



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Wiceprezes NIK

LLU.410.4.1.2025¹

Pan
Dariusz Klimczak
Minister Infrastruktury
ul. Chałubińskiego 4/6
00-928 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr 2/26 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli
z 28 stycznia 2026 r. w sprawie zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego

P/25/065 Budowa dróg w ramach szlaku Via Carpatia

¹ Nowa sygnatura: DLL.410.12.1.2026.

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa

Tel. +48 22 444 50 00 | nik@nik.gov.pl | www.nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Infrastruktury (dalej również: MI lub Ministerstwo), ul. Chałubińskiego 4/6, 00-928 Warszawa ² .
Kierownik jednostki kontrolowanej	Dariusz Klimczak, Minister Infrastruktury od 13 grudnia 2023 r. W okresie objętym kontrolą funkcję Ministra Infrastruktury poprzednio pełnili: – Alvin Gajadhur, od 27 listopada do 12 grudnia 2023 r.; – Andrzej Adamczyk, od 22 stycznia 2018 r. do 27 listopada 2023 r., a w okresie od 16 listopada 2015 r. do 22 stycznia 2018 r. Minister Infrastruktury i Budownictwa.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Zapewnienie ujęcia budowy dróg stanowiących elementy szlaku Via Carpatia w strategicznych dokumentach dotyczących rozwoju krajowej sieci drogowej oraz zapewnienie finansowania i ich budowy. 2. Nadzór nad przygotowaniem i wykonaniem dróg szlaku Via Carpatia w ramach realizacji PBDK ³ .
Okres objęty kontrolą	Lata 2018-2025 (do 29 sierpnia, tj. do dnia zakończenia czynności kontrolnych) oraz działania wcześniejsze związane z przygotowaniem i realizacją zadań w wymienionym okresie.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie.
Kontrolerzy	1) Wojciech Niemyski, doradca ekonomiczny, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nr LLU/21/2025 z 27 stycznia 2025 r. 2) Paweł Szafran, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nr LLU/22/2025 z 27 stycznia 2025 r. 3) Wojciech Szukała, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienia do przeprowadzenia kontroli nr: LLU/36/2025 z 26 lutego 2025 r. oraz LLU/78/2025 z 15 lipca 2025 r.

(akta kontroli tom I str. 1-8)

² Ministerstwo Infrastruktury utworzone zostało 22 stycznia 2018 r. Wcześniej zagadnienia związane z tematyką kontroli należały do zadań Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa – w okresie od 9 grudnia 2015 r. do 21 stycznia 2018 r.

³ Program Budowy Dróg Krajowych.

⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Minister Infrastruktury zapewnił ujęcie zadań związanych z budową dróg stanowiących element szlaku Via Carpatia w dokumentach strategicznych, w tym w rządowych programach budowy dróg krajowych na lata: 2014-2023 (z perspektywą do 2025 r.)⁶ oraz do 2030 r. (z perspektywą do 2033 r.)⁷. Podejmowane inicjatywy skutkowały włączeniem całego przebiegu szlaku do Transeuropejskiej Sieci Transportowej (TEN-T). W latach 2018-2024 zapewniono właściwy poziom finansowania tego przedsięwzięcia.

Nie wszystkie działania Ministra były jednak w pełni prawidłowe, w szczególności:

- nie doprowadził on do wytyczenia przebiegu trasy Via Carpatia na odcinku od Białegostoku do Suwałk (węzeł Raczki) w sposób umożliwiający wybudowanie połączenia dróg S19 i S61 w standardzie drogi ekspresowej, pomimo że inicjatywa budowy połączenia drogowego od Litwy do Węgier, poszerzona później o kolejne państwa, powstała w 2006 r.,
- dopuścił, by w ramach prac nad wprowadzeniem zmian do RPBDK do 2030 r., polegających m.in. na wprowadzeniu do tego programu budowy odcinka drogi S8 Knyszyn (Białystok) – Raczki (Suwałki) nie przeprowadzono strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, która była wymagana przepisami art. 46 ust. 2 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko⁸. Skutkowało to podjęciem przez Radę Ministrów uchwały w sprawie zmiany tego programu z naruszeniem wskazanego przepisu.

Minister rzetelnie nadzorował działania Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad dotyczące przygotowania i wykonania szlaku Via Carpatia, monitorując w szczególności stopień realizacji poszczególnych jego odcinków oraz wykorzystanie środków finansowych Krajowego Funduszu Drogowego⁹ dostępnych w ramach limitów określonych w programach budowy dróg krajowych. Zapewnił uczestnictwo przedstawicieli Ministerstwa w cyklicznych spotkaniach, na których omawiane były kluczowe zagadnienia związane z budową tych dróg. Przy nadzorze nad działalnością Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad wykorzystywano też sprawozdania zawierające informacje na temat stanu zaawansowania prac związanych z budową poszczególnych dróg, w tym w ramach szlaku Via Carpatia.

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁶ 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., ze zm. Dalej: PBDK 2014-2023.

⁷ 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., ze zm. Dalej: RPBDK do 2030 r.

⁸ Dz. U. z 2024 r. poz. 1112, ze zm. Dalej: udioś.

⁹ Dalej: KFD lub Fundusz.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹⁰ kontrolowanej działalności

OBSZAR	1. Zapewnienie ujęcia budowy dróg stanowiących elementy szlaku Via Carpatia w strategicznych dokumentach dotyczących rozwoju krajowej sieci drogowej oraz zapewnienie finansowania ich budowy
Opis stanu faktycznego	1. Na konferencji „Jedna droga – cztery kraje” 27 października 2006 r. ministrowie transportu Litwy, Polski, Słowacji i Węgier podpisali tzw. „Deklarację Łańcucką”, dotyczącą utworzenia szlaku drogowego łączącego te kraje na osi północ-południe¹¹ w ramach Transeuropejskiej Sieci Transportowej (dalej: TEN-T)¹². W dniu 22 października 2010 r. do inicjatywy dołączyły Bułgaria, Rumunia oraz Grecja (na podstawie zawartej „Deklaracji Via Carpatia”), a 3 marca 2016 r. Ukraina i Turcja („Deklaracja Łańcucka II”)¹³. W dniu 17 kwietnia 2019 r. podczas konferencji w Łańcucie podpisano „Deklarację Łańcucką III”, przewidującą dalszy rozwój trasy¹⁴, dołączenie Białorusi i Chorwacji, a także uznanie budowy szlaku Via Carpatia za priorytet w politykach transportowych państw-sygnatariuszy. Uczestnicy zadeklarowali poparcie dla wniosku o włączenie korytarza do bazowej sieci TEN-T (z terminem realizacji do 2030 r.) podczas zbliżającej się rewizji tej sieci.

(akta kontroli tom II str. 1-64 pliki nr: 4-5, 15, 26)

W okresie objętym kontrolą długookresową strategią w rozumieniu art. 11 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju¹⁵ była „Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju. Polska 2030. Trzecia Fala Nowoczesności” z 2013 r.¹⁶, która została uchylona z dniem 13 listopada 2020 r.¹⁷ Podstawowe uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju RP w wymiarze społecznym, gospodarczym i przestrzennym określała od 2017 r. „Strategia na rzecz odpowiedzialnego rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)”¹⁸, stanowiąca średniookresową strategię rozwoju kraju, o której mowa w art. 9 pkt 2 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Rada Ministrów,

¹⁰ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹¹ Przez miasta: Kowno – Białystok – Lublin – Rzeszów – Preszów – Koszyce – Miskolc – Debreczyn.

¹² 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.

¹³ 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) – Stambuł (TR), w deklaracji przewidziano także odgańlenia trasy, zarówno na terenie Polski, jak i innych krajów.

¹⁴ W Polsce miała ona obejmować odcinki dróg ekspresowych S61, S16 i S19 od granicy polsko-litewskiej w Budzisku, przez Elk, Białystok, Lublin i Rzeszów, do granicy polsko-słowackiej w Barwinku. Odcinek S16 Elk – Knyszyn nie był objęty TEN-T, natomiast pozostałe odcinki wchodziły w skład bazowej lub kompleksowej sieci TEN-T.

¹⁵ Dz. U. z 2025 r. poz. 198. Dalej: ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

¹⁶ Przyjęta uchwałą nr 16 Rady Ministrów z dnia 5 lutego 2013 r. (M.P. poz. 121). Dalej: DSRP.

¹⁷ Ustawa z dnia 15 lipca 2020 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1378). Inne zmiany wprowadzone ustawą dotyczyły m.in. uchylecia 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.

¹⁸ Dalej: SOR.

przyjmując ten dokument w 2017 r.¹⁹, zaktualizowała założenia wcześniejszej średniookresowej „Strategii Rozwoju Kraju 2020. Aktywne społeczeństwo, konkurencyjna gospodarka” z 2012 r.²⁰

W DSRP założono, że zwiększenie dostępności terytorialnej Polski poprzez utworzenie zrównoważonego, spójnego i przyjaznego użytkownikom systemu transportowego (cel nr 9) będzie realizowane m.in. przez modernizację, rozbudowę (głównie w ramach bazowej i kompleksowej sieci TEN-T) i utrzymanie całej sieci dróg krajowych. W SOR odnotowano natomiast, 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 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, o których mowa w art. 9 pkt 3 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, były tzw. strategie sektorowe: „Strategia Rozwoju Transportu do 2020 r. (z perspektywą do 2030 r.)” przyjęta w 2013 r.²¹ wraz z Dokumentem Implementacyjnym z 2014 r. stanowiącym jej uszczegółowienie, a także zastępująca ją „Strategia Zrównoważonego Rozwoju Transportu do 2030 r.” przyjęta w 2019 r.²²

SRT2020 nie zawierała informacji definiujących przebieg szlaku Via Carpatia²³; w uszczegóławiającym ją Dokumencie Implementacyjnym²⁴ zamieszczono postanowienia odnoszące się do harmonogramów realizacji poszczególnych odcinków dróg ekspresowych²⁵.

W SZRT2030 szlak Via Carpatia został wymieniony wśród projektów strategicznych, z zaplanowaną realizacją w latach 2015-2025. W ramach rewizji wytycznych w zakresie rozwoju TEN-T zaplanowano podjęcie działań na rzecz

¹⁹ Uchwała nr 8 z dnia 14 lutego 2017 r. (M.P. poz. 260).

²⁰ Przyjętej uchwałą nr 157 Rady Ministrów z dnia 25 września 2012 r. (M.P. poz. 882). Dalej: SRK.

²¹ Uchwała nr 6 Rady Ministrów z dnia 22 stycznia 2013 r. (M.P. poz. 75). Dalej: SRT2020.

²² Uchwała nr 105 Rady Ministrów z dnia 24 września 2019 r. (M.P. poz. 1054). Dalej: SZRT2030.

²³ Na mapie sytuacyjnej prezentującej w SRT2020 docelową sieć autostrad i dróg ekspresowych w Polsce zaprezentowano przebieg dróg ekspresowych, w tym m.in.; S19 – od granicy państwa w Barwinku przez Rzeszów, Lublin, Białystok, S8 – na odcinku Białystok – Ostrów Mazowiecka, S61 – na odcinku Ostrów Mazowiecka – granica państwa w Budzisku, bez podania jednak czy odcinki te (bądź inne drogi) stanowią część szlaku Via Carpatia. Dokument nie przewidywał też dróg ekspresowych przebiegających na północ od Białegostoku w stronę Ełku lub Augustowa.

²⁴ 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.).

²⁵ Zakończenie robót budowlanych dla różnych odcinków: S61 Budzisko (granica państwa) – Ostrów Mazowiecka przewidziano do IV kw. 2020 r., S8 Ostrów Maz. – Białystok – do II kwartału 2018 r., S19 Białystok – Lublin – do II kwartału 2023 r., S19 Lublin – Rzeszów – do II kwartału 2020 r., S19 Rzeszów – gr. państwa – do IV kwartału 2021 r.

włączenia całego korytarza Via Carpatia do sieci bazowej TEN-T (z terminem realizacji do 31 grudnia 2030 r.)²⁶.

(akta kontroli tom II str. 1-64 pliki nr: 2534, 2538, 2549, str. 294-304 pliki nr: 3-5, 75-78)

W odniesieniu do założonego w 2019 r. w SZRT2030 terminu wykonania wszystkich dróg szlaku Via Carpatia, tj. do końca 2025 r., Sekretarz Stanu w MI w udzielonych wyjaśnieniach nie wskazał, co było podstawą przyjęcia takiej daty. Odnosząc się do faktu niezrealizowania wielu odcinków szlaku, mimo istotnej roli szlaku wynikającej z ww. dokumentów strategicznych oraz upływu terminów w nich założonych, wskazał, że w związku z przyjęciem w lutym 2017 r. nowej średniookresowej strategii rozwoju kraju, tj. SOR, Minister Infrastruktury przygotował nowelizację PBDK 2014-2023. Przewidywała ona m.in. włączenie do limitu finansowego tego programu wszystkich odcinków drogi ekspresowej S19, które nie miały wcześniej zapewnionego finansowania. Tym samym możliwe było ogłoszenie przetargów na prace budowlane znacznej części szlaku Via Carpatia, w przebiegu zgodnym z SOR. Wyjątek stanowiło połączenie wzdłuż drogi S16, dla której prace przygotowawcze dopiero się rozpoczęły. Kolejność realizacji poszczególnych odcinków wynikała z postępów prowadzonych przez Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad²⁷ prac przygotowawczych.

(akta kontroli tom I str. 39-44, 49-60, 299-327)

2. Przed przyjęciem strategii sektorowych (SRT2020, SZRT2030) Minister pozyskał opinie ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego, o których mowa w art. 14 ust. 1 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, o zgodności projektów tych dokumentów z obowiązującą wówczas średniookresową strategią rozwoju kraju²⁸. Dla obu ww. strategii przeprowadzone zostały strategiczne oceny oddziaływania na środowisko²⁹, wymagane w myśl przepisów art. 46 ust. 1 pkt 2 udoś.

(akta kontroli tom I str. 13-23, tom II str. 1-64 pliki nr: 82, 85, 2541-2547)

W przytoczonych wyżej deklaracjach zawartych w łańcucie sygnatariusze podkreślili rolę szlaku Via Carpatia we wzmocnieniu wzrostu gospodarczego najsłabiej rozwiniętych regionów Unii Europejskiej, likwidowaniu „wąskich gardeł” w istniejącej sieci transportowej Europy Środkowej i utworzeniu najkrótszego połączenia pomiędzy krajami północnej i południowej części kontynentu.

(akta kontroli tom II str. 1-64 pliki nr: 4-5, 15, 26)

²⁶ Zgodnie z przepisami art. 38 ust. 1 i 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1315/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. w sprawie unijnych wytycznych dotyczących rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej (Dz. Urz. UE L 348 z 20 grudnia 2013 r., str. 1-128), dalej: rozporządzenie TEN-T, sieć bazowa obejmowała te odcinki, które były strategicznie najważniejsze dla realizacji celów polityki transeuropejskiej sieci transportowej; ich realizację przewidywano do 31 grudnia 2030 r.

Analogiczny termin realizacji przewidziano w art. 1 pkt a rozporządzenia 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) 913/2010 oraz uchylające rozporządzenie (UE) nr 1315/2013 (Dz. Urz. UE L poz. 1679), dalej: rozporządzenie TEN-T(n), które zastąpiło rozporządzenie TEN-T i obowiązywało od 18 lipca 2024 r.

²⁷ Dalej: GDDKiA.

²⁸ Dla SRT2020 była to opinia Ministra Rozwoju Regionalnego z 19 grudnia 2012 r. o zgodności z SRK, zaś dla SZRT2030 – opinia Ministra Inwestycji i Rozwoju z 27 czerwca 2019 r. o zgodności z SOR.

²⁹ Dalej: SOOŚ.

W SRT2020 zwrócono uwagę, że rejony leżące na wschodzie i częściowo na północy Polski cechowały się najwyższą peryferyjnością (najniższą dostępnością transportową). W płaszczyźnie krajowej jako jeden z głównych celów strategii wskazano poprawę dostępności Polski Wschodniej przez wzmacnianie połączeń transportowych z „obszarami o większych perspektywach rozwojowych”. Mimo że Dokument Implementacyjny do tej strategii nie odnosił się wprost do szlaku Via Carpatia (podobnie jak sama SRT2020), to przy wyborze kluczowych inwestycji drogowych do realizacji założono premiowanie projektów usprawniających połączenia na obszarze Polski Wschodniej. 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”³⁰. Zgodnie z przyjętymi w Dokumencie Implementacyjnym założeniami wykonanie połączenia drogami ekspresowymi od granicy z Litwą w Budzisku do granicy ze Słowacją w Barwinku (przez Białystok, Lublin i Rzeszów) miało być zakończone do połowy 2023 r.³¹

(akta kontroli tom II str. 1-64 pliki nr: 2534, 2538)

W SZRT2030 w „Diagnozie stanu polskiego transportu” zauważono, że wschodnie i północno-wschodnie obszary charakteryzują się niższą dostępnością transportową, a niektóre z miast wojewódzkich (Lublin, Białystok) nie posiadają pełnego dostępu do sieci dróg szybkiego ruchu³². Odnotowano brak pełnych ciągów dróg ekspresowych, m.in. S19 (Via Carpatia) Białystok – Lublin – Rzeszów w standardzie właściwym dla drogi ekspresowej oraz słabe połączenia z granicą wschodnią. Niski poziom infrastruktury transportowej dla części rejonów był barierą negatywnie wpływającą na wzrost gospodarczy i atrakcyjność inwestycyjną. Jako kluczowy kierunek interwencji wskazano budowę dróg w regionach słabo skomunikowanych, w tym rozbudowę S19 i sieci drogowej wzdłuż wschodniej granicy. Szlak Via Carpatia został uznany za projekt strategiczny, mający aktywizować gospodarczo Polskę Wschodnią. Na terenie zaangażowanych państw szlak miał mieć długość ponad 8800 km i obejmować regiony zamieszkałe przez ponad 125 mln ludzi. W dokumencie określono przebieg trasy na terenie Polski³³, 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

³⁰ Za obszar Polski Wschodniej przyjęto obszar woj. warmińsko-mazurskiego, woj. podlaskiego, woj. lubelskiego, woj. świętokrzyskiego oraz woj. podkarpackiego.

³¹ 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.

³² Wśród województw o najgorszej międzygałęziowej dostępności transportowej w 2017 r. należały: podlaskie, podkarpackie i część lubelskiego.

³³ 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.

i centrów logistycznych. Strategia zakładała włączenie Via Carpatia na całym przebiegu do bazowej sieci TEN-T.

(akta kontroli tom II str. 1-64 plik nr 2549)

SRT2020 przewidywała finansowanie inwestycji drogowych z szerokiego spektrum źródeł, pochodzących zarówno ze środków publicznych (m.in. z budżetu państwa, KFD, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, środków unijnych), jak i innych (m.in. wkładów prywatnych inwestorów w systemie partnerstwa publiczno-prywatnego, kredytów i pożyczek). Większą szczegółowość informacji nt. poszczególnych inwestycji (źródła finansowania i zaplanowanych kwot wydatków) ujęto w Dokumencie Implementacyjnym do SRT2020³⁴. W SZRT2030 również założono różne formy finansowania infrastruktury transportowej w oparciu o identyfikowane i aktualnie dostępne źródła (publiczne i niepubliczne). Ramy finansowe określone w tej strategii obejmowały m.in. wydatki rozwojowe budżetu państwa³⁵ oraz wydatki finansowane z KFD³⁶.

W prognozie oddziaływania na środowisko, sporządzonej w ramach SOOŚ przeprowadzonej na potrzeby Dokumentu Implementacyjnego do SRT2020, zauważono m.in., że niektóre z planowanych inwestycji drogowych mogą mieć potencjalny negatywny wpływ na obszary cenne przyrodniczo. W odniesieniu do szlaku Via Carpatia dotyczyło to drogi ekspresowej S19 na odcinku Rzeszów – granica państwa, przecinającej główny korytarz ekologiczny w tej części Karpat. Przewidywano poważne oddziaływanie inwestycji na spójność przestrzenną obszarów Natura 2000. Wobec braku alternatywnych wariantów lokalizacyjnych nieposiadających takiego negatywnego wpływu, za konieczne uznano uwzględnienie działań minimalizujących, gwarantujących zachowanie ciągłości ekologicznej korytarza karpackiego np. przez wybudowanie mostów krajobrazowych lub poprowadzenie części trasy tunelami. Również w prognozie oddziaływania na środowisko, sporządzonej na potrzeby SOOŚ dla SZRT2030, określano wpływ szlaku Via Carpatia – w szczególności na obszary o większej różnorodności biologicznej, obszary Natura 2000 – wskazując wachlarz możliwych działań kompensujących lub ograniczających negatywny wpływ realizacji i eksploatacji inwestycji drogowych.

(akta kontroli tom I str. 1-64 pliki nr: 2534, 2538, 2545, 2547, 2549)

3. Realizacja SRT2020 była monitorowana z wykorzystaniem corocznych sprawozdań. Ocenie stopnia realizacji celu głównego strategii³⁷ służył wskaźnik międzygałęziowej dostępności transportowej³⁸, natomiast ocenie celów szczegółowych³⁹ – 17 innych wskaźników, którymi mierzono m.in.: długość dróg ekspresowych i liczbę wzajemnych połączeń miast wojewódzkich drogami

³⁴ W szczególności źródłem finansowania inwestycji drogowych miał być Fundusz Spójności.

