Białegostoku, co świadczy o nierzetelnym przygotowaniu inwestycji do realizacji.

W związku z wynikami kontroli w Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Białymstoku wysłane zostało zawiadomienie o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przestępstwa do Prokuratury Rejonowej Białystok-Północ.

6.2. 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. Przewodniczący Komisji do Spraw Kontroli Państwowej Sejmu RP
6. Przewodniczący Komisji Infrastruktury Sejmu RP
7. Przewodniczący Komisji Infrastruktury Senatu RP
8. Minister Infrastruktury
9. Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad
10. Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska



Minister Infrastruktury

Znak pisma: DK-3.0810.2.2025

Warszawa, 27 sierpnia 2026

Pan

Mariusz Haładyj

Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezesie,

stosownie do art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o *Najwyższej Izbie Kontroli*¹ przedstawiam poniżej stanowisko do Informacji o wynikach kontroli P/25/065 pn. „Budowa dróg w ramach szlaku Via Carpatia”.

Na wstępie, należy się odnieść do kwestii związanej z określeniem momentu w czasie, który NIK określa jako „podjęcie decyzji o realizacji inwestycji” użytym we wnioskach w rozdz. 4. W odniesieniu do inwestycji jaką jest Via Carpatia trudno jednoznacznie określić taki moment. Samo wyrażenie woli politycznej realizacji takiej inwestycji np. poprzez podpisanie *Deklaracji Łańcuckiej* nie niesie za sobą żadnych skutków mogących się zmaterializować, bez zapewnienia odpowiedniego wsparcia finansowego. Momentem decydującym w tym zakresie jest dzień uzgodnienia przez Ministra Infrastruktury Programu Inwestycji dla danej inwestycji oraz zapewnienie dla niej finansowania poprzez wpisanie do programu wieloletniego a następnie ujęcie tytułu inwestycyjnego również w planach finansowych Krajowego Funduszu Drogowego. Wielokrotnie w trakcie kontroli wskazywano, że w przypadku tzw. korytarza Via Carpatia mamy do czynienia z ciągiem drogi przebiegającym przez całą Polskę. Z uwagi na skalę inwestycji pod względem finansowym, rzeczowym, czy nawet organizacyjnym nie jest możliwa realizacja kilkuset kilometrów nowej drogi w tym samym czasie. Dopiero obecny program rządowy, tj. Rządowy Program Budowy Dróg Krajowych do 2030 r. (z perspektywą do 2033 r.) ujął na liście priorytetowych inwestycji wszystkie inwestycje, które można uznać za przebieg Via Carpatia.

Zawarte na ikonografice nr 4 (str. 20) dane dotyczące czasu przygotowania inwestycji, będących odcinkami realizacyjnymi tzw. korytarza Via Carpatia nie odbiegają od harmonogramów przygotowania innych inwestycji realizowanych przez GDDKiA na terenie całego kraju.

¹ Dz. U z 2022 r. poz. 623.

Pragnę zwrócić uwagę, że Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad oraz jego służby od wielu już lat z sukcesem realizuje (przygotowuje i buduje) kolejne inwestycje drogowe, zarówno te mniejsze jak np. rozbudowy dróg czy działania punktowe poprawiające bezpieczeństwo, jak i te największe jak budowa zupełnie nowej, wysokoprzepustowej drogi publicznej – autostrady czy drogi ekspresowej.

Dynamiczny rozwój sieci dróg krajowych, materializujący się przede wszystkim budową sieci autostrad i dróg ekspresowych, nastąpił dopiero po akcesji Polski do UE oraz po dostosowaniu systemu finansów publicznych do ponoszenia znacznych wydatków na duże inwestycje drogowe poprzez utworzenie Krajowego Funduszu Drogowego. Sam organ został powołany w 2002 r.

Pierwsze duże inwestycje drogowe były realizowane w oparciu o program drogowy obejmujący perspektywę 2008-2012, natomiast to okres ostatnich 15 lat można nazwać okresem wzmożonego wysiłku inwestycyjnego, który przez niektórych nazywany jest „polskim cudem drogowym”. Od momentu przystąpienia Polski do UE, sama tylko sieć autostrad i dróg ekspresowych wydłużyła się z ok. 1100 km do obecnych ponad 5500 km. GDDKiA od 2004 r. sukcesywnie wydatkuje rocznie dziesiątki miliardów złotych na rozwój i utrzymanie sieci dróg krajowych liczącej ok. 19,5 tys. km. Od 2004 r. GDDKiA pozyskała i rozliczyła ponad 100 mld zł środków unijnych.

