



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Wiceprezes NIK

LLU.410.4.2.2025

**Pan
Paweł Woźniak
p.o. Generalny Dyrektor
Dróg Krajowych i Autostrad**

ul. Wronia 53
00-874 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

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	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad ¹ , ul. Wronia 53, 00-874 Warszawa.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Paweł Woźniak, pełniący obowiązki Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad, od dnia 8 marca 2024 r. (dalej: Generalny Dyrektor DKiA). W okresie objętym kontrolą obowiązki Generalnego Dyrektora DKiA pełnili: 1) Tomasz Żuchowski, od 30 sierpnia 2018 r. do 4 stycznia 2024 r.; 2) Jacek Gryga, od 10 listopada 2017 r. do 29 sierpnia 2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Przygotowanie procesu inwestycyjnego w zakresie budowy, przebudowy lub rozbudowy dróg w ramach szlaku Via Carpatia. 2. Nadzór nad realizacją inwestycji drogowych w zakresie szlaku Via Carpatia.
Okres objęty kontrolą	Lata 2018-2025 (do 16 września, 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 ² .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie.
Kontrolerzy	1. Wojciech Niemyski, doradca ekonomiczny, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nr LLU/15/2025 z 20 stycznia 2025 r. 2. Ewelina Baran-Chomiuk, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nr LLU/28/2025 z 17 lutego 2025 r.

(akta kontroli str. 1-4)

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA	Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania Generalnego Dyrektora DKiA w zakresie przygotowania procesu inwestycyjnego budowy dróg krajowych oraz nadzoru nad realizacją inwestycji drogowych w zakresie dróg tworzących szlak Via Carpatia.
Uzasadnienie oceny ogólnej	Generalny Dyrektor DKiA dokonał podziału zadań przewidzianych w procesie inwestycyjnym budowy dróg krajowych i przydzielił te zadania jednostkom

¹ Dalej: GDDKiA.

² Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

i komórkom organizacyjnym GDDKiA. W Centrali GDDKiA uregulowano zakres i zawartość wzorcowych dokumentów procesu inwestycyjnego, a także procedury wytwarzania i uzgadniania treści tych dokumentów. Uregulowania te przekazano jednostkom i komórkom organizacyjnym GDDKiA oraz wdrożono w terminach pozwalających na realizację budowy dróg szlaku Via Carpatia zgodnie z harmonogramem określonym dla tych zadań w PBDK 2014-2023⁴.

Dobór kolejności zadań inwestycyjnych do realizacji odpowiadał priorytetom określonym w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1315/2013 w sprawie sieci TEN-T⁵. W pierwszej kolejności przystąpiono do realizacji odcinków dróg szlaku Via Carpatia zakwalifikowanych do bazowej sieci TEN-T, tj. Budzisko – Ełk oraz Lublin – Rzeszów. Natomiast priorytetyzacja realizacji pozostałych odcinków dróg odbywała się z uwzględnieniem kryteriów określonych w *Dokumencie Implementacyjnym do Strategii Rozwoju Transportu do 2020 r. (z perspektywą do 2030 r.)*.

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

Na zadania inwestycyjne związane z realizacją szlaku Via Carpatia wydatkowano łącznie 23 419,42 mln zł, w tym: 22 752,03 mln zł stanowiły środki Krajowego Funduszu Drogowego⁶, natomiast 667,39 mln zł środki budżetu państwa. Do 31 grudnia 2024 r. GDDKiA zawarła umowy na wykonanie 48 odcinków dróg szlaku Via Carpatia o łącznej długości 581,14 km, na łączną kwotę 26 278,48 mln zł, z czego umowy na wykonanie 36 odcinków dróg na łączną kwotę 22 376,49 mln zł zawarto w latach 2018-2024.

Generalny Dyrektor DKiA na bieżąco nadzorował działania właściwych oddziałów GDDKiA w zakresie opracowywania lub pozyskiwania dokumentacji przewidzianej w procesie inwestycyjnym budowy dróg krajowych, w tym terminowość podejmowania tych działań. Nie stwierdzono przypadków, aby opóźnienia powstałe w trakcie przygotowania do budowy dróg szlaku Via Carpatia były skutkiem nieuzasadnionej zwłoki w działaniach Centrali GDDKiA. Opóźnienia powstałe na początkowym etapie procesu inwestycyjnego – wynikające m.in. z: konieczności aktualizacji opracowań sporządzonych w początkowych latach powstania inicjatywy budowy szlaku Via Carpatia, potrzeby uwzględnienia w tych dokumentach postulatów złożonych w procesie konsultacji ze społecznościami i samorządami lokalnymi, uwzględnienia aktualnych wyników pomiarów ruchu oraz prognoz natężenia ruchu, czy też długotrwałej procedury uzyskania decyzji o środowiskowych

⁴ Program przyjęty uchwałą nr 156/2015 Rady Ministrów z 8 września 2015 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą „Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2014-2023 (z perspektywą do 2025 r.)”, zmieniony kolejno uchwałami Rady Ministrów nr: 80/2017 z 25 maja 2017 r., 91/2017 z 20 czerwca 2017 r., 105/2017 z 12 lipca 2017 r., 108/2019 z 24 września 2019 r., 76/2020 z 16 czerwca 2020 r. i 114/2022 z 27 maja 2022 r. Dalej: PBDK 2014-2023.

⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) z dnia 11 grudnia 2013 r. w sprawie unijnych wytycznych dotyczących rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej i uchylające decyzję nr 661/2010/UE (Dz. Urz. UE L 348 z 20 grudnia 2013 r., str. 1-128, obowiązujące do dnia 17 lipca 2024 r.), dalej: rozporządzenie TEN-T.

⁶ Dalej: KFD lub Fundusz. Fundusz utworzony w Banku Gospodarstwa Krajowego (dalej: BGK) na podstawie art. 39 ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym (Dz. U. z 2025 r. poz. 561, ze zm.), dalej: uapKFD.

uwarunkowaniach⁷ – rzutowały na terminowość wykonania kolejnych czynności procesu inwestycyjnego, w tym zgodność z założonym harmonogramem przebiegu inwestycji. W konsekwencji, do 31 grudnia 2024 r. wciąż nie zostało wybudowanych 29 odcinków dróg szlaku Via Carpatia o łącznej długości 427,87 km.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁸ kontrolowanej działalności

OBSZAR	1. Przygotowanie procesu inwestycyjnego w zakresie budowy, przebudowy lub rozbudowy dróg w ramach szlaku Via Carpatia
Opis stanu faktycznego	Via Carpatia to międzynarodowy szlak drogowy, mający zapewnić połączenie północnej i południowej części Europy. Założono, że szlak ten przebiegać będzie przez Litwę (od Kłajpedy), Polskę, Słowację, Węgry, Rumunię, Bułgarię i Grecję (do Salonik). Na terytorium Polski szlak Via Carpatia tworzyć będą odcinki dróg ekspresowych: S61 Budzisko (granica państwa) – Suwałki (węzeł Raczek), S19 Białystok – Lublin – Rzeszów – Barwinek (granica państwa). Do dnia zakończenia czynności kontrolnych NIK nie został ustalony sposób połączenia Suwałk z Białymstokiem. Rozpatrywane warianty obejmowały przebieg drogami S61 Suwałki – Elk i S16 Elk – Białystok lub połączenie alternatywne, wzdłuż drogi krajowej nr 8 z Suwałk do Białegostoku. 1.1. Zgodnie z art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych⁹, centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach dróg krajowych jest Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad, będący jednocześnie zarządcą tych dróg, do którego właściwości należały sprawy z zakresu planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg krajowych (art. 19 ust. 1-2 udp). Aktami wewnętrznymi Generalny Dyrektor DKiA uregulował zasady i sposób postępowania na poszczególnych etapach przygotowania i realizacji procesu inwestycyjnego budowy dróg krajowych oraz prowadzenia sprawozdawczości z postępu pracy w tym procesie. W okresie objętym kontrolą podział zadań w zakresie przygotowania i realizacji inwestycji drogowych określało zarządzenie Generalnego Dyrektora DKiA nr 18 z 21 czerwca 2017 r.¹⁰ Według tego zarządzenia zasadniczą część zadań

⁷ Dalej: DŚU – decyzja, o której mowa w art. 71 ust. 1 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 środowisko (Dz. U. z 2024 r. poz. 1112, ze zm.), dalej: udioś.

⁸ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁹ Dz. U. z 2025 r. poz. 889, dalej: udp.

¹⁰ Zarządzenie w sprawie podziału zadań, w zakresie przygotowania i realizacji inwestycji a także w zakresie utrzymania dróg, w ramach Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad. Zarządzenie zmienione kolejnymi zarządzeniami Generalnego Dyrektora DKiA nr: 21 z 12 lipca 2017 r. i 13 z 27 kwietnia 2023 r.

w zakresie przygotowania i realizacji inwestycji drogowych należała do obowiązków dyrektora oddziału GDDKiA, w tym m.in.:

- przygotowanie: dokumentacji poprzedzającej uzyskanie DŚU (w tym Studium Techniczno-Ekonomiczno-Środowiskowe¹¹), koncepcji programowej¹², dokumentacji do wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej¹³ lub decyzji o pozwoleniu na budowę, dokumentacji przetargowej na realizację inwestycji;
- przeprowadzanie postępowań o udzielenie zamówień publicznych dotyczących inwestycji, w tym powoływanie komisji przetargowych, zatwierdzanie ich prac oraz dokonywanie wyboru wykonawców¹⁴;
- wnioskowanie o wydanie DŚU, a dla inwestycji realizowanych w systemie „Buduj” – zatwierdzanie stałej organizacji ruchu oraz po zapoznaniu się z wynikami audytu bezpieczeństwa ruchu drogowego, wnioskowanie o wydanie ZRID;
- powoływanie komisji w celu dokonania odbioru inwestycji, rozliczanie inwestycji i przekazywanie wyników rozliczenia Generalnemu Dyrektorowi DKiA oraz dokonywanie analiz porealizacyjnych.

Dyrektor oddziału GDDKiA zobowiązany był do wykonywania ww. zadań zgodnie z programem inwestycji¹⁵, uzgodnionym z dysponentem części budżetowej, uwzględniając zarządzenia, wzorcowe dokumenty i ujednolicone zasady postępowania wdrożone w GDDKiA.

W przytoczonym zarządzeniu uregulowano, iż do zadań Generalnego Dyrektora DKiA należało prowadzenie monitoringu poszczególnych inwestycji, w oparciu o informacje przekazywane przez dyrektora oddziału GDDKiA, prowadzenie monitoringu wykorzystania przyznanych środków unijnych przedstawionych do dyspozycji GDDKiA, uzgadnianie odstępstw od wzorcowych dokumentów dotyczących robót budowlanych i nadzorów, akceptacja przeprowadzenia procedury przetargowej dla zadań inwestycyjnych. Generalny Dyrektor DKiA

¹¹ Dalej: STEŚ. STEŚ to opracowanie projektowe o charakterze ogólnym, którego celem jest wstępne określenie zakresu rzeczowego i finansowego przedsięwzięcia oraz ustalenie jego efektywności, uściślenie przebiegu tras poszczególnych wariantów oraz ostateczne ustalenie typów i podstawowych parametrów technicznych obiektów budowlanych, dostarczenie informacji do podjęcia wstępnej decyzji inwestorskiej w sprawie celowości, zakresu i horyzontu czasowego realizacji zadania inwestycyjnego oraz umożliwienie uzyskania DŚU.

¹² Dalej: KP. KP to opracowanie wykonywane po uzyskaniu DŚU dla wybranego wariantu przebiegu drogi. Jest uszczegółowieniem rozwiązań technicznych, przedstawieniem wariantowo: niwelety, węzłów, skrzyżowań, obiektów inżynierskich, układu dróg poprzecznych, dróg zapewniających dojazd do działek.

¹³ Dalej: ZRID – decyzja, o której mowa w art. 11a ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 311).

¹⁴ Z uwzględnieniem, iż dla zadań inwestycyjnych ujętych w Programie Budowy Dróg Krajowych (dalej: PBDK) oraz dla innych zadań, których szacowana wartość robót budowlanych wynosi co najmniej 100 mln zł, dyrektor oddziału GDDKiA wnioskuje do Generalnego Dyrektora DKiA o uzgodnienie odstępstw od wzorcowych dokumentów dotyczących robót budowlanych i nadzorów.

¹⁵ Dalej: PI. Program, o którym mowa w § 6 ust. 1 pkt 1 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), dalej: rozporządzenie w sprawie inwestycji.

zastrzegł sobie uprawnienie do dokonania zmian w zakresie kompetencji i odpowiedzialności w ramach poszczególnych zadań inwestycyjnych¹⁶.

Zgodnie z art. 18a ust. 5 udp, Generalny Dyrektor DKiA mógł upoważnić pracowników GDDKiA do załatwiania określonych spraw w jego imieniu w ustalonym zakresie, w tym w zakresie spraw na obszarze danego województwa (art. 18a ust. 2 i 3 udp).

W wyniku przeprowadzonej analizy zasobów kadrowych oddziałów GDDKiA, liczby realizowanych ówczesnie kontraktów, terminów zakończenia realizacji poszczególnych zadań oraz przewidywanego czasokresu podjęcia realizacji kolejnych zadań Generalny Dyrektor DKiA powierzył realizację wybranych czynności lub zadań w procesie przygotowania lub realizacji inwestycji w zakresie dróg szlaku Via Carpatia dyrektorom innych oddziałów niż oddział właściwy terytorialnie dla przebiegu odcinka drogi. I tak:

- zarządzeniem nr 26 z 23 marca 2015 r.¹⁷ powierzył Oddziałowi GDDKiA w Rzeszowie zadania przygotowania i realizacji budowy drogi S19 wraz z infrastrukturą techniczną, budowlami i urządzeniami na odcinku węzeł Lasy Janowskie – Zdziary, w części zlokalizowanej na obszarze działania Oddziału GDDKiA w Lublinie;
- zarządzeniem nr 33 z 28 września 2017 r. powierzył Oddziałowi GDDKiA w Lublinie zadania przygotowania i realizacji budowy drogi S19 na odcinku od granicy województwa podlaskiego – Łosice – do granicy województwa lubelskiego, w części zlokalizowanej na obszarze działania Oddziału GDDKiA w Warszawie;
- zarządzeniem nr 33 z 8 września 2020 r. powierzył Oddziałowi GDDKiA w Białymstoku zadania przygotowania i realizacji budowy drogi S19 na odcinku Malewice – Chlebczyn, zlokalizowanej na obszarze działania Oddziału GDDKiA w Warszawie;
- zarządzeniem nr 46 z 23 listopada 2020 r.¹⁸ powierzył Oddziałowi GDDKiA w Kielcach zadanie zaprojektowania i wybudowania drogi S19 na odcinku Boćki – Malewice, zlokalizowanym w obszarze działania Oddziału GDDKiA w Białymstoku oraz na odcinku Malewice – Chlebczyn, zlokalizowanym w obszarze działania Oddziału GDDKiA w Warszawie. Powierzone zadania obejmowały: przygotowanie i przeprowadzenie postępowań przetargowych na pełnienie nadzoru nad projektowaniem i realizacją robót oraz zarządzanie kontraktami, zawarcie umów z wykonawcami wybranymi w tych postępowaniach oraz zawarcie umów z wykonawcami wybranymi w postępowaniach przetargowych na wykonanie poszczególnych odcinków

¹⁶ W okresie poprzedzającym okres objęty kontrolą NIK, w którym również realizowane były prace przygotowawcze dotyczące budowy dróg w ramach szlaku Via Carpatia, podział zadań w zakresie przygotowania i realizacji inwestycji uregulowany był zarządzeniem Generalnego Dyrektora DKiA nr 54 z 10 października 2008 r. (zmienione kolejnymi zarządzeniami Generalnego Dyrektora DKiA nr: 14 z 29 kwietnia 2009 r., 35 z 10 lipca 2009 r., 54 z 2 października 2009 r., 32 z 29 kwietnia 2010 r. i 115 z 17 grudnia 2010 r.). W zarządzeniu tym zasadniczą część obowiązków przygotowania dokumentacji planistyczno-projektowej również przypisano do zadań dyrektora oddziału GDDKiA.

¹⁷ Zmienione zarządzeniem nr 18 Generalnego Dyrektora DKiA z 19 października 2016 r.