³⁵ W części 39 Transport, dziale 600 Transport i łączność: w 2016 r. – 7159,1 mln zł, w 2017 r. – 9176,41 mln zł, w latach 2018-2020 – 24 503,27 mln zł i w latach 2021-2025 – 40 838,79 mln zł.

³⁶ W 2016 r. – 12 782,9 mln zł, w 2017 r. – 11 847,47 mln zł, w latach 2018-2020 – 43 404,47 mln zł i w latach 2021-2025 – 82 009,59 mln zł.

³⁷ Celem głównym było zwiększenie dostępności transportowej przy jednoczesnej poprawie bezpieczeństwa uczestników ruchu i efektywności sektora transportowego, poprzez tworzenie spójnego, zrównoważonego i przyjaznego użytkownikowi systemu transportowego w wymiarze krajowym, europejskim i globalnym.

³⁸ Wskaźnik będący miarą potencjalnej dostępności transportowej, oceniający łatwość dojazdu do różnych punktów przy uwzględnieniu różnych gałęzi transportu, takich jak drogowy, kolejowy, lotniczy i wodny.

³⁹ Cele szczegółowe obejmowały: stworzenie nowoczesnej i spójnej sieci infrastruktury transportowej, poprawę sposobu organizacji i zarządzania systemem transportowym, bezpieczeństwo i niezawodność, ograniczanie negatywnego wpływu transportu na środowisko, zbudowanie racjonalnego modelu finansowania inwestycji infrastrukturalnych.

ekspresowymi lub autostradami, a także liczbę ofiar śmiertelnych w wypadkach drogowych. Założone cele i wskaźniki nie odnosiły się w sposób odrębny do szlaku Via Carpatia. W części opisowej sprawozdań z realizacji SRT2020 zamieszczano natomiast niektóre informacje związane z podjętymi działaniami ukierunkowanymi na jego realizację⁴⁰.

Od 2017 r. nastąpiła zmiana sposobu raportowania i roczne informacje o realizacji SRT2020 zostały zastąpione kwartalnymi i rocznymi sprawozdaniami z realizacji SOR. Przyjęty przez Radę Ministrów 29 października 2018 r. „System zarządzania rozwojem Polski” zakładał prowadzenie monitoringu realizacji SOR na poziomie strategicznym i operacyjnym. Opis monitoringu strategicznego SOR został zawarty w opracowanym w 2018 r. przez Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju „Systemie monitorowania Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju oraz dziewięciu strategii Rozwoju”. Monitoring ten miał skupiać się na obserwacji postępów wykonania założeń strategicznych oraz ocenie realizacji projektów strategicznych i flagowych zawartych w SOR oraz w dziewięciu strategiach rozwoju. Równolegle, za pomocą systemu teleinformatycznego MonAliZa (Monitoring, Analizy, Zarządzanie), miał być prowadzony monitoring operacyjny, służący zarządzaniu bieżącą działalnością projektową jednostek odpowiedzialnych za realizację określonych projektów⁴¹. Prowadzenie monitoringu operacyjnego odbywać się miało m.in. poprzez raportowanie postępu prac oraz bieżące identyfikowanie zagrożeń i szans związanych z ich realizacją. Aktualizacja danych w systemie MonAliZa następować miała w cyklu miesięcznym. Dodatkowo w przyjętej w 2019 r. SZRT2030 zawarto (pkt 11.2) opis systemu monitorowania i sprawozdawczości, w którym wskazano założenia monitoringu strategicznego i operacyjnego. Dla celów bieżącej prezentacji stanu zaawansowania realizacji SOR, informacja miała być przekazywana za pomocą dedykowanej zakładki w systemie MonAliZa. W celu uniknięcia dublowania informacji sprawozdawczych nie wymagano przygotowywania odrębnego, pisemnego sprawozdania z realizacji SRT2030. Lista projektów strategicznych objętych monitoringiem strategicznym i operacyjnym (wskazana w tabeli nr 18 SZRT2030), obejmowała m.in. szlak Via Carpatia. W SZRT2030 określono wskaźniki służące ocenie realizacji celu głównego⁴², tj. wskaźnik międzygałęziowej dostępności transportowej, a także ocenie wyznaczonych sześciu kierunków interwencji⁴³ – 16 wskaźników, wśród których była m.in. długość dróg ekspresowych, liczba miast wojewódzkich z dostępem do dróg ekspresowych lub autostrad czy liczba ofiar śmiertelnych w wypadkach drogowych. Wskaźniki odnosiły się do wartości bazowych z 2017 r. oraz

⁴⁰ Przykładowo, w informacji o realizacji SRT2020 w 2016 r. zamieszczono informacje o zorganizowanej 3 marca 2016 r. międzyrządowej konferencji w sprawie dalszej współpracy w zakresie rozwoju korytarza Via Carpatia oraz aktualizacji jego przebiegu, a także o uchwalonej 19 maja 2016 r. przez Radę Ministrów zmianie rozporządzenia w sprawie sieci autostrad i dróg ekspresowych, mającej na celu zapewnienie ciągłości dróg ekspresowych w ramach szlaku.

⁴¹ Monitoringu operacyjnemu podlegały programy i projekty objęte portfelem projektów strategicznych zarządzanym przez Radę Monitorowania Portfela Projektów Strategicznych.

⁴² Celem głównym było zwiększenie dostępności transportowej oraz poprawa bezpieczeństwa uczestników ruchu i efektywności sektora transportowego poprzez utworzenie spójnego, zrównoważonego, innowacyjnego i przyjaznego użytkownikowi systemu transportowego w wymiarze krajowym, europejskim i globalnym.

⁴³ Kierunki interwencji obejmowały: budowę zintegrowanej, wzajemnie powiązanej sieci transportowej służącej konkurencyjnej gospodarce; poprawę sposobu organizacji i zarządzania systemem transportowym; zmiany w indywidualnej i zbiorowej mobilności; poprawę bezpieczeństwa uczestników ruchu oraz przewożonych towarów; ograniczanie negatywnego wpływu transportu na środowisko; poprawę efektywności wykorzystania publicznych środków na przedsięwzięcia transportowe.

poziomów założonych na 2020 r. i 2030 r., nie odnosiły się jednak w sposób odrębny do poszczególnych projektów, w szczególności szlaku Via Carpatia.

(akta kontroli tom I str. 13-23, 61-68, tom II str. 1-6 pliki nr: 87-96, 716-732, 2549, str. 294-304 pliki nr: 7-9)

W sprawozdaniach z realizacji SOR za lata 2019-2023⁴⁴ zawierano syntetyczny opis postępu prac w ramach projektu „Via Carpatia”, najistotniejszych wydarzeń⁴⁵ i osiągniętych rezultatów.

Karty monitoringu operacyjnego były sporządzane przez Departament Dróg Publicznych MI dla szlaku Via Carpatia od lipca 2018 r. (rozpoczęcia funkcjonowania systemu MonAliZa) i aktualizowane w cyklach miesięcznych. W kartach wskazywano m.in. zaawansowanie w realizacji odcinków korytarza, kolejne zdarzenia projektowe (takie jak pozyskanie decyzji środowiskowych lub zezwolenia na realizację inwestycji drogowej⁴⁶, ogłoszenie lub rozstrzygnięcie przetargu na wybór wykonawcy, zawarcie lub rozwiązanie umowy z wykonawcą), a także aktualizowany rejestr ryzyk.

(akta kontroli tom II str. 1-64 pliki nr: 118-180, 716-723, 733-747, tom II str. 65-72 pliki nr: 113-117)

Sekretarz Stanu w MI wyjaśnił, że postępy realizacji poszczególnych odcinków szlaku Via Carpatia wyrażane były w kartach monitoringu operacyjnego w procentowym wykonaniu rzeczowym tych odcinków⁴⁷. Aktualizowano je w oparciu o posiadane dane i informacje, w szczególności zawarte w kartach projektu i sprawozdaniach przesyłanych przez GDDKiA (dla odcinków, które nie weszły w fazę realizacji rzeczowej, gdyż prowadzono jeszcze prace przygotowawcze, przypisywano wielkość 0%).

(akta kontroli tom I str. 273-288)

Ustalenia kontroli NIK wykazały, że karty monitoringu operacyjnego dla szlaku Via Carpatia nie prezentowały rzetelnych danych finansowych, co zostało opisane w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości” wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli tom II str. 1-64 pliki nr: 118-180, 733-747, str. 65-72 pliki nr: 113-117, 190)

4. Zarządzeniem nr 10 z dnia 11 kwietnia 2019 r. Minister Infrastruktury powołał zespół do spraw przygotowania propozycji modyfikacji wspólnotowych wytycznych dotyczących rozwoju sieci TEN-T⁴⁸. Do zadań tego zespołu należało m.in. dokonanie analizy ówczesnego przebiegu sieci kompleksowej, sieci

⁴⁴ Sprawozdanie za 2018 r. nie wyszczególniało tego projektu. Sprawozdanie za 2024 r. było podczas kontroli NIK w trakcie sporządzania.

⁴⁵ Odnotowano m.in., że: a) 8 listopada 2022 r. NSA oddalił skargę kasacyjną GDDKiA od wyroku WSA z 8 lutego 2022 r., na mocy którego unieważniona została decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia dla drogi S19 na odcinku Białystok – Płoski. Tym samym GDDKiA, nie mając ważnej decyzji środowiskowej, była zmuszona rozwiązać umowy z wykonawcami trzech odcinków drogi S19 na południe od Białegostoku. Wyroki NSA i WSA oznaczały konieczność uzyskania nowej decyzji środowiskowej, którą uzyskano w lipcu 2023 r. Od tej decyzji złożone zostały odwołania. Miało to wpływ na terminy realizacji tych odcinków drogi S19 (Białystok – Płoski); b) 26 stycznia 2024 r. odbyło się spotkanie z Komisją Europejską. Na spotkaniu omówiono kwestie środowiskowe szczególnie w Polsce północno-wschodniej, a w szczególności możliwość wykonania przez Polskę analiz dla połączeń pomiędzy korytarzami Via Carpatia i Via Baltica. Wyniki analiz mogły mieć wpływ na przebieg inwestycji w tym regionie kraju, w tym uzasadnienie dla przebiegu zidentyfikowanego odcinka S16 Elk – Knyszyn.

⁴⁶ Dalej: ZRID.

⁴⁷ Kwestie związane z zaawansowaniem rzeczowym opisano też w pkt 1 Obszaru 2 wystąpienia pokontrolnego.

⁴⁸ Dz. Urz. MI poz. 20.

bazowej i korytarzy sieci bazowej TEN-T w Polsce, analiza stanu realizacji sieci bazowej i kompleksowej TEN-T, opracowanie propozycji modyfikacji sieci TEN-T na terytorium RP. W dniu 14 grudnia 2021 r. opublikowana została propozycja legislacyjna Komisji Europejskiej (dalej: KE) w zakresie modyfikacji rozporządzenia TEN-T 1315/2013. KE zaproponowała m.in. przeniesienie odcinka Rzeszów – Barwinek do rozszerzonej sieci bazowej (z kompleksowej), zaś pozostałe odcinki pozostawiono bez zmian (Lublin – Rzeszów w sieci bazowej, Lublin – Białystok w sieci kompleksowej).

Działania Ministra Infrastruktury, dotyczące włączenia szlaku Via Carpatia do sieci TEN-T, obejmowały spotkania i inicjatywy międzynarodowe na poziomie ministrów właściwych ds. transportu⁴⁹, jak również spotkania i konsultacje z KE. W szczególności:

- w związku z udziałem w konferencji 7 kwietnia 2019 r. „Korzyści dla regionów wynikające z wdrożenia trasy Via Carpatia” w Łańcucie, zakończonej podpisaniem „Deklaracji Łańcuckiej III”, ministrowie ds. transportu Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Białorusi, Republiki Bułgarii, Republiki Chorwacji, Republiki Litewskiej, Rumunii, Republiki Słowackiej, Republiki Turcji, Ukrainy i Węgier zwrócili się do KE z wnioskiem o włączenie do sieci bazowej TEN-T korytarza drogowego Via Carpatia podczas zbliżającej się rewizji Transeuropejskiej Sieci Transportowej. Odpowiedź komisarz UE ds. transportu z lipca 2019 r. nie przesądzała kierunku zmian na sieci TEN-T. W maju 2021 r., tj. przed opublikowaniem propozycji legislacyjnej dotyczącej sieci TEN-T przygotowany został dokument pn. „Polskie propozycje modyfikacji sieci TEN-T”. Jedną z propozycji, przedstawionych KE, było przekwalifikowanie odcinków S19 Knyszyn – Białystok – Lublin oraz Rzeszów – Barwinek z sieci kompleksowej TEN-T na bazową oraz włączenie do sieci bazowej TEN-T odcinka Ełk – Knyszyn (S16). Ponadto w ramach spotkań roboczych MI z DG MOVE KE⁵⁰ omawiano polskie propozycje modyfikacji map sieci TEN-T, w tym dotyczące szlaku Via Carpatia. Kwestie te poruszano także na międzynarodowych spotkaniach i posiedzeniach z uczestnictwem Kierownictwa MI (m.in. na nieformalnych radach ministrów transportu);
- Minister Infrastruktury przekazał Komisji Europejskiej 2 sierpnia 2021 r. polskie propozycje dotyczące rewizji sieci TEN-T. Następnie trwały uzgodnienia robocze z KE, w tym z udziałem Ministra w zakresie przebiegu sieci TEN-T w Polsce;
- 14 września 2021 r. odbyło się spotkanie dwustronne ze służbami Komisji Europejskiej na temat modyfikacji map sieci TEN-T;
- 21 października 2021 r. odbyło się spotkanie z Dyrektorem Generalnym DG MOVE, na którym przedstawiony został m.in. temat włączenia Via Carpatia do sieci bazowej TEN-T;
- w dniach 15-17 listopada 2021 r. Minister Infrastruktury przedstawił Komisarzowi ds. transportu UE polskie stanowisko dotyczące włączenia do sieci bazowej TEN-T całego korytarza drogi Via Carpatia.

W ramach podejmowanych działań związanych ze zwiększeniem znaczenia szlaku Via Carpatia Minister Infrastruktury, w opracowywanych planach współpracy zagranicznej uzgodnionych z ministrem właściwym do spraw zagranicznych, wskazywał na szereg działań zmierzających do nadania temu projektowi wysokiego priorytetu na arenie międzynarodowej. Zadania te stanowiły jeden z głównych punktów tych planów. Minister współpracował

⁴⁹ Według informacji przedstawionych do kontroli, w latach 2018-2024 przedstawiciele MI uczestniczyli w 51 takich spotkaniach

⁵⁰ Dyrekcja Generalna ds. Mobilności i Transportu.

także z ministrem właściwym do spraw rozwoju regionalnego w celu uzyskania dofinansowania ze środków europejskich, m.in. na potrzeby kolejnych okresów programowania w odniesieniu do polityki spójności oraz dokumentów ramowych i wdrożeniowych⁵¹. Działania Ministra w zakresie obejmującym współpracę z ministrem właściwym do spraw europejskich podejmowano w ramach przygotowywania i uzgadniania stanowisk Rządu RP dotyczących aktualizacji sieci TEN-T w ramach Komitetu do Spraw Europejskich.

Sekretarz Stanu w MI wyjaśnił, że „Via Carpatia od chwili jej powołania do życia stanowiła projekt o charakterze politycznym posiadającym status priorytetowy dla ówczesnego Rządu RP”. Temat ten był przedmiotem promowania na szczęblu Prezydenta RP i premiera.

(akta kontroli tom I str. 24-27, 65-81, 132-133, tom II str. 1-64 pliki nr: 348-394, 518-565, 2410-2416)

Dyrektor Departamentu Współpracy Międzynarodowej w MI wyjaśnił, że efektami działań Ministerstwa, związanych z nadaniem szlakowi Via Carpatia odpowiedniego priorytetu na szczęblu 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 bazowej 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), obecnie trwa budowa odcinka Mariampol – granica z Polską (40 km) z terminem budowy w 2025 r.

W dalszej części wyjaśnień wskazał, że „najtrudniejsza sytuacja wystąpiła na Słowacji, gdzie jeszcze do 2022 r. Via Carpatia nie widniała jako priorytet szczębla rządowego na rzecz inwestycji realizowanych na osi wschód – zachód. Ten fakt zaważył na braku odpowiednich przygotowań do tej inwestycji w czasie, gdy Polska, Litwa oraz Węgry realizowały już budowę na swoich terytoriach. Do 2021 r. odnotowano jedynie postęp w pracach przygotowawczych wschodniej obwodnicy Koszyc oraz autostrady D1, już wcześniej zrealizowanej jako połączenie na osi wschód – zachód. Konieczność budowy drogi ekspresowej R4 na odcinku Preszów – granica z Polską w miejscowości Barwinek – V. Komarnik (ok. 70 km) była wielokrotnie poruszana przez władze regionu

⁵¹ Dotyczyło to m.in. programów operacyjnych dla sektora transportu w perspektywie finansowej UE 2014-2023 (Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko) oraz dla lat 2021-2027 Program Fundusze Europejskie na Infrastrukturę Klimat i Środowisko (FENIKS).

preszowskiego, niestety, bez odzewu strony rządowej. Fakt ten był związany z tym, iż na Słowacji przez pierwszych 20 lat XXI wieku przyjęto swoistą gradację priorytetów budowy dróg, która w praktyce znacznie ograniczała lub często uniemożliwiała planowanie większych inwestycji w kierunku granicy z Polską. Przełom nastąpił dopiero w 2022 r., kiedy dzięki licznym zabiegom dyplomatycznym strony polskiej udało się przekierować część priorytetów budów na kierunek do Polski. 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. Ponadto, udało się pozyskać finansowanie z CEF⁵² np. na odcinek graniczny S19 ze Słowacją (stosowny wniosek został opracowany przez GDDKiA we współpracy z partnerami słowackimi)". W dalszej części wyjaśnień zwrócił uwagę, że „jak często podkreślali kolejni ministrowie ds. transportu, na Słowacji istnieje ścisły zakaz generowania wydatków państwa ponad poziom zaplanowany w danym roku kalendarzowym. Sytuacja ta znacznie ogranicza możliwości decyzyjne ministrów ds. transportu, którzy m.in. z tego powodu przez wiele lat nie podejmowali dodatkowych decyzji inwestycyjnych. Obecnie podjęto budowę obwodnicy Preszowa (w 2023 r. oddano I etap, trwa budowa II etapu)".

(akta kontroli tom I str. 25-26, 86-88)

Sekretarz Stanu w MI wyjaśnił, że „Via Carpatia nie jest projektem z określonym zakresem rzeczowym i parametrami drogi we wszystkich krajach, przez które ten korytarz przebiega. Zazwyczaj uznaje się, że mowa jest o nowym wysokoprzepustowym przebiegu we wszystkich krajach, natomiast forma realizacji w poszczególnych krajach pozostaje we właściwości tych krajów”.

(akta kontroli tom I str. 101)

W związku z opublikowaniem przez KE 27 lipca 2022 r. zmienionego wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie unijnych wytycznych dotyczących rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej, zmieniającego rozporządzenie (UE) 2021/1153 i rozporządzenie (UE) nr 913/2010 oraz uchylającego rozporządzenie (UE) nr 1315/2013, w przygotowanym przez MI projekcie stanowiska Rządu RP wskazano m.in. na dalsze dążenie do przedłużenia korytarza „Morze Bałtyckie – Morze Czarne – Morze Egejskie” na północ od Lublina w kierunku Białegostoku i granicy Polski z Litwą, tak aby uzyskać połączenie z Europejskim Korytarzem Transportowym Morze Północne – Bałtyk. Stanowiska dotyczące aktualizacji sieci TEN-T przygotowywało Ministerstwo Infrastruktury przy współpracy Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej oraz Ministerstwa Klimatu i Środowiska. W dniu 5 grudnia 2022 r. na Radzie TTE⁵³ przyjęte zostało podejście ogólne do rewizji rozporządzenia sieci TEN-T, które określało utworzenie na poziomie Unii Europejskiej nowego korytarza transportowego: Morze Bałtyckie – Morze Czarne – Morze Egejskie, którego kręgosłupem został szlak Via Carpatia. Do pierwotnego przebiegu korytarza dodano odcinek Lublin – Białystok – Ełk. W efekcie tych działań, przebieg sieci TEN-T określony rozporządzeniem TEN-T(n) nie wprowadził istotnych modyfikacji w zakresie przebiegu szlaku Via Carpatia na terytorium Polski. Na skutek przeprowadzonych zmian, odcinki: Budzisko (granica państwa) – Ełk oraz Lublin

⁵² Instrument „Łącząc Europę” (CEF) – instrument finansowy, centralnie zarządzany przez Komisję Europejską, którego celem jest wspieranie projektów infrastrukturalnych w obszarach transportu, energetyki oraz technologii informacyjnych.

⁵³ Rada do spraw Transportu, Telekomunikacji i Energii UE.