Ministerstwo oceniając na podstawie swojej bieżącej współpracy z GDDKiA oraz sygnałów społecznych, pod kątem organizacyjno-zarządczym, nie widzi obecnie przestrzeni wymagającej poprawy skutkującej znacznym skróceniem procesu przygotowania inwestycji.

W przytoczonej powyżej ikonografice nr 4 wskazuje się okres od uzgodnienia Programu Inwestycji, aż do momentu podpisania umowy lub wydania decyzji ZRID. Należy jednak wskazać, że ten czasookres wymaga współpracy z wieloma stronami, w tym stroną społeczną. Jest to czas obejmujący nie tylko prace GDDKiA, ale także postępowania toczące się przed innymi organami a w zakresie udziału społeczeństwa, obejmuje również przedwstępne spotkania informacyjne, konsultacje społeczne, czy też procesy odwoławcze. Jest to okres kiedy przeprowadzane są skomplikowane analizy, inwentaryzacje środowiskowe uzależnione od pór roku, wieloetapowe postępowania przetargowe niekiedy wraz z postępowaniami odwoławczymi. Bazując na dotychczasowym, niemałym dorobku, GDDKiA, zakładając optymistyczny wariant, gdy nie ma odwołań od rozstrzygnięć przetargowych lub wydawanych decyzji administracyjnych, a poszczególni wykonawcy pracują sprawnie, szacuje że na przejście od pomysłu do efektu potrzeba min. 100 miesięcy, czyli osiem lat i cztery miesiące (wariant ze STEŚ-R i realizacją w systemie projektuj i buduj). Zgodnie z tym schematem, proces przygotowawczy dla Via Carpatii nie odbiega od standardowej procedury, a zatem nie stanowi potwierdzenia sformułowanego przez NIK wniosku o *podjęcie działań organizacyjnych i zarządczych*,

zapewniających skrócenie czasu trwania etapu planowania i przygotowania inwestycji drogowych do realizacji.

Proces przygotowawczy determinowany jest uwarunkowaniami prawnymi. I w tym zakresie GDDKiA zobowiązana jest do działania zgodnie z obowiązującym porządkiem prawnym. Należy jednak wskazać, że kwestie te od lat są przedmiotem zainteresowania resortu infrastruktury, niezależnie czy dotyczą one inwestycji drogowych, kolejowych czy śródlądowych.

W zakresie aspektu legislacyjnego postulatu NIK o potrzebie usprawnienia procedur przygotowawczych inwestycji drogowych należy podkreślić, iż aktualnie w zakresie inwestycji drogowych obowiązuje ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. *o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych* (Dz.U. z 2024 r. poz. 311), tzw. specustawa drogowa. Przepisy tej ustawy były kilkakrotnie zmieniane. Specustawa drogowa wprowadziła znaczące przyspieszenie procedury administracyjnej i procesu przygotowania inwestycji drogowych. Biorąc pod uwagę dotychczasowe doświadczenia z przygotowywania zmian specustawy należy podkreślić, że obecnie byłoby trudno przyjąć przepisy, które w sposób znaczący skróciłyby proces przygotowania inwestycji drogowych mając na względzie istniejące przepisy prawa Unii Europejskiej oraz trudności z uzgodnieniem przez inne resorty rozwiązań naruszających inne interesy również istotne z punktu widzenia państwa, np. ochrona własności, ochrona środowiska i przyrody, ochrona zabytków, zabezpieczenie geologiczne, geodezyjne.

Z doświadczenia MI wynika, że barierą zarówno faktyczną jak i prawną, która powoduje istotne opóźnienia, jak również koszty w przygotowaniu inwestycji drogowej są szeroko rozumiane kwestie środowiskowe, zarówno prawne jak i faktyczne. W szczególności wiele inwestycji na drogach krajowych, w tym kluczowych, których przygotowanie jest zablokowane przez kilka lat przez trwające postępowania mające na celu wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, potem postępowania odwoławcze oraz postępowania przed sądami administracyjnymi i kilkakrotne uchylanie decyzji. Jednakże przepisy dotyczące wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach i kwestii środowiskowych zasadniczo stanowią wdrożenie prawa Unii Europejskiej i nie mogą zostać zmienione w sposób bardziej korzystny dla inwestorów inwestycji celu publicznego.