¹⁸ Zmienione zarządzeniami Generalnego Dyrektora DKiA nr: 55 z 30 grudnia 2020 r., 36 z 8 września 2023 r. i 11 z 20 maja 2024 r.

w procedurze „Projektuj i Buduj”¹⁹, przeprowadzonych wcześniej przez Oddział GDDKiA w Białymstoku oraz realizację tych umów;

- zarządzeniem nr 53 z 29 grudnia 2020 r.²⁰ powierzył Oddziałowi GDDKiA w Kielcach zadania przygotowania i realizacji budowy drogi S19 na odcinkach: granica województwa podlaskiego – Łosice – granica województwa lubelskiego – Międzyrzec Podlaski – Radzyń Podlaski – Kock, zlokalizowanych w obszarze działania Oddziałów GDDKiA w Warszawie i Lublinie. Powierzone zadania obejmowały przygotowanie i przeprowadzenie postępowań przetargowych na: zaprojektowanie i wybudowanie poszczególnych odcinków dróg, pełnienie nadzoru nad projektowaniem i realizacją robót oraz zarządzanie kontraktami, zawarcie umów z wykonawcami wybranymi w tych postępowaniach oraz realizację tych umów;
- zarządzeniem nr 24 z 2 sierpnia 2023 r. przydzielił Oddziałowi GDDKiA w Białymstoku zadania zarządcy oraz organu zarządzającego ruchem na drodze krajowej nr 19 na odcinku stanowiącym obiekt mostowy na rzece Bug, oraz drodze krajowej nr 63 od km 186+901 do km 186+931 (o długości 30 m), zlokalizowanych na obszarze działania Oddziału GDDKiA w Warszawie. Powierzone zadania zarządcy drogi dotyczyły m.in.: budowy, przebudowy i remontu drogi, czy też przebudowy i remontu obiektu mostowego.

Generalny Dyrektor GDDKiA wyjaśnił, że *zmiana właściwości oddziału GDDKiA odpowiedzialnego za realizację poszczególnych czynności procesu inwestycyjnego*

¹⁹ Dalej: PiB.

²⁰ Zmienione zarządzeniem nr 5 Generalnego Dyrektora DKiA z 28 marca 2024 r.

nie przyczyniła się do niezrealizowania budowy tych dróg zgodnie z harmonogramem określonym w PBDK 2014-2023, tj. do końca 2024 r.

(akta kontroli str. 5-8; 13-19; 109-143 pliki nr: 16-21, 25-29, 31-33, 507-513, 1000, 1001)

Zasady przygotowywania i uzgadniania PI uregulowane zostały zarządzeniem nr 48 Generalnego Dyrektora DKiA z 15 grudnia 2017 r. i obowiązywały w całym okresie objętym kontrolą NIK.

W GDDKiA opracowano i wdrożono zasady przygotowania i przeprowadzania postępowań przetargowych realizowanych:

- w oparciu o przepisy Prawa zamówień publicznych²¹, przyjęte zarządzeniami Generalnego Dyrektora DKiA nr: 14 z 12 sierpnia 2016 r.²² i 54 z 29 grudnia 2020 r.²³;
- z wyłączeniem stosowania przepisów Pzp i nPzp, przyjęte zarządzeniami Generalnego Dyrektora DKiA nr: 49 z 18 października 2013 r.²⁴ i 51 z 23 grudnia 2020 r.²⁵;
- z wyłączeniem stosowania przepisów Pzp i nPzp, współfinansowanych z funduszy Unii Europejskiej, przyjęte zarządzeniami Generalnego Dyrektora DKiA nr: 50 z 18 października 2013 r., 26 z 13 lipca 2018 r. i 2 z 9 lutego 2021 r.²⁶

Ocena i opiniowanie STEŚ i KP²⁷, pod względem prawidłowości rozwiązań technicznych, ochrony środowiska i dóbr kultury, określenia kosztów oraz efektywności ekonomicznej inwestycji; należały do zadań: Zespołów Oceny

²¹ Tj. ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.), dalej: Pzp – obowiązujące do 31 grudnia 2020 r. oraz ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1320, ze zm.), dalej: nPzp – obowiązujące od 1 stycznia 2021 r.

²² Zarządzenie w sprawie ustalenia regulaminu udzielania zamówień publicznych w GDDKiA, zmienione zarządzeniem nr 26 Generalnego Dyrektora DKiA z 5 lipca 2019 r.

²³ Zarządzenie w sprawie ustalenia regulaminu udzielania zamówień publicznych w GDDKiA, zmienione zarządzeniem nr 3 Generalnego Dyrektora DKiA z 3 lutego 2022 r.

²⁴ Zarządzenie w sprawie realizacji zamówień publicznych wyłączonych spod stosowania przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Pzp przez GDDKiA, zmienione kolejno zarządzeniami Generalnego Dyrektora DKiA nr: 28 z 10 sierpnia 2017 r., 20 z 15 maja 2018 r. i 27 z 26 lipca 2018 r.

²⁵ Zarządzenie w sprawie realizacji przez GDDKiA zamówień publicznych o wartości mniejszej niż 130 000 PLN (netto) oraz wyłączonych spod stosowania przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 r. Pzp, zmienione kolejno zarządzeniami Generalnego Dyrektora DKiA nr: 3 z 17 lutego 2021 r., 2 z 3 lutego 2022 r. i 27 z 14 listopada 2024 r.

²⁶ Uchylone zarządzeniem nr 12 Generalnego Dyrektora DKiA z 3 czerwca 2024 r.

²⁷ W kolejnych zarządzeniach Generalnego Dyrektora DKiA posługiwano się odpowiednio pojęciami: „dokumentacji wymaganej w postępowaniu poprzedzającym wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia” oraz „wybranych dokumentacji wymaganych w postępowaniu poprzedzającym wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej”.

Przedsięwzięć Inwestycyjnych²⁸ – na szczeblu oddziału GDDKiA oraz Komisji Oceny Przedsięwzięć Inwestycyjnych²⁹ – na szczeblu Centrali GDDKiA³⁰.

Gromadzenie i przetwarzanie danych dotyczących przebiegu procesu inwestycyjnego na etapach planowania, przygotowania inwestycji, postępowań przetargowych oraz realizacji inwestycji drogowych odbywało się w ramach Centralnego Zasobu Danych³¹, którego zasady działania obowiązujące w okresie objętym kontrolą określono zarządzeniami Generalnego Dyrektora DKiA nr: 30 z 4 września 2017 r.³² i 14 z 7 maja 2020 r.³³

(akta kontroli str. 5-8; 20-23; 109-143 pliki nr: 37-46, 61-64, 110, 145-165, 1144-1152)

1.2. Generalny Dyrektor DKiA kompleksowo opracował wzorcowe dokumenty procesu inwestycyjnego budowy dróg krajowych.

Zarządzeniem nr 58 z 23 listopada 2015 r. w sprawie dokumentacji do realizacji inwestycji, ustalił przewidywane i uśrednione okresy trwania procesu inwestycyjnego, określające w szczególności: etapy opracowania dokumentacji inwestycyjnej, postępowań przetargowych, robót budowlanych³⁴ oraz wzorcowe dokumenty dla poszczególnych etapów procesu inwestycyjnego, w tym: studium korytarzowe, STEŚ, STEŚ z elementami KP, KP, przedmiary i kosztorysy, opracowania środowiskowe, opracowania geologiczno-inżynierskie, a także wykaz wybranych przepisów prawa wymagających uwzględnienia w trakcie opracowywania dokumentacji projektowej³⁵. W stosunku do każdego z tych dokumentów wskazane zostały wymogi co do zakresu i formy opracowania, składu wymaganej dokumentacji oraz stopnia jej szczegółowości. W zarządzeniu wskazano także, iż w przypadkach nieuregulowanych we wzorcowych dokumentach należy stosować przepisy zarządzenia nr 17 Generalnego Dyrektora DKiA z 11 maja 2009 r. w sprawie stadiów i składu dokumentacji projektowej dla dróg i mostów w fazie przygotowań, w którym uregulowano

²⁸ Dalej: ZOPI. Organizację pracy ZOPI określały zarządzenia Generalnego Dyrektora DKiA nr: 14 z 29 kwietnia 2004 r., 85 z 28 grudnia 2008 r. i 15 z 1 marca 2011 r.

²⁹ Dalej: KOPI. Organizację pracy KOPI określały zarządzenia Generalnego Dyrektora DKiA nr: 13 z 29 kwietnia 2004 r. (zmienione zarządzeniem nr 3 Generalnego Dyrektora DKiA z 6 stycznia 2006 r.), 84 z 22 grudnia 2008 r. i 14 z 1 marca 2011 r. (zmienione zarządzeniem nr 38 Generalnego Dyrektora DKiA z 29 października 2012 r.).

³⁰ Generalny Dyrektor DKiA zarządzeniami nr: 10 z 23 czerwca 2016 r., 9 z 26 stycznia 2018 r., 28 z 31 lipca 2018 r. (zmienione zarządzeniem nr 2 Generalnego Dyrektora DKiA z 3 stycznia 2025 r.); powołał jednocześnie ZOPI i KOPI, określił skład, zadania oraz nadał regulaminy organizacyjne określające zasady funkcjonowania tych gremiów. Zasady oceny i odbioru dokumentacji projektowej określało zarządzenie nr 48 Generalnego Dyrektora DKiA z 29 grudnia 2023 r.

³¹ Dalej: CZD.

³² Zmienione zarządzeniem nr 36 Generalnego Dyrektora DKiA z 11 października 2017 r.

³³ Zmienione zarządzeniami Generalnego Dyrektora DKiA nr: 23 z 29 czerwca 2020 r., 56 z 30 grudnia 2020 r. i 1 z 3 stycznia 2025 r.

³⁴ Ustalono przewidywane i uśrednione okresy trwania przygotowania: studium korytarzowego – 6-9 m-cy, STEŚ – 14-23 m-ce, STEŚ z elementami KP – 15-38 m-cy, KP – 9-27 m-cy, DŚU – 6-18 m-cy, uzyskanie ostateczności DŚU – 1-6 m-cy oraz procedury odbiorowe dokumentacji – 1-3 m-ce.

³⁵ Zarządzeniem nr 18 Generalnego Dyrektora DKiA z 17 lipca 2024 r. (Dz. Urz. GDDKiA, poz. 18) wprowadzono zmianę w przywołanym zarządzeniu nr 58, polegającą na odstąpieniu, co do zasady, od opracowywania studium korytarzowego i STEŚ, wykreśleniu przewidywanych uśrednionych okresów opracowania tych dokumentów oraz pozostawieniu STEŚ z elementami KP jako zasadniczego dokumentu poprzedzającego wydanie DŚU.

zasady postępowania oraz wymaganie formalne dokumentów przewidzianych w procesie realizacji inwestycji drogowych na etapie:

- projektowania wstępnego, w tym elementów składowych studium sieciowego;
- uzyskania decyzji administracyjnych, w tym opracowania studium korytarzowego z analizą wielokryterialną, STEŚ oraz innych materiałów niezbędnych do uzyskania DŚU, a także opracowań geodezyjno-kartograficznych dla celów projektowych, KP, projektu budowlanego i materiałów niezbędnych do uzyskania decyzji ZRID;
- projektowania uzupełniającego i końcowego, obejmujących opracowanie audytu bezpieczeństwa ruchu drogowego, opracowań z zakresu ochrony środowiska, dokumentacji do robót budowlanych wykonywanych na zgłoszenie, dokumentację przetargową oraz dokumentację przetargową dla systemu PiB;
- pozyskiwania środków ze źródeł zewnętrznych, w tym wymagania dotyczące studium wykonalności jako załącznika do wniosku o współfinansowanie projektu z budżetu UE oraz wymagania dokumentu dotyczącego rezultatów studium wykonalności.

(akta kontroli str. 5-8; 109-143 pliki nr: 48-59)

W okresie objętym kontrolą oraz w okresie poprzedzającym, w którym również prowadzono prace związane z przygotowaniem do realizacji lub realizacją budowy dróg szlaku Via Carpatia, opracowano³⁶ procedury przekazywania i uzgadniania kart projektów³⁷ pomiędzy oddziałami a Centralą GDDKiA i przekazano do stosowania jednostkom i komórkom organizacyjnym GDDKiA³⁸.

(akta kontroli str. 45-53; 109-143 pliki nr: 457-481)

W celu określenia standardów dokumentacyjnych oraz ujednolicenia sposobu postępowania opracowano i na bieżąco aktualizowano *Instrukcje dla Wykonawców*³⁹, obejmujące wzorcowe dokumenty wykorzystywane w prowadzonych w GDDKiA postępowaniach przetargowych. Dotyczyło to m.in.: specyfikacji istotnych warunków zamówienia⁴⁰, specyfikacji warunków zamówienia⁴¹, ogłoszenia o zamówieniu dla zamówień o: roboty budowlane, usługi nadzoru, czy też wprowadzenia instrukcji postępowania przy określaniu kluczowych części zamówienia zastrzeżonych do osobistego wykonania przez

³⁶ W latach: 2010, 2014, 2017, 2021 i 2023.

³⁷ Karta projektu – dokument, opisujący projekt drogowy planowanym lub realizowanym przez GDDKiA, zawierający informację o zakresie zadania inwestycyjnego, szacunkowej jego wartości, źródłach finansowania, harmonogramie płatności, poniesionych wydatkach, czy też ewentualnych ryzykach związanych z realizacją zadania inwestycyjnego.

³⁸ Pisma: GDDKiA-DPL-WPW-unk-0320/325/10 z 17 grudnia 2010 r., GDDKiA-DPL-WPW-ps-0320-470/14 z 18 grudnia 2014 r., DF.WPW.3110.48.2018.pm z 11 stycznia 2018 r., DBP.WPW.310.258.2020.KM.618 z 22 stycznia 2021 r. i DBP.WPW.310.4.2022.KM.137 z 28 lutego 2023 r.

³⁹ Przekazano do stosowania przez oddziały GDDKiA kolejno pismami Generalnego Dyrektora DKiA znak: DPR.DPR-1.240.1.2015.AHL z 27 grudnia 2016 r., znak: DPR.DPR-1.240.4.2018.MW z 30 kwietnia 2018 r., znak: DPZ.DPZ.3.240.5.2020 z 23 grudnia 2020 r., jak również przekazywane w formie wiadomości elektronicznych bezpośrednio z Departamentu Prawnego i Zamówień Publicznych (wcześniej Departamentu Koordynacji Postępowania Przetargowych) Centrali GDDKiA.

⁴⁰ Dalej: SIWZ.

⁴¹ Dalej: SWZ.

wykonawcę oraz rekomendacji w zakresie fakultatywnych przesłanek wykluczenia z postępowania.

Centrala GDDKiA opracowała także wzór Programu Funkcjonalno-Użytkowego⁴². Przygotowany wzór, jego aktualizacje oraz zasady stosowania (w tym uzgadniania odstępstw) przekazano do stosowania oddziałom GDDKiA⁴³, jak również formie bieżącej korespondencji z Departamentu Przygotowania i Realizacji Inwestycji Centrali GDDKiA⁴⁴.

(akta kontroli str. 109-143 pliki nr: 171-204, 205-206, 220-246; 153-155)

Zgodnie z art. 18 ustawy z dnia 15 grudnia 2016 r. o Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej⁴⁵ GDDKiA uzyskała opinię Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej⁴⁶ w przedmiocie wzorów umów stosowanych przez GDDKiA w procedurze PiB oraz w procedurze „Buduj”. Wniosek o wydanie przedmiotowej opinii GDDKiA złożyła 20 czerwca 2017 r.⁴⁷ Natomiast opinię w przedmiocie wzorcowych umów PGRP wydała 24 lipca 2017 r.⁴⁸ Generalny Dyrektor DKiA, za pismem z 28 września 2017 r.⁴⁹, przekazał oddziałom GDDKiA do stosowania Szczególne Warunki Kontraktu (SWK) oraz Dane Kontraktowe (DK), uwzględniające uwagi zawarte w opinii prawnej PGRP.

Do zaopiniowanych projektów umów GDDKiA wprowadziła w okresie objętym kontrolą⁵⁰ 14 zmian, z których 12 do wzorca umowy w systemie PiB oraz 11 do wzorca umowy w systemie „Buduj”. W ośmiu przypadkach wprowadzone zmiany

⁴² Dalej: PFU. Dokument, o którym mowa w § 15 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót oraz programu funkcjonalno-użytkowego (Dz. U. z 2021 r. poz. 2454).

⁴³ Pisma: DRI.4173.4.2017.MK z 17 marca 2017 r., DI.WPI.4110.107.2017.1 z 27 czerwca 2017 r., DI.WPI.4110.107.2017.2 z 30 czerwca 2017 r. i DPR.WPI-ZPI2.4143.2.2020.BS z 21 lutego 2020 r.