– Rzeszów pozostały elementami bazowej sieci TEN-T⁵⁴ natomiast odcinki Białystok – Lublin oraz Rzeszów – Barwinek (granica państwa), zostały włączone do tzw. rozszerzonej sieci bazowej TEN-T, których wykonanie przewidziano do 31 grudnia 2040 r.⁵⁵, natomiast odcinek Ełk – Białystok został włączony do kompleksowej sieci TEN-T⁵⁶.

(akta kontroli tom I str. 24-26, 65-81)

Dyrektor Departamentu Strategii w MI wyjaśnił, że „KE nie zaliczyła Via Carpatia do sieci bazowej TEN-T, podając jako powód niezgodność z metodologią określania sieci. Zasygnalizowano potencjalny inny status „priorytetowości” tego ciągu, nie podając jednak szczegółów (...). W opinii KE należało utrzymać stabilną sieć bazową, spójną z metodologią, a dodatkowo wskazano na aspekty klimatyczne nowej polityki TEN-T, zgodnie z którymi inwestycje drogowe nie były priorytetem. KE wskazała również, że DG MOVE planuje wyjść naprzeciw oczekiwaniom tych państw członkowskich, które chciałyby przesunięcia niektórych odcinków infrastruktury do sieci bazowej, poprzez znalezienie rozwiązania pośredniego; nie przedstawiono jednak szczegółów. W kolejnym stanowisku KE wskazano na ukończenie dotychczasowej sieci bazowej TEN-T do końca 2030 r., wystąpiono z propozycją utworzenia nowej warstwy sieci TEN-T (extended core⁵⁷ z terminem realizacji do końca 2040 r.), a także zwrócono uwagę na konieczność zapewnienia równoległego połączenia kolejowego na kierunku północ-południe. Wskazano także, że niektóre odcinki Via Carpatia nie wpisują się w metodologię sieci TEN-T, jak również w priorytety polityczne UE”.

(akta kontroli tom I str. 65-81)

W rozporządzeniu TEN-T(n) wskazano na projektowany przebieg trasy na odcinku łączącym Białystok z Ełkiem nie określając jej dokładnego przebiegu. Wskazane kierunki przebiegu projektowanej drogi pokrywały się z korytarzem w ciągu drogi S16 Ełk – Białystok. Droga ta została ujęta w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 19 maja 2016 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie sieci autostrad i dróg ekspresowych⁵⁸ oraz uwzględniona w RPBKD do 2030 r.⁵⁹ W przygotowanej w MI Ocenie Skutków Regulacji⁶⁰ obejmującej zmianę ww. rozporządzenia Rady Ministrów nie wskazano, że przedmiotowa inwestycja będzie miała wpływ na środowisko naturalne (pkt 9 OSR), pomimo że na obszarze pomiędzy Białymstokiem a Ełkiem znajdowały się obszary cenne przyrodniczo (m.in. obszary Natura 2000 oraz park narodowy). Sekretarz Stanu w MI wyjaśnił, że co do zasady każda autostrada i droga ekspresowa, zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacznie oddziaływać na środowisko⁶¹, jest przedsięwzięciem mogąącym zawsze znacząco oddziaływać na środowisko, natomiast zmiana rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie sieci autostrad i dróg ekspresowych z 2016 r., dodająca wybrane odcinki, przez przyjęcie aktu wykonawczego nie wpływa na zmianę środowiska. Dopiero prowadzone prace projektowe, które uwzględniają również kwestie raportu oddziaływania

⁵⁴ Termin planowanej realizacji nie uległ zmianie: 31 grudnia 2030 r. (art. 31 ust. 2 rozporządzenia TEN-T(n)).

⁵⁵ Art. 31 ust. 2 rozporządzenia TEN-T(n).

⁵⁶ Termin planowanej realizacji nie uległ zmianie: 31 grudnia 2050 r. (art. 30 ust. 2 rozporządzenia TEN-T(n)).

⁵⁷ Rozszerzona Sieć Podstawowa TEN-T.

⁵⁸ Dz. U. z 2016 r. poz. 784. Akt wszedł w życie 4 sierpnia 2016 r.

⁵⁹ Poz. nr 25 załącznika nr 1.

⁶⁰ Dalej: OSR.

⁶¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 1839.

na środowisko (wynikające z powołanego rozporządzenia) określają zakres oddziaływania inwestycji. Ponadto wskazał na indykatywne (nierozstrzygające) ustalenie przebiegu sieci TEN-T, a także to, iż uzgodniony program inwestycji dla tej drogi nie określał w sposób szczegółowy jej przebiegu.

(tom I str. 129, 322-323, 386, tom II str. 1-64 pliki nr: 1956-1958, str. 283-293)

Według uzgodnionego 23 lipca 2018 r. przez Ministra Infrastruktury programu inwestycji dla drogi S16 Ełk – Knyszyn⁶², szacunkowy koszt całego zadania określono na 2 450 000 tys. zł, w tym na realizację etapu przygotowawczego, obejmującego wykonanie Studium Techniczno-Ekonomiczno-Środowiskowego⁶³ oraz Koncepcji Programowej, przewidziano kwotę 17 398 tys. zł. Do końca 2024 r. na opracowanie dokumentacji związanej ze wskazaną inwestycją wydatkowano 6543 tys. zł, z tego 6356,7 tys. zł przed 2023 r., to jest przed ujęciem tego zadania w RPBDK do 2030 r. Środki w całości pochodziły z budżetu państwa. W ramach ww. prac powstały trzy podstawowe warianty przebiegu drogi S16 w korytarzu zbliżonym do drogi krajowej nr 65. Następnie, wprowadzony został dodatkowy czwarty wariant przebiegu drogi poprowadzony w korytarzu zbliżonym do drogi krajowej nr 8 Białystok – Augustów. Wprowadzenie drogi S8 do RPBDK do 2030 r. spowodowało wstrzymanie dalszych prac nad dokumentacją dla drogi S16, co wiązało się z tym, że prowadzenie dotychczasowego wariantu czwartego jej przebiegu jako odrębnego zadania, powodowało konieczność usunięcia tego wariantu z dotychczasowych analiz dla S16.

Sekretarz Stanu w MI wyjaśnił, że finansowanie prac przygotowawczych przed wpisaniem inwestycji związanej z budową drogi S16 Ełk – Knyszyn do RPBDK do 2030 r. wynikało z faktu, że w 2016 r. odcinek ten został ujęty w rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie sieci autostrad i dróg ekspresowych. Odcinek ten nie został wcześniej wpisany do PBDK 2014-2023, gdyż w trakcie obowiązywania tego programu inwestycja była jeszcze na etapie prac przygotowawczych, zatem jej wpisanie mogło swobodnie nastąpić w ramach programu na nowy okres programowania UE, czy ostatecznie do RPBDK do 2030 r. Kwestia przyjęcia zmienionej wersji RPBDK do 2030 r. uwzględniającej drogę ekspresową S8 na północ od Białegostoku, w efekcie zakończyła się wstrzymaniem prac nad S16 do Ełku i ustaleniem z Komisją Europejską, że żadne z zadań S8 i S16 na tym obszarze nie będzie realizowane.

(akta kontroli tom I str. 28-29, 49-51, 124, 139-140, 322-324, tom II str. 1-64 plik nr 2422, str. 65-72 pliki nr: 10-11, 190)

W dniu 13 grudnia 2022 r. Rada Ministrów podjęła uchwałę⁶⁴, w której uznano za zasadną budowę drogi ekspresowej S8 Białystok – Suwałki, jako ciągu komunikacyjnego zapewniającego poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego i zwiększającego jakość usług transportowych w przewozie towarów i pasażerów. Uchwałą nr 160/2023 z dnia 5 września 2023 r. Rada Ministrów dokonała zmiany w RPBDK do 2030 r., polegającej m.in. na wpisaniu do niego zadania inwestycyjnego budowy drogi ekspresowej S8 na odcinku Knyszyn (Białystok) – Raczki (Suwałki). W piśmie⁶⁵ skierowanym do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów⁶⁶ z prośbą o przedłożenie na posiedzenie Rady Ministrów projektu uchwały zmieniającej RPBDK do 2030 r. Sekretarz Stanu w MI wskazał

⁶² Program został opracowany dla etapu przygotowawczego.

⁶³ Dalej: STEŚ.

⁶⁴ Nr 252/2022.

⁶⁵ Pismo z 28 sierpnia 2023 r., znak: DDP-2.40.8.2023.

⁶⁶ Dalej: KPRM.

na pilną potrzebę wprowadzenia zmian w tym programie. Zmiana ta nie została poprzedzona sporządzeniem SOOŚ, o której mowa w art. 46 ust. 2 udoi, co zostało przedstawione w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości” niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

Droga S8, na odcinku określonym uchwałą 252/2022 z 13 grudnia 2022 r. (Białystok – Suwałki), nie została ujęta w rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie sieci autostrad i dróg ekspresowych. Sekretarz Stanu w MI, składający w 2023 r. do Rady Ministrów wnioski o dokonanie zmiany RPBDK do 2030 r., polegającej na wpisaniu do tego programu drogi S8 na odcinku Białystok – Suwałki, wyjaśnił, że „zmiana treści RPBDK do 2030 r. nie jest powiązana ani też uzależniona od zmiany treści rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie sieci autostrad i dróg ekspresowych. Zmiana taka może nastąpić w każdym czasie. Z uwagi na brak znanego dokładnego przebiegu tej drogi i brak decyzji o oddziaływaniu na środowisko dla planowanego przedsięwzięcia wyznaczającego dokładny przebieg samej drogi zmiana treści ww. rozporządzenia Rady Ministrów była zdecydowanie przedwczesna”.

Sekretarz Stanu w MI wyjaśnił, że „budowa drogi ekspresowej S8 (na odcinku Białystok – Suwałki) nie była brana pod uwagę jako droga do realizacji w RPBDK do 2030 r. z uwagi na fakt, że inwestycja ta jako droga ekspresowa S8 nie jest ujęta w docelowej sieci autostrad i dróg ekspresowych wskazanych w rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie sieci autostrad i dróg ekspresowych oraz to, że budowa nowej drogi na tym odcinku była brana pod uwagę jako jeden z wariantów drogi S16 Ełk – Knyszyn, wpisanej do RPBDK do 2030 r. i ujętej w ww. rozporządzeniu. Podjęcie uchwały Rady Ministrów nr 252/2022 odbyło się niezależnie od przyjęcia RPBDK do 2030 r., który został przedłożony przez Ministra Infrastruktury, jako ostatni etap procesu legislacyjnego dla tego programu. Zaprezentowany na Radzie Ministrów projekt RPBDK do 2030 r. został poddany dwukrotnym konsultacjom publicznym, strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko, uzgodnieniom międzyresortowym oraz opiniowaniu przez Komitet Stały Rady Ministrów. Natomiast organem prezentującym projekt uchwały 252/2022 był Prezes Rady Ministrów, a uchwała nie była konsultowana z MI, zgodnie z trybem przewidzianym w Regulaminie Rady Ministrów. Do 2009 r. preferowanym wariantem przebiegu drogi o wysokiej przepustowości na Litwę był przebieg przez Augustów i Białystok. Po 2009 r., do roku 2015, zadanie połączenia nowego przebiegu już nazwanego jako Via Baltica, z korytarzem północ-południe we wschodniej Polsce, uznawanym jako Via Carpatia miało niski priorytet. Korytarz Via Baltica przez Łomżę od 2009 r. powstał w wyniku analiz przebiegu korytarza, wykonanego dla całego układu drogowego na Litwę. Natomiast od 2015 r. prowadzono prace w celu ustalenia możliwego połączenia dróg S61 i S19, co zaowocowało w 2016 r. wpisaniem przebiegu drogi S16 Ełk – Knyszyn do rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie sieci autostrad i dróg ekspresowych. Od 2016 do 2022 r. trwały prace nad wariantami przebiegu drogi S16. W 2022 r. Rada Ministrów przyjęła uchwałę w sprawie budowy drogi ekspresowej S8 Białystok – Augustów. Następnie, na skutek uzgodnień z Komisją Europejską, zlecono przeprowadzenie studium sieciowego przez GDDKiA obejmującego całą północno-wschodnią Polskę. Zgodnie z wnioskami zamieszczonymi w tym Studium, ukończonym w maju 2024 r., za priorytetową uznano budowę drogi S16 Mrągowo – Ełk, a dalsze działania na wschód od S61 miały obejmować inwestycje w zakresie konwencjonalnych dróg krajowych nr 8 i 65 lub powinny być wskazane w ramach Strategicznej Oceny

Oddziaływania na Środowisko (minimalizacja kolizji z obszarami cennymi przyrodniczo)".

(akta kontroli tom I str. 49-51, 204-212, 296-298, tom II str. 180-293, str. 294-304 pliki nr: 11-47)

Sekretarz Stanu w MI wyjaśnił, że „kwestia wyznaczania korytarzy dróg ekspresowych na terenie Podlasia jest problematyką sięgającą początku akcesji Polski do Unii Europejskiej. Z uwagi na poprzednie doświadczenie z tzw. Doliną Rospudy zakładano, że w tym rejonie powinien powstać jeden przebieg drogi ekspresowej. Poprzedni Rząd wskazał ciąg obecnej DK65. Inicjatywa Via Carpatia jest inicjatywą przede wszystkim polityczną, dotyczącą budowy korytarza wzdłuż wschodniej flanki Unii Europejskiej. Jej przebieg na terenie Polski nie jest nigdzie usankcjonowany. Co prawda przyjęta w 2016 r. nowelizacja rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie sieci autostrad i dróg ekspresowych rozszerzyła tę sieć o drogę S16 Ełk – Knyszyn, ale nie jest to w żaden sposób równoznaczne z finalnym wytyczeniem szlaku Via Carpatia na terenie Polski. Ministerstwo nie zna przepisów czy dokumentów, które wymagałyby formalnego takiego wyznaczenia, jako podstawy do prowadzenia prac przygotowawczych czy kierowania do realizacji. Co więcej, podczas ostatniej rewizji transeuropejskiej sieci transportowej TEN-T, usankcjonowanej w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1679 z dnia 13 czerwca 2024 r. [...] zaproponowano połączenie Białegostoku z drogą ekspresową S61, nie wskazując konkretnego przebiegu z uwagi na niezakończone prace przygotowawcze dla tego korytarza drogowego. Ponadto prace przygotowawcze również zakładały przeanalizowanie obu korytarzy, tj. obecnych DK8 i DK65. Obecne zapowiedzi Ministra Infrastruktury o przebudowie DK8 do drogi dwujezdniowej potwierdzają możliwość poprowadzenia Via Carpatią właśnie tą trasą. Podsumowując, połączenie drogi S19 z S61 w ramach szlaku Via Carpatia nie ma ostatecznie ustalonego przebiegu, a prace nad wytyczeniem tej drogi nie zostały zakończone".

(akta kontroli tom I str. 127-128)

W karcie monitoringu strategicznego za IV kwartał 2024 r. wskazano⁶⁷, że 26 stycznia 2024 r. odbyło się spotkanie z Komisją Europejską, na którym „omówiono kwestie środowiskowe szczególnie w Polsce północno-wschodniej, w szczególności możliwość wykonania przez Polskę analiz dla połączeń pomiędzy korytarzami Via Carpatia i Via Baltica". W dokumencie tym odnotowano, że wyniki analizy opracowanej przez GDDKiA i obejmującej układ dróg na tym obszarze wskazują, że korytarzem o charakterze priorytetowym, który powinien być realizowany jako droga klasy S, jest korytarz S16 Mrągowo – Ełk. Dla dróg DK8 Białystok – Augustów oraz DK65 Knyszyn – Ełk analiza nie wskazuje bezwzględnej konieczności realizacji tych ciągów w standardzie dróg klasy S. Na ciągach tych uzasadniona jest realizacja działań poprawiających przepustowość, ale bez konieczności budowy nowych dróg klasy S.

(akta kontroli tom II str. 171)

W korespondencji kierowanej do KE⁶⁸ dyrektor Departamentu Dróg Publicznych MI wskazał, że została podjęta decyzja o realizacji przebudowy istniejącej DK8 do parametrów drogi dwujezdniowej dwupasowej. Zostaną dokonane właściwe zmiany w polskim porządku prawnym, tj. zmianie ulegnie lista inwestycji

⁶⁷ Wg treści karty za jej sporządzenie odpowiedzialny był Minister Infrastruktury, a koordynację jej wypełnienia zapewniał Departament Dróg Publicznych MI.

⁶⁸ Korespondencja e-mail z 14 stycznia 2025 r. stanowiąca odpowiedź na pytania wynikające ze spotkania przedstawicieli MI, Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej.

z załącznika nr 1 do RPBDK do 2030 r. poprzez zmianę poz. 39 z inwestycji pn. „Budowa drogi ekspresowej S8 odc. Knyszyn (Białystok) – Raczki (Suwałki)” i zastąpienie jej inwestycją pn. „Przebudowa drogi krajowej nr 8 odc. Knyszyn – Raczki” oraz nastąpi wykreślenie zadania „Budowa drogi S16 Ełk – Białystok”. Zostanie przeprowadzony pełen zakres prac legislacyjnych dla powyższej zmiany obejmujący wskazane w tej korespondencji działania związane m.in. z prowadzeniem uzgodnień środowiskowych w ramach, których ze szczególną uwagą zostaną potraktowane kwestie związane z efektem skumulowanym, alternatywami dla realizacji RPBDK oraz środkami kompensacyjnymi. W dalszej części korespondencji wyjaśniono, że w RPBDK do 2030 r. znajdują się wszystkie planowane przez rząd inwestycje na sieci autostrad i dróg ekspresowych, tj. nie jest możliwa realizacja jakiegokolwiek drogi ekspresowej lub autostrady bez wpisania do programu rządowego.

Sekretarz Stanu w MI wyjaśnił, że „parametry drogi krajowej nr 8 na odcinku Białystok – Raczki (węzeł z drogą S61) nie odpowiadają na wielu odcinkach parametrom ustalonym w rozporządzeniu TEN-T(n) dla dróg w sieci bazowej i rozszerzonej bazowej (art. 31.2 – dwujezdniowa, bezkolizyjna droga, przeznaczona dla ruchu motorowego). Równolegle planowana droga ekspresowa S16 Ełk – Knyszyn w założeniach miała spełniać wszystkie warunki drogi w sieci bazowej. Należy jednak wziąć pod uwagę, że obie drogi przechodzą przez wrażliwe środowiskowo obszary o dużej wartości dla zachowania bioróżnorodności. Dlatego też odcinek Ełk/Augustów – Białystok został wpisany do mapy sieci TEN-T w rozporządzeniu TEN-T(n) bez ustalonego dokładnego przebiegu. Dodatkowo, w uzasadnionych przypadkach, rozporządzenie daje krajowi członkowskiemu możliwość wnioskowania o odstępstwo od norm określonych w rozporządzeniu, na przykład z powodów środowiskowych (art. 31.6)”. Wskazał również, że „dla inwestycji polegającej na budowie szlaku drogowego na odcinku Knyszyn (Białystok) – Raczki (Suwałki) prace przygotowawcze nie zostały zakończone, co oznacza, że przebieg nie został ustalony. W związku z powyższym nie jest możliwe wskazanie, jakie obiekty budowlane wymagać będą przebudowy czy demontażu etc. Na etapie postępowań przetargowych na obwodnice w ciągu drogi krajowej nr 8, tj. obwodnic Suchowoli, Sztabina, Białobrzegów, wykonawcy zostali zobowiązani do budowy jednojezdniowych obwodnic, z możliwością przyszłej dobudowy drugiej jezdni. Natomiast, zgodnie z obecnymi założeniami resortu infrastruktury na tym odcinku przewiduje się przebudowę istniejącej drogi krajowej nr 8 do parametrów drogi dwujezdniowej (a nie budowę drogi ekspresowej po nowym śladzie) z wykorzystaniem obwodnic Białobrzegów, Sztabina i Suchowoli. Nie można natomiast a priori założyć wykorzystania konkretnego przebiegu dla nowej inwestycji. Musi być przeprowadzona wielowariantowa i wielokryterialna analiza, na której podstawie zostanie wydana decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia⁶⁹ przez niezależny organ”.

(akta kontroli tom I str. 238, 320, tom II str. 272-293)

5. Zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju realizacji strategii rozwoju służyć miały programy, będące dokumentami o charakterze operacyjno-wdrożeniowym. Do takich dokumentów należały (zgodnie z art. 15 ust. 4 pkt 2 tej ustawy) programy wieloletnie, o których mowa w przepisach ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁷⁰.

⁶⁹ Dalej: DŚU.

⁷⁰ Dz. U. z 2024 r. poz. 1530, ze zm. Dalej: ufp.

Na podstawie art. 136 ust. 2 ufp Rada Ministrów przyjmowała kolejne programy wieloletnie określające cele polityki transportowej w zakresie budowy połączeń drogowych, tj. PBDK 2011-2015⁷¹, PBDK 2014-2023 i RPBDK do 2030 r.