Należy podkreślić, że Ministerstwo Infrastruktury przygotowało projekt ustawy o usprawnieniu procesu inwestycyjnego w zakresie kluczowych inwestycji infrastrukturalnych, który został przyjęty przez Radę Ministrów 18 sierpnia br. i skierowany do Sejmu RP. Przedmiotowy projekt ustawy obejmuje najważniejsze inwestycje z działu transport. Oczekiwany jego efektem będzie priorytetowe traktowanie wybranych projektów – zarówno przez samych inwestorów, jak i w toku postępowań przed organami administracji publicznej – a także skrócenie czasu trwania, usprawnienie oraz odformalizowanie kluczowych procedur administracyjnych.

Projektowana ustawa wprowadza mechanizmy mające na celu skrócenie sumarycznego czasu realizacji inwestycji, które można opisać jako:

- 1) mechanizm priorytetyzacji wniosków: zobligowanie urzędów do rozpatrywania wniosków poza kolejnością wpływu wywoła realny skutek przyspieszający, ponieważ narzędzie to zostało ograniczone do wąskiej grupy inwestycji wskazanych w projektowanej ustawie.
- 2) dyscyplina terminów maksymalnych: projekt skraca terminy ustawowe lub wyznacza nieprzekraczalne limity czasowe na dokonanie konkretnych czynności.
- 3) uproszczenie ścieżki proceduralnej i deregulacja: zastąpienie decyzji o pozwoleniu na budowę procedurą zgłoszenia dla wybranych elementów projektów oraz uelastycznienie definicji istotnego odstępstwa od projektu budowlanego eliminuje najbardziej biurokratyczne etapy procesu poprzez odpowiednio wymianę na procedurę znacząco mniej biurokratyczną i zapobieganie konieczności ponownego uruchamiania procedur budowlanych.
- 4) wprowadzenie możliwości stosowania mechanizmu szczególnych zasad nabywania nieruchomości: grupa regulacji dotycząca szczególnych zasad nabywania nieruchomości uwzględniająca znaczenie nieruchomości dla inwestycji kluczowej ma charakter zachęty dla przekazywania ich na cele realizowanych inwestycji i opiera się na przepisach funkcjonujących w ustawie o Centralnym Porcie Komunikacyjnym.

Ponadto, MI przygotowało projekt rozporządzenia Rady Ministrów zmieniającego rozporządzenie w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (RD291), który w najbliższych dniach zostanie przyjęty przez Radę Ministrów. Zgodnie z proponowaną zmianą wyłączeniu z procedury oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko oraz obowiązku uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, ulegną rozbudowy dróg o nawierzchni twardej o całkowitej długości przedsięwzięcia do 2 km i zlokalizowane poza obszarami objętymi formami ochrony przyrody, a także przebudowy dróg o nawierzchni twardej o całkowitej długości przedsięwzięcia do 4 km i zlokalizowane poza obszarami objętymi formami ochrony przyrody. Powyższa zmiana pozwoli na przyspieszenie przygotowania mniejszych inwestycji drogowych.

Aspektem, który mógłby wpłynąć na przyspieszenie przygotowania inwestycji drogowych mogłyby być działania organizacyjne (zwiększenie liczby zatrudnionych pracowników w RDOŚ oraz urzędach wojewódzkich). Jednakże należy podkreślić, że działania te nie należą do kompetencji ministra właściwego do spraw transportu.

Z poważaniem,

Dokument podpisany elektronicznie przez:

Stanisław Bukowiec

Z upoważnienia Ministra Infrastruktury

Sekretarz Stanu



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Prezes

DLL.430.4.2026

Warszawa, 16 września 2026

Opinia

Prezesa Najwyższej Izby Kontroli do stanowiska Ministra Infrastruktury przedstawionego do Informacji o wynikach kontroli P/25/065 „Budowa dróg w ramach szlaku Via Carpatia”

Na podstawie art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹ przedstawiam opinię do stanowiska Ministra Infrastruktury wyrażonego w piśmie z 27 sierpnia 2026 r.