⁴⁴ Wiadomości e-mail z dnia: 28 grudnia 2018 r. (PFU wersja 6), 20 grudnia 2019 r. (PFU wersja 7), 18 marca 2020 r. (PFU wersja 7.1), 6 listopada 2020 r. (PFU wersja 7.2), 16 czerwca 2023 r. (PFU wersja 7.3) i 20 sierpnia 2024 r. (PFU wersja 7.4).

⁴⁵ Dz. U. z 2024 r. poz. 1192.

⁴⁶ Dalej: PGRP.

⁴⁷ Znak: BP.0280.81.2017.1.

⁴⁸ Znak: KR-50-31/17/EPU.

⁴⁹ Znak: DI.ZPr.410.4.2017.14.ES

⁵⁰ Do dnia udzielenia informacji, tj. 27 marca 2025 r.

nie wymagały wg GDDKiA opinii prawnej PGRP⁵¹, natomiast w pozostałych sześciu przypadkach⁵² opinie te pozyskano⁵³.

W okresie objętym kontrolą GDDKiA uzyskała także opinie prawne w zakresie postanowień dotyczących waloryzacji wynagrodzenia wykonawcy, zawartych we wzorach aneksów do umów o roboty budowlane⁵⁴.

Wprowadzone zmiany zostały przekazane oddziałom GDDKiA do stosowania niezwłocznie po ich wprowadzeniu oraz w przypadkach wymagających uzyskania opinii PGRP, po jej uzyskaniu.

(akta kontroli str. 109-143 pliki nr: 205-206, 208-219, 482-487, 1000-1001, 1048-1050; 153)

Opracowanie wzorów dokumentów występujących w procesie przygotowania do realizacji inwestycji drogowych, elementów wymaganej dokumentacji przetargowej, a także procedur obiegu i uzgadniania treści dokumentacji towarzyszącej nastąpiło w okresie pozwalającym na realizację inwestycji drogowych stanowiących elementy szlaku Via Carpatia w terminach przewidzianych dla poszczególnych odcinków dróg tego szlaku, wskazanych w harmonogramie realizacji PBDK 2014-2023.

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

- etap przygotowawczy, w ramach którego opracowywane były: STEŚ lub STEŚ z elementami KP⁵⁵, pozyskiwana była DŚU oraz opracowywana była KP (dla wariantu drogi, wskazanego w DŚU), a także – w przypadku realizacji inwestycji metodą tradycyjną – opracowano projekt budowlany i uzyskiwano ZRID;
- etap realizacyjny, obejmujący przeprowadzenie postępowania przetargowego na wyłonienie wykonawcy i zlecenie realizacji odpowiednio: robót budowlanych (w przypadku realizacji inwestycji metodą tradycyjną) lub opracowania dokumentacji projektowej, uzyskanie w imieniu zamawiającego ZRID oraz realizacja robót budowlanych (w przypadku realizacji inwestycji metodą PiB). W ramach etapu realizacyjnego wyłaniany był również podmiot świadczący usługi nadzoru inwestorskiego, a także

⁵¹ Zmiany dotyczyły: doprecyzowania zapisów umów (m.in. w zakresie odsetek, waloryzacji i jej limitów, osobistego wykonania kluczowych zadań kontraktu) i umów o podwykonawstwo, wprowadzenia dokumentów wzorcowych na zabezpieczenie zaliczek, aktualizacji publikatorów, wprowadzenia zapisów wynikających ze zmiany przepisów prawa (tzw. „białe rachunki”), czy też dokonania zmian porządkowych.

⁵² Zmiany dotyczyły: wykreślenia zapisów wykluczających waloryzację, wprowadzenia waloryzacji do umów o podwykonawstwo, usunięcia zapisów dotyczących komisji rozjemstwa, opracowania nowych wzorcowych warunków kontraktu oraz nowego wzorca umowy (m.in. w związku ze zmianą ustawy Prawo zamówień publicznych).

⁵³ Opinie PGRP: KR-500-50/18/ECZ z 6 marca 2018 r. (uzupełniona stanowiskiem PGRP znak: KR-0701-151/18/MMI/ecz z 20 listopada 2018 r.), KR-500-307/18/PDO z 17 grudnia 2018 r., KR-500-291/20/ECZ z 9 października 2020 r., KR-500-363/20/ECZ z 23 grudnia 2020 r., KR-41-500-82/21/ECZ/asz/egł/epu z 13 kwietnia 2021 r. i KR-500-326/23/KSC/egł/jto/ecz z 2 sierpnia 2023 r.

⁵⁴ Opinie: KR-500-308/22/ECZ z 23 czerwca 2022 r. i KR.500.138.23.ECZ z 28 listopada 2023 r.

⁵⁵ Dalej: STEŚ-R.

realizowana była wypłata odszkodowań za nieruchomości wyłączone na rzecz Skarbu Państwa z przeznaczeniem pod budowę dróg krajowych.

Przystąpienie do poszczególnych etapów procesu inwestycyjnego w GDDKiA poprzedzało opracowanie PI.

(akta kontroli str. 5-12; 109-143 pliki nr: 282-283, 310-396, 784-957, 966-999)

Proces przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie budowy dróg tworzących szlak Via Carpatia sfinansowano w okresie objętym kontrolą w zasadniczej części ze środków Funduszu, a w pozostałej części ze środków budżetu państwa.

1.3.1. Planowanie środków z KFD.

Tryb opracowywania i zakres planu finansowego KFD, o którym mowa w art. 39n ust. 1 uapKFD, określały porozumienia zawarte przez ministra właściwego do spraw transportu z BGK⁵⁶. Generalny Dyrektor DKiA przekazał do BGK tzw. wkład do projektów planów finansowych KFD (w zakresie właściwości GDDKiA) na poszczególne lata okresu 2018-2025⁵⁷ z zachowaniem terminu przewidzianego ww. porozumieniami⁵⁸.

W przyjętych założeniach GDDKiA zaplanowała wydatki na drogi ekspresowe na poszczególne lata okresu 2018-2024 w wysokościach odpowiednio: 14 803 646,5 tys. zł, 13 264 919,4 tys. zł, 14 194 636 tys. zł, 12 285 307,8 tys. zł, 14 222 845,9 tys. zł, 13 127 873,2 tys. zł i 15 396 910,9 tys. zł. Natomiast uzgodnione przez Ministra Infrastruktury kwoty wydatków przeznaczone w planach finansowych KFD na drogi ekspresowe w poszczególnych latach okresu 2018-2024 wyniosły: 13 268 159,4 tys. zł⁵⁹, 11 828 766,4 tys. zł⁶⁰,

⁵⁶ Porozumienia zawarte w dniach: 11 października 2013 r. (zmienione aneksami z: 29 stycznia 2014 r. i 23 grudnia 2014 r.), 25 maja 2018 r. (zmienione aneksem z 20 grudnia 2019 r.), 1 lipca 2020 r., 9 maja 2022 r. i 16 stycznia 2025 r.; na podstawie art. 39l ust. 1 uapKFD.

⁵⁷ Pisma: DF.WP/WPW.3110.49.107.MG.UNK.2017 za 4 maja 2017 r., DF.WP/WPW.3110.27.81.MG/UNK.2018 z 30 kwietnia 2018 r., DBP.WP/WPW.3110.27.66.2019 z 26 kwietnia 2019 r., DBP.WP.3110.273.2020.AS z 29 kwietnia 2020 r., DBP.WP-ZWI.3110.181.2021 z 29 kwietnia 2021 r., DBP.WP-ZWI.3110.347.2022.AS z 4 maja 2022 r., DBP.WP-ZWI.3110.344.2023.AS z 28 kwietnia 2023 r. i DBP.WP-ZWI.3110.369.2024.AS z 29 kwietnia 2024 r.

⁵⁸ Porozumienia przewidywały obowiązek przekazania materiałów do projektów planów finansowych KFD na 30 dni przed terminem sporządzenia projektu tego planu, o którym mowa w art. 39n ust. 3 uapKFD, a od porozumienia z dnia 9 maja 2022 r. wprowadzono obowiązek przekazania ww. materiałów do 15 maja roku poprzedzającego rok obowiązywania planu KFD.

⁵⁹ Ustalona na kwotę 11 531 199,4 tys. zł na podstawie zmiany do planu finansowego KFD na 2018 r., wprowadzonej 18 lipca 2018 r.

⁶⁰ Ustalona na kwotę 9 191 204,6 tys. zł na podstawie zmiany do planu finansowego KFD na 2029 r., wprowadzonej 4 kwietnia 2019 r.

12 890 987,2 tys. zł⁶¹, 12 285 307,9 tys. zł⁶², 14 222 846 tys. zł⁶³, 13 127 873,2 tys. zł⁶⁴ i 15 396 911 tys. zł⁶⁵.

(akta kontroli str. 5-8; 109-143 pliki nr: 282-283, 310-413, 966-999; 145)

Wśród wydatków finansowanych z KFD na drogi ekspresowe GDDKiA uwzględniła wydatki na zadania inwestycyjne dotyczące dróg szlaku Via Carpatia. Na rok 2018 zaplanowano wydatki na osiem zadań inwestycyjnych dotyczących tego szlaku na łączną kwotę 830 427,84 tys. zł. Na kolejne lata było to odpowiednio: osiem zadań na łączną kwotę 2 160 480,29 tys. zł na 2019 r., dziewięć zadań na łączną kwotę 3 290 441,74 tys. zł na 2020 r., 14 zadań na łączną kwotę 3 182 043,07 tys. zł na 2021 r., 14 zadań na łączną kwotę 3 731 808,68 tys. zł na 2022 r., 14 zadań na łączną kwotę 3 608 493,23 tys. zł na 2023 r. i 16 zadań na łączną kwotę 5 851 356,45 tys. zł na 2024 r.

Generalny Dyrektor DKiA wyjaśnił, że *źródłem danych, na podstawie których przygotowywany jest wkład Generalnego Dyrektora DKiA do planu KFD są opracowywane cyklicznie karty projektu. Zawarte w nich dane finansowe przedstawiają bieżące wykorzystanie limitów środków KFD określonych w programach wieloletnich, a także prognozowaną całkowitą wartość zadania. Natomiast dane rzeczowe zawierają kluczowe terminy w zakresie procesu przygotowawczego (tj. data zawarcia umowy na dokumentację, data odbioru dokumentacji, data złożenia wniosku oraz wydania i ostateczności DŚU) oraz etapu realizacji (tj. ogłoszenie przetargu na roboty i nadzór inwestorski, data podpisania umowy na roboty i nadzór inwestorski, rozpoczęcie i zakończenie realizacji, data oddania odcinka do ruchu). Karty projektów prezentują aktualny stan zaawansowania zadania inwestycyjnego, a tym samym zapotrzebowania na środki w poszczególnych latach przygotowania i realizacji inwestycji. GDDKiA, przekazując cyklicznie tabele opracowane na podstawie aktualnych kart projektu z harmonogramami rzeczowo-finansowymi zawierającymi przepływy finansowe w ujęciu wieloletnim, prezentowała na bieżąco aktualne zapotrzebowanie na środki finansowe KFD na realizację wszystkich płatności w ramach tytułów inwestycyjnych uwzględnionych w planie. Zmiana wysokości planu finansowego KFD jest konsekwencją zmian poszczególnych harmonogramów. W związku z powyższym zmiana planu finansowego KFD nie miała wpływu na realizację inwestycji drogowych w ramach szlaku Via Carpatia, a stanowiła jedynie odzwierciedlenie aktualnej prognozy zapotrzebowania na środki w poszczególnych latach realizacji.*

Generalny Dyrektor DKiA nadmieniał, że *z treści uzgodnionego planu finansowego KFD nie wynika podział środków na poszczególne zadania inwestycyjne. W związku z powyższym biorąc pod uwagę limit środków na dany rok budżetowy wynikający z uzgodnionego planu KFD oraz aktualne zapotrzebowanie na środki na*

⁶¹ Ustalona na kwotę 11 139 824,2 tys. zł na podstawie zmiany do planu finansowego KFD na 2020 r., wprowadzonej 15 czerwca 2020 r.

⁶² Ustalona na kwotę 11 237 099,1 tys. zł na podstawie zmiany do planu finansowego KFD na 2021 r., wprowadzonej 24 marca 2021 r. oraz na kwotę 11 237 099 tys. zł na podstawie zmiany do planu finansowego KFD na 2021 r., wprowadzonej 23 czerwca 2021 r.

⁶³ Ustalona na kwotę 10 656 588,3 tys. zł na podstawie zmiany do planu finansowego KFD na 2022 r., wprowadzonej 8 lipca 2022 r.

⁶⁴ Ustalona na kwotę 12 132 239,7 tys. zł na podstawie zmiany do planu finansowego KFD na 2023 r., wprowadzonej 30 lipca 2023 r.

⁶⁵ Ustalona na kwotę 13 434 266 626,02 zł na podstawie zmiany do planu finansowego KFD na 2024 r., wprowadzonej 26 lipca 2024 r.

poszczególnych zadaniach inwestycyjnych, GDDKiA opracowuje plan finansowy na dany rok budżetowy.

Po otrzymaniu informacji o limicie środków na dany rok budżetowy, wynikającym z uzgodnionego planu KFD, w planie finansowym GDDKiA na 2018 r. do sfinansowania środkami Funduszu zaplanowano 10 zadań dotyczących dróg szlaku Via Carpatia na które przewidziano wydatki z KFD w łącznej wysokości 475 920,05 tys. zł. W kolejnych latach było to odpowiednio: osiem zadań na łączną kwotę 1 343 519,06 tys. zł na 2019 r., 11 zadań na łączną kwotę 2 809 296,67 tys. zł na 2020 r., 11 zadań na łączną kwotę 2 924 836,34 tys. zł na 2021 r., 14 zadań na łączną kwotę 2 315 717,94 tys. zł na 2022 r., 15 zadań na łączną kwotę 3 078 071,28 tys. zł na 2023 r. i 16 zadań na łączną kwotę 4 743 771,81 tys. zł na 2024 r. Po zmianach wprowadzonych do planów finansowych GDDKiA, na poszczególne lata zaplanowano wydatki z KFD w kwotach odpowiednio: 10 zadań na łączną kwotę 320 658,89 tys. zł na 2018 r., osiem zadań na łączną kwotę 683 722,7 tys. zł na 2019 r., 10 zadań na łączną kwotę 3 080 496,86 tys. zł na 2020 r., 11 zadań na łączną kwotę 2 885 768,74 tys. zł na 2021 r., 14 zadań na łączną kwotę 2 104 440,83 tys. zł na 2022 r. 15 zadań na łączną kwotę 2 297 796,76 tys. zł na 2023 r. i 16 zadań inwestycyjnych na łączną kwotę 4 106 169,45 tys. zł na 2024 r.

(akta kontroli str. 5-8; 45-53; 109-143 pliki nr: 272-273, 422-424)

W wyniku przeprowadzonej analizy kontrolerzy NIK stwierdzili przypadki, iż na podstawie kart projektu GDDKiA zapotrzebowwała środki z KFD na roboty budowlane, pomimo iż w tych samych kartach projektu w latach, na które złożono zapotrzebowanie, nie planowano robót budowlanych, a jedynie prognozowano wciąż trwające procedury uzyskania ZRID lub przewidywano uzyskanie ZRID pod koniec danego roku. Dotyczyło to m.in.

- zadania inwestycyjnego Lublin – koniec obwodnicy Kraśnika, dla którego GDDKiA zaplanowała wydatki z KFD na rok 2018 w wysokości 292 700 tys. zł, w tym 281 800 tys. zł na roboty budowlane, natomiast w tej samej karcie projektu stanowiącej podstawę do zaplanowania środków w tej wysokości, na listopad 2018 roku zaplanowano złożenie wniosku o wydanie ZRID, a uzyskanie ZRID na marzec 2019 r.;
- zadań inwestycyjnych: koniec obwodnicy Kraśnika – Lasy Janowskie oraz Lasy Janowskie – węzeł Sokołów Młp. Północ, na które złożono wspólne zapotrzebowanie na środki z KFD w roku 2018 w łącznej wysokości 194 766,14 tys. zł, w tym 163 051,49 tys. zł na roboty budowlane. W kartach projektu, na podstawie których złożono to zapotrzebowanie, zaplanowano, że dla trzech odcinków realizacyjnych⁶⁶ w ramach zadania inwestycyjnego koniec obwodnicy Kraśnika – Lasy Janowskie, ZRID zostanie wydana w październiku 2018 r., natomiast dla sześciu odcinków realizacyjnych w ramach zadania inwestycyjnego Lasy Janowskie – węzeł Sokołów Młp. Północy, wydanie ZRID zaplanowano na miesiące styczeń – kwiecień 2019 r.;
- zadania inwestycyjnego Szczuczyn – Raczek, dla którego GDDKiA zaplanowała wydatki z KFD na rok 2019 w wysokości 782 805,2 tys. zł, w tym

⁶⁶ W praktyce zadania inwestycyjne obejmujące kilkudziesięciokilometrowe odcinki dróg, w celu optymalizacji procesu inwestycyjnego były dzielone na odcinki realizacyjne, w większości przypadków o długości od kilku do kilkunastu kilometrów.