(akta kontroli tom II str. 1-64 pliki nr: 1935, 1938-1940, 1957-1958)

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 maja 2004 r. w sprawie sieci autostrad i dróg ekspresowych⁷² określało docelowy układ dróg tych kategorii na terenie kraju. Zmiany tego aktu wprowadzone w 2009 r.⁷³ przewidywały m.in. przebieg: drogi ekspresowej S61 na odcinkach Budzisko (granica państwa) – Ełk – Łomża – Ostrów Mazowiecka (S8); drogi S8 na odcinkach Ostrów Mazowiecka – Zambrów – Choroszcz (S19); drogi S19 na odcinkach Choroszcz – Lublin – Rzeszów – Barwinek (granica państwa). Układ wymienionych dróg ekspresowych przebiegających przez terytorium RP od granicy z Litwą do granicy ze Słowacją był zbliżony do dróg objętych wówczas⁷⁴ siecią TEN-T. W 2016 r. zmieniono rozporządzenie w sprawie sieci autostrad i dróg ekspresowych⁷⁵, dodając m.in. krótsze połączenie od Białegostoku w kierunku północnym: oprócz planowanego już wcześniej odcinka S19 Choroszcz – Knyszyn wymieniono nowy odcinek drogi S16 Knyszyn (S19) – Ełk (S61).

W informacji o realizacji SRT2020 w 2016 r. (w załączniku pn. „Działania legislacyjne podjęte w 2016 r. przyczyniające się do realizacji celów SRT2020”) MI podało, że ww. zmiana rozporządzenia zapewniła ciągłość przebiegu szlaku drogowego Via Carpatia po drogach klasy S.

(akta kontroli tom II str. 1-64 pliki nr: 95-96)

PBDK nie definiowały początkowo, które odcinki dróg należą do szlaku Via Carpatia, odnosząc się do uchwalonych strategii (m.in. SOR, SRT2020) oraz docelowego kształtu sieci dróg wynikającego z przepisów rozporządzenia w sprawie sieci autostrad i dróg ekspresowych. W zmianie PBDK 2014-2023 wprowadzonej w 2017 r.⁷⁶ w związku z przyjęciem 14 lutego 2017 r. przez Radę Ministrów SOR odnotowano, że:

- na terenie Polski, w skład szlaku drogowego Via Carpatia wchodzi odcinki dróg: S61, S16, S19 pomiędzy miejscowościami: Budzisko, Suwałki, Ełk, Białystok, Lublin, Rzeszów, Barwinek;
- szlak został w większości włączony do sieci TEN-T (wyjątkiem miał być „odcinek na północ od Białegostoku, który nie został włączony przez Komisję Europejską do sieci TEN-T z uwagi na uwarunkowania środowiskowe”);
- zważywszy 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)”.

(akta kontroli tom II str. 1-64 plik nr: 1949)

⁷¹ Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2011-2015 przyjęty uchwałą Rady Ministrów nr 10/2011 z dnia 25 stycznia 2011 r., ze zm. Dalej: PBDK 2011-2015.

⁷² Dz. U. Nr 128 poz. 1334, ze zm. Dalej: rozporządzenie w sprawie sieci autostrad i dróg ekspresowych.

⁷³ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 października 2009 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie sieci autostrad i dróg ekspresowych (Dz. U. Nr 187 poz. 1446).

⁷⁴ Przed zmianami z 2024 r.

⁷⁵ 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.

⁷⁶ Uchwałą nr 105/2017 Rady Ministrów z dnia 12 lipca 2017 r.

Sekretarz Stanu w MI wyjaśnił, że nowelizacja PBDK 2014-2023 z 12 lipca 2017 r. „nadała dodatkowo priorytet inwestycjom m.in. na terenie Polski Wschodniej oraz połączeniom transgranicznym zgodnie z zapisami SOR: dokończenie sieci drogowej zapewniającej połączenia poprzez autostrady i drogi ekspresowe pomiędzy największymi ośrodkami w kraju, połączenia transgraniczne: Polska – kraje bałtyckie (Via Baltica) i Polska – południe (Via Carpatia)”.

(akta kontroli tom I str. 13-15, 24-31)

Mimo że przytoczony opis w PBDK zakładał wykonanie połączenia od Białegostoku do trasy S61, odcinek taki nie znalazł się wśród zadań inwestycyjnych przewidzianych do realizacji w ramach tego programu (nie określono lat realizacji ani zakładanych wydatków na ten cel; odcinek był wzmiankowany jedynie w części opisowej PBDK). Ponieważ droga S16 Knyszyn – Ełk nie została ujęta w liście zadań zaplanowanych do realizacji w PBDK 2014-2023 (w załączniku do tego programu), połączenie komunikacyjne w standardzie drogi ekspresowej pomiędzy Białymstokiem a Ełkiem było m.in. możliwe za pośrednictwem istniejących, realizowanych lub planowanych odcinków dróg ekspresowych: S8 Choroszcz – Ostrów Mazowiecka oraz S61 Ostrów Maz. – Ełk⁷⁷.

Po zmianach wprowadzonych w 2017 r. PBDK 2014-2023 przewidywał m.in. realizację następujących odcinków dróg ekspresowych:

- 1) w ramach drogi S61: Budzisko (gr. państwa) – koniec obwodnicy Suwałk (w latach 2017-2020)⁷⁸, obwodnica Suwałk (2015-2019), Raczek – Szczuczyn (2018-2021), druga jezdnia obwodnicy Szczuczyna (2017-2020), Szczuczyn – Ostrów Maz. (2017-2021)⁷⁹;
- 2) drogi S8: Ostrów Maz. – granica woj. podlaskiego⁸⁰ (2016-2018), gr. województwa – Zambrów (2015-2017)⁸¹, Wiśniewo – Mężenin (2014-2017), Mężenin – Jeżewo⁸² (2014-2017);
- 3) drogi S19: Choroszcz – Płoski – Chlebczyn (2019-2022)⁸³, gr. woj. podlaskiego – Łosice – gr. woj. lubelskiego (2022-2025)⁸⁴, gr. woj. mazowieckiego i lubelskiego – Lubartów, w. Lubartów Północ (2019-2024)⁸⁵, w. Lubartów Północ – w. Lublin Rudnik/bez węzła (2020-2024), obw. Lublina w. Dąbrowica – w. Konopnica (2014-2016), Lublin – koniec obw. Kraśnika (2017-2021)⁸⁶, koniec obw. Kraśnika – w. Sokołów Młp. Północ (2017-2021)⁸⁷, w. Sokołów Młp. Północ bez węzła – Stobierna (2014-2017), w. Świlcza – w. Rzeszów Południe (2014-2017), w. Rzeszów Południe (bez węzła) – w. Babica (z węzłem) (2019-2023)⁸⁸, w. Babica (bez węzła) – Barwinek (2021-2025)⁸⁹.

(akta kontroli tom II str. 1-64 plik nr 1949)

⁷⁷ Odcinek S16 Białystok – Ełk w grudniu 2022 r. został ujęty wśród zadań przewidzianych do realizacji w RPBDK do 2030 r.

⁷⁸ Zmiana PBDK 2014-2023 wprowadzona uchwałą nr 108/2019 Rady Ministrów z dnia 24 września 2019 r. wprowadziła nowe lata realizacji tego odcinka: 2017-2022.

⁷⁹ Po ww. zmianie z 2019 r.: 2017-2023.

⁸⁰ W ramach odcinka Wyszaków – gr. województwa podlaskiego.

⁸¹ Po zmianach z 2019 r.: 2015-2018.

⁸² Odcinek S8 Jeżewo – Białystok został oddany do użytkowania w 2012 r.

⁸³ Po zmianie z 2019 r.: 2020-2024.

⁸⁴ Po zmianie z 2019 r.: 2021-2025.

⁸⁵ Po zmianie z 2019 r.: 2020-2024.

⁸⁶ Po zmianie z 2019 r.: 2018-2021.

⁸⁷ Po zmianie z 2019 r.: 2017-2022.

⁸⁸ Po zmianie z 2019 r.: 2020-2025.

⁸⁹ Po zmianie z 2019 r.: 2020-2025.

W uchwalonym 13 grudnia 2022 r. RPBDK do 2030 r. zamieszczono informację, że do końca 2020 r. oddano do użytkowania m.in.: wszystkie wymienione wyżej odcinki S8 (od Ostrowii Mazowieckiej do Choroszczy), a także trzy odcinki S19: obw. Lublina w. Dąbrowica – w. Konopnica, w. Sokołów Młp. Północ bez węzła – Stobierna oraz w. Świlcza – w. Rzeszów Południe. Na liście zadań inwestycyjnych kontynuowanych z PBDK 2014-2023 ujęto m.in. wszystkie odcinki S61 od Ostrowii Maz. do granicy państwa, a także pozostałe z ww. odcinków w korytarzu S19.

Jednocześnie na liście nowych zadań realizowanych w ramach RPBDK do 2030 r. ujęto:

- 1) inwestycję pn. Rozbudowa drogi S19 na odcinku węzeł Sokołów Młp. Północ (bez węzła) – węzeł Jasionka (bez węzła) etap II (dobudowa drugiej jezdni);
- 2) nowe połączenie S16 Ełk – Białystok. Zaznaczono, że „droga ekspresowa S16 Ełk – Białystok stanowić będzie ważny element w krajowej i europejskiej sieci drogowej w celu zapewnienia ciągłości przebiegu szlaku Via Carpatia na terenie Polski przez drogi klasy S. W PBDK 2014-2023 zabezpieczone zostały fundusze na całość realizacji polskiego odcinka trasy Via Carpatia, w ciągu S19 oraz S61”.

(akta kontroli tom II str. 1-64 plik nr 1957-1958, 2409, str. 180-189)

6. PBDK 2014-2023 i RPBDK do 2030 r. zawierały elementy wymagane przez art. 17 ust. 1 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Zgodnie z przyjętymi w tych programach założeniami monitorowanie ich realizacji prowadzone było przez Ministra Infrastruktury w cyklach rocznych. Z taką częstotliwością przygotowywał on informację na temat stanu realizacji rzeczowo-finansowej aktualnie obowiązującego programu, podlegającą przedłożeniu do wiadomości Radzie Ministrów. Stosownie do postanowień RPBDK do 2030 r. Minister przedstawił również Radzie Ministrów informację z wykonania przyjętych dla PBDK 2014-2023 limitów finansowych środków KFD oraz budżetu państwa w latach 2014-2020, stanowiącą podsumowanie wdrażania PBDK 2014-2023.

(akta kontroli tom II str. 1-64 pliki nr: 589-609, 1938-1940, 1957-1958, str. 65-72 pliki nr: 1-2)

Przed przyjęciem PBDK 2014-2023 i RPBDK do 2030 r. Minister, stosownie do art. 19 ust. 1 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, pozyskał opinie ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego, wskazujące na zgodność projektów tych dokumentów z obowiązującą wówczas średniookresową strategią rozwoju kraju⁹⁰. Minister Funduszy i Polityki Regionalnej w opinii z 8 listopada 2022 r. ocenił jednak, że RPBDK do 2030 r. tylko częściowo uwzględnia wymagania określone w art. 17 ust. 1 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, dlatego wymagał: uzupełnienia w zakresie kwoty środków przeznaczonych na finansowanie programu z podziałem na poszczególne priorytety oraz informacji o wysokości współfinansowania poszczególnych priorytetów programu, a także wyszczególnienia wszystkich źródeł finansowania zewnętrznego (UE) przewidzianych na rzecz budowy dróg. Pismem z 16 listopada 2022 r. Minister Infrastruktury przekazał Sekretarzowi Stałego Komitetu Rady Ministrów nową wersję projektu RPBDK do 2030 r., informując o uwzględnieniu zmian zaproponowanych przez

⁹⁰ Dla PBDK 2014-2023 była to opinia Ministra Infrastruktury i Rozwoju z 7 września 2015 r., zaś dla RPBDK do 2030 r., opinia Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej z 8 listopada 2022 r.

ww. Komitet oraz Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej (w opinii z 8 listopada 2022 r.).

(akta kontroli tom II str. 1-64 pliki nr: 220, 236, 254)

Projekty ww. programów zostały poddane SOOŚ zgodnie z art. 46 ust. 1 udioś. Kontrola NIK wykazała, że uchwałą Rady Ministrów nr 160/2023 z dnia 5 września 2023 r. dokonano zmiany RPBDK do 2030 r. bez sporządzenia SOOŚ wymaganej art. 46 ust. 2 przywołanej ustawy, mimo że Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska⁹¹ i Główny Inspektor Sanitarny⁹² wskazywali na konieczność przeprowadzenia uprzedniej SOOŚ uwzględniającej tę zmianę – nie zachodziły zatem przesłanki wymienione w art. 48 ust. 1 i art. 48 ust. 4 pkt 1 udioś zezwalające na odstąpienie od przeprowadzenia SOOŚ w przypadku niewielkich modyfikacji programów i w uzgodnieniu z tymi organami⁹³. Zostało to opisane w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości” wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli tom II str. 1-64 pliki nr: 1941-1946, 1955, 1960-2407, 2409, str. 65-72 plik nr 3)

Powyższa zmiana RPBDK do 2030 r. polegała m.in. na wpisaniu do niego zadania inwestycyjnego budowy drogi ekspresowej S8 na odcinku Knyszyn (Białystok) – Raczki (Suwałki). Sekretarz Stanu w MI wyjaśnił, że droga ta została oceniona środowiskowo w ramach SOOŚ dla RPBDK do 2030 r. jako wariant drogi S16 Ełk – Knyszyn. Były Sekretarz Stanu w MI wyjaśnił natomiast, że w kontekście przedłużających się prac nad przygotowywaniem budowy odcinka S16 Knyszyn – Ełk konieczne było pilne rozpoczęcie prac przygotowawczych do budowy alternatywnego ciągu transportowego na odcinku S8 Knyszyn – Korycin – Augustów – Raczki – Suwałki.

(akta kontroli tom I str. 39-44, 49-60, 289-298, tom II str. 1-64 pliki nr: 2409, str. 65-72 plik nr 3)

W Prognozie oddziaływania na środowisko RPBDK do 2030 r. podano⁹⁴, że „ryzyka istotnych negatywnych oddziaływań należy się spodziewać w przypadku realizacji projektu nr 25 – Budowa drogi S16 Ełk – Białystok przez Biebrzański Park Narodowy, będący jednocześnie obszarem wodno-błotnym Ramsar. Propozycja budowy drogi ekspresowej przez teren parku została negatywnie zaopiniowana przez Radę Naukową Biebrzańskiego PN oraz Radę Wydziału Biologii Uniwersytetu w Białymstoku, jednoznacznie wskazujące na znaczący negatywny wpływ budowy drogi na funkcjonowanie parku oraz brak propozycji wariantów omijających teren parku. (...) Żaden z proponowanych wariantów nie omija Biebrzańskiego PN”. Zalecono zatem rozpatrzenie przebiegu inwestycji w wariantach, które w miarę możliwości nie kolidowałyby z obszarem ww. parku narodowego, mając na uwadze brzmienie art. 66 ust. 2b udioś.

W ww. prognozie sporządzonej 27 października 2022 r. zaznaczono również, że „w przypadku tej inwestycji nie została do tej pory przeprowadzona ocena oddziaływania na środowisko”. Budowa odcinka S16 Knyszyn – Ełk została przewidziana w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 19 maja 2016 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie sieci autostrad i dróg

⁹¹ Dalej: GDOŚ.

⁹² Dalej: GIS.

⁹³ Wymienione przepisy stanowiły np. podstawę do odstąpienia od sporządzania SOOŚ dla zmian PBDK 2014-2023, wprowadzonych uchwałą nr 114/2022 Rady Ministrów z dnia 27 maja 2022 r., czy zmian RPBDK do 2030 r., wprowadzonych uchwałą nr 202/2023 Rady Ministrów z dnia 30 października 2023 r.

⁹⁴ W pkt 4.2.3.1. Parki narodowe.

ekspresowych. Z odpowiedzi udzielonej przez KPRM na potrzeby kontroli NIK wynika, że projekt zmiany rozporządzenia nie został przekazany ówczesnemu Departamentowi Oceny Skutków Regulacji KPRM do zaopiniowania pod kątem poprawności sporządzenia oceny skutków regulacji.

(akta kontroli tom I str. 186-203, tom II str. 1-64 plik nr: 1961)

W odpowiedzi na pytania o:

- zakres analizy przemawiających za zapewnieniem ciągłości przebiegu szlaku Via Carpatia poprzez drogę S16 Ełk – Knyszyn, a nie w formie innego wariantu np. poprzez rozbudowę drogi krajowej nr 8 na odcinku Raczki – Augustów – Korycin do parametrów drogi ekspresowej;
- sposób uwzględnienia podczas prac związanych z budową drogi S16 Ełk – Knyszyn zakazów prowadzenia w parkach narodowych inwestycji dotyczących budowy lub rozbudowy obiektów budowlanych lub urządzeń technicznych;
- przyczyny i działania poprzedzające wpisanie do rozporządzenia w sprawie sieci autostrad i dróg ekspresowych (zmiana rozporządzenia z 19 maja 2016 r.) drogi S16 na odcinku Ełk – Knyszyn,

Sekretarz Stanu w MI odniósł się w sposób ogólny do roli połączenia komunikacyjnego Ełk – Białystok i jego „funkcji wschodniej flanki UE”, a także zagadnień związanych z potrzebą zapewnienia ciągłości szlaku Via Carpatia, wskazując, że dokumenty rządowe (rozporządzenie sieciowe, programy wieloletnie) nie przesądzają o konkretnym dokładnym przebiegu danej drogi (jest on dopiero przedmiotem etapu prac przygotowawczych). Sekretarz Stanu w MI zauważył, że w ramach procesu przygotowawczego dla drogi ekspresowej S16 Ełk – Knyszyn powstały trzy podstawowe warianty przebiegu w korytarzu zbliżonym do drogi krajowej nr 65, następnie w toku dalszych prac do prowadzonych analiz wprowadzony został dodatkowy czwarty wariant przebiegu drogi w korytarzu zbliżonym do drogi krajowej nr 8 Białystok – Augustów (warianty te podlegały ocenie w ramach SOOŚ sporządzonej dla RPBDK do 2030 r.). Zdaniem Sekretarza Stanu w MI oznacza to, że GDDKiA prowadziła prace nad przebiegiem jednej drogi powyżej Białegostoku, analizując różne przebiegi w obu korytarzach.

(akta kontroli tom I str. 39-44, 49-60)

7. 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 MI do przedstawienia zaktualizowanego PBDK 2014-2023. Zmiany tego dokumentu zatwierdzono uchwałą nr 105/2017 Rady Ministrów z 12 lipca 2017 r. W zaktualizowanej liście zadań zapewnione zostało m.in. dodatkowe finansowanie dla inwestycji znajdujących się w korytarzu Via Carpatia, tj. całego przebiegu drogi ekspresowej S19 na terenie Polski.

W Ministerstwie nie opracowano formalnych zasad sporządzania projektów PBDK lub aktualizacji uchwalonych programów. Sekretarz Stanu w MI wyjaśnił, że żadne regulacje nie nakładały na Ministra Infrastruktury obowiązku szczególnego traktowania ww. dokumentów rządowych. Programy drogowe były zatem opracowywane zgodnie z Regulaminem Pracy Rady Ministrów⁹⁵ i przyjmowane w drodze uchwał Rady Ministrów. Wyjaśnił, że „programy drogowe powstają w różnym czasie i w różnych okolicznościach. Przykładowo,

⁹⁵ Uchwała nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów (M. P. poz. 979).

podczas obowiązywania programu na lata 2008-2012 miał miejsce kryzys ekonomiczny, skutkujący koniecznością ograniczenia zakresu programu i nadaniu priorytetu inwestycjom wspierającym EURO2012, co znalazło odzwierciedlenie w programie 2011-2015. W trakcie obowiązywania programu 2011-2015 wprowadzono do niego załączniki 5 i 6, czyli listę zadań przygotowanych do realizacji na tyle, że ich uruchomienie umożliwiło szybki napływ refundacji środków UE do KFD. Następnie te zadania stanowiły punkt wyjścia do stworzenia programu na lata 2014-2023 wraz z listą projektów w Dokumencie Implementacyjnym. W międzyczasie przyjęto nową średniookresową strategię kraju i podjęto decyzję o aktualizacji PBDK2014-2023 pod jej kątem. Z kolei program do 2030 r. musiał powstać zanim minął okres obowiązywania PBDK 2014-2023, z uwagi na konieczność wypełnienia przez Polskę, w perspektywie 2021-2027, warunku podstawowego 3.1., tj. Kompleksowe planowanie transportu na odpowiednim poziomie obejmującym planowanie do 2030 r. Do powyżej wskazanych uwarunkowań należy również dodać czynnik polityczny, który często ma przełożenie na ostateczny kształt dokumentu, niezależnie od prowadzonych analiz”.

Sekretarz Stanu w MI wyjaśnił, że „podstawowym założeniem przy tworzeniu programów jest ich zgodność ze strategiami, odpowiednie przygotowanie projektów gwarantujące wykorzystanie pełnej alokacji środków UE dla GDDKiA oraz realizację zobowiązania dotyczącego wybudowania sieci TEN-T odpowiednio do 2030 r. w zakresie sieci bazowej i do 2050 r. w zakresie sieci kompleksowej (w ostatnim czasie również w perspektywie do 2040 r. w zakresie sieci bazowej rozszerzonej)”.