Minister stwierdził, że określenie momentu rozpoczęcia inwestycji, przy inicjatywie takiej jak szlak Via Carpatia, nie jest jednoznacznie możliwe a proces przygotowawczy dla odcinków tego korytarza transportowego nie odbiega od standardowej procedury realizacji inwestycji w Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad (GDDKiA). Minister w stanowisku wskazał, że nawet przy braku odwołań od rozstrzygnięć przetargowych lub wydawanych decyzji administracyjnych i sprawnej pracy poszczególnych wykonawców na przejście od pomysłu do efektu potrzeba minimum 100 miesięcy, czyli ośmiu lat i czterech miesięcy, przy wariancie zakładającym opracowanie studium techniczno-ekonomiczno-środowiskowego z elementami koncepcji programowej (STEŚ-R) i realizację w systemie projektuj i buduj. Uznał, że nie ma podstaw do sformułowania przez NIK wniosku o podjęcie działań organizacyjnych i zarządczych zapewniających skrócenie czasu trwania etapu planowania i przygotowania inwestycji drogowych do realizacji.

Należy zauważyć, że przytoczony wniosek nie dotyczy tylko i wyłącznie dróg w ramach szlaku Via Carpatia, ale wszystkich inwestycji drogowych realizowanych przez GDDKiA. Z ustaleń kontroli wynika, że nawet sam proces uzgadniania programów inwestycji przez Ministra był długotrwały, gdyż w niektórych przypadkach wynosił od 171 do 409 dni. W kontroli jako moment rozpoczęcia inwestycji przyjęto datę uzgodnienia programu inwestycji dla danego odcinka szlaku Via Carpatia z ministrem właściwym do spraw transportu. Uzgodnienie programu inwestycji stanowi formalne rozpoczęcie procesu realizacji zadania finansowanego ze środków publicznych i wyznacza ramy dalszego procesu inwestycyjnego, w tym terminy realizacji poszczególnych etapów. Co istotne, program inwestycji określa również planowane terminy opracowania i pozyskania dokumentów oraz podjęcia poszczególnych czynności, co pozwala na obiektywną ocenę terminowości ich

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623.

realizacji. Analiza terminów opracowania poszczególnych dokumentów wymaganych w procesie inwestycyjnym budowy dróg krajowych oraz podjęcia poszczególnych czynności wykazała, że były one podejmowane po terminach określonych w uzgodnionych programach inwestycji. Dotyczyło to m.in. opracowania studium techniczno-ekonomiczno-środowiskowego (STEŚ), koncepcji programowych (KP), ogłaszania postępowań o udzielenie zamówienia publicznego oraz uzyskiwania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (DŚU), przy czym opóźnienia na początkowych etapach przygotowania inwestycji negatywnie wpływały na terminowość realizacji kolejnych etapów, w tym pozyskania KP, zezwolenia na realizację inwestycji drogowej czy wszczęcia postępowania na wybór generalnego wykonawcy.

Sam fakt istnienia licznych etapów proceduralnych, konieczności uzyskiwania decyzji administracyjnych oraz prowadzenia postępowań przetargowych nie przesądza o braku możliwości skrócenia czasu przygotowania inwestycji poprzez odpowiednie działania organizacyjne i zarządcze. Również długi czas uzyskiwania poszczególnych decyzji administracyjnych nie stanowi okoliczności całkowicie niezależnej od GDDKiA, gdyż sprawność ich uzyskania uzależniona jest od jakości, kompletności i prawidłowości dokumentacji przedkładanej właściwym organom. Na jakość i terminowość przygotowania tej dokumentacji wpływa natomiast sposób sprawowania przez GDDKiA nadzoru nad wykonawcami opracowań projektowych, w szczególności skuteczność weryfikacji dokumentacji oraz szybkość identyfikowania i usuwania stwierdzonych braków i nieprawidłowości. Tym samym na długość całego procesu wpływ ma nie tylko czas trwania samych procedur administracyjnych, lecz również sposób organizacji i nadzorowania przez GDDKiA poszczególnych etapów przygotowania inwestycji, co potwierdza zasadność wniosku NIK dotyczącego podjęcia działań organizacyjnych i zarządczych ukierunkowanych na skrócenie tego procesu.

Należy podkreślić, że powyższe nie podważa faktu znaczącej poprawy stanu dróg, jaka nastąpiła w ostatnich latach, a działania podejmowane przez Ministra ukierunkowane na usprawnienie i przyspieszenie procesu realizacji inwestycji drogowych pozostają spójne z wnioskiem sformułowanym w niniejszej informacji.

Z upoważnienia
Prezesa Najwyższej Izby Kontroli
Jacek Kozłowski
/podpisano elektronicznie/