721 475,2 tys. zł na roboty budowlane⁶⁷, natomiast w tej samej karcie projektu stanowiącej podstawę do zaplanowania środków w tej wysokości, uzyskanie ZRID dla odcinków realizacyjnych: Szczuczyn – Ełk Południe – Wysokie – Raczki zaplanowano odpowiednio na lipiec, maj i czerwiec 2019 r. W kartach tych zakładano okres uprawomocnienia się ZRID na jeden miesiąc, a rozpoczęcie prac budowlanych zaplanowano odpowiednio na miesiące lipiec – wrzesień 2019 r.

Po otrzymaniu informacji o limicie środków wynikającym z uzgodnionego na dany rok planu finansowego KFD, GDDKiA zmniejszyła w planach finansowych GDDKiA wysokość środków na te zadania odpowiednio: z 292 700 tys. zł do 40 164,71 tys. zł, z 194 766,14 tys. zł do 94 734,1 tys. zł, z 782 805,2 tys. zł do 243 500,32 tys. zł.

W kwestii zapotrzebowania na środki Funduszu w kwotach znacząco wyższych, niż uwzględnione w późniejszym terminie w planach finansowych GDDKiA, Generalny Dyrektor DKiA wyjaśnił, że *w trzech przywołanych przypadkach trwały już postępowania przetargowe, a na rok, na który złożono zapotrzebowanie na środki z KFD, zaplanowano zawarcie umów w systemie PiB*. Generalny Dyrektor DKiA nadmienił, że *przed uzyskaniem decyzji ZRID poza kosztami dokumentacji projektowej rozliczane są koszty ogólne, czyli koszty ryczałtowe ponoszone w równych częściach przez cały okres trwania kontraktu. Na koszty ogólne składają się koszty: dostosowania się do warunków kontraktu⁶⁸, utrzymania zaplecza wykonawcy⁶⁹, zarządu i administracji wykonawcy⁷⁰, utrzymania personelu biura budowy i zarządu⁷¹.*

Na pytanie o wysokość kosztów ogólnych i ich udział w stosunku do szacunkowej wartości zamówienia, czy też wartości zawartego kontraktu Generalny Dyrektor DKiA poinformował, że *nie jest możliwe precyzyjne przedstawienie takich kwot, gdyż wielkości te kalkulowane są wskaźnikowo, przyjmując procentowy udział w całkowitych kosztach wyliczony na cały okres trwania kontraktu, płacony w równych częściach przez cały okres trwania umowy na realizację, na etapie projektowania oraz realizacji robót po uzyskaniu decyzji ZRID*. Generalny Dyrektor DKiA nadmienił, iż *w stosunku do przytoczonych zadań inwestycyjnych koszty ogólne kalkulowane w zapotrzebowanych kwotach stanowią niewielki odsetek i zmiana ich*

⁶⁷ Co stanowiło 32,3% szacunkowego łącznego kosztu inwestycji.

⁶⁸ Na etapie przygotowania do realizacji inwestycji, Wykonawca ponosi koszty związane z formalnym zabezpieczeniem kontraktu oraz spełnieniem wymogów administracyjnych: zabezpieczenie należytego wykonania umowy (środki finansowe lub gwarancje bankowe wymagane przez zamawiającego już na początku obowiązywania kontraktu), ubezpieczenia kontraktowe (polisy wymagane w dokumentacji kontraktowej, obejmujące m.in. odpowiedzialność cywilną i ubezpieczenie majątku), koszty finansowania (np. linia kredytowa) – w przypadku konieczności uruchomienia dedykowanego finansowania dla potrzeb kontraktu.

⁶⁹ Choć zaplecze budowy nie funkcjonuje jeszcze w pełnym zakresie, pewne elementy infrastruktury są już aktywne: powierzchnie biurowe i kontenery (koszty wynajmu lub amortyzacji, wyposażenie biura), media (opłaty za wodę, energię elektryczną, Internet, ogrzewanie i telekomunikację), utrzymanie czystości, koszty pocztowe i kurierskie, koszty IT (wynajem, amortyzacja, utrzymanie sprzętu komputerowego i infrastruktury informatycznej), wywóz odpadów.

⁷⁰ Koszty ogólne związane z funkcjonowaniem struktur zarządczych i administracyjnych firmy, które są alokowane również na etap projektowania. Obejmują m.in. koszty księgowości, nadzoru, wsparcia prawnego i organizacyjnego.

⁷¹ Już na etapie projektowania angażowany jest personel odpowiedzialny za przygotowanie inwestycji: wynagrodzenia i świadczenia (pensje, mieszkania służbowe, podróże służbowe, delegacje, telefony służbowe, świadczenia socjalne), pojazdy służbowe (koszty eksploatacji, paliwa, przeglądów, ubezpieczeń i amortyzacji).

wartości, tj. przejście od momentu szacunkowej wartości zamówienia do wartości kontraktu, ma niewielki wpływ na realny poziom zrealizowanych wydatków.

NIK zauważa, że w przypadku tych trzech zadań inwestycyjnych, brak było uzasadnienia dla wysokości złożonego w poszczególnych latach zapotrzebowania na środki Funduszu do sfinansowania robót budowlanych, w sytuacji, gdy na okres objęty zapotrzebowaniem nie planowano robót budowlanych (lub roboty mogły wystąpić z końcem danego roku), a koszty ogólne ponoszone w trakcie realizacji kontraktu stanowią niewielki odsetek szacunkowej wartości zamówienia lub wartości zawartego kontraktu.

Wysokość zapotrzebowanych środków została ujęta w planach finansowych GDDKiA w skorygowanej wysokości, a przedłożone przez GDDKiA zapotrzebowanie nie skutkowało zabezpieczeniem środków Funduszu w nadmiernej wysokości.

(akta kontroli str. 5-8; 45-53; 67-78; 82-94; 109-143 pliki nr: 272-273, 282-283, 310-324, 422-424, 432-436, 438, 627-628, 738-739)

1.3.2. Planowanie środków z budżetu państwa.

Wśród wydatków na drogi ekspresowe planowanych do sfinansowania środkami z budżetu państwa⁷² GDDKiA uwzględniła wydatki na zadania inwestycyjne dotyczące dróg szlaku Via Carpatia. Na rok 2018 zaplanowano wydatki na 10 zadań inwestycyjnych dotyczących tego szlaku na łączną kwotę 22 551,46 tys. zł. Na kolejne lata było to odpowiednio: 12 zadań na łączną kwotę 58 228,68 tys. zł na 2019 r., osiem zadań na łączną kwotę 20 655,94 tys. zł na 2020 r., sześć zadań na łączną kwotę 10 244,82 tys. zł na 2021 r., trzy zadania na łączną kwotę 9 068,24 tys. zł na 2022 r., trzy zadania na łączną kwotę 6 633,23 tys. zł na 2023 r. i jedno zadanie na kwotę 1 196,24 tys. zł na 2024 r.

W wyniku zmian wprowadzonych do planów finansowych GDDKiA, na poszczególne lata zaplanowano wydatki z budżetu państwa odpowiednio na: dziewięć zadań na łączną kwotę 10 910,12 tys. zł na 2018 r., 12 zadań na łączną kwotę 29 853,32 tys. zł na 2019 r., 15 zadań na łączną kwotę 155 665,51 tys. zł na 2020 r., siedem zadań na łączną kwotę 46 639,72 tys. zł na 2021 r., pięć zadań na łączną kwotę 59 052,1 tys. zł na 2022 r., trzy zadania na łączną kwotę 5 721,9 tys. zł na 2023 r. i dwa zadania inwestycyjne na łączną kwotę 68 534,94 tys. zł na 2024 r.

Malejąca w kolejnych latach liczba zadań inwestycyjnych oraz ulegająca zmianie wysokość środków z budżetu państwa, zaplanowanych do wydatkowania na ich realizację, wynikała z przejścia do etapu finansowania tych zadań ze środków KFD.

Wykonanie wydatków, zarówno w ramach Funduszu, jak i w ramach środków z budżetu państwa, opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w obszarze poświęconym nadzorowi nad realizacją inwestycji drogowych szlaku Via Carpatia.

(akta kontroli str. 65-78; 109-143 pliki nr: 488-489, 491)

Kontrola NIK wykazała także przypadki programów inwestycji, które nie zostały uzgodnione z ministrem właściwym do spraw transportu, lecz uzgodnienia dokonał Generalny Dyrektor DKiA. Dotyczyło to m.in. odcinków dróg: węzeł

⁷² W ramach działu 600 – Transport i łączność, rozdziału 60011 – Drogi publiczne krajowe.

Dąbrowica – węzeł Konopnica⁷³, Sokołów Młp. – Stobierna⁷⁴, Stobierna – Rzeszów⁷⁵, Rzeszów Zachód – Świlcza⁷⁶ oraz Świlcza – Rzeszów Południe⁷⁷.

Zgodnie z § 6 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie inwestycji realizacja inwestycji budowlanej może być finansowana lub dofinansowana ze środków budżetu państwa, jeżeli inwestor posiada program inwestycji uzgodniony z dysponentem części budżetowej, o którym mowa w art. 2 pkt 8 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁷⁸ ufp.

Generalny Dyrektor DKiA wyjaśnił, że *mamy do czynienia z dwoma różnymi dokumentami: programami inwestycji, opracowywanymi zgodnie z rozporządzeniem w sprawie inwestycji oraz programami inwestycyjnymi, opracowywanymi zgodnie z wewnętrznymi zasadami obowiązującymi w GDDKiA do końca 2017 r. W związku z tym programy inwestycyjne nie podlegały uzgodnieniu ministra właściwego do spraw transportu i były akceptowane wyłącznie przez Generalnego Dyrektora DKiA. Przekazując do wszystkich oddziałów GDDKiA (za pismem znak: DF.WPW.3110.48.2018.pm NK: 11/2018) do stosowania zarządzenie nr 48 Generalnego Dyrektora DKiA z 15 grudnia 2017 r. w sprawie przygotowania i uzgadniania Programów Inwestycji dla zadań inwestycyjnych, została anulowana „Procedura dotycząca uzgodnienia Programów Inwestycyjnych dla zadań inwestycyjnych finansowanych z Krajowego Funduszu Drogowego z 3 kwietnia 2013 roku” (ze zmianami).*

NIK nie podziela argumentacji Generalnego Dyrektora DKiA w tym zakresie. Zawartość merytoryczna tych dokumentów oraz cel, jakiemu służyło ich sporządzenie, tj. planowanie i realizacja inwestycji, kwalifikowały te dokumenty jako programy inwestycji i podlegały rygorom rozporządzenia w sprawie inwestycji, niezależnie od wewnętrznych uregulowań obowiązujących

⁷³ Program inwestycji dla tego odcinka został zatwierdzony przez Dyrektora Oddziału GDDKiA w Lublinie, a następnie uzgodniony przez Generalnego Dyrektora DKiA odpowiednio 5 i 10 czerwca 2014 r., a aneks do tego programu odpowiednio: 20 i 29 kwietnia 2015 r.

⁷⁴ Program inwestycji dla tego odcinka został zatwierdzony przez Dyrektora Oddziału GDDKiA w Rzeszowie, a następnie uzgodniony przez Generalnego Dyrektora DKiA odpowiednio 6 i 12 sierpnia 2014 r.

⁷⁵ Program inwestycji dla tego odcinka został zatwierdzony przez Dyrektora Oddziału GDDKiA w Rzeszowie, a następnie uzgodniony przez Generalnego Dyrektora DKiA odpowiednio: 24 i 30 kwietnia 2009 r., aneks nr 1 do tego programu odpowiednio: 17 i 31 grudnia 2012 r., natomiast aneks nr 2 odpowiednio: 5 i 24 września 2014 r.

⁷⁶ Program inwestycji został zatwierdzony przez Dyrektora Oddziału GDDKiA w Rzeszowie, a następnie uzgodniony przez Generalnego Dyrektora DKiA odpowiednio: 12 października i 8 grudnia 2011 r., aneks nr 1 do tego programu odpowiednio: 30 października i 8 listopada 2013 r., natomiast aneks nr 2 odpowiednio: 14 i 22 grudnia 2015 r.

⁷⁷ Program inwestycji został zatwierdzony przez Dyrektora Oddziału GDDKiA w Rzeszowie, a następnie uzgodniony przez Generalnego Dyrektora DKiA odpowiednio w dniach 3 i 10 września 2014 r.

⁷⁸ Dz. U. z 2025 r. poz. 1483, dalej: ufp.

w GDDKiA. Przypadki te dotyczyły odcinków dróg szlaku Via Carpatia, lecz wystąpiły w latach poprzedzających okres objęty kontrolą.

(akta kontroli str. 54-64; 109-143 pliki nr: 497-498)

1.4. W trakcie kontroli analizie poddano wpływ wybranych czynników na kolejność doboru zadań inwestycyjnych do realizacji.

1.4.1. Wskaźnik ekonomicznej efektywności⁷⁹ (IRR/ERR) to wskaźnik służący ocenie efektywności ekonomicznej inwestycji i jej uzasadnienia, ze społecznego punktu widzenia. Jak wyjaśnił Generalny Dyrektor DKiA *dla projektów drogowych do przeprowadzenia analizy wykorzystuje się model różnicowy, polegający na ocenie projektu na podstawie różnic w kosztach i korzyściach pomiędzy wariantem bezinwestycyjnym (scenariusz bez realizacji projektu) a wariantem inwestycyjnym (scenariusz zakładający realizację projektu).*

Zgodnie z § 6 ust. 1 pkt 1 lit. b rozporządzenia w sprawie inwestycji realizacja inwestycji budowlanej może być finansowana lub dofinansowana ze środków budżetu państwa, jeżeli inwestor posiada uzgodniony z dysponentem program inwestycji, zawierający m.in. ocenę efektywności inwestycji, w tym efektywności ekonomicznej.

W wyniku przeglądu wskaźników efektywności ekonomicznej (IRR/ERR) zawartych w uzgodnionych z ministrem właściwym do spraw transportu programach inwestycji stwierdzono, że odcinki o najwyższej wartości tego wskaźnika nie były przygotowywane w pierwszej kolejności. Odcinki: Lubartów Północ – Lublin (ERR = 47,97%) oraz Białystok Zachód – Białystok Księżyno – Białystok Południe – Deniski (ERR = 34,24%) do 31 grudnia 2024 r. nie były oddane do użytkowania, a KP dla tych odcinków opracowano (lub zaktualizowano) dopiero w 2020 roku, podczas gdy KP dla odcinków o znacznie niższej wartości wskaźnika efektywności ekonomicznej opracowano (zaktualizowano) w 2016 r. – koniec obwodnicy Suwałk – Budzisko z obwodnicą Szypliszek (ERR = 11,4%), Lasy Janowskie – Zdziary – Rudnik nad Sanem – węzeł Nisko Południe (ERR = 12,58%) oraz Nisko Półd. – Podgórze – Kamień – Sokołów Młp. (ERR = 13,19%) lub w 2019 r. – dot. odcinka Rzeszów Południe – Babica (ERR = 7,98%).

(akta kontroli str. 9-12; 29-37; 54-64; 109-143 pliki nr: 274, 276, 279-281, 497-501, 784-957; 170)

1.4.2. Zgodnie z art. 20 pkt 15 udp do zarządcy drogi należy dokonywanie okresowych pomiarów ruchu drogowego.

Jak wyjaśnił Generalny Dyrektor DKiA, *obowiązek dokonywania pomiaru ruchu jest realizowany poprzez sieć stacji ciągłych pomiarów ruchu umieszczonych w wybranych lokalizacjach na sieci dróg krajowych na terenie kraju oraz poprzez realizowane co 5 lat kompleksowe pomiary ruchu, obejmujące całą sieć dróg krajowych, tj. Generalne Pomiary Ruchu (GPR). Wyniki GPR stanowią podstawowe źródło informacji o ruchu i są wykorzystywane w realizacji działań prowadzonych przez GDDKiA. W przypadku analizowanego okresu wykorzystywane były wyniki GPR z 2015 r. oraz GPR przeprowadzonego w latach 2020-2021, wykonywane na mocy zarządzeń Generalnego Dyrektora DKiA odpowiednio: nr 38 z dnia 1 września 2014 r.*

⁷⁹ W GDDKiA dla określenia tego wskaźnika zamiennie używano skrótów IRR (ang. Internal Rate of Return) – wewnętrzna stopa zwrotu oraz ERR (ang. Economic Rate of Return) – ekonomiczna wewnętrzna stopa zwrotu.

w sprawie okresowego pomiaru ruchu w 2015 r. na drogach krajowych i nr 12 z 29 marca 2019 r. w sprawie okresowego pomiaru ruchu w 2020 r. na drogach krajowych. Dodatkowo, wykonywane są również uzupełniające krótkookresowe pomiary ruchu wymagane na etapie wykonywania poszczególnych projektów, co wynika z zapisów zarządzenia nr 58 Generalnego Dyrektora DKiA z 23 listopada 2015 r. w sprawie dokumentacji do realizacji inwestycji. Pomiary te mają znaczenie uzupełniające i uszczegóławiające, dotyczą zwłaszcza pomiarów struktury kierunkowej ruchu na skrzyżowaniach istniejącej sieci drogowej.