Sekretarz Stanu w MI wyjaśnił, że po przyjęciu nowej średniookresowej strategii kraju (SOR), w której wpisano budowę szlaku Via Carpatia jako projektu strategicznego, przyjęto nowelizację PBDK 2014-2023, która odzwierciedlała politykę rządu w tym zakresie. Program do 2030 r. inkorporował w postaci załącznika nr 2 wszystkie zadania, jakie były wpisane do limitu PBDK 2014-2023, które wykazywały wydatki z KFD od 2021 r. oraz uwzględniał, jako ostatnią inwestycję dobudowę II jezdni na odc. w. Sokołów Młp. Północ (bez węzła) – w. Jasionka (bez węzła).

(akta kontroli tom I str. 13-15, 24-31, 213-220, 229-245, tom II str. 1-64
pliki nr: 1949, 1952)

Sekretarz Stanu w MI wyjaśnił, że w odniesieniu do kryteriów kwalifikowania inwestycji do programów drogowych istotne były nie tylko dokumenty o charakterze strategicznym, opracowane przez stronę rządową, ale też uwarunkowania dotyczące finansowania, szczególnie ze środków UE; kluczowa zawsze była kwestia szybkiej i pełnej absorpcji środków UE. Lista inwestycji w programach drogowych była zgodna z Dokumentem Implementacyjnym do SRT2020, w którym to zostały opracowane kryteria oceny inwestycji infrastrukturalnych, m.in. drogowych. Był to dokument pokazujący plany Polski dla priorytetyzacji inwestycji dla docelowej sieci autostrad i dróg ekspresowych, zgodnej z rozporządzeniem Rady Ministrów w sprawie sieci autostrad i dróg ekspresowych. Przytoczona wyżej nowelizacja PBDK 2014-2023, dokonana w 2017 r., nadała dodatkowo priorytet inwestycjom m.in. na terenie Polski Wschodniej oraz połączeniom transgranicznym zgodnie z zapisami SOR (stanowiącej główny dokument strategiczny): 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). Natomiast jeśli chodzi o dobór inwestycji do następnego programu, tj. obecnie obowiązującego RPBDK

do 2030 r., to oprócz niezrealizowanych/niedokończonych lub nierozliczonych inwestycji z programu na lata 2014-2023, znalazły się w nim wszystkie odcinki autostrad i dróg ekspresowych, które nie zostały wcześniej skierowane do realizacji, a które zostały objęte docelową siecią połączeń określoną w ww. rozporządzeniu. Jest to zgodne z celem Programu, którym jest dokończenie budowy sieci autostrad i dróg ekspresowych.

(akta kontroli tom I str. 13-15, 24-31)

Sekretarz Stanu w MI wyjaśnił, że Minister Infrastruktury nie ustala kolejności realizacji inwestycji drogowych. Opracowuje programy wieloletnie wskazujące inwestycje, dla których planuje się, na podstawie tych programów, zapewnić finansowanie z KFD na budowę w perspektywie wieloletniej. Programy te przyjmowane są w drodze uchwały Rady Ministrów. W określaniu listy inwestycji objętych finansowaniem KFD w głównej mierze brane były pod uwagę przede wszystkim: stan przygotowania umożliwiające absorpcję środków UE, położenia na sieci TEN-T, zgodność ze strategiami wyższego rzędu. Wskazał również, że Via Carpatia jest inicjatywą przede wszystkim polityczną, pokazującą istotną wagę, jaką rząd powinien przywiązywać do budowy infrastruktury na wschodniej flance UE. Przez te lata Polska była wskazywana jako przykład realizacji tego korytarza i jednym z jego ambasadorów w UE. Zachęcała też inne kraje do aktywniejszego działania w tym zakresie.

Sekretarz Stanu w MI wyjaśnił, że w pierwszej kolejności do budowy były kierowane te odcinki, gdzie istniała największa potrzeba komunikacyjna – były to obwodnice poszczególnych miejscowości, np. Augustowa czy Rzeszowa, potem był np. realizowany odcinek pomiędzy Rzeszowem a Lublinem. Wyjaśnił też, że „jako ostatnie do realizacji były kierowane odcinki, na których natężenie ruchu było najniższe, czy obszary wrażliwe środowiskowo. Warto zauważyć, że realizacja inwestycji drogowych musi też wykazywać odpowiednie parametry finansowe i gospodarcze (efektywność ekonomiczna), a wykazywane już wyżej środki UE nakładają na potencjalnych beneficjentów tych środków konieczność wykazywania odpowiednich parametrów, uzasadnienia czy poszanowania dla środowiska (np. omijanie tam, gdzie to możliwe obszarów NATURA 2000). Te projekty były traktowane priorytetowo i mogły w pierwszej kolejności uzyskać dofinansowanie UE. Mając na uwadze powyższe jako ostatnie były podejmowane decyzje dotyczące przebiegu na odcinkach w województwie mazowieckim oraz podlaskim (w tym szczególnie powyżej Białegostoku)”.
(akta kontroli tom I str. 94-105, 336-347)

8. Zgodnie z postanowieniami programów drogowych źródłem finansowania budowy szlaku Via Carpatia były środki pochodzące z budżetu państwa oraz KFD. W art. 39 ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym⁹⁶ wskazano, że w Banku Gospodarstwa Krajowego tworzy się KFD, z którego finansuje się m.in. budowę i przebudowę dróg krajowych, realizowanych przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad (art. 39f ust. 1 pkt 1 ww. ustawy).

W Porozumieniach⁹⁷ zawartych pomiędzy Ministrem Infrastruktury a BGK w sprawie obsługi KFD, zostały przyjęte zasady, na podstawie których Minister przekazywał do BGK sporządzone w GDDKiA dane obejmujące m.in. planowane wydatki na zadania drogowe, z wyszczególnieniem kwoty wydatków podlegających finansowaniu ze środków kredytowych oraz podlegających

⁹⁶ Dz. U. z 2024 r. poz. 321.

⁹⁷ Porozumienia zawarte: 25 maja 2018 r., 1 lipca 2020 r. oraz 9 maja 2022 r.

refundacji. Roczne plany finansowe KFD przygotowywane przez BGK podlegały uzgodnieniu z Ministrem Infrastruktury, ministrem właściwym do spraw finansów publicznych w zakresie finansowym oraz zaopiniowaniu przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego. Plan finansowy KFD obejmował m.in. zestawienie planowanych wpływów i wydatków KFD w podziale na tytuły, zestawienie planowanych wydatków KFD w podziale na kategorie zadań oraz wykaz zadań bez wskazania kwoty wydatków przeznaczonej na konkretne zadanie inwestycyjne.

(akta kontroli tom II str. 1-64 pliki nr: 58-81)

Kwoty wydatków na realizację zadań inwestycyjnych obejmujących drogi ekspresowe, zaproponowane przez GDDKiA, ulegały zmniejszeniu, w szczególności:

- w 2018 r.: z 14 803 646,5 tys. zł do kwoty 11 531 199,4 tys. zł (o 22,1%),
- w 2019 r.: z 13 264 919,4 tys. zł do kwoty 9 191 204,6 tys. zł (o 30,7%),
- w 2020 r.: z 14 194 636,0 tys. zł do kwoty 11 139 824,2 tys. zł (o 21,5%),
- w 2021 r.: z 12 285 307,8 tys. zł do kwoty 11 237 099,0 tys. zł (o 8,5%),
- w 2022 r.: z 14 222 845,9 tys. zł do kwoty 10 656 588,3 tys. zł (o 25,1%),
- w 2023 r.: z 13 127 873,2 tys. zł do kwoty 12 132 239,7 tys. zł (o 7,6%),
- w 2024 r.: z 15 396 910,9 tys. zł do kwoty 13 434 266,6 tys. zł (o 12,7%).

Według wyjaśnień Sekretarza Stanu w MI dokonywane korekty planu, polegające m.in. na zmniejszeniu wydatków na zadania drogowe obejmujące drogi ekspresowe, nie miały przełożenia na realizację inwestycji drogowych. Wskazał również, że limity wydatków ujęte w planach finansowych KFD w odniesieniu do dróg ekspresowych są łącznymi limitami, bez podziału na poszczególne inwestycje, stąd nie można wskazać, na jakie inwestycje wydatki te zostały zmniejszone. Dokonywane korekty wynikają m.in. z urealniania wcześniejszych założeń.

(akta kontroli tom I str. 250-252, 261-262, 387-388, tom II str. 1-64 pliki nr: 33-81, 2640-2716)

W latach 2018-2024 określone w KFD roczne limity wydatków na zadania inwestycyjne ujęte w programach drogowych nie zostały przekroczone⁹⁸. I tak:

- w 2018 r. plan wydatków na zadania drogowe został zrealizowany w 79,1% (wydatkowano 10 700 089,6 tys. zł z 13 522 800,2 tys. zł), w tym dla dróg ekspresowych w 78,2% (9 022 655,1 tys. zł z 11 531 199,4 tys. zł);
- w 2019 r. plan wydatków na zadania drogowe został zrealizowany w 85,3% (wydatkowano 9 597 519,3 tys. zł z 11 248 731,7 tys. zł), w tym dla dróg ekspresowych w 75,6% (6 947 376,7 tys. zł z 9 191 204,6 tys. zł);
- w 2020 r. plan wydatków na zadania drogowe został zrealizowany w 94,8% (wydatkowano 13 231 954,7 tys. zł z 13 964 567,6 tys. zł), w tym dla dróg ekspresowych w 91,3% (10 171 983,1 tys. zł z 11 139 824,2 tys. zł);
- w 2021 r. plan wydatków na zadania drogowe został zrealizowany w 93,1% (wydatkowano 13 168 837,7 tys. zł z 14 140 525,8 tys. zł), w tym dla dróg ekspresowych w 94,8% (10 648 186,2 tys. zł z 11 237 099 tys. zł);
- w 2022 r. plan wydatków na zadania drogowe (ujęte w PBDK 2014-2023) został zrealizowany w 95,8% (wydatkowano 12 638 557,2 tys. zł z 13 188 243,1 tys. zł), w tym dla dróg ekspresowych w 95,7% (wydatkowano 10 198 786,1 tys. zł z 10 656 588,3 tys. zł);
- w 2023 r. plan wydatków na inwestycyjne zadania drogowe, ujęte w RPBDK do 2030 r. został zrealizowany w 92,7% (wydatkowano 14 374 586,9 tys. zł

⁹⁸ Dane za lata 2018-2021 obejmują łączne wydatki, prezentowane w sprawozdaniach z realizacji KFD, na zadania ujęte w PBDK 2014-2023 i Programie budowy 100 obwodnic.

z 15 501 637,1 tys. zł), w tym dla dróg ekspresowych w 84% (10 192 660,3 tys. zł z 12 132 239,7 tys. zł);

– w 2024 r. plan wydatków na zadania drogowe, ujęte w RPBDK do 2030 r. został zrealizowany w 88,8% (wydatkowano 14 348 468,7 tys. zł z 16 157 816,5 tys. zł), w tym dla dróg ekspresowych w 87,4% (wydatkowano 11 744 118,4 tys. zł z 13 434 266,6 tys. zł).

W informacji z wykonania PBDK 2014-2023 na ostatni dzień jego obowiązywania (31 grudnia w 2022 r.) wskazano, że limit wydatków na zadania kontynuowane z PBDK 2011-2015 został wykonany w 79% (11,5 mld zł z 14,4 mld zł), a na zadania ujęte w załączniku nr 2 do tego programu, obejmującego również m.in. drogi wchodzące w skład szlaku Via Carpatia, w 53% (87,9 mld zł ze 166,5 mld zł).

(akta kontroli tom II str. 1-64 pliki nr: 605, 2525-2533)

Sekretarz Stanu w MI wyjaśnił, że „na poziomie programów rządowych są zabezpieczane środki całkowite na realizację zadań, na podstawie najbardziej aktualnych szacunków GDDKiA. Na poziomie operacyjnym zabezpieczane są środki w planach finansowych KFD. Do tej pory nie było zatorów płatniczych na płatności związane z realizacją, w ostatnich latach nie był też ograniczany zakres rzeczowy programów rządowych przyjmowanych przez Radę Ministrów, np. z uwagi na trudną sytuację ekonomiczną mającą wpływ na sektor finansów publicznych. W tym sensie nie były narzucane przez Ministerstwo dodatkowe ograniczenia finansowania, które mogły co do zasady przekreślać realizację poszczególnych zadań”. Wyjaśnił również, że „określony w 2015 r. limit wydatków KFD na realizację PBDK 2014-2023 na poziomie 107 mld zł uniemożliwiał realizację wszystkich ujętych w nim inwestycji drogowych, których już wówczas łączna wartość szacowana była na 200 mld zł. Stąd też wprowadzono do ww. programu mechanizm tzw. kierowania do realizacji inwestycji w uzgodnieniu z Ministrem Finansów, aż do momentu wyczerpania przyznanego limitu KFD w wysokości 107 mld zł. Na etapie kierowania do realizacji inwestycji, droga S19 nie została wskazana przez Ministra Infrastruktury. Należy wskazać, że była to decyzja Kierownictwa MI. W 2015 r. (po zmianie rządu) zwiększono środki na realizację PBDK 2014-2023 ze 107 mld zł na 135 mld zł ze wskazaniem na realizację brakujących odcinków S19”.

(akta kontroli tom I str. 102-103, 386-387)

W uzgodnionych przez Ministra Infrastruktury programach inwestycji, obejmujących budowę dróg w ramach szlaku Via Carpatia⁹⁹ GDDKiA wykazywała m.in. źródła finansowania poszczególnych inwestycji (KFD lub budżet państwa) w podziale na etapy: przygotowawcze¹⁰⁰ oraz realizacyjne¹⁰¹. Na podstawie analizy 18 programów inwestycji obejmujących budowę dróg w ramach szlaku Via Carpatia stwierdzono, że w 13 programach wykazano wydatki na kwotę ogółem 19 224,6 tys. zł poniesione do końca 2014 r. z budżetu państwa przed

⁹⁹ Uwzględniono również programy inwestycji, obejmujące odcinki dróg, które nie zostały formalnie uznane za szlak Via Carpatia, jednak ich położenie zapewniało ciągłość przebiegu tego szlaku. Dotyczyło to budowy: autostrady A4 Tarnów – Rzeszów na odcinku od węzła Rzeszów Centralny do węzła Rzeszów Wschód; trasy S17 Kurów – Lublin – Piaski na odcinku Lublin (węzeł Lublin Rudnik) – węzeł Dąbrowica (Lublin Sławinek), obwodnicy Lublina (węzeł Dąbrowica – węzeł Konopnica).

¹⁰⁰ Obejmujące co do zasady swoim zakresem działania związane z pozyskaniem dokumentacji (m.in. środowiskowej) w celu umożliwienia wszczęcia postępowania przetargowego na wybór wykonawcy budowy danej drogi.

¹⁰¹ Obejmującym działania związane z zawieraniem umów na budowę odcinka.

uzgodnieniem tych programów¹⁰². Powyższe wynikało z konieczności wykazania w programach inwestycji wszystkich wydatków związanych z daną inwestycją (bez względu na źródło i przedział czasowy, w którym te wydatki były realizowane), na co uwagę zwrócił Minister Finansów w opinii skierowanej 13 listopada 2013 r. do Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej¹⁰³.

Sekretarz Stanu w MI wyjaśnił, że do czasu potwierdzenia interpretacji z Ministerstwa Finansów i podjętych ustaleń z GDDKiA, wydatki na prace przygotowawcze były ponoszone na podstawie planu finansowego GDDKiA jako wydatki bieżące. Od 2015 r. wartość ponoszonych prac przygotowawczych była ujmowana jako wydatki majątkowe. Rok 2014 był rokiem przejściowym z uwagi na fakt, iż w momencie podjęcia ostatecznych ustaleń ustawa budżetowa była już opracowana i przyjęta.

(akta kontroli tom I str. 314-316, 328-330, tom II str. 1-64 pliki nr: 610-627, 2422-2524, str. 294-304 pliki nr: 116)

GDDKiA złożyła do MI rozliczenia dziewięciu zadań inwestycyjnych, obejmujących odcinki dróg należące do szlaku Via Carpatia¹⁰⁴, w których wykazano wydatki w łącznej kwocie 23 168,7 tys. zł (w tym 11 261,7 tys. zł z KFD, 11 907 tys. zł z budżetu państwa). Złożone rozliczenia nie wymagały składania korekt.

(akta kontroli tom I str. 432-434, 452-455)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności Ministra Infrastruktury w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W projekcie zmiany RPBKD do 2030 r. Minister wpisał nowe zadanie inwestycyjne polegające na budowie drogi ekspresowej S8 na odcinku Knyszyn (Białystok) – Raczki (Suwałki), a następnie przedstawił projekt Radzie Ministrów, bez przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko w tym zakresie. Skutkiem tych działań było podjęcie przez Radę Ministrów uchwały nr 160/2023 z dnia 5 września 2023 r., którą dokonano zmiany w RPBKD do 2030 r., polegającej m.in. na wpisaniu nowego zadania inwestycyjnego bez tej oceny, co stanowiło naruszenie art. 46 ust. 2 udoioś.

Zgodnie z art. 46 ust. 2 w zw. z art. 46 ust. 1 pkt 2 udoioś przeprowadzenie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko jest wymagane w przypadku projektu zmiany planów i programów w dziedzinie transportu.

Na konieczność przeprowadzenia tej oceny wskazywali w pismach skierowanych do Ministerstwa GDOŚ¹⁰⁵ i GIS¹⁰⁶, a także sam Minister Infrastruktury¹⁰⁷ oraz Komisarz UE ds. środowiska oceanów i rybołówstwa.¹⁰⁸

¹⁰² Dotyczy to wersji pierwotnych programów inwestycji uzgodnionych przez Ministra w latach 2014-2017.

¹⁰³ Pismo z 12 listopada 2013 r. znak: GN9/0680/24/NRS/13/116451.

¹⁰⁴ Rozliczenia obejmowały cały przebieg danej drogi, w tym również odcinki dróg inne niż należące do szlaku Via Carpatia (np. odcinek drogi Kurów – Piaski).

¹⁰⁵ Pismo znak: DOOŚ-TSOOŚ.411.1.2023.MZA/TW z 13 lipca 2023 r.

¹⁰⁶ Pismo znak: HŚ.NZ.530.8.2023 z 26 czerwca 2023 r.

¹⁰⁷ Pismo znak: DDP-2.40.26.2020 z 16 grudnia 2022 r.

¹⁰⁸ Pismo z 11 lipca 2023 r. sygn. env.e.2(2023)6691850 skierowane m.in. do Ministra Infrastruktury wskazujące m.in. na obowiązek opracowywania strategicznej oceny oddziaływania na środowisko inwestycji drogowych w Polsce, w związku z przyjmowaniem programem budowy dróg.

W odpowiedzi na pismo KPRM¹⁰⁹, Minister przedstawił Radzie Ministrów informację o konieczności przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko¹¹⁰ przy wpisaniu do projektu zmiany RPBDK do 2030 r. inwestycji polegającej na budowie drogi S8 Białystok – Suwałki. W piśmie tym m.in. wskazał, że wpisanie do projektu uchwały w sprawie zmiany programu drogowego nie jest możliwe, z uwagi na uwarunkowania formalne dotyczące przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko.

W kolejnym piśmie skierowanym do Sekretarza Rady Ministrów¹¹¹ Minister wskazał, że: „zgodnie z prośbą zawartą w piśmie¹¹², niezwłocznie zostanie rozpoczęta procedura strategicznej oceny oddziaływania na środowisko dla ww. odcinka drogowego (droga ekspresowa S8 Ełk – Suwałki) zgodnie z wymogami określonymi w udioś oraz że po przeprowadzeniu SOOŚ, Minister Infrastruktury przedłoży pod obrady Stałego Komitetu Rady Ministrów projekt zmiany uchwały Rady Ministrów w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą Rządowy Program Budowy Dróg Krajowych do 2030 r. (z perspektywą do 2033 r.), który będzie uwzględniał budowę drogi ekspresowej S8 na odcinku Białystok – Suwałki”.

Pomimo ww. informacji, wskazującej na konieczność wykonania SOOŚ przed przedłożeniem Radzie Ministrów projektu zmiany RPBDK do 2030 r., pismem z 25 kwietnia 2023 r. Minister przedłożył do KPRM projekt stosownej uchwały zmieniającej ww. Program, bez sporządzenia wymaganych ocen środowiskowych. W uzasadnieniu projektu¹¹³ wskazano m.in. na zasadność budowy odcinka S8 Knyszyn (Białystok) – Raczek (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 dalszej części uzasadnienia podano, że „powyższe zostało stwierdzone przez Radę Ministrów w uchwale nr 252/2022 z 13 grudnia 2022 r. w sprawie budowy drogi ekspresowej S8 Białystok – Suwałki. Nowelizacja realizuje założenia uchwały. (...) Minister Infrastruktury uzyskał stanowiska GDOŚ oraz GIS dotyczące SOOŚ”. Wskazano, że „z uwagi na pilność procedowania projektu zmiany RPBDK do 2030 r. oraz obecnie prezentowane stanowisko przez Komisję Europejską, co do niezbędnego zakresu i stopnia szczegółowości oceny oddziaływania na środowisko dla RPBDK do 2030 r. strategiczna ocena będzie mogła zostać przeprowadzona w terminie późniejszym, z uwagi na niezbędny czas potrzebny na jej przeprowadzenie”.

W OSR, sporządzonej 4 sierpnia 2023 r., przedstawionej Radzie Ministrów w związku z włączeniem do RPBDK do 2030 r. drogi S8 Knyszyn (Białystok) – Raczek (Suwałki), Minister informował, że „konsultacje publiczne jak i prognozy oddziaływania zmiany programu nie są planowane ze względu na potrzebę pilnego przyjęcia uchwały. Wynika to z konieczności realizacji uchwały Rady Ministrów nr 252/2022 z 13 grudnia 2022 r.(...)”. W dalszej części OSR wskazano, że wpisanie tej inwestycji jest ważne z punktu widzenia interesu gospodarczego oraz strategicznego państwa polskiego, jak również zapewnienia

¹⁰⁹ Pismo znak: RM-06111-259-22 z 15 grudnia 2022 r., skierowane do MI, dotyczące wskazania sposobu realizacji uwagi Prezesa Rady Ministrów, w sprawie uwzględnienia budowy drogi ekspresowej S8 Białystok – Suwałki w RPBDK do 2030 r.

¹¹⁰ Pismo z 16 grudnia 2022 r., znak: DDP-2.40.26.2020, skierowane do Sekretarza Rady Ministrów.

¹¹¹ Pismo z 4 stycznia 2023 r., znak: DDP-2/40/26/2020.

¹¹² Pismo Sekretarza Rady Ministrów z dnia 4 stycznia 2023 r. skierowane do MI zawierające prośbę o pilne potwierdzenie wskazanych działań związanych z uwzględnieniem uwagi Prezesa Rady Ministrów w sprawie uwzględnienia budowy drogi S8 Białystok – Suwałki w RPBDK do 2030 r.

¹¹³ Z 25 sierpnia 2023 r.

przepustowości korytarza łączącego państwa bałtyckie z Polską w obecnej sytuacji geopolitycznej.

(akta kontroli tom I str. 199-212, tom II str. 180-282, str. 294-304 pliki nr: 11-47)

Sekretarz Stanu w MI, występujący do Rady Ministrów o włączenie do wykazu prac legislacyjnych i programowych projektu zmiany uchwały w sprawie RPBDK do 2030 r. polegającej na wpisaniu do niego inwestycji „S8 Knyszyn (Białystok) – Raczki (Suwałki)” i zabezpieczenia na to zadanie kwoty 5,1 mld zł wyjaśnił, że: „uchwała nr 160/2023 została podjęta przez Radę Ministrów i jako taka była wyrazem decyzji całego rządu, a nie samodzielnej inicjatywy MI. Prace nad zmianą RPBDK do 2030 r. toczyły się bowiem już od wielu miesięcy 2023 r., gdyż realizacja drogi zwanej potocznie „Via Carpatia” była jednym z kluczowych elementów polityki transportowej państwa z okresu rządów ówczesnego premiera. Uzasadnienie do tej uchwały z 25 sierpnia 2023 r. jest wciąż aktualne. Analiza przyczyn pilnego i szczególnego trybu procedowania zmiany RPBDK do 2030 r. nie może pomijać oczywistego dla tej sprawy kontekstu międzynarodowego, związanego z toczącym się konfliktem rosyjsko-ukraińskim oraz kryzysu migracyjnego na granicy polsko-białoruskiej, wymagającymi szczególnej mobilizacji i wysiłku aparatu państwowego na całej długości granicy wschodniej RP. W kontekście przedłużających się prac nad przygotowywaniem budowy odcinka S16 Knyszyn – Ełk konieczne było pilne rozpoczęcie prac przygotowawczych do budowy alternatywnego ciągu transportowego na odcinku S8 Knyszyn – Korycin – Augustów – Raczki – Suwałki. Sama decyzja RM o dokonaniu zmiany RPBDK do 2030 r. wiązała się zatem nie tyle z odstępniem od realizacji obowiązku sporządzenia SOOŚ, ale powinna być widziana w kontekście uchwalonej 13 lipca 2023 r. nowelizacji udioś. Z uwagi na strategiczny charakter, planowana inwestycja drogowa w ciągu drogi S8 była przewidywana do objęcia nowymi przepisami, które miały zostać wydane na podstawie art. 103a ust. 2 ww. ustawy przez Radę Ministrów. Z uwagi na koniec kadencji Sejmu i zmianę rządu, do wydania przepisów rozporządzenia nie doszło. Z uwagi na to, że planowany korytarz transportowy drogi S8 miał mieć charakter infrastruktury „dual-use” (cywilno-militarny) jego realizacja wymagała wypracowania innego podejścia prawnego. Należy zwrócić uwagę, że w dotychczasowym stanie prawnym budowa tego typu infrastruktury wciąż odbywa się na zasadach ogólnych, a więc i z udziałem społeczeństwa, tak jak to przewiduje udioś, jak dla zwykłej infrastruktury cywilnej, a co nie jest w pełni adekwatne w sytuacji realnego zagrożenia wojennego. Potwierdzała to korespondencja z innymi urzędami (GDOŚ i GIS). Wyjaśnia to zarówno pilność całej sprawy, jak i to, że Rada Ministrów uchwałą z 5 września 2023 r. wyraziła intencje poszukiwania rozwiązań prawnych umożliwiających szybkie przygotowywanie i budowę infrastruktury „dual-use”. Cała procedura przygotowania inwestycji strategicznej i tak zgodnie z Działem Va udioś wymagała oceny środowiskowej uzgodnionej z GDOŚ. Nie było więc żadnego niebezpieczeństwa dla niezachowania wymogów środowiskowych. Potwierdzeniem słuszności tego rodzaju podejścia do budowy infrastruktury „dual-use” jest rządowy projekt ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji strategicznych oraz kluczowych inwestycji w zakresie potrzeb obronności państwa i bezpieczeństwa publicznego oraz ustanawiania stref ochronnych dla niektórych terenów zamkniętych wniesiony w kwietniu 2025 r. do Sejmu RP przez obecny rząd. Zdanie pierwsze uzasadnienia do tego projektu jednoznacznie wyjaśnia przyczyny i powody takiego szczególnego traktowania tych inwestycji: „zasadniczym celem opracowania niniejszego projektu ustawy jest pilna potrzeba uproszczenia i usprawnienia procesu inwestycyjno-budowlanego w zakresie przygotowania i realizacji strategicznych

oraz kluczowych inwestycji dotyczących obronności państwa, które, biorąc pod uwagę aktualną sytuację geopolityczną, powinny być traktowane jako priorytet przez wszystkie organy administracji państwowej”. W kontekście prowadzonej kontroli szczególnie istotny jest art. 2 tego projektu zwalniający budowę infrastruktury o przeznaczeniu militarnym m.in. z obowiązku realizacji SOOŚ, podczas gdy inwestycje strategiczne przewidziane przepisami Działu Va udioś, mimo złagodzenia pewnych wymogów, dalej miały podlegać ocenie środowiskowej”.

(akta kontroli tom I str. 296-298)

Sekretarz Stanu w MI wyjaśnił, że „opracowanie prognozy oddziaływania na środowisko oraz jej skonsultowania i zaopiniowania przez właściwe organy jest procesem długotrwałym. Przy zakresie wskazanym przez te organy, czas szacowany był na wiele miesięcy. Wpis do Wykazu Prac Programowych Rady Ministrów nastąpił dopiero 2 czerwca 2023 r., natomiast oczekiwaniem ówczesnego Kierownictwa była pilna potrzeba nowelizacji RPBDK do 2030 r. pod kątem trasy S8 Białystok – Suwałki. Departament Dróg Publicznych posiada także wiedzę o podejmowanych przez Ministerstwo Obrony Narodowej staraniach zmierzających do realizacji korytarza drogi ekspresowej S8 jako ważnej z punktu widzenia obronnego”. Wskazał ponadto, że „robocze rozmowy z podmiotem wykonującym SOOŚ dla RPBDK do 2030 r. dotyczące przeprowadzenia tej oceny nie przyniosły rezultatu. Mając na uwadze pilność, jak również fakt, że droga ta została oceniona środowiskowo w ramach SOOŚ dla RPBDK do 2030 r. jako wariant drogi S16 Ełk – Knyszyn, Kierownictwo MI zdecydowało o skierowaniu do dalszych prac legislacyjnych projektu uchwały RM bez tej oceny, równocześnie deklarując chęć i konieczność jej przeprowadzenia w późniejszym terminie. Informacja/deklaracja ta została zawarta w uzasadnieniu do uchwały kierowanym na Radę Ministrów”.

(akta kontroli tom I str. 51)

Nie negując argumentów i okoliczności przedstawionych przez Sekretarza Stanu w MI przemawiających za podejmowaniem działań ukierunkowanych na usprawnianie realizacji kluczowych inwestycji NIK zwraca uwagę, że obowiązujące uregulowania prawne nie przewidywały żadnych odstępstw czy wyjątków, które uzasadniałyby podjęcie decyzji o odstąpieniu od sporządzania strategicznej oceny oddziaływania na środowisko w związku ze zmianą RPBDK do 2030 r. Na konieczność wykonania takiej oceny wskazywał jednoznacznie Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska oraz Główny Inspektor Sanitarny w toku prac nad wprowadzeniem budowy tego odcinka do RPBDK do 2030 r.

2. Minister nie podjął skutecznych i efektywnych działań zmierzających do wyznaczenia przebiegu trasy Via Carpatia na obszarze na północ od Białegostoku, w sposób umożliwiający wybudowanie połączenia tego miasta, w standardzie drogi ekspresowej, z trasą S61 na jej odcinku pomiędzy Ełkiem a Suwałkami.

Zgodnie z art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej¹¹⁴ 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

¹¹⁴ Dz.U. z 2025 r. poz. 1275.

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, oraz kolei, lotnisk i portów lotniczych. 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 Ministrów¹¹⁵.

Wskazać również należy, że do zadań ministra właściwego do spraw transportu należy 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 o zasadach prowadzenia polityki rozwoju).

Wyjaśnienia dotyczące działań związanych z ustaleniem przebiegu szlaku Via Carpatia na obszarach na północ od Białegostoku od 2009 r. przedstawiono w pkt. 4 obszaru 1. niniejszego wystąpienia pokontrolnego. Ponadto Sekretarz Stanu w MI wyjaśnił, że w kwestiach dotyczących realizacji, czy też strategicznego charakteru korytarza Via Carpatia należy „odnieść się do kwestii powiązania realizacji inwestycji drogowych w ramach planów inwestycyjnych rządu z inicjatywą polityczną jaką jest Via Carpatia. Działania inwestycyjne na sieci dróg krajowych wynikają z zamierzeń i planów rządów, ustalanych w dokumentach strategicznych lub programach rządowych. Działania takie były podejmowane od wielu lat. Na tej podstawie były też tworzone programy operacyjne”. W dalszej części wyjaśnień wskazał, że sama inicjatywa Via Carpatia pokazywała istotną wagę jaką rząd powinien przywiązywać do budowy infrastruktury na wschodniej flance UE. Inicjatywa ta nie jest dokumentem nastawionym na realizację inwestycji w kraju tylko realizację korytarza drogowego przez UE oraz zobowiązującym lub nakładającym obowiązki na administrację krajową w tym zakresie. Przebieg nowej infrastruktury na północ od Białegostoku był przedmiotem prac przygotowawczych przed 2008 r., natomiast zakończyło to się sporem z Komisją Europejską i ryzykiem utraty środków unijnych. Rozwiązaniem spornej kwestii było wytyczenie korytarza drogi ekspresowej S61 do granicy z Litwą w Budzisku, który został skierowany do realizacji w pierwszej kolejności. Odcinek od Ełku czy Suwałk może zostać uznany również za graniczny odcinek Via Carpatia na północy Polski. Z tego względu, wznowienie prac nad pozostałym przebiegiem powyżej Białegostoku było przedmiotem starań na poziomie nie tylko krajowym w postaci szukania optymalnego rozwiązania dla połączenia w tym regionie kraju, z maksymalnie możliwym poszanowaniem ochrony środowiska, ale też europejskim, aby zwrócić uwagę na ten korytarz, czego wyrazem może być inicjatywa Via Carpatia, czy też później wpisanie tego korytarza do europejskiej sieci transportowej. Innym przejawem takiego działania na poziomie krajowym było kierunkowe wskazanie w 2016 r. szlaku Via Carpatia jako projektu strategicznego w dokumentach wyższego rzędu wobec programów drogowych, tj. w średniookresowej strategii kraju oraz strategii w zakresie transportu. Wyjaśnił również, że „przebieg danej inwestycji jest uregulowany przepisami krajowymi. W krajowym porządku prawnym taką decyzją wskazującą na przebieg jest decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach. Bez tej decyzji nie możemy mówić o konkretnym przebiegu, lecz bardziej o priorytetach lub analizach przebiegu. W tym kontekście przebieg

¹¹⁵ Dz. U. z 2025 r. poz. 780.

trasy Via Carpatia w ciągu dróg ekspresowych nie jest usankcjonowany w dokumentach rządowych, unijnych czy prawie powszechnie obowiązującym. Nie był nim na pewno dokument inicjatywy Via Carpatia w 2006 r. Korytarz ten, jak i wiele innych korytarzy transportowych w tym kraju, mając na uwadze skalę i wyzwania, był stopniowo kierowany do realizacji (...). Nie istniały przeciwwskazania do wytyczania szlaku Via Carpatia drogami krajowymi GP¹¹⁶. Dotyczy to również obecnej sytuacji, gdzie mamy poczynione ustalenia z Komisją Europejską”.

(akta kontroli tom I str. 49-51, 343-346)

Sekretarz Stanu w MI wyjaśnił również, że „podjęte zostały działania, których celem było ostateczne określenie układu dróg szybkiego ruchu na terenie Polski północno-wschodniej. W tym celu w I połowie 2024 r. GDDKiA opracowała analizę pn. Studium sieciowe układu dróg szybkiego ruchu w Polsce północno-wschodniej. Wynikiem tej analizy było wskazanie, że dla przedmiotowego regionu zadaniem o charakterze priorytetowym jest realizacja ciągu drogi ekspresowej S16 Mrągowo – Orzysz – Ełk. Przedmiotowy dokument w postaci studium sieciowego wskazuje jednocześnie, że przy zrealizowaniu takiego układu dróg szybkiego ruchu, ciągi dróg DK8 i DK65 na północ od Białegostoku w dającej przewidzieć się perspektywie nie są korytarzami, które będą musiały posiadać standard drogi ekspresowej, a działaniami adekwatnymi na tych korytarzach będzie ewentualna rozbudowa, w tym np. rozbudowa DK8 do przekroju 2x2. Zostało to również uwzględnione w rozmowach i ustaleniach z Komisją Europejską. Wynikiem wskazanych powyżej działań i decyzji było przygotowanie przez GDDKiA projektu programu inwestycji dla zadania „Budowa drogi dwujezdniowej klasy GP w ciągu DK 8 na odc. Korycin – Raczki”. Przedmiotowy dokument został w ostatnim czasie przekazany do Ministerstwa Infrastruktury celem uzgodnienia. Obecnie dokumentacja ta jest analizowana i weryfikowana przez Ministerstwo. Ostateczne określenie parametrów danej drogi, jej przebiegu, przekroju, klasy technicznej i sposobu powiązania z terenami przyległymi, są zawsze wynikiem procesu przygotowawczego, który zakłada opracowanie kilku wariantów przebiegu jak również bierze pod uwagę prognozy natężenia i rozkładu ruchu na istniejącej i realizowanej sieci drogowej. To wyniki tych wieloaspektowych analiz, w ramach których opracowywana jest m.in. analiza wielokryterialna jak również opracowania środowiskowe, ostatecznie przesądzają o podjęciu decyzji o realizacji danej drogi w określonym przebiegu i o określonych parametrach technicznych. Zgodnie z najlepszą wiedzą Ministerstwa, podjęte zobowiązania o charakterze międzynarodowym nie określają konieczności realizacji ciągu trasy Via Carpatia we wszystkich krajach w standardzie drogi ekspresowej rozumianej w taki sposób w jaki jest ona opisana w krajowych przepisach prawa polskiego”.

(akta kontroli tom I str. 319-320)

Niezależnie od przedstawionych obiektywnych trudności związanych z budową szlaku Via Carpatia, NIK zwraca uwagę, że działania Ministra polegające m.in. na uzgodnieniu programu inwestycji (co umożliwiło podjęcie prac przygotowawczych zmierzających do wybudowania drogi S16 na odcinku od Ełku do Knyszyna), a także wydatkowaniu na to zadanie 6,5 mln zł, nie przyniosły wymiernych efektów. Również wpisanie do RPBDK do 2030 r. budowy drogi S8 Knyszyn (Białystok) – Raczki (Suwałki) nie skutkowało wytyczeniem przebiegu

¹¹⁶ Drogi główne ruchu przyspieszonego, o niższych wymogach technicznych i dopuszczalnej prędkości maksymalnej, niż określone dla dróg ekspresowych.

szlaku Via Carpatia na tym obszarze w sposób umożliwiający jego wybudowanie. NIK wskazuje również na fakt, iż w kartach monitoringu obejmujących szlak Via Carpatia ujmowano odcinki o standardzie dróg ekspresowych.

Na konieczność zintensyfikowania prac związanych z budową drogi S8 na podanym wyżej odcinku wskazała też Komisja do Spraw Unii Europejskiej w dezyderacie nr 1 uchwalonym na 88 posiedzeniu w dniu 24 lipca 2025 r. do Prezesa Rady Ministrów w sprawie zabezpieczenia środków na realizację drogi ekspresowej S8 (Via Carpatia) odcinka Białystok – Augustów – Raczki – Suwałki¹¹⁷. Wskazano w nim m.in., że Podkomisja¹¹⁸ „dostrzegła pilną potrzebę wzmocnienia działań mających na celu przyspieszenie prac, które umożliwią zrealizowanie inwestycji, mającej priorytetowe znaczenie dla rozwoju Polski Wschodniej (...). Kluczowe dla województwa podlaskiego jest zintensyfikowanie prac przygotowawczych dla odcinka S8 Białystok – Augustów – Raczki, tak aby w jak najkrótszym czasie ogłosić przetargi na budowę drogi”. W dalszej części dezyderatu wskazano, że „Komisja zwraca się z wnioskiem do Prezesa Rady Ministrów aby doprowadzić do szybkiej realizacji tej strategicznej dla województwa podlaskiego inwestycji. Droga ekspresowa S8, będąc ważnym korytarzem transportowym do państw nadbałtyckich, stanowi kluczowy szlak transportowy łączący państwa Unii Europejskiej”.

(akta kontroli tom I str. 229-327, tom II str. 65-72 plik nr 190, str. 78-80)

Konieczność wybudowania w ramach Via Carpatia połączenia z Białegostokiem w kierunku północnym, trasami o możliwie najkrótszym przebiegu i w standardzie drogi ekspresowej wynikała z następujących dokumentów:

- w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 19 maja 2016 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie sieci autostrad i dróg ekspresowych¹¹⁹ dodano drogę ekspresową S16 Knyszyn (S19) – Ełk (S61). W informacji o realizacji SRT2020 w 2016 r. (w załączniku pn. „Działania legislacyjne podjęte w 2016 r. przyczyniające się do realizacji celów SRT2020”) MI podało, że zmiana ta zapewniła ciągłość przebiegu szlaku drogowego Via Carpatia po drogach klasy S;
- w zmianie PBDK 2014-2023 przyjętej uchwałą z 12 lipca 2017 r. uwzględniono, w części opisowej programu, drogę S16 pomiędzy Ełkiem i Białymstokiem jako stanowiącą część ww. trasy. Jednocześnie założono przeprowadzenie analizy innych rozwiązań połączeń na północ od Białegostoku, dotyczących dróg ekspresowych S16 oraz S19, w tym możliwej przebudowy istniejącej drogi krajowej nr 8 na odcinku Korycin – Augustów;
- w programie inwestycji uzgodnionym 23 lipca 2018 r. określono, że odcinek Ełk – Knyszyn ma stanowić ważny element w krajowej i europejskiej sieci w celu zapewnienia ciągłości przebiegu szlaku Via Carpatia w Polsce przez drogi klasy S;
- w podpisanej 17 kwietnia 2019 r. „Deklaracji Łańcuckiej III”, w SZRT2030 przyjętej 24 września 2019 r. oraz w RPBDK do 2030 r. uchwalonym 13 grudnia 2022 r. odcinek S16 Ełk – Knyszyn również został wymieniony jako część szlaku na terenie Polski. Odcinek uwzględniono też (bez wskazywania konkretnego przebiegu) w rewizji sieci TEN-T usankcjonowanej 13 czerwca 2024 r.

(akta kontroli tom II str. 1-64 pliki nr: 5, 95-96, 1949, 1957-1958, 2422, 2549)

¹¹⁷ Pismo przesłane przez Biuro Spraw Europejskich i Współpracy Międzynarodowej Kancelarii Sejmu do NIK (znak: BSEM-025-1-25 z 21 sierpnia 2025 r.).