Generalny Dyrektor DKiA nadmienił, że *prognozy ruchu są wykorzystywane do projektowania i wymiarowania inwestycji drogowej m.in. do określania liczby pasów, liczby jezdni, wielkości emisji do środowiska, wymiarowania nawierzchni i geometrii drogi czy wreszcie określania efektywności ekonomicznej inwestycji, w tym również do celów uzyskania dofinansowania z UE. Jednocześnie, prognozy ruchu są jedynie elementem całego projektu i nie przesądzają o kolejności realizacji odcinków. Natężenia ruchu nie są i nie powinny być jedynym kryterium decydującym o realizacji bądź nie danej inwestycji drogowej.*

Przeprowadzona w trakcie kontroli analiza wykazała, że odcinki o najwyższym (lub jednym z najwyższych) wskaźniku natężenia ruchu wg wyników GPR przeprowadzonego w 2015 r., np.: Lubartów – Lublin (SDR⁸⁰ ogółem od 19,7 tys. do 24,7 tys. pojazdów, prognoza 34,6 tys. do 43,7 tys. pojazdów), Haćki – Bielsk Podlaski – Boćki (SDR do 16,3 tys. pojazdów, prognoza 21,4 tys. pojazdów), Rzeszów Płd. – Babica (SDR 18,3 tys. pojazdów, prognoza 40,2 tys. pojazdów), Babica – Jawornik – Lutcza (SDR 11 tys. pojazdów, prognoza 31,9 tys. do 41,4 tys. pojazdów), do końca 2024 r. wciąż nie zostały wybudowane. Natomiast wybudowane zostały odcinki: Janów Lubelski – Lasy Janowskie – Zdziary – Rudnik nad Sanem (SDR od 7 do 7,7 tys. pojazdów, prognoza 31,1 tys. do 32,5 tys. pojazdów).

(akta kontroli str. 13-19, 109-143 pliki nr: 1051-1054)

1.4.3. W trakcie kontroli przeanalizowano również dane w zakresie liczby i skutków zdarzeń drogowych, zaistniałych na poszczególnych odcinkach dróg szlaku Via Carpatia. Analizą objęto okres trzech lat poprzedzających rozpoczęcie robót budowlanych na danym odcinku drogi. W wyniku przeprowadzonej analizy stwierdzono przypadki, w których prace przygotowawcze do budowy odcinków szlaku Via Carpatia o najwyższej liczbie wypadków nie były realizowane w pierwszej kolejności. Dla odcinka Ełk Południe – Wysokie (56 wypadków, pięć osób zabitych, 71 rannych⁸¹) STEŚ przygotowano 17 października 2014 r., co było 17. pozycją licząc pod względem kolejności przygotowania dokumentów STEŚ spośród 52 odcinków dróg tworzących szlak Via Carpatia na terytorium Polski, które objęto analizą NIK. Dla odcinka Niedrzwica Duża – Kraśnik (47 wypadków, 13 osób zabitych, 64 ranne⁸²) STEŚ przygotowano 18 maja 2010 r. (10. pozycja),

⁸⁰ SDR – Średni Dobowy Ruch.

⁸¹ Dane z okresu trzech lat poprzedzających etap budowy, tj. okresu: 2.10.2017 r. – 2.10.2020 r.

⁸² Dane z okresu trzech lat poprzedzających etap budowy, tj. okresu: 17.12.2016 r. – 17.12.2019 r.

natomiast dla odcinka Rzeszów Południe – Babica (30 wypadków, cztery osoby zabite, 34 ranne⁸³) STEŚ opracowano 1 kwietnia 2011 r. (12. pozycja).

(akta kontroli str. 54-64; 109-143 pliki nr: 247-249, 497-498, 500-501; 147-151)

W kwestii doboru kolejności zadań inwestycyjnych do realizacji Generalny Dyrektor DKiA wyjaśnił, że *decyzje o rozpoczęciu prac przygotowawczych w ciągu drogi Via Carpatia były skorelowane z priorytetami określonymi w rozporządzeniu TEN-T. Zatwierdzony w tym rozporządzeniu docelowy układ transeuropejskiej sieci transportowej posiada strukturę dwupoziomową, obejmującą: sieć kompleksową⁸⁴ oraz sieć bazową⁸⁵. Te dwa poziomy, oparte na wspólnej metodyce, stanowią najwyższy szczebel planowania infrastruktury w Unii Europejskiej. W dokumencie tym określono, że sieć kompleksowa powinna być ogólnoeuropejską siecią transportową, zapewniającą dostępność i łączność wszystkich regionów w Unii Europejskiej, w tym regionów odległych, a jako docelowy rok jej realizacji określono rok 2050. Natomiast jako sieć bazową określono zakres rozwoju sieci transportowej, który powinien być realizowany priorytetowo w ramach sieci kompleksowej w horyzoncie roku 2030. Na ówczesnym etapie rozwoju sieci dróg szybkiego ruchu, taka hierarchizacja była jak najbardziej zasadna, gdyż prowadziła ona do zapewnienia elementarnej spójności sieci dróg szybkiego ruchu na poziomie europejskim i krajowym. Odcinek S61 Ełk – Budzisko, jako odcinek dłuższego ciągu S61 Budzisko – Ełk – Ostrów Mazowiecka (S8) (tzw. Via Baltica) miał zapewnić powiązanie krajów bałtyckich (Litwa, Łotwa, Estonia) z europejską siecią dróg szybkiego ruchu. Natomiast odcinek S19 Lublin – Rzeszów miał zapewnić powiązanie najgęściej zaludnionego i najbardziej oddalonego od Warszawy regionu Polski Wschodniej ze stolicą kraju (poprzez odcinek S17 Warszawa – Lublin, również ujęty w sieci bazowej). Ponadto odcinek S19 Lublin – Rzeszów miał zapewnić powiązanie największego miasta Polski Wschodniej, czyli Lublina, z południową częścią kraju, tj. m.in. z Krakowem i Katowicami. Ustalenia zawarte w przytoczonym rozporządzeniu z 2013 r. są widoczne w postępie realizacyjnym w ciągu Via Carpatia. Według stanu na maj 2025 r., wszystkie odcinki sklasyfikowane jako odcinki sieci bazowej, tj. S61 Budzisko (PL/LT) – Ełk oraz S19 Lublin – Ełk zostały już zrealizowane i oddane do ruchu. Natomiast odcinki, które ujęto tylko w sieci kompleksowej, są już w zdecydowanej większości na etapie realizacji. Natomiast nieujęty w rozporządzeniu TEN-T odcinek S16 Ełk – Białystok (Knyszyn) znajduje się dopiero na etapie przygotowawczym. W 2024 r. nastąpiła rewizja sieci TEN-T⁸⁶, w której już ujęto wszystkie odcinki korytarza Via Carpatia (w tym S16 Ełk – Białystok (Knyszyn)). Ponadto, nastąpiła też pewna priorytetyzacja w zakresie ich oczekiwanej realizacji, gdyż wszystkie odcinki tego korytarza, które do tej pory nie stanowiły odcinków sieci bazowej, zostały zakwalifikowane do nowej kategorii – rozszerzonej sieci bazowej, której oczekiwany horyzont realizacji jest krótszy niż całej sieci kompleksowej, określony na rok 2040.*

Generalny Dyrektor DKiA nadmienił, że *PBDK 2014-2023 powstał w oparciu o Dokument Implementacyjny do Strategii Rozwoju Transportu do*

⁸³ Dane z okresu trzech lat poprzedzających etap budowy, tj. okresu: 1.03.2019 r. – 1.03.2022 r.

⁸⁴ W ramach której ujęto odcinki: S61 Budzisko – Ełk, S19 Białystok – Lublin – Rzeszów – Barwinek.

⁸⁵ W ramach której ujęto odcinki: S61 Budzisko – Ełk, S19 Lublin – Rzeszów.

⁸⁶ Wprowadzona rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 2024/1679 z dnia 13 czerwca 2024 r. w sprawie unijnych wytycznych dotyczących rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej, zmieniającym rozporządzenia (UE) 2021/1153 i (UE) 913/2010 oraz uchylającym rozporządzenie (UE) nr 1315/2013 (Dz. Urz. UE L poz. 1679), obowiązujące od 18 lipca 2024 r.

2020 r. (z perspektywą do 2030 r.). Zasadniczym celem w zakresie inwestycji drogowych planowanych do realizacji w latach 2014-2020 było zakończenie budowy sieci autostrad, stworzenie spójnej sieci dróg ekspresowych, usunięcie wąskich gardeł w istniejącej sieci oraz zaawansowanie budowy sieci bazowej i kompleksowej TEN-T. Hierarchia zadań (do realizacji w ramach PBDK) ujęta w ww. dokumencie uwzględniała następujące kryteria klasyfikacji: brak alternatywnego wysokoprzepustowego połączenia drogowego, kontynuacji ciągu, ruchu ciężarowego, natężenia, funkcji drogi, gotowości projektu do realizacji, rozwoju portów morskich, bezpieczeństwa ruchu drogowego, oddziaływania projektu na obszary Natura 2000. Z uwagi na sprawowanie przez Ministra Infrastruktury nadzoru nad realizacją programów budowy GDDKiA nie opracowała odrębnej hierarchii przygotowania i realizacji zadań. O kolejności realizacji inwestycji de facto decydują: minister właściwy do spraw infrastruktury, akceptując program inwestycji przygotowany przez GDDKiA, sprawność i jakość procedur przygotowawczych i administracyjnych, tryb realizacji zadań oraz procedury przetargowe i realizacyjne. Cykl przygotowania inwestycji drogowej jest uzależniony od szeregu czynników, które mogą go skracać lub wydłużać, ale zasadniczo trwa on ok. 9-10 lat od podjęcia decyzji o realizacji nowego zadania do zakończenia jego realizacji. W związku z powyższym, uruchamianie inwestycji wyłącznie zgodnie z potrzebami ruchowymi, ze względu na liczne możliwe komplikacje napotymane w procesie projektowym i inwestycyjnym, z prawdopodobieństwem równym pewności harmonogram realizacji poszczególnych inwestycji ulegałby zmianom, a w rezultacie kolejność realizacji projektów ulegałaby dewaluacji. Z doświadczeń GDDKiA wynika, że zazwyczaj projekty najtrudniejsze, a zarazem najbardziej uzasadnione ruchowo to projekty najtrudniejsze w przygotowaniu i realizacji. Są to np.: drogi w aglomeracjach miejskich (S7 w Warszawie i w Krakowie), drogi w obszarach wrażliwych społecznie i środowiskowo (S16 w woj. warmińsko-mazurskim i w podlaskim, S10 i S11 w woj. wielkopolskim, S50/A50 w woj. mazowieckim).

(akta kontroli str. 24-28; 45-53; 67-78; 109-143 pliki nr: 270-271, 455-456, 627-628, 1052-1053)

Pomiary natężenia ruchu wykonywano również przed przystąpieniem do realizacji odcinków dróg w innym niż docelowy standard wykonania.

Przed wykonaniem w standardzie drogi jednojezdniowej obwodnicy Międzyrzecza Podlaskiego, w ciągu projektowanej drogi S19 Białystok – Lublin, przeanalizowano wyniki GPR przeprowadzonego w 1995 roku. Wyniki SDR dla trzech odcinków sąsiadujących z planowaną obwodnicą, będących w ciągu drogi krajowej nr 2 (E30) wyniosły odpowiednio: 4554, 3769 i 5367 pojazdów, natomiast SDR dla trzech sąsiadujących odcinków w ciągu drogi krajowej nr 19 wyniosły odpowiednio: 1051, 3481 i 3329 pojazdów. Na podstawie dokonanego pomiaru oszacowano ruch na obwodnicy Międzyrzecza Podlaskiego w roku prognozy (2015) na 10951 pojazdów na dobę⁸⁷.

W przypadku obwodnicy Kocka i Woli Skromowskiej, wykonanej w standardzie drogi jednojezdniowej, przedmiotem analizy był pomiar GPR z 2005 roku, który wykazał ruch na odcinku Radzyń Podlaski – Kock – 4722 pojazdy na dobę, a na odcinku Kock – Firlej – 6116 pojazdów na dobę. Na odcinkach tych

⁸⁷ KP zachodniego obejścia Międzyrzecza Podlaskiego w ciągu drogi krajowej nr S-19 Białystok – Międzyrzec Podlaski – Lublin, wykonanie: IV kwartał 1999 r.

prognozowano zwiększenie natężenia ruchu do 2010 r. do odpowiednio: 5900 i 7800 pojazdów na dobę, natomiast na rok 2020 do odpowiednio: 8100 i 11200 pojazdów na dobę⁸⁸.

Przed wybudowaniem w pierwszym etapie odcinka Sokołów Małopolski – Jasionka w standardzie drogi „2+1” w analizach uwzględniono GPR przeprowadzony w 2000 r., wg którego na odcinku Sokołów – A-4 natężenie ruchu wyniosło 7246 pojazdów na dobę, natomiast na odcinku A-4 – Rzeszów – 10470 pojazdów na dobę. Prognozowano, że do 2025 roku natężenie dla tych odcinków wzrośnie odpowiednio do: 21000 i 16500 pojazdów na dobę⁸⁹.

Generalny Dyrektor DKiA wyjaśnił, że *od początku zakładano realizację obwodnicy Kocka i Woli Skromowskiej w standardzie dwujezdniowej drogi ekspresowej (S2x2). Wielkość prognozowanego ruchu wskazywała, że przekrój jednojezdniowy (wykonany w latach 2009-2012) będzie wystarczający w początkowym okresie funkcjonowania drogi, zwłaszcza, że na ówczesnym etapie rozwoju korytarza Via Carpatia obwodnica stanowiła odizolowany odcinek dopiero kształtującego się ciągu nowej drogi S19, a jej podstawową funkcją było wyprowadzenie ruchu tranzytowego z obszaru zabudowanego Kocka i Woli Skromowskiej. Przyjęte wówczas założenia zostały potwierdzone wynikami kolejnych GPR w latach 2015 i 2020/21. Dyrektor nadmienił, że ówczesne przepisy pozwalały na realizację dróg ekspresowych w przekroju jednojezdniowym. W toku doświadczeń i dyskusji dotyczących bezpieczeństwa ruchu drogowego w Ministerstwie Infrastruktury⁹⁰ zdecydowano, że nowe odcinki dróg ekspresowych nie będą już mogły być realizowane (ani docelowo, ani etapowo) jako drogi jednojezdniowe, lecz co najmniej jako drogi dwujezdniowe dwupasowe (S2x2)⁹¹. W przekazanym do GDDKiA piśmie wskazano, że sukcesywnie należy odstępować od stosowania przekroju 1x2 na drogach ekspresowych, gdyż przekrój ten stanowi istotne zagrożenie dla bezpieczeństwa ruchu drogowego ze względu na możliwość rozwijania wysokich prędkości ruchu przy jednoczesnym umożliwieniu wykonywania niebezpiecznych manewrów wyprzedzania. Wszystko to powoduje, że prawdopodobieństwo wystąpienia zderzenia czołowego na jednojezdniowych dwukierunkowych drogach klasy S z pasem awaryjnym jest największe, jednocześnie wypadki te są najtragiczniejsze w skutkach... Wyjaśnił, że w połączeniu z planowaną realizacją całego ciągu S19 w województwie lubelskim oraz rosnącym ruchem na odcinku DK19 między Radzyniem Podlaskim, Kockiem i Lubartowem (w okresie 10 lat wzrost o ok. 37-42%) doprowadziły do rozpoczęcia prac nad realizacją II etapu docelowego tej obwodnicy. Zmienne uwarunkowania o charakterze finansowym i techniczno-ruchowym stanowiły podstawę do realizacji odcinka S19 Sokołów Małopolski – Jasionka w jednojezdniowym przekroju 2+1.*

(akta kontroli str. 13-19; 109-143 pliki nr: 253-267, 1052-1053; 167)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności GDDKiA w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Generalny Dyrektor DKiA w sposób kompleksowy dokonał podziału i przydziału zadań i obowiązków występujących w procesie inwestycyjnym budowy dróg krajowych jednostkom i komórkom organizacyjnym GDDKiA. Wzorcowe

⁸⁸ Protokół nr 9/2006 z posiedzenia KOPI z 17 marca 2006 r.

⁸⁹ Protokół nr 5/2004 z posiedzenia KOPI z 21 stycznia 2004 r.

⁹⁰ Dalej: MI.

⁹¹ Wnioski ze spotkania w MI z 23 lipca 2018 r. Wytyczne w zakresie wykonywania dróg ekspresowych w standardzie 2x2 MI przekazało do GDDKiA za pismem DDP-4.453.7.2019 z 20 marca 2019 r.

dokumenty procesu inwestycyjnego, a także procedury wytwarzania i uzgadniania tych dokumentów zostały opracowane w terminach pozwalających na wykonanie zadań budowy dróg szlaku Via Carpatia zgodnie z harmonogramem realizacji określonym dla tych zadań w PBDK 2014-2023.

OBSZAR

2. Nadzór nad realizacją inwestycji drogowych w zakresie szlaku Via Carpatia

Opis stanu faktycznego

2.1. Na terytorium Polski przygotowanie i realizację szlaku Via Carpatia podzielono na 55 następujących odcinków dróg⁹²:

- sześć odcinków dróg o łącznej długości 116,07 km w ciągu drogi S6: Budzisko (granica państwa) – koniec obwodnicy Suwałk, obwodnica Suwałk, Suwałki – Raczki – Wysokie – Ełk Południe – Szczuczyn;
- cztery odcinki dróg o łącznej długości 75,61 km w ciągu drogi S16: Szczuczyn – Grajewo – Osowiec – Knyszyn – Krynice;
- 45 odcinków dróg o łącznej długości 542,25 km w ciągu drogi S19: Krynice – Dobrzyniewo – Białystok Zachód – Białystok Księżyno – Białystok Południe – Deniski – Haćki – Bielsk Podlaski Zachód – Boćki – Malewice – Chlebczyn, granica województwa podlaskiego – Łosice – węzeł Łukowisko (w ciągu drogi krajowej nr 2) – Międzyrzec Podlaski – Radzyń Podlaski – Kock – obwodnica Kocka i Woli Skromowskiej – Lubartów – Lublin Rudnik – Lublin Sławinek (węzeł Dąbrowica) – węzeł Konopnica – Niedrzwica Duża – Kraśnik – obwodnica Kraśnika – Janów Lubelski – obwodnica Janowa Lubelskiego – Lasy Janowskie – Zdziary – Rudnik – Nisko – Podgórze – Kamień – Sokołów Młp. – Jasionka – Rzeszów Wschód – Rzeszów Północ (w ciągu autostrady A4) – Rzeszów Zachód (w ciągu autostrady A4) – Świlcza – Rzeszów Południe – Babica – Jawornik – Lutcza – Domaradz – Iskrzynia – Miejsce Piastowe – Dukla – Barwinek (granica państwa).

Długość planowanego szlaku Via Carpatia na terytorium Polski wynosiła 733,93 km⁹³.

Według stanu na dzień 1 stycznia 2018 r.:

- zawarto umowy na wykonanie 12 odcinków dróg⁹⁴ w ramach szlaku Via Carpatia o łącznej długości 105,97 km. Zawarte umowy opiewały na łączną kwotę brutto 3 901 988,07 tys. zł⁹⁵; oddanych do użytkowania było dziewięć odcinków dróg⁹⁶ o łącznej długości 74,12 km;
- osiem odcinków wykonano w standardzie drogi dwujezdniowej, co najmniej po dwa pasy ruchu w każdym kierunku, o szerokości pasa ruchu

⁹² Przyjmując, że połączenie Białegostoku z Raczkami przebiegać będzie wzdłuż drogi S16 Knyszyn – Osowiec – Grajewo – Szczuczyn – Ełk – Raczki.

⁹³ Ustalono na podstawie zestawienia pt. „Podstawowe dane dotyczące istniejących lub planowanych odcinków dróg w ramach szlaku Via Carpatia”, z wyłączeniem węzła Łukowisko stanowiącego skrzyżowanie dróg S19 i A2, dla którego wskazano długość 19 947 m.

⁹⁴ Dotyczy odcinków: obwodnica Suwałk (12,83 km), Suwałki – Raczki (12,75 km), Lublin Rudnik – węzeł Dąbrowica (10,17 km), węzeł Dąbrowica – węzeł Konopnica (12,86 km), Kraśnik – Janów Lubelski (18,15 km), obwodnica Janowa Lubelskiego (6,43 km), Janów Lubelski – Lasy Janowskie (8,27 km), Jasionka – Rzeszów Wschód (2,69 km), Rzeszów Wschód – Rzeszów Północ (6,95 km), Rzeszów Północ – Rzeszów Zachód (4,01 km), Rzeszów Zachód – Świlcza (4,55 km), Świlcza – Rzeszów Południe (6,31 km).

⁹⁵ Do obliczeń przyjęto pierwotną wysokość wynagrodzenia wykonawcy.

⁹⁶ Były to odcinki: Suwałki – Raczki (12,75 km), Lublin Rudnik – węzeł Dąbrowica (10,17 km), węzeł Dąbrowica – węzeł Konopnica (12,86 km), Sokołów Młp. – Jasionka (13,83 km), Jasionka – Rzeszów

3,5 m i dopuszczalnym obciążeniu na oś 115 kN, wraz z pasem awaryjnym o szerokości 2,5 m;

- jeden odcinek – Sokołów Młp. – Jasionka – wykonano w standardzie drogi jednojezdniowej z dodatkowym pasem ruchu („2+1”), o szerokości pasa ruchu 3,5 m i dopuszczalnym obciążeniu na oś 115 kN, wraz z zatokami awaryjnymi;
- poniesiono wydatki w łącznej wysokości 7 703 021,81 tys. zł, z czego 7 340 926,84 tys. zł sfinansowano środkami KFD, natomiast kwotę 362 094,97 tys. zł pokryto ze środków budżetu państwa.

Do dnia 31 grudnia 2024 r.:

- zawarto umowy na wykonanie 48 odcinków dróg o łącznej długości 581,14 km. Zawarte umowy opiewały na łączną kwotę 26 278 479,22 tys. zł⁹⁷;
- w umowach zaplanowano wykonanie dróg w standardzie dwujezdniowej drogi ekspresowej, z co najmniej dwoma pasami ruchu w każdym kierunku, o szerokości pasa 3,5 m, dopuszczalnym obciążeniu 115 kN/oś oraz pasem awaryjnym o szerokości co najmniej 2,5 m⁹⁸;
- oddano do użytkowania 26 odcinków dróg⁹⁹ o łącznej długości 306,06 km, w tym 17 odcinków dróg o łącznej długości 231,94 km oddano do użytkowania w latach 2018-2024;
- oddane do użytkowania odcinki wykonano w standardzie drogi dwujezdniowej, co najmniej po dwa pasy ruchu w każdym kierunku, o szerokości pasa ruchu 3,5 m i dopuszczalnym obciążeniu na oś 115 kN, wraz z pasem awaryjnym o szerokości 2,5 m z wyjątkiem odcinka Sokołów Młp. – Jasionka, wykonanego w standardzie drogi („2+1”), o szerokości pasa ruchu 3,5 m i dopuszczalnym obciążeniu na oś 115 kN, wraz z zatokami awaryjnymi, na którym trwały prace polegające na dobudowie drugiej jezdni;
- spośród zawartych umów na budowę odcinków dróg szlaku Via Carpatia, które do 31 grudnia 2024 r. nie zostały oddane do użytkowania, najbardziej odległe daty zakończenia budowy wyznaczono dla budowy odcinków Jawornik – Lutcza (czerwiec 2031 r.) i Lutcza – Domaradz (maj 2030 r.);
- nie były zawarte umowy na wykonanie siedmiu odcinków o łącznej długości 152,79 km, w tym: trzech odcinków w ciągu drogi S16: Szczuczyn – Grajewo – Osowiec – Knyszyn (o łącznej długości 67 km), odcinka granica województwa podlaskiego – Łosice – granica województwa lubelskiego

Wschód (2,69 km), Rzeszów Wschód – Rzeszów Północ (6,95 km), Rzeszów Północ – Rzeszów Zachód (4,01 km), Rzeszów Zachód – Świlcza (4,55 km), Świlcza – Rzeszów Południe (6,31 km).

⁹⁷ Z czego w latach 2018-2024 zawarto umowy na wykonanie 36 odcinków dróg na łączną kwotę 22 376 491,15 tys. zł.

⁹⁸ Z wyjątkiem odcinków dróg Miejsce Piastowe – Dukla – Barwinek, w ramach których w miejsce pasa awaryjnego zaplanowano zatoki awaryjne o szerokości 2,5 m.

⁹⁹ Były to odcinki: Budzisko – Suwałki (24,16 km), obwodnica Suwałk (12,83 km), Suwałki – Raczki (12,75 km), Raczki – Wysokie (20,17 km), Wysokie – Ełk Południe (22,94 km), Ełk Południe – Szczuczyn (23,22 km), Lublin Rudnik – węzeł Dąbrowica (10,17 km), węzeł Dąbrowica – węzeł Konopnica (12,86 km), Lublin – Niedzwica Duża (12,05 km), Niedzwica Duża – Kraśnik (19,95 km), obwodnica Kraśnika (9,93 km), Kraśnik – Janów Lubelski (18,15 km), obwodnica Janowa Lubelskiego (6,43 km), Janów Lubelski – Lasy Janowskie (8,27 km), Lasy Janowskie – Zdziary (9,47 km), Zdziary – Rudnik nad Sanem (8,23 km), Rudnik nad Sanem – Nisko (6,46 km), Nisko – Podgórze (11,15 km), Podgórze – Kamień (10,34 km), Kamień – Sokołów Młp. (8,19 km), Sokołów Młp. – Jasionka (13,83 km), Jasionka – Rzeszów Wschód (2,69 km), Rzeszów Wschód – Rzeszów Północ (6,95 km), Rzeszów Północ – Rzeszów Zachód (4,01 km), Rzeszów Zachód – Świlcza (4,55 km), Świlcza – Rzeszów Południe (6,31 km).

- (32,4 km) oraz trzech odcinków: Białystok Zachód – Białystok Księżyno – Białystok Południe – Deniski (o łącznej długości 53,39 km)¹⁰⁰;
- mając na względzie, iż okres gwarancji na warstwę ścieralną czy też warstwę mineralno-bitumiczną wynosił 60 m-cy, natomiast okres gwarancji na konstrukcję nawierzchni czy też nawierzchnię betonową wynosił od 60 do 120 m-cy, osiem odcinków dróg¹⁰¹ o łącznej długości 58,13 km, które zostały oddane do użytkowania przed 31 grudnia 2014 r., z końcem 2024 r. utraciło gwarancję na elementy tworzące konstrukcję jezdni drogi, w tym warstwę konstrukcyjną i warstwę ścieralną. W konsekwencji do planowanego terminu oddania do użytkowania ostatnich odcinków dróg tworzących ten szlak (2031 r.)¹⁰², odcinki wykonane w pierwszej kolejności, będą w eksploatacji już od ponad 20 lat¹⁰³ i mogą wymagać gruntownego remontu lub modernizacji;
 - poniesiono wydatki w łącznej wysokości 23 419 422,51 tys. zł, z czego 22 752 025,98 tys. zł sfinansowano środkami KFD, natomiast kwotę 667 396,53 tys. zł środkami budżetu państwa.

(akta kontroli str. 54-64; 109-143 pliki nr: 250-252, 497-504)

Do końca 2024 r. 12 odcinków dróg szlaku Via Carpatia zostało objętych dofinansowaniem środkami pochodzącymi z Unii Europejskiej¹⁰⁴, z tego 10 w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko¹⁰⁵, a dwa projekty w ramach instrumentu Łącząc Europę¹⁰⁶. Wartość projektów zgłoszonych do dofinansowania, które zostały objęte dofinansowaniem, wyniosła 9 935 655,3 tys. zł i 1 127 103,95 tys. euro¹⁰⁷; natomiast limit przyznanego dofinansowania wyniósł odpowiednio: 8 445 307 tys. zł i 706 220,84 tys. euro. Tytułem dofinansowania budowy ww. odcinków dróg szlaku Via Carpatia, do 31 grudnia 2024 r. na rachunek KFD ze środków UE wpłynęło 10 644 079,43 tys. zł. Budowa kolejnych 10 odcinków dróg szlaku Via Carpatia była zaplanowana do objęcia dofinansowaniem środkami UE¹⁰⁸.

¹⁰⁰ W przypadku odcinków pomiędzy Białymstokiem Zachód a Deniskami GDDKiA odstąpiła od umów zawartych z wykonawcami tych odcinków, na skutek uchylecia przez sąd administracyjny wydanych dla tych odcinków DŚU.

¹⁰¹ Były to odcinki: Suwałki – Raczek (12,75 km), obwodnica Międzyrzecza Podlaskiego – I etap (6,2 km), obwodnica Kocka i Woli Skromowskiej – I etap (7,84 km), Lublin Rudnik – węzeł Dąbrowica (10,17 km), Stobierna – Rzeszów Wschód (6,89 km), Rzeszów Wschód – Rzeszów Północ (6,4 km), Rzeszów Północ – Rzeszów Zachód (3,51 km) i Rzeszów Zachód – Świlcza (4,37 km).

¹⁰² Biorąc pod uwagę wyłącznie odcinki, dla których zawarte zostały umowy o roboty budowlane.

¹⁰³ Najwcześniej oddany do użytkowania został odcinek obwodnicy Międzyrzecza Podlaskiego, eksploatowany od 2008 r. Kolejne odcinki najdłużej eksploatowanej, zostały oddane do użytkowania w latach 2011-2014.

¹⁰⁴ Dotyczyło to odcinków: Budzisko – koniec obwodnicy Suwałk, Lublin Rudnik – węzeł Dąbrowica, węzeł Dąbrowica – węzeł Konopnica, Lublin – Niedzwica Duża, Kraśnik – Janów Lubelski, Lasy Janowskie – Zdziary, Nisko – Podgórze, Stobierna – Rzeszów Wschód, Rzeszów Wschód – Rzeszów Północ, Rzeszów Północ – Rzeszów Zachód, Świlcza – Rzeszów Południe i Dukla – Barwinek.

¹⁰⁵ Dalej: POIiŚ. W tym: cztery projekty w ramach perspektywy 2017-2013, natomiast sześć w ramach perspektywy 2014-2020.

¹⁰⁶ W tym jeden w ramach perspektywy 2014-2020 a drugi w ramach perspektywy 2021-2027.

¹⁰⁷ Wartość dwóch projektów, dotyczących odcinków dróg: Budzisko – koniec obwodnicy Suwałk i Dukla – Barwinek, objętych dofinansowaniem w ramach instrumentu Łącząc Europę, została wyrażona w walucie euro.

¹⁰⁸ Dotyczy odcinków dróg: Boćki – Malewice, węzeł Łukowisko (w ciągu drogi krajowej nr 2), granica województwa mazowieckiego i lubelskiego – Międzyrzec Podlaski, Lubartów – Lublin, Sokołów Młp. – Jasionka – etap II (dobudowa drugiej jezdni), Rzeszów Południe – Babica, Babica – Jawornik, Domaradz – Iskrzynia, Iskrzynia – Miejsce Piastowe, Miejsce Piastowe – Dukla.

Zgłoszone projekty dotyczące tych odcinków zostały ujęte w Wykazie Projektów Zidentyfikowanych¹⁰⁹ w ramach programu FEnIKS 2021-2027¹¹⁰.