¹¹⁸ Podkomisja stała do spraw wykorzystania środków pochodzących z UE Komisji do spraw Unii Europejskiej

¹¹⁹ Dz. U. poz. 784.

3. W kartach monitoringu operacyjnego za lata 2018-2025 (do czerwca), sporządzanych przez Departament Dróg Publicznych MI, nie prezentowano rzetelnych danych finansowych dotyczących budowy dróg wchodzących w skład szlaku Via Carpatia, gdyż:

- 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 monitoringu sporządzonych za grudzień 2019 r., grudzień 2020 r. i grudzień 2021 r. wykazano tę samą wysokość wydatków narastająco, 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 sporządzonej za grudzień 2022 r. wykazano wydatki narastająco wg stanu na dzień 31 grudnia 2021 r.¹²⁰ (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 w tabelach sporządzonych przez MI na potrzeby kontroli NIK (zarówno w poszczególnych latach, jak i sumarycznie)¹²¹.

(akta kontroli tom II str. 1-64 pliki nr: 118-180, 733-747, str. 65-72
pliki nr: 113-117, 190)

Sekretarz Stanu w MI wyjaśnił, że w kartach monitoringu operacyjnego wykazywano wyłącznie wydatki z KFD, gdyż zgodnie z programami rządowymi było to podstawowe i główne źródło finansowania zadań w nich objętych, w tym budowy Via Carpatia. Wysokość środków planowanych nie była aktualizowana, gdyż stanowiła ona kwotę zaplanowaną do poniesienia w momencie tworzenia kart monitoringu operacyjnego w roku bazowym, a więc w 2016 r. Do monitorowania rzeczywiście poniesionych (wydatkowanych) wielkości środków KFD odnosiła się kolejna (osobna) kolumna. Takie ujęcie kwot i przyjęcie takiej metodologii pozwalało na weryfikację danych finansowych w kontekście kwot planowanych i rzeczywiście wydatkowanych, a więc dokonanie rzeczywistego monitoringu. Wysokość wydatków była aktualizowana raz do roku, po otrzymaniu z GDDKiA sprawozdań finansowych dotyczących programu wieloletniego za grudzień danego roku (tj. z reguły pod koniec grudnia lub na początku kolejnego miesiąca). Dla kart operacyjnych w latach 2019-2021

¹²⁰ 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.

¹²¹ W zestawieniu „Via Carpatia odcinki 08.2025” wykazano wydatki sfinansowane z KFD w latach 2022, 2023, 2024 na poziomach odpowiednio: 1962,2 mln zł, 1745,3 mln zł i 3011,4 mln zł, natomiast z kart monitoringu wynikały kwoty odpowiednio: 6950,3 mln zł, 1697,3 mln zł i 2890,4 mln zł.

rzeczywiście kwoty nie aktualizowano, w kolejnych latach dane zostały zweryfikowane. Ewentualne różnice w wykazanych wydatkach mogą wynikać z faktu, że w kartach monitoringu wykazywano kwoty narastająco. Przy ewentualnych zmianach (korektach) w wielkościach środków wydatkowych w poszczególnych przeszłych okresach (miesiącach) może to powodować sytuację w postaci rozbieżności czy różnic.

NIK nie podziela powyższego stanowiska. Karty monitoringu przewidywały możliwość wykazania również innych źródeł finansowania niż KFD, a więc także środków z budżetu państwa. Nie można się też zgodzić, że nieaktualizowanie w kolejnych latach wysokości zaplanowanych środków i powielanie wielkości prognozowanej w 2016 r. pozwalało dokonywać „rzeczywistego monitoringu” z uwzględnieniem jednocześnie zmieniających się kwot wydatków poniesionych. Również wysokość wydatków podawana narastająco mogła bez przeszkód podlegać uzgodnieniu z innymi źródłami danych posiadanych przez MI, w tym ze sprawozdaniami finansowymi z realizacji programu wieloletniego¹²². W ocenie NIK karty monitoringu operacyjnego, stanowiące jedno z narzędzi nadzoru MI nad budową szlaku Via Carpatia, powinny prezentować rzetelne dane o zaawansowaniu finansowym w jego realizacji.

(akta kontroli tom I str. 478-492)

OCENA CZĄSTKOWA

Minister właściwy do spraw transportu zapewnił nadanie szlakowi Via Carpatia odpowiedniego znaczenia, zarówno w krajowych dokumentach strategicznych jak i na arenie międzynarodowej. Brał również aktywny udział w działaniach związanych z rewizją Transeuropejskiej Sieci Transportowej (TEN-T), co skutkowało m.in. zakwalifikowaniem do tej sieci całego szlaku Via Carpatia. Zagadnienia obejmujące jego budowę stanowiły jeden z głównych elementów planów współpracy z zagranicą. Na lata 2018-2024 zostały zapewnione środki finansowe umożliwiające budowę kolejnych odcinków trasy. Minister nie doprowadził do wytyczenia przebiegu trasy na odcinku łączącym Białystok z Suwałkami w sposób umożliwiający jego wybudowanie w standardzie drogi ekspresowej. Dopuszczał też do niesporządzenia dokumentacji środowiskowej wymaganej do wprowadzenia przez Radę Ministrów budowy drogi S8 na odcinku Knyszyn (Białystok) – Raczki (Suwałki) do RPBDK do 2030 r.

OBSZAR

2. Nadzór nad przygotowaniem i wykonaniem dróg szlaku Via Carpatia w ramach realizacji PBDK

Opis stanu faktycznego

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

Zarządzeniem nr 31 z 28 czerwca 2017 r. Minister Infrastruktury i Budownictwa powołał Zespół do spraw przygotowania i realizacji międzynarodowego korytarza transportowego Via Carpatia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej¹²³. 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. Powyższy Zespół zebrał się tylko jeden raz, na posiedzeniu 26 lipca 2017 r.

(akta kontroli tom II str. 1-64 pliki nr: 329-330, 1938-1940, 1957-1958)

¹²² Wydatki poniesione w danym okresie stanowią bowiem różnicę pomiędzy wysokościami wydatków narastająco ustalonymi dla dat granicznych tego okresu.

¹²³ Dz. Urz. MliB, poz. 49.

Sekretarz Stanu w MI wyjaśnił, że wszystkie zadania Zespołu realizowane były przez pracowników MI, a w szczególności Departamentu Dróg Publicznych oraz GDDKiA, w ramach ciągłych oraz bieżących działań i nadzoru nad tą jednostką. Zadania Zespołu ulegały dublowaniu i powielaniu z zakresem działania Ministra Infrastruktury. Mając na uwadze, że w skład tego dodatkowego gremium wchodził przedstawiciel tych samych podmiotów, które co do zasady zgodnie z obowiązującymi regulacjami i tak brały udział w procesie inwestycyjnym przy realizacji inwestycji drogowych, w Ministerstwie podjęto kroki zmierzające do rozwiązania Zespołu. W tym celu w Departamencie Dróg Publicznych MI przygotowany został projekt odpowiedniego zarządzenia Ministra Infrastruktury, wraz z uzasadnieniem. Dokument jest obecnie procedowany przez Ministerstwo.

(akta kontroli tom I str. 55-56)

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 m.in. 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 SRT2020;
- analizę sporządzanych przez GDDKiA kart projektów obejmujących poszczególne zadania oraz odcinki realizacyjne dróg;
- zapewnienie udziału przedstawicieli MI w posiedzeniach Komisji Oceny Przedsięwzięć Inwestycyjnych¹²⁴ i Zespołów Oceny Przedsięwzięć Inwestycyjnych¹²⁵;
- zatwierdzanie programów inwestycji dla każdego zadania inwestycyjnego oraz uzgadnianie przez MI zmian do nich.

Wskazane opracowania zawierały informacje dotyczące poszczególnych etapów realizacji dróg, włącznie z pracami przygotowawczymi¹²⁶ i organizacji przetargów, które Ministerstwo wykorzystywało przy monitorowaniu przebiegu procesów inwestycyjnych obejmujących budowę szlaku Via Carpatia.

Sekretarz Stanu w MI wyjaśnił również, że nadzór nad realizacją zadań drogowych odbywa się poprzez robocze spotkania z udziałem kierownictwa GDDKiA i bieżące kontakty z tą jednostką, a działania nadzorcze, w tym obowiązki sprawozdawcze związane z budową dróg wchodzących w skład szlaku Via Carpatia prowadzone są w sposób ogólnie przyjęty dla wszystkich zadań ujętych w programach drogowych. Wskazał, że Ministerstwo na potrzeby bieżącego monitoringu stanu realizacji szlaku Via Carpatia prowadzi tabelę stanu zaawansowania poszczególnych odcinków szlaku, która opiera się na określeniu długości odcinków znajdujących się na określonym etapie procesu inwestycyjnego, a więc na etapie prac przygotowawczych, w przetargu, w budowie oraz zakończonych (oddanych do użytkowania). Zestawienie to jest opracowywane i aktualizowane w trybie ciągłym poprzez zmiany statusu poszczególnych odcinków realizacyjnych wraz z postępem prac i realizacją kolejnych etapów procesu inwestycyjnego, i przedstawia aktualny stan

¹²⁴ Dalej: KOPI.

¹²⁵ Dalej: ZOPI.

¹²⁶ 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.

zaawansowania, prezentowany w postaci długości wyrażonej w km odcinków będących na poszczególnych etapach.

(akta kontroli tom I str. 19-21, 101-201, 282-285, tom II str. 1-64, pliki nr: 86-180, 337-342, 454-459, 610-627, 681-747, 807-1934, 2422-2533, 2611-2639, str. 102-176)

W kartach monitoringu operacyjnego wskazano 16 zadań obejmujących przebieg trasy Via Carpatia na terenie Polski¹²⁷ na odcinkach o łącznej długości 730,11 km oraz określono procentowy stopień zaawansowania ich budowy. Analiza kart monitoringu operacyjnego za lata 2018-2025 (do 30 czerwca) wykazała, że realizacja niektórych zadań przebiegała z opóźnieniem w stosunku do terminów założonych w programach drogowych. Spośród 16 zadań ujętych ww. kartach, w terminach wskazanych w PBDK 2014-2023 lub przed 2018 r. zostało wykonanych jedynie cztery. Największe opóźnienia (powyżej 10% w stosunku do przyjętych terminów i stanu na dzień 31 grudnia 2024 r.) dotyczyły następujących przypadków:

- a) w PBDK 2014-2023 wskazano, że zadanie „budowa 30 km S19 na odcinku Knyszyn – Dobrzyniewo Duże – Choroszcz z odcinkiem DK65 w. Sochonie – w. Dobrzyniewo” zostanie wykonane w okresie od 2020 r. do 2025 r., podczas gdy na koniec lat 2020-2022 wykonanie wyniosło odpowiednio: 0%, 5% i 9%, a do końca 2024 r. 46%. Według stanu na 30 czerwca 2025 r. odcinek ten został wykonany w 55%. Przewidywany w karcie monitoringu termin zakończenia zadania wyznaczono na 30 września 2026 r.;
- b) dla zadania „budowa 127 km S19 na odcinku Choroszcz – Płoski – Chlebczyn” przewidziano, że zostanie wykonane w latach 2020-2024, podczas gdy do końca 2022 r. zostało wykonane w 7% (w 2021 r. – 2% a w 2020 r. 0%), do końca 2024 r. w 27%, a według stanu na 30 czerwca 2025 r. – 43%. W karcie założono, że zadanie to zostanie zrealizowane do 31 marca 2031 r.;
- c) do czerwca 2025 r. nie rozpoczęto realizacji zadania związanego z wykonaniem 32 km S19 na odcinku „gr. woj. podlaskiego – Łosice – gr. woj. Lubelskiego”, przewidzianego do realizacji w latach 2021-2025. Termin zakończenia realizacji zadania wyznaczono na 31 lipca 2030 r.;
- d) w PBDK na lata 2014-2023 założono, że zadanie „budowa 80 km S19 na odcinku gr. woj. mazowieckiego i lubelskiego – Lubartów, węzeł Lubartów Północ” zostanie zrealizowane w latach 2020-2024, podczas gdy na koniec 2022 r. stan zaawansowania realizacji zadania wyniósł jedynie 2% (wcześniej 0%), a w kolejnych latach odpowiednio: 5% (2023 r.), 11% (2024 r.). Do 30 czerwca 2025 r. zadanie to zostało wykonane w 23%. Przewidywany termin wykonania tego odcinka przewidziano na 31 października 2027 r.;
- e) w PBDK na lata 2014-2023 założono, że zadanie „Budowa 23 km S19 na odcinku Lublin – Lubartów (w. Lublin Rudnik/ bez węzła – w. Lubartów

¹²⁷ Dotyczyło to następujących zadań (tzw. produktów) obejmujących budowę 1) 24 km S61 na odcinku koniec obwodnicy Suwałk – Budzisko (gr. Państwa) z obwodnicą Szypliszek, 2) 12 km obwodnicy Suwałk w ciągu drogi S61, 3) 43 km S61 na odcinku Raczek – Elk Południe, 4) 75 km S16 Elk – Knyszyn, 5) 30 km S19 na odcinku Knyszyn – Dobrzyniewo Duże – Choroszcz z odcinkiem dk65 w Sochonie, węzeł Dobrzyniewo, 6) 127 km S19 na odcinku Choroszcz – Płoski – Chlebczyn, 7) 32 km S19 na odcinku gr. woj. podlaskiego – Łosice – gr. woj. Lubelskiego, 8) 80 km S19 na odcinku gr. woj. mazowieckiego i lubelskiego – Lubartów, w. Lubartów Północ, 9) 23 km S19 na odcinku Lublin – Lubartów (w. Lublin Rudnik/ bez węzła – w. Lubartów Północ), 10) S19 Lublin – Rzeszów na odcinku obwodnica Lublina węzeł Dąbrowica – węzeł Konopnica, 11) 41 km S19 na odcinku Lublin – koniec obwodnicy Kraśnika, 12) 86 km S19 na odcinku koniec obwodnicy Kraśnika – węzeł Sokołów Młp. Północ, 13) drogi S19 Lublin – Rzeszów odcinek Sokołów Młp. Północ (bez węzła) – Stobierna, 14) drogi S19 Lublin – Rzeszów na odcinku węzeł Świlcza – węzeł Rzeszów Południe, 15) 10 km S19 na odcinku węzeł Rzeszów Południe (bez węzła) węzeł Babica (z węzłem), 16) 74 km S19 na odcinku węzeł Babica (bez węzła) – Barwinek.

- Północ)” zostanie zrealizowane w latach 2020-2024, podczas gdy na koniec 2021 r. stan zaawansowania prac wyniósł jedynie 4% (wcześniej 0%), a w kolejnych latach odpowiednio: 6% (2022 r.), 11% (2023) i 12% (2024 r.). Termin zakończenia realizacji zadania wyznaczono na 18 listopada 2027 r.;
- f) w PBDK na lata 2014-2023 założono, że zadanie „Budowa 10 km S19 na odcinku węzeł Rzeszów Południe (bez węzła) węzeł Babica (z węzłem)” zostanie zrealizowane w latach 2020-2025, podczas gdy na koniec 2024 r. stan zaawansowania prac wyniósł 44%, a w poprzednich latach odpowiednio: 1% (2020 r.), 6% (2021r.), 16% (2022 r.), 33% (2023 r.). Stan zaawansowania na 30 czerwca 2025 r. wyniósł 52%. Założono, że zostanie ono zrealizowane do 7 stycznia 2028 r.;
- g) w PBDK na lata 2014-2023 założono, że zadanie „Budowa 74 km S19 na odcinku węzeł Babica (bez węzła) – Barwinek” zostanie zrealizowane w latach 2021-2025, podczas gdy na koniec 2021 r. i 2022 r. stan zaawansowania prac wyniósł 1%, a w kolejnych: 11% (2023 r.), 25% (2024 r.). Zadanie to do 30 czerwca 2025 r. zostało wykonane w 30%, a termin jego zakończenia wyznaczono na 13 czerwca 2031 r.
- (akta kontroli tom I str. 274-275, tom II str. 1-64 pliki nr: 97-180, str. 102-170)

Sekretarz Stanu w MI wyjaśnił, że „odnosząc się do powodów opóźnień w realizacji zadań wchodzących w skład szlaku Via Carpatia na terenie Polski należy w pierwszej kolejności wskazać, że zadania te są projektami takimi samymi jak pozostałe zadania ujęte w programach wieloletnich (...). Proces budowy dróg to przedsięwzięcie bardzo złożone, skomplikowane oraz wymagające odpowiedniego czasu do realizacji. Jednym z elementów, który ma duży wpływ na terminy realizacji zadań inwestycyjnych, w tym także tych uznawanych za Via Carpatia na terenie Polski, jest kwestia długości trwania postępowań administracyjnych. W szczególności chodzi tu o DŚU oraz ZRID. Element ten jest formalnie niezależny od inwestora zadania, jak również jego wykonawcy, a jednocześnie przedłużanie się prowadzonej procedury wpływa w sposób bezpośredni negatywnie na zakładane terminy realizacji”.

(akta kontroli str. tom I str. 282-284)

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 użytkowania 26 odcinków, o łącznej długości 306,06 km, w tym 17 odcinków o łącznej długości 231,94 km oddano do użytkowania w latach 2018-2024¹²⁸.

(akta kontroli tom II str. 294-304 plik nr: 110)

Dla czterech inwestycji Minister uzgodnił programy inwestycji¹²⁹ w terminach od 171 do 409 dni od ich przedłożenia przez GDDKiA. Dotyczyło to programów uzgodnionych 18 maja 2017 r. (trzy)¹³⁰ oraz 18 czerwca 2018 r. (jeden)¹³¹.

(akta kontroli tom I str. 180-185, 255, tom II str. 1-64 pliki nr: 397-398, str. 171)

¹²⁸ Dane z GDDKiA.

¹²⁹ Dalej: PI.

¹³⁰ Dotyczyło to inwestycji: 1) budowa drogi S19 granica państwa – Białystok – węzeł Białystok Północ – węzeł Dobrzyniewo – węzeł Białystok Zachód. Uzgodnienie tego zadania dla odcinka Krynice nastąpiło 18 maja 2017 r. (od istniejącej DK65) – Dobrzyniewo (bez węzła) – Białystok Zachód (z węzłem) – trwało 396 dni), 2) budowa drogi ekspresowej S19 odcinek granica woj. Podlaskiego – Łosice – granica woj. Lubelskiego. Uzgodnienie PI dla tego odcinka trwało 252 dni, 3) budowa S19 – Lublin – Lubartów na odcinku Lubartów Płn. – Lublin (węzeł Rudnik), dla którego PI uzgodniono po upływie 409 dni od złożenia.

¹³¹ Rozbudowa drogi ekspresowej S19 na odcinku Węzeł Sokołów Młp. Pn. (bez węzła) – węzeł Jasionka (bez węzła) – etap II (dobudowa II jezdni). Uzgodnienie PI dla tej inwestycji trwało 171 dni.

Sekretarz Stanu w MI wyjaśnił, że powodem długotrwałego procesu uzgadniania PI dla odcinków drogi S19 były trwające prace związane ze zwiększeniem limitu finansowego dla PBDK 2014-2023, umożliwiające rozpoczęcie tych inwestycji. W okresie, w którym PI dla tych odcinków drogi ekspresowej S19 zostały złożone przez GDDKiA, a więc w I połowie 2016 r. obowiązywał niższy limit finansowy na realizację zakresu rzeczowego programu wieloletniego, co było powodem i uzasadnieniem dla jego zwiększenia tego limitu do 135 mld zł. W przypadku dobudowy drugiej jezdni, PI został przekazany w grudniu 2017 r., a więc niespełna cztery miesiące od zakończenia budowy tego odcinka w standardzie 2+1, co spowodowało konieczność przeprowadzenia analizy co do zasadności takiego działania i podjęcia decyzji kierunkowej na poziomie kierownictwa Ministerstwa. Przedmiotowe miało uzasadnienie w związku z faktem braku ujęcia zadania w PBDK 2014-2023, które zostało objęte zakresem rzeczowym kolejnego programu wieloletniego do 2030 r.

(akta kontroli tom I str. 266-269)

Sekretarz Stanu w MI wyjaśnił, że podstawowym narzędziem w zakresie monitorowania wykorzystania środków finansowych dla realizowanych przez GDDKiA zadań z zakresu budowy dróg (w tym wchodzących w skład szlaku Via Carpatia) są sprawozdania finansowe z realizacji zadań ujętych w programie wieloletnim, w których GDDKiA wskazuje aktualne poziomy zaangażowania środków KFD. Do monitorowania wykorzystywano także działania związane z uzgadnianiem programów inwestycji i zmian do nich. Ponadto działania te wykonywano poprzez weryfikację kart projektów dla poszczególnych zadań inwestycyjnych, w których również przedstawiony jest poziom zaangażowania środków KFD oraz budżetu państwa z podziałem zarówno na kolejne lata realizacji zadania jak też na poszczególne asortymenty czy też elementy procesu inwestycyjnego dla danego zadania inwestycyjnego.