W kwestii odcinków dróg szlaku Via Carpatia, które nie zostały objęte dofinansowaniem środkami UE, Generalny Dyrektor DKiA wyjaśnił, że projekty GDDKiA dofinansowane w ramach FEnIKS 2021-2027 podlegają wyborowi w trybie niekonkurencyjnym. Proces identyfikacji projektów do dofinansowania w ramach FEnIKS w trybie niekonkurencyjnym odbywał się w 2023 r. etapami. Zaangażowanych w ten proces było kilka instytucji – Instytucja Zarządzająca¹¹¹ (Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej¹¹²), MI, Instytucja Pośrednicząca (Centrum Unijnych Projektów Transportowych¹¹³) oraz GDDKiA. Po ustaleniu przez IZ kwoty alokacji dla projektów GDDKiA, rozpoczęto proces określenia listy projektów, które potencjalnie mogłyby zostać objęte dofinansowaniem unijnym w perspektywie 2021-2027 w ramach FEnIKS. Prace toczyły się między MFIPR, MI oraz GDDKiA. MI skierowało do IZ zestawienie projektów GDDKiA, dla których Minister Infrastruktury planował pozyskać dofinansowanie UE z Programu FEnIKS 2021-2027, w tym leżące na szlaku Via Carpatia¹¹⁴. GDDKiA, po otrzymaniu w kwietniu 2023 r. informacji z IZ o rozpoczęciu procedury zgłaszania propozycji projektów, spełniających przesłanki dla niekonkurencyjnego sposobu wyboru, przekazała do Instytucji Pośredniczącej (CUPT) tzw. fiszki zgłoszeniowe do identyfikacji projektu jako uprawnionego do niekonkurencyjnego sposobu wyboru. Jest to krótki opis rzeczowo-finansowy projektu. Na etapie identyfikacji projektów do dofinansowania nie była przekazywana szczegółowa dokumentacja dla każdego projektu. GDDKiA opracowała również fiszki zgłoszeniowe dla dodatkowych projektów, w tym m.in. leżących na szlaku Via Carpatia¹¹⁵. Rozszerzenie przez GDDKiA listy projektów przewidzianych do dofinansowania było w dużej mierze podyktowane ryzykami związanymi z procesem inwestycyjnym obejmującym projektowanie i budowę dróg, w tym w szczególności dotyczących harmonogramu realizacji poszczególnych projektów. GDDKiA prezentowała stanowisko, iż zawężenie wykazu inwestycji na wstępnym etapie przygotowania listy projektów wydaje się być nieefektywne i stanowi zagrożenie dla pełnej i sprawnej absorpcji środków w ramach perspektywy finansowej 2021-2027. CUPT było odpowiedzialne za weryfikację tych fiszek i przedstawienie IZ propozycji projektów rekomendowanych do niekonkurencyjnego sposobu wyboru. IZ opublikowała WPZ dla FEnIKS, w których widnieje data identyfikacji projektów GDDKiA – 31 sierpnia 2023 r. O wpisaniu projektów GDDKiA do WPZ poinformowało CUPT pismem skierowanym do GDDKiA we wrześniu 2023 r. W piśmie nie przekazano żadnych wyjaśnień o niewpisaniu wybranych projektów do WPZ dla FEnIKS. Lista wszystkich zgłoszonych projektów nie tylko obejmujących

¹⁰⁹ Dalej. WPZ. Wykaz, jest dokumentem, który zawiera listę projektów uprawnionych do niekonkurencyjnego sposobu wyboru projektów, czyli takich których Wnioskodawcy będą mogli składać wnioski o dofinansowanie w naborach tzw. niekonkurencyjnych. Projekty zostały zidentyfikowane przez Instytucję Zarządzającą (źródło: www.feniks.gov.pl).

¹¹⁰ FEnIKS – Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat i Środowisko

¹¹¹ Dalej: IZ.

¹¹² Dalej: MFIPR.

¹¹³ Dalej: CUPT.

¹¹⁴ Były to odcinki: Sokołów Młp. – Jasionka – etap II (dobudowa drugiej jezdni), Choroszcz – Płoski – Chlebczyn, granica województwa mazowieckiego i lubelskiego – Lubartów, Lublin – Lubartów, Rzeszów Południe – Babica, Babica – Jawornik, Domaradz – Iskrzynia, Iskrzynia – Miejsce Piastowe, Miejsce Piastowe – Dukla.

¹¹⁵ Dotyczy odcinków: Kuźnica – Białystok Północ i Białystok Północ – Dobrzyniewo – Białystok Zachód.

zadania w ramach szlaku Via Carpatia musiała przede wszystkim zostać dostosowana do alokacji dostępnej dla projektów GDDKiA w podziale na poszczególne działania FEnKS. Generalny Dyrektor DKiA dodał, że możliwość objęcia danej inwestycji dofinansowaniem unijnym nie determinuje możliwości jego realizacji i finansowania, co jest uzależnione od ujęcia danego zadania w zakresach rzeczowo-finansowych drogowych programów wieloletnich. GDDKiA posiada zdecydowanie większy potencjał inwestycji, które mogłyby zostać objęte dofinansowaniem niż możliwości wynikające z dostępnej alokacji. W związku z tym kwoty przyznanej alokacji są wykorzystywane w 100%, co ma istotny wpływ na płynność KFD i możliwości finansowania zadań ujętych w wieloletnich programach drogowych.

(akta kontroli str. 67-78; 82-94; 109-143 pliki nr: 497-504, 627-628, 749-755)

2.2. Zasadniczym narzędziem służącym monitorowaniu przez Generalnego Dyrektora DKiA postępu prac na etapach: planowania, przygotowania inwestycji, postępowań przetargowych oraz realizacji inwestycji drogowych był Centralny Zasób Danych. Według zarządzeń regulujących zasady funkcjonowania CZD:

- do zadań oddziałów GDDKiA należało m.in. prowadzenie bieżącej aktualizacji danych, w tym: wykonywanie dwa razy w miesiącu aktualizacji listy *Odcinki* – w module przygotowania oraz listy *Zadania na sieci* – w module zadania na sieci drogowej¹¹⁶; a także aktualizowanie w cyklach miesięcznych: listy *Karty projektów* (jednoodcinkowych i zbiorczych), listy *Przetargi* w zakresie aktualności danych dotyczących trwających lub zakończonych postępowań przetargowych, listy *Kontrakty* w module realizacji, w zakresie potwierdzania danych o zadaniach/odcinkach będących w realizacji lub oddanych do użytkowania;
- do zadań Departamentu Budżetu i Projektów UE należała weryfikacja danych wprowadzonych w module planowania, zgodnie z procedurą przekazywania i uzgadniania kart projektów, a także weryfikacja w zakresie finansowym danych wprowadzonych w module zadania na sieci drogowej;
- do zadań Departamentu Przygotowania i Realizacji Inwestycji należała w szczególności merytoryczna analiza danych umieszczonych w module realizacji i w module przygotowania¹¹⁷, pod kątem ich spójności i poprawności założeń harmonogramów/kontraktu, dla inwestycji imiennie wymienionych w programach budowy dróg;
- do zadań Departamentu Prawnego i Zamówień Publicznych należała w szczególności weryfikacja elementów wprowadzonych do modułu przetargi pod kątem zapewnienia ich kompletności¹¹⁸.

Zadania weryfikacji danych zawartych w CZD zostały przypisane również innym komórkom organizacyjnym Centrali GDDKiA, w tym: Departamentowi Zarządzania Siecią Dróg w zakresie listy *System Zarządzania Ruchem*¹¹⁹, czy też

¹¹⁶ Od 29 czerwca 2020 r. wprowadzono obowiązek prowadzenia przez oddziały GDDKiA bieżącej aktualizacji danych w CZD (niezwłocznie po powzięciu informacji), nie później jednak niż do następnego dnia roboczego, dla wszystkich danych w modułach: przygotowania, przetargów, realizacji, zadania na istniejącej sieci dróg.

¹¹⁷ Z wyłączeniem Systemu Zarządzania Ruchem.

¹¹⁸ W zakresie liczby prowadzonych postępowań przetargowych na wyłonienie wykonawcy robót i nadzoru inwestorskiego.

¹¹⁹ Od 29 czerwca 2020 r. również w zakresie danych w module zadania na istniejącej sieci drogowej.

Zespołowi ds. Środowiska w zakresie danych wprowadzonych w module przygotowania¹²⁰.

(akta kontroli str. 20-23; 109-143 pliki nr: 1142-1152)

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

- opracowała lub zaktualizowała dokumenty STEŚ lub STEŚ-R w stosunku do 16 odcinków dróg szlaku Via Carpatia o łącznej długości 255,44 km¹²¹;
- uzyskała DŚU (lub decyzje zmieniające DŚU) w stosunku do 22 odcinków dróg szlaku Via Carpatia o łącznej długości 322,75 km¹²²;
- opracowała KP (lub ich aktualizacje) dotyczące 24 odcinków dróg szlaku Via Carpatia o łącznej długości 343,47 km¹²³;
- uzyskała decyzje ZRID obejmujące 31 odcinków dróg szlaku Via Carpatia o łącznej długości 400,79 km¹²⁴.

Ustalono, że wraz z przygotowaniem STEŚ dla drogi krajowej S19 na odcinku Choroszcz – Chlebczyn opracowane zostały materiały do wniosku o wydanie DŚU obejmującej m.in. ten odcinek, w tym ROŚ¹²⁵. Przed przystąpieniem do posiedzenia KOPI, którego przedmiotem była analiza ww. raportu, ówczesny Departament Inwestycji – Wydział Środowiska¹²⁶ pismem z 17 maja 2018 r.¹²⁷, przedstawił stanowisko dotyczące poprawności opracowania ROŚ dla tego przedsięwzięcia.

Na posiedzeniu w dniu 11 czerwca 2018 r.¹²⁸ KOPI dokonała oceny i przyjęła STEŚ dla drogi S19 na odcinku Choroszcz – Płoski, obejmujące m.in. materiały do

¹²⁰ Od 29 czerwca 2020 r. również w module zadania na istniejącej sieci drogowej.

¹²¹ Dotyczyło to odcinków dróg: Szczuczyn – Grajewo – Osowiec – Knyszyn – Krynice, Białystok Zachód – Białystok Księżyno – Białystok Południe – Deniski – Hački – Bielsk Podlaski – Bočki – Malewice – Chlebczyn, granica woj. podlaskiego – Łosice – granica woj. lubelskiego, Babica – Jawornik – Lutcza – Domaradz.

¹²² Dotyczyło to odcinków dróg: Wysokie – Elk Południe – Szczuczyn, Białystok Zachód – Białystok Księżyno – Białystok Południe – Deniski – Hački – Bielsk Podlaski – Bočki – Malewice – Chlebczyn, granica woj. podlaskiego – Łosice – granica woj. lubelskiego, granica woj. mazowieckiego i lubelskiego – Międzyrzec Podlaski, obwodnica Kocka i Woli Skromowskiej, Sokołów Młp. – Jasionka – II etap (dobudowa drugiej jezdni), Rzeszów Południe – Babica – Jawornik – Lutcza – Domaradz – Iskrzynia – Miejsce Piastowe – Dukla – Barwinek.

¹²³ Dotyczyło to odcinków dróg: Białystok Zachód – Białystok Księżyno – Białystok Południe – Deniski – Hački – Bielsk Podlaski – Bočki – Malewice – Chlebczyn, węzeł Łukowisko (w ciągu drogi krajowej nr 2), granica woj. mazowieckiego i lubelskiego – Międzyrzec Podlaski – Radzyń Podlaski – Kock – obwodnica Kocka i Woli Skromowskiej – Lubartów – Lublin Rudnik, Sokołów Młp. – Jasionka – II etap (dobudowa drugiej jezdni), Rzeszów Południe – Babica – Jawornik – Lutcza – Domaradz – Iskrzynia – Miejsce Piastowe – Dukla – Barwinek.

¹²⁴ Dotyczyły one odcinków dróg: Budzisko – Suwałki, Raczki – Wysokie – Elk Południe – Szczuczyn, Krynice – Dobrzyniewo – Białystok Zachód, Deniski – Hački – Bielsk Podlaski – Bočki – Malewice – Chlebczyn, węzeł Łukowisko (w ciągu drogi krajowej nr 2), granica woj. mazowieckiego i lubelskiego – Międzyrzec Podlaski, obwodnica Kocka i Woli Skromowskiej, Lubartów – Lublin Rudnik, Lublin – Niedrzwica Duża – Kraśnik – obwodnica Kraśnika – Janów Lubelski – obwodnica Janowa Lubelskiego – Lasy Janowskie – Zdziary – Rudnik nad Sanem – Nisko – Podgórze – Kamień – Sokołów Młp. – Jasionka – etap II (dobudowa drugiej jezdni), Rzeszów Południe – Babica – Jawornik, Iskrzynia – Miejsce Piastowe – Dukla.

¹²⁵ ROŚ – raport o oddziaływaniu na środowisko, o którym mowa w art. 66 ust. 1 udoś.

¹²⁶ Zgodnie z § 1 ust. 2 pkt 4 lit. a załącznika nr 1 do zarządzenia nr 9 Generalnego Dyrektora DKiA z 26 stycznia 2018 r. w sprawie powołania Komisji Oceny Przedsięwzięć Inwestycyjnych oraz Zespołów Oceny Przedsięwzięć Inwestycyjnych.

¹²⁷ Znak: DI.WŚ.5301.5.2018.jo.

¹²⁸ Protokół nr 4/2018, zatwierdzony 2 lipca 2018 r. przez Generalnego Dyrektora DKiA.

wniosku o wydanie DŚU dla tego odcinka (w tym ROŚ), pod warunkiem uwzględnienia uwag zawartych w pkt II protokołu¹²⁹.

Decyzją z 14 sierpnia 2019 r.¹³⁰ RDOŚ w Białymstoku ustalił środowiskowe uwarunkowania m.in. dla przedsięwzięcia budowy drogi S19 na odcinku Choroszcz – Płoski. Na skutek złożonego odwołania od tej decyzji GDOŚ, decyzją z 4 czerwca 2021 r.¹³¹, uchylił w części zaskarżoną decyzję i orzekł w tym zakresie.

W wyniku rozpoznania skargi złożonej na ww. decyzję GDOŚ, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie¹³², wyrokiem z 8 lutego 2022 r.¹³³, uchylił zaskarżoną decyzję GDOŚ oraz poprzedzającą ją decyzję RDOŚ. W uzasadnieniu Sąd dokonał oceny ROŚ i uznał m.in., że wskazany w raporcie tzw. wariant zerowy, tj. wariant polegający na braku realizacji przedsięwzięcia, nie stanowi wariantu alternatywnego, o którym mowa w art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. a i b udioś. Sąd skonkludował, że niepodejmowanie przedsięwzięcia nie jest wariantem realizacji przedsięwzięcia, a także stwierdził, że analizowany raport nie spełnia wymogów formalnych art. 66 ust. 1 pkt 5 udioś, gdyż nie przedstawiono w nim racjonalnego wariantu alternatywnego oraz racjonalnego wariantu najkorzystniejszego dla środowiska. Sąd zwrócił uwagę, że wprowadzenie ustawowego wymogu przedstawienia opisu trzech wariantów w raporcie miało na celu umożliwienie organowi dokonania własnej analizy, który z tych wariantów jest możliwy do realizacji z punktu widzenia zagrożeń dla środowiska. Brak dwóch ww. wariantów skutkowało uznaniem raportu za niepełny i nie spełniający wymagań prawa. Za niewystarczające i nieodpowiadające treści art. 66 ust. 1 pkt 5 udioś Sąd uznał przedstawienie w ROŚ sześciu wariantów proponowanych przez wnioskodawcę jako wariantów lokalizacyjnych wraz z ich konfiguracją. Nadmieniał, że analizą wielokryterialną (rozdz. VII.16.5 ROŚ) objęto wyłącznie sześć ww. wariantów lokalizacyjnych, natomiast nie objęto dwóch pozostałych wariantów, które zostały pominięte w ROŚ.

Naczelny Sąd Administracyjny¹³⁴, wyrokiem z 8 listopada 2022 r.¹³⁵, oddalił skargę kasacyjną złożoną przez inwestora. W wyroku NSA stwierdził, że Sąd I instancji dokonał prawidłowej kontroli legalności zaskarżonej decyzji, w granicach wyznaczonych przez art. 134 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹³⁶ i na tej podstawie uchylił zaskarżoną decyzję i decyzję ją poprzedzającą.

Ówczesna Naczelnik Wydziału Środowiska w Departamencie Inwestycji, który przygotował opinię nt. ROŚ wyjaśniła, że *Wydział uzgodnił przedłożony ROŚ pod dwoma warunkami, tj.: Rozdział VIII.1.3.1. Wpływ na faunę w zakresie bezkręgowców i awifauny ocenę należy uzupełnić o podsumowanie, czy realizacja inwestycji będzie się wiązała z oddziaływaniem znaczącym na te grupy zwierząt oraz w ocenie oddziaływania planowanej inwestycji na awifaunę (Rozdział VIII.1.3.1. Wpływ na faunę) autorzy raportu odnieśli się tylko do populacji stwierdzonej w buforze wykonywanej inwentaryzacji. W związku z powyższym ROŚ należy uzupełnić o ocenę*

¹²⁹ Uwagi nie kwestionowały kompletności ROŚ.

¹³⁰ Znak: WOOŚ.420.65.2018.DK

¹³¹ Znak: DOOŚ-WDŚ/ZOO.420.226.2019.EW/KB/JSz.9.