(akta kontroli tom I str. 102-103)

Zakres i układ danych w dokumentach służących nadzorowi nad realizacją dróg, w tym w ramach szlaku Via Carpatia (w kartach projektów, sprawozdaniach finansowych, programach inwestycji) nie wymagał jednoznacznego podania, jaka na dany moment (np. na dzień sporządzenia dokumentu, czy wg stanu na koniec konkretnego miesiąca) była wysokość: poniesionych wydatków, zaciągniętych zobowiązań (w tym wykraczających na przyszłe lata), a w jakiej części wskazane kwoty miały inny charakter (stanowiąc np. wielkość kosztów szacowanych i planowanych do poniesienia w przyszłym okresie, lecz niewynikających z już zawartych umów). Tym samym zakres danych nie rozstrzygał jednoznacznie, czy kwota prezentowana dla danego roku stanowi: wartość kosztorysową (planowany dopiero koszt/wydatek), czy zaciągnięte zobowiązanie do zapłaty w danym roku (zaangażowanie finansowe wynikające z zawartych umów, wydanych decyzji itp.), czy też już poniesiony wydatek. W ww. dokumentach nie precyzowano, kiedy zmieniał się charakter lub źródło pochodzenia danej kwoty. Według definicji zamieszczonych w kartach projektu w dokumentach tych założono sukcesywne zmiany źródła pochodzenia danej kwoty w zależności od etapu (np. koszty robót miały być ustalane najpierw na podstawie kosztorysu, a po podpisaniu umowy z wykonawcą – na podstawie zobowiązania umownego).

(akta kontroli tom II str. 1-64 pliki nr: 865-1674, 2422-2524, 2555-2639, str. 65-72 pliki nr: 199-214)

Sekretarz Stanu w MI wyjaśnił, że rządowe programy drogowe określały limity wydatków KFD przeznaczonych na realizację inwestycji w nich ujętych. Ministerstwo Infrastruktury prowadziło nadzór nad realizacją tych programów,

wykorzystując w tym celu programy inwestycji, karty projektu oraz cyklicznie sporządzane sprawozdania finansowe. Jego zdaniem sprawozdania prezentowały w trybie rocznym, jakie wydatki zostały poniesione, a jakie są planowane – np. w sprawozdaniu za maj 2025 r. wszystkie kwoty sprzed 2025 r. były wydatkami poniesionymi, a wydatki od 2025 r. były wydatkami planowanymi, których wysokość GDDKiA oszacowuje na podstawie m.in. zawartych umów lub umów planowanych do zawarcia. Dana kwota dla konkretnego roku mogła opierać się o dane planistyczne (np. w sprawozdaniu z marca tego roku), szacunki na koniec roku (np. w sprawozdaniu za grudzień) oraz faktyczne wykonanie (np. w sprawozdaniu z lutego kolejnego roku).

MI prowadziło korespondencję z GDDKiA (w trybie roboczym, w ramach nadzoru), wskazując m.in. na potrzebę weryfikacji przez GDDKiA obowiązujących wersji programów inwestycyjnych pod kątem ich zgodności z cykliczną sprawozdawczością z wydatkami sfinansowanymi z KFD. Miało to też na celu urealnienie wykazywanych kwot, z dalszą potencjalną możliwością wykorzystania „uwolnionych” w ten sposób środków, w ramach łącznego limitu KFD, na potrzeby innych zadań. Sekretarz Stanu w MI wyjaśnił, że „zauważone zostały potrzeby wprowadzenia zmian w narzędziach nadzorczych przewidujących określenie charakteru wykazywanych kwot. Wiadomo, jakie wydatki (na jaki tytuł i w jakiej wysokości) zostały dokonane. Natomiast nie widać zobowiązań, na podstawie których wydatek został poniesiony. Nie jest bowiem rolą MI kontrola księgowa GDDKiA, polegająca na weryfikacji dokumentów finansowych i operacji gospodarczych pod kątem zgodności z prawem. Kwestia wypłat ze środków z KFD, w tym obowiązek dołączania przez GDDKiA skanów dokumentów, na podstawie których BGK weryfikuje prawidłowość danych wskazanych we Wniosku reguluje Porozumienie w sprawie obsługi Krajowego Funduszu Drogowego”. Wskazał również, że wykazane przez GDDKiA dane o wydatkach poniesionych były weryfikowane w oparciu o przekazywane przez BGK comiesięczne sprawozdania z wykonania Planu KFD, które prezentowały poniesione wydatki zgodnie z tytułami inwestycyjnymi z programu rządowego i w podziale na miesiące. Ministerstwo opracowując coroczne informacje z realizacji PBDK posługiwało się zarówno aktualnymi sprawozdaniami GDDKiA (finansowymi i rzeczowymi), jak i sprawozdaniami BGK z wykonania Planu finansowego KFD (w przypadku informacji finansowych dokumenty te były decydujące). Podkreślił jednocześnie, że za realizację inwestycji odpowiada GDDKiA i jej oddziały. Jest ona inwestorem, zleca dokumentację, ogłasza przetargi i podpisuje umowy z wykonawcami, odpowiada za bezpośredni nadzór nad wykonaniem rzeczowym i finansowym, w tym księgowaniem wydatków. Środki na realizację są zapewniane przez KFD zarządzany przez BGK. Płatności są dokonywane bezpośrednio przez BGK na wniosek inwestora/GDDKiA. Minister sprawuje nadzór nad GDDKiA, w tym szczególnie w tym aspekcie nad wykonaniem celów określonych w rządowych programach wieloletnich, czyli realizacji inwestycji wskazanych przez rząd na podstawie dokumentów strategicznych.

(akta kontroli tom I str. 478-492)

2. Sekretarz Stanu w MI wyjaśnił, że Ministerstwo nie prowadziło wprost działań dotyczących monitorowania wpływu budowanych dróg na poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego, gdyż były to zadania operacyjne zarządców dróg. Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad, 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 z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych¹³² 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 drogowego¹³³, przeprowadzanie audytu BRD, czy dokonywanie klasyfikacji odcinków dróg ze względu na koncentrację wypadków śmiertelnych i ze względu na bezpieczeństwo sieci drogowej¹³⁴.

W związku z nową dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) z 2019 r.¹³⁵ 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 wykonawczy¹³⁶. Sekretarz Stanu w MI wyjaśnił, że „obecnie” [tj. w trakcie kontroli NIK] w Ministerstwie Infrastruktury trwają prace związane z opracowaniem sprawozdania¹³⁷. 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 podlegało przekazaniu do Komisji Europejskiej w 2025 r.¹³⁸

(akta kontroli tom I str. 13-15, 24-36)

W odniesieniu do działań w sprawie monitoringu skali poprawy bezpieczeństwa na drogach Sekretarz Stanu w MI wyjaśnił, iż w ramach RPBKD 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.), gdyż jednym z celów programu jest systematyczne obniżanie tych wskaźników przez poprawę bezpieczeństwa użytkowników dróg. Bezpośredni wpływ na to będzie miało odciążenie aglomeracji i miast z ruchu tranzytowego poprzez przebudowę odcinków na już istniejących drogach oraz wytyczanie przebiegu nowych odcinków poza obszarami zamieszkania. Monitoring określania wartości ww. wskaźników

¹³² Dz. U. z 2025 r. poz. 889. Dalej: ustawa o drogach publicznych.

¹³³ Dalej: BRD.

¹³⁴ 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-drog-ten-t> co trzy lata wyniki klasyfikacji odcinków dróg ze względu na koncentrację wypadków śmiertelnych na sieci dróg TEN-T.

¹³⁵ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) z dnia 23 października 2019 r. zmieniająca dyrektywę 2008/96/WE w sprawie zarządzania bezpieczeństwem infrastruktury drogowej (Dz. U. UE. L 2019. 305.1).

¹³⁶ 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).

¹³⁷ Również na stronie internetowej <https://www.gov.pl/web/infrastruktura/zarzadzanie-bezpieczenstwem-drog> opublikowano informację, że Minister Infrastruktury przeprowadza pierwszą ocenę bezpieczeństwa do 31 grudnia 2024 r., natomiast pierwsze sprawozdanie przekazuje do Komisji Europejskiej do 31 października 2025 r.

¹³⁸ Dokument został udostępniony na stronie <https://www.gov.pl/web/infrastruktura/zarzadzanie-bezpieczenstwem-drog>.

prowadzono na podstawie danych pochodzących z dokumentów statystycznych Sekretariatu Krajowej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego¹³⁹, tj. opracowań pn. „Stan bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz działania realizowane w tym 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 RPBDK do 2030 r. wykorzystywano dane pochodzące od innych instytucji¹⁴⁰.

Według informacji z wykonania RPBDK 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).

Sekretarz Stanu w MI wyjaśnił, że zapisy RPBDK do 2030 r. nie określały wartości docelowej wskaźnika dotyczącego bezpieczeństwa ruchu drogowego (w odróżnieniu od innych wskaźników służących ocenie realizacji tego Programu). W stosunku do tego wskaźnika założono jedynie 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.

(akta kontroli tom I str. 13-15, 24-31, 273-288, tom II str. 1-64 pliki nr: 1953-1954)

Odnosząc się do pytań, czy przy ustalaniu kolejności realizacji odcinków szlaku Via Carpatia uwzględniano, przy wyznaczaniu odcinków priorytetowych, wyniki dotychczasowych pomiarów natężenia ruchu i wypadkowości na istniejących drogach, Sekretarz Stanu w MI wyjaśnił, że Minister nie ustala kolejności realizacji inwestycji drogowych, zaś harmonogramy realizacji poszczególnych odcinków ujętych w PBDK 2014-2023 zostały zaczerpnięte z harmonogramów rzeczowo-finansowych przekazywanych przez GDDKiA, aktualnych na dzień opracowywania ww. Programu. Minister opracowuje programy wieloletnie, wskazujące inwestycje, dla których planuje się, na podstawie tych programów, zapewnić finansowanie z KFD na budowę w perspektywie wieloletniej. Programy te przyjmowane są w drodze uchwały Rady Ministrów. W określaniu listy inwestycji objętych finansowaniem KFD, w poszczególnych programach, brane były pod uwagę przede wszystkim: stan przygotowania umożliwiający absorpcję środków UE, położenia na sieci TEN-T, zgodność ze strategiami wyższego rzędu.

(akta kontroli tom I str. 39-44, 49-60, 94-105)

3. W latach 2018-2025 (do 3 czerwca¹⁴¹) w MI nie prowadzono kontroli wewnętrznych dotyczących ustalania kierunków rozwoju sieci drogowej, procesu monitorowania realizacji PBDK, bądź budowy szlaku Via Carpatia.

NIK przeprowadziła w 2018 r. kontrolę nr P/18/029/KIN *Budowa drogi ekspresowej S19*, stanowiącej element korytarza Via Carpatia. Ustalenia kontroli

¹³⁹ Krajowa Rada Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego jest organem przewidzianym przepisami art. 140c 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.

¹⁴⁰ Dane Systemu Ewidencji Wypadków i Kolizji pozyskano z Biura Ruchu Drogowego Komendy Głównej Policji.

¹⁴¹ Tj. do czasu przedstawienia przez MI informacji w tym zakresie.

wykazały m.in., że nadzór Ministra Infrastruktury nad przygotowaniem inwestycji był realizowany głównie przez zatwierdzanie programów inwestycji, analizowanie dokumentacji studialnych oraz uczestniczenie w posiedzeniach KOPI. Opierał się na comiesięcznych sprawozdaniach dotyczących stanu postępowań przetargowych oraz cyklicznych spotkaniach przedstawicieli resortu transportu i GDDKiA. NIK stwierdziła niewyegzekwowanie od GDDKiA obowiązku przedstawienia do uzgodnienia trzech programów inwestycyjnych, co było niezgodne z obowiązującymi przepisami rozporządzenia z 2 grudnia 2010 r.¹⁴² (nieprawidłowość dotyczyła zadań skierowanych jako pierwsze do realizacji; w kolejnych nie stwierdzono podobnej nieprawidłowości). Ponadto Zespół ds. przygotowania i realizacji międzynarodowego korytarza transportowego Via Carpatia nie działał zgodnie z przepisami zarządzenia Ministra Infrastruktury i Budownictwa¹⁴³. Posiedzenia Zespołu nie odbywały się regularnie, a od września 2017 r. brakowało osoby pełniącej funkcję przewodniczącego, zadania Zespołu związane z monitoringiem stanu realizacji S19 były realizowane w ramach innych działań nadzorczych. Budowa drogi ekspresowej S19 była uwzględniona w PBDK na lata 2011-2015 oraz 2014-2023, zapewniono też odpowiednie jej finansowanie.

W 2022 r. zrealizowane zostało zadanie audytowe pn. „Realizacja przez Departament Strategii Transportu zadań w zakresie Strategii Zrównoważonego Rozwoju Transportu do 2030 roku”. W jego wyniku adekwatność¹⁴⁴ i skuteczność¹⁴⁵ mechanizmów kontrolnych oceniono „pozytywnie z zastrzeżeniami”. Audytem objęto nadzór DST nad realizacją SZRT2030. Pozytywnie oceniono objęcie wszystkich projektów monitoringiem strategicznym z wykorzystaniem ustandaryzowanych kart projektów¹⁴⁶, przekazywanych przez merytoryczne komórki organizacyjne MI. DST podjął prace nad opracowaniem raportu podsumowującego dotychczasowe wyniki strategii, w którym miały zostać ujęte ustalenia i wnioski dotyczące raportowania przez komórki organizacyjne MI. W sprawozdaniu z audytu zauważono jednak, że w Ministerstwie nie opracowano procedur dotyczących nadzoru nad projektami, które regulowałyby kwestie terminowości raportowania do DST informacji o projektach w zakresie monitoringu operacyjnego oraz strategicznego. Nie uregulowano też sposobu nadzoru prowadzonego przez DST nad projektami (zgłaszania uwag do kart projektów, konieczności ich aktualizacji przez komórki organizacyjne merytoryczne). Nie wszystkie projekty zostały też objęte monitoringiem operacyjnym.

Sekretarz Stanu w MI wyjaśnił, że w następstwie analizy wyników ww. zadania audytowego w dniu 8 maja 2023 r. został powołany Zespół do spraw opracowania standardów zarządzania projektami strategicznymi w Ministerstwie Infrastruktury. Standardy takie zostały następnie opracowane w celu usystematyzowania zasad i cyklicznego monitorowania projektów realizowanych przez Ministerstwo zgodnie z obowiązującym prawem. Ponadto w wyniku dokonanego w MI w 2022 r. przeglądu danych w zakresie monitoringu strategicznego i operacyjnego DST zgłosił Departamentowi Gospodarki Morskiej

¹⁴² Rozporządzenia 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).

¹⁴³ W wystąpieniu pokontrolnym skierowanym po tej kontroli sformułowano wniosek dotyczący przeprowadzenia analizy zasadności istnienia Zespołu. Informacje na temat tego Zespołu przedstawiono w pkt 1 obszaru drugiego niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

¹⁴⁴ Zaprojektowanie mechanizmów kontrolnych w sposób najbardziej odpowiadający na zidentyfikowane ryzyka.

¹⁴⁵ Działanie mechanizmów kontrolnych w sposób, w jaki zostały zaprojektowane.

¹⁴⁶ Dokumentów, których wzór został opracowany przez byłe Ministerstwo Rozwoju.

informację dotyczącą braku zgłoszenia kilku projektów ujętych w SRT2030 (innych niż Via Carpatia) do objęcia monitoringiem operacyjnym MonAliZa. Sporządzono również listę projektów strategicznych SRT2030 nadzorowanych przez komórki organizacyjne MI, w której, dla poszczególnych projektów, wskazano na zidentyfikowane braki w systemie, niezgodności z metodyką projektową, nieścisłości w przekazywanych danych, a także występujące niezgodności między monitoringiem kwartalnym a monitoringiem MonAliZa; właściwym komórkom organizacyjnym przesłano z prośbą o zapoznanie się oraz dokonanie stosownych uzupełnień/zmian.

(akta kontroli tom I str. 331-335, 478-492, tom II str. 1-64 pliki nr: 81, 425-459, str. 5-77)

4. W latach 2018-2025 (do 15 kwietnia¹⁴⁷) MI nie prowadziło w GDDKiA kontroli (planowych lub doraźnych) w zakresie przygotowania i realizacji szlaku Via Carpatia.

Dyrektor Departamentu Kontroli w MI wyjaśnił, że od 2018 r. Departament ten przeprowadził w GDDKiA 13 zadań kontrolnych, w ramach których sprawdzano m.in. przygotowanie i realizację zadań inwestycyjnych, organizowano też wizyty na miejscu ich realizacji. Departament realizował zadania po przeprowadzeniu analiz ryzyka, zgodnie z rocznymi planami kontroli; w przypadku pilnych zgłoszeń korzystał z możliwości skierowania kontroli doraźnych (otrzymane zgłoszenia nie dotyczyły jednak budowy dróg w ramach ww. szlaku). Pojęcie Via Carpatia stanowiło pewną ideę/inicjatywę, a przebieg szlaku nie został sformalizowany. Odcinki wchodzące obecnie w jego skład były traktowane w ten sam sposób, co inne inwestycje ujęte w programach drogowych.

W kwestii wydłużających się terminów wykonania połączeń drogowych Dyrektor zwrócił uwagę, że na etapie planowania realizacji danego zadania przyjmowano terminy realizacji, bazując na doświadczeniach GDDKiA w zakresie długości trwania poszczególnych etapów procesu inwestycyjnego, jak również na terminach ustawowych, dotyczących uzyskiwania opinii i decyzji administracyjnych. Procedowane zmiany w harmonogramach realizacji odcinków nie były niczym nadzwyczajnym i wynikały z różnych czynników, często niezależnych od inwestora. Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad, jako zarządca dróg krajowych, odpowiadał za szczegóły inwestycji i raportował je regularnie do MI.

(akta kontroli tom I str. 106-116, 331-333, tom II str. 75-77)

5. Rejestr ryzyk związanych z realizacją szlaku Via Carpatia zawarty był w kartach monitoringu operacyjnego. Dyrektor Departamentu Kontroli w MI wyjaśnił, że w toku działań podejmowanych przez Departament Dróg Publicznych były identyfikowane ryzyka dotyczące przygotowania odpowiednich programów rządowych oraz zapewnienia dostatecznych środków finansowych na realizację tych programów. Rejestr ryzyk został stworzony w ramach monitoringu SOR, zaś informacje o zagrożeniach i pojawiających się problemach były ujmowane przez GDDKiA również w przekazywanych kartach projektu oraz sprawozdaniach rzeczowych. Departament Kontroli MI na podstawie własnych analiz, sygnałów z innych komórek i zgłoszeń zewnętrznych oceniał zasadność przeprowadzenia kontroli poszczególnych realizowanych przez resort programów związanych z inwestycjami drogowymi, bezpieczeństwem ruchu drogowego lub dofinansowaniem przewozów albo zadań inwestycyjnych. Biorąc pod uwagę, że resort realizował wiele inwestycji infrastrukturalnych (drogowych, ale również

¹⁴⁷ Tj. do czasu przedstawienia przez MI informacji w tym zakresie.

kolejowych, wodnych i morskich) analiza obejmowała programy, nie zaś konkretne inwestycje. W przypadku kontroli inwestycji, zazwyczaj zadania dobierano na etapie opracowywania programu kontroli, po pozyskaniu niezbędnej dokumentacji i zidentyfikowaniu inwestycji oznaczających się wysokimi ryzykami (np. opóźnienia, zwiększenia zakresu robót lub zapotrzebowania na środki).

(akta kontroli tom I str. 106-116, tom II str. 1-64 pliki nr: 343-347)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności Ministerstwa Infrastruktury w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia sposób sprawowania przez Ministra nadzoru nad działalnością Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad w zakresie przygotowania i wykonania dróg szlaku Via Carpatia w ramach realizacji programów budowy dróg krajowych. Polegał on przede wszystkim na bieżącym monitoringu budowy tej trasy prowadzonym w związku z realizacją SOR i SZRT2030, a także na działaniach właściwych dla realizacji również innych inwestycji drogowych. Obejmowały one w szczególności: uzgadnianie programów inwestycji i wartości kosztorysowych poszczególnych zadań, udział w posiedzeniach KOPI oraz ZOPI, jak również robocze kontakty z GDDKiA. Ministerstwo posiadało stały dostęp do informacji o przebiegu procesu inwestycyjnego z wykorzystaniem kart projektów sporządzanych dla każdego z odcinków dróg szlaku Via Carpatia.

IV. Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

Wnioski

1. Zintensyfikowanie 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.
2. Każdorazowe przeprowadzanie wymaganych, strategicznych ocen oddziaływania na środowisko w przypadku projektowania zmian programów budowy dróg krajowych.
3. Wykazywanie w kartach monitoringu operacyjnego rzetelnych danych finansowych dotyczących budowy dróg wchodzących w skład szlaku Via Carpatia.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne sporządzono w postaci elektronicznej z użyciem kwalifikowanych podpisów elektronicznych.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa NIK. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania
wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia 12 listopada 2025 r.

**Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli**

Jacek Kozłowski
/-/

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał:

**p.o. Dyrektor
Lubelskiej Delegatury NIK
w Lublinie¹⁴⁸**

Edward Szempruch
/podpisano elektronicznie/

¹⁴⁸ Od 1 stycznia 2026 r. zadania Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Lublinie realizuje Lubelska Delegatura Najwyższej Izby Kontroli w Lublinie.