¹³² Dalej: Sąd.

¹³³ Sygn. akt IV SA/Wa 1567/21.

¹³⁴ Dalej: NSA.

¹³⁵ Sygn. akt III OSK 1601/22.

¹³⁶ Dz. U. z 2024 r. poz. 935, ze zm.

jak realizacja inwestycji wpłynie na stan populacji regionalnych bądź w przypadku braku danych, na stan populacji krajowych stwierdzonych w zasięgu oddziaływania gatunku ptaków. Wykonawca ROŚ wprowadził wnioskowane zmiany, a zmodyfikowany raport został 30 maja 2018 r. przekazany przez białostocki Oddział do Centrali GDDKiA celem dołączenia do materiałów na posiedzenie KOPI. Raport został przyjęty jako spełniający wymagania.

Generalny Dyrektor DKiA wyjaśnił, że KOPI uznało ROŚ za kompletny i spełniający wymagania formalne, jednocześnie wskazując wariant rekomendowany do realizacji. W ocenie KOPI ROŚ spełniał wymagania formalne określone w art. 66 przywołanej ustawy, tj. raport oceniał dwa warianty przebiegu i rozwiązań technicznych drogi ekspresowej S19 (I i II) i trzy warianty przebiegu i rozwiązań technicznych drogi krajowej nr 65 (I, II i III). Przedmiotowe przedsięwzięcie inwestycyjne, ze względu na założone cele jakim ma służyć, obejmuje swoim zakresem budowę dwóch powiązanych ze sobą funkcjonalnie (poprzez węzeł drogowy „Białystok Południe”) odcinków dróg: drogi ekspresowej S19 i drogi krajowej nr 65. W związku z powyższym na podstawie możliwych do realizacji połączeń pomiędzy wskazanymi odcinkami dróg (S19 i drogi krajowej nr 65) utworzono sześć, różniących się między sobą, racjonalnych, możliwych do realizacji wariantów przebiegu przedmiotowej inwestycji, które następnie poddano analizie i ocenie. W ocenie GDDKiA przytoczone wyroki należy uznać jako precedens w skali kraju. Nie można zgodzić się, że przedłożony raport nie zawierał opisu dwóch wariantów, tj. wariantu proponowanego przez wnioskodawcę oraz racjonalnego wariantu alternatywnego wraz z uzasadnieniem ich wyboru, a także racjonalnego wariantu najkorzystniejszego dla środowiska. Ustawodawca w żaden sposób nie definiował co oznacza racjonalny wariant alternatywny oraz racjonalny wariant najkorzystniejszy dla środowiska. Jednocześnie w art. 66 ust. 1 pkt. 5 udió ustawodawca nie wykluczył sytuacji, w której wariant wybrany do realizacji mógł być tożsamy z racjonalnym wariantem najkorzystniejszym dla środowiska. Pewne jest jednak, że opis analizowanych wariantów powinien być na tyle rzetelny i dokładny, by organ rozpatrujący sprawę mógł zbadać, czy przedsięwzięcie powinno być realizowane w wariantcie proponowanym przez inwestora, czy też w wariantcie (racjonalnym) alternatywnym. Należy tu nadmienić, po analizie przedmiotowych wyroków ustawodawca dokonał zmiany legislacyjnej w art. 66 ust. 1 pkt. 5 udió literalnie wskazując, że: „racjonalny wariant najkorzystniejszy dla środowiska może być tożsamy z wariantem wybranym do realizacji albo racjonalnym wariantem alternatywnym”. Jako potwierdzenie precedensowego charakteru ww. wyroków Generalny Dyrektor DKiA wskazał przypadek sąsiedniego odcinka S19 Płoski – Chlebczyn, dla którego ROŚ został opracowany w tym samym czasie i na podstawie tych samych przepisów co dla odc. S19 Choroszcz – Płoski. Wniosek o wydanie DŚU złożono 3 stycznia 2019 r. a decyzja RDOŚ wydana została 29 stycznia 2020 r. Od decyzji zostały wniesione odwołania i w wyniku postępowania odwoławczego GDOŚ wydał decyzję reformacyjną 16 sierpnia 2021 r. Po rozpatrzeniu złożonej skargi WSA, 8 marca 2022 r., oddalił przedmiotowe skargi. W uzasadnieniu wyroku Sąd stwierdził, że „organy obu instancji poprawnie ustaliły stan faktyczny sprawy niniejszej i zastosowały do niego normy prawa materialnego. W ocenie Sądu zebrany materiał dowodowy jest niewątpliwie kompletny i został poddany kompleksowej oraz rzetelnej ocenie ze strony organów administracyjnych dokonanej z poszanowaniem reguł określonych w art. 7, art. 77 § 1, art. 80 KPA Wyniki tychże ustaleń przedstawiono w motywach decyzji sporządzonych z uwzględnieniem zasad

określonych w art. 107 § 2 i 3 KPA jednocześnie zaznaczyć trzeba, że w świetle poczynionych wyżej rozważań sformułowane w skardze zarzuty naruszenia prawa procesowego jak i materialnego należało ocenić jako niezasadne. Sąd z urzędu nie dostrzegł innych naruszeń prawa." Dyrektor nadmienił, że ROŚ złożony do wniosku o wydanie decyzji S19 Ploski – Chlebczyn (pozytywnie oceniony przez Sąd) miał strukturę i zapisy porównywalne z zapisami i strukturą raportu stanowiącego podstawę wydania uchylonej decyzji dla odcinka S19 Choroszcz – Ploski. W raporcie tym również wskazano trzy warianty przebiegu inwestycji i opisano je jako: „Wariant I”, Wariant II” i Wariant III”. W treści raportu posługiwano się wyłącznie takim opisem – bez rozróżnienia nazw wariantów zgodnie z art. 66 ust. 1 pkt 5 (wariant wybrany do realizacji, racjonalny wariant alternatywny oraz racjonalny wariant najkorzystniejszy dla środowiska). Taki sposób konstrukcji raportów jest zgodny z treścią art. 66 ust.1 pkt 5 ww. ustawy, który mówi, iż w raporcie należy zawrzeć opis wariantów „ze wskazaniem wariantu wybranego do realizacji, racjonalnego wariantu alternatywnego oraz racjonalnego wariantu najkorzystniejszego dla środowiska; racjonalny wariant najkorzystniejszy dla środowiska”. Wskazania takiego dokonano po przedstawieniu w ROŚ opisów wszystkich wariantów (w tym przypadku trzech) i dokonaniu ich oceny z zastosowaniem analizy wielokryterialnej. Ponadto, w przypadku tego raportu i postępowania – do realizacji wskazany został wariant najkorzystniejszy środowiskowo (Wariant III), co nie zostało podniesione jako wada dokumentacji w wyroku WSA z 8 marca 2022 r. dla przedmiotowego odcinka S19 Ploski-Chlebczyn, ale jednocześnie stanowiło zarzut skutkujący uchyleniem decyzji środowiskowej w wyroku WSA z 8 lutego 2022 r. dotyczącym S19 Choroszcz – Ploski.

W ocenie Sądu przedstawienie w ROŚ sześciu wariantów lokalizacyjnych proponowanych przez wnioskodawcę wraz z ich konfiguracją nie odpowiadało treści art. 66 ust. 1 pkt 5 ww. ustawy. A brak wskazania racjonalnego wariantu alternatywnego oraz racjonalnego wariantu najkorzystniejszego dla środowiska skutkowało nieuwzględnieniem tych wariantów w przeprowadzonej analizie wielokryterialnej. Na skutek uchylenia powyższych DŚU GDDKiA odstąpiła od umów zawartych w systemie PiB z wykonawcami odcinków Białystok Zachód – Białystok Księżyno, Białystok Księżyno – Białystok Południe i Białystok Południe – Deniski. Wykonawcom, w okresie realizacji umów zanim je wypowiedziano, wypłacono wynagrodzenie w wysokościach odpowiednio¹³⁷: 43 656 520,60 zł, 42 177 252,41 zł i 31 764 027,33 zł.

(akta kontroli str. 29-37; 95-97; 109-143 pliki nr: 42, 274-276, 524, 756-766, 777-779, 1163-1170; 169; 214-219)

W wyniku przeprowadzonej analizy kontrolerzy NIK stwierdzili przypadki opracowania lub uzyskania poszczególnych dokumentów wymaganych

¹³⁷ Wg stanu na 31 grudnia 2024 r.

w procesie inwestycyjnym budowy dróg krajowych, czy też podjęcia poszczególnych czynności:

a) po terminie zaplanowanym w PI, uzgodnionym z ministrem właściwym do spraw transportu, opracowanym dla danego zadania inwestycyjnego¹³⁸. Dotyczyło to:

- w zakresie opracowania STEŚ/STEŚ-R, odcinków dróg: Szczuczyn – Grajewo – Osowiec – Knyszyn¹³⁹ oraz granica woj. podlaskiego – Łosice – granica woj. lubelskiego¹⁴⁰;
- w zakresie uzyskania DŚU, odcinków dróg: Raczek – Wysokie – Ełk Południe – Szczuczyn¹⁴¹, Szczuczyn – Grajewo – Osowiec – Knyszyn¹⁴², Białystok Zachód – Białystok Księżyno – Białystok Południe – Deniski i Haćki – Bielsk Podlaski – Boćki¹⁴³, gr. woj. podlaskiego – Łosice – gr. woj. lubelskiego¹⁴⁴, Sokołów Młp. Północ – Jasionka – etap II (dobudowa drugiej jezdni)¹⁴⁵;
- w zakresie opracowania KP, odcinków dróg: Budzisko – Suwałki¹⁴⁶, Szczuczyn – Grajewo – Osowiec – Knyszyn¹⁴⁷, Lublin – Niedzwica Duża – Kraśnik – obwodnica Kraśnika, Kraśnik – Janów Lubelski – obwodnica Janowa Lubelskiego – Lasy Janowskie¹⁴⁸, Lasy Janowskie – Zdziary – Rudnik nad Sanem – Nisko – Podgórze – Kamień – Sokołów Młp.¹⁴⁹, Sokołów Młp. – Jasionka – II etap (dobudowa drugiej jezdni)¹⁵⁰;
- w zakresie daty ogłoszenia przetargu na wybór wykonawcy, odcinków dróg: Budzisko – Suwałki¹⁵¹, Szczuczyn – Grajewo – Osowiec – Knyszyn¹⁵², Krynice – Dobrzyniewo – Białystok Zachód¹⁵³, granica woj. podlaskiego – Łosice –

¹³⁸ Terminy ustalono w oparciu o pierwszy PI uzgodniony dla danego odcinka drogi.

¹³⁹ Wg PI (przed zmianami) termin opracowania STEŚ zaplanowano na II kwartał 2021 r., natomiast dokument opracowano 18 października 2023 r.

¹⁴⁰ Wg PI (przed zmianami) opracowanie STEŚ-R zaplanowano na I kwartał 2020 r., natomiast opracowano 8 lipca 2021 r.

¹⁴¹ W PI zaplanowano pozyskanie DŚU do końca 2014 r., natomiast uzyskano 15 października 2015 r.

¹⁴² W PI zaplanowano pozyskanie DŚU do końca I kwartału 2022 r., natomiast do końca 2024 r. nie uzyskano DŚU dla tych odcinków dróg.

¹⁴³ W PI zaplanowano pozyskanie DŚU do końca II kwartału 2018 r., natomiast DŚU uzyskano odpowiednio w dniach: 14 sierpnia 2019 r., 31 lipca 2023 r. i 29 stycznia 2020 r.

¹⁴⁴ W PI zaplanowano pozyskanie DŚU do końca kwietnia 2019 r., natomiast uzyskano 2 października 2024 r.

¹⁴⁵ W PI zaplanowano pozyskanie DŚU do końca 2019 r., natomiast uzyskano 23 grudnia 2021 r.

¹⁴⁶ W PI zaplanowano opracowanie KP do końca 2015 r., natomiast faktycznie opracowano 22 grudnia 2016 r.

¹⁴⁷ W PI zaplanowano opracowanie KP do końca I kwartału 2023 r., natomiast do końca 2024 r. KP nie została opracowana.

¹⁴⁸ W PI zaplanowano opracowanie KP do końca II kwartału 2015 r., natomiast faktycznie opracowana odpowiednio: 29 maja 2017 r. i 23 września 2016 r.

¹⁴⁹ W PI zaplanowano opracowanie KP do końca listopada 2015 r., natomiast faktycznie opracowano: 23 września, 16 listopada i 23 grudnia 2016 r.

¹⁵⁰ W PI zaplanowano opracowanie KP do końca 2019 r., natomiast faktycznie opracowano 20 stycznia 2021 r.

¹⁵¹ W PI zaplanowano przeprowadzenie i zakończenie przetargu do końca 2015 r., natomiast pierwsze ogłoszenie przetargu nastąpiło 20 kwietnia 2016 r. Na skutek odstąpienia od umowy przez zamawiającego (z winy wykonawcy) kolejny przetarg ogłoszono 9 sierpnia 2019 r.

¹⁵² W PI zaplanowano ogłoszenie przetargu na kwiecień 2023 r., natomiast do końca 2024 r. przetarg nie został ogłoszony.

¹⁵³ W PI zaplanowano ogłoszenie przetargu na listopad 2017 r., natomiast ogłoszenie przetargu nastąpiło 3 czerwca 2020 r.

- granica woj. lubelskiego¹⁵⁴, Lubartów Północ – Lublin Rudnik¹⁵⁵, Sokołów Młp. – Jasionka – II etap (dobudowa drugiej jezdni)¹⁵⁶;
- w zakresie daty zawarcia umowy, odcinków dróg: Budzisko – Suwałki¹⁵⁷, Kock – Lubartów Północ¹⁵⁸, Lublin – Niedzwica Duża – Kraśnik – obwodnica Kraśnika¹⁵⁹, Kraśnik – Janów Lubelski – obwodnica Janowa Lubelskiego – Lasy Janowskie¹⁶⁰, Lasy Janowskie – Zdziary – Rudnik nad Sanem – Nisko – Podgórze – Kamień – Sokołów Młp.¹⁶¹;
 - b) po upływie terminów granicznych ustalonych dla dokonania poszczególnych czynności procesu inwestycyjnego budowy dróg krajowych, których dotrzymanie uprawdopodobniało wykonanie zadania inwestycyjnego w terminach realizacji określonych w PBDK 2014-2023¹⁶². Dotyczyło to:
 - w zakresie opracowania STEŚ/STEŚ-R, odcinków dróg: Boćki – Malewice¹⁶³, Malewice – Chlebczyn¹⁶⁴, granica woj. podlaskiego – Łosice – granica woj. lubelskiego¹⁶⁵, Babica – Jawornik¹⁶⁶, Jawornik – Lutcza¹⁶⁷, Lutcza – Domaradz¹⁶⁸;
 - w zakresie uzyskania DŚU, odcinków dróg: Boćki – Malewice¹⁶⁹, Malewice – Chlebczyn¹⁷⁰, granica woj. podlaskiego – Łosice – granica woj. lubelskiego¹⁷¹,

¹⁵⁴ W PI zaplanowano rozpoczęcie procedury przetargowej na kwiecień 2020 r., natomiast do końca 2024 r. przetarg nie został ogłoszony.

¹⁵⁵ W PI zaplanowano przeprowadzenie i zakończenie przetargu do lipca 2018 r., natomiast ogłoszenie przetargu nastąpiło 25 czerwca 2020 r.

¹⁵⁶ W PI zaplanowano ogłoszenie przetargu do końca marca 2020 r., natomiast ogłoszenie przetargu nastąpiło 29 kwietnia 2022 r.

¹⁵⁷ W PI zaplanowano zawarcie umowy w systemie PiB do końca III kwartału 2016 r., natomiast faktyczne zawarcie umowy nastąpiło 8 stycznia 2020 r.

¹⁵⁸ W PI zaplanowano zawarcie umowy w systemie PiB na połowę III kwartału 2018 r., natomiast faktyczne zawarcie umowy nastąpiło 15 września 2022 r.

¹⁵⁹ W PI zaplanowano zawarcie umowy w systemie PiB do końca I kwartału 2016 r., natomiast faktyczne zawarcie umowy nastąpiło 28 lutego 2018 r.

¹⁶⁰ W PI zaplanowano zawarcie umowy w systemie PiB do końca I kwartału 2016 r., natomiast umowę zawarto 30 października 2017 r.

¹⁶¹ W PI zaplanowano zawarcie umowy w systemie PiB na październik 2016 r., natomiast faktyczne zawarcie umowy nastąpiło pomiędzy 18 czerwca a 21 grudnia 2018 r.

¹⁶² Metodologia ustalenia terminów granicznych: termin graniczny zawarcia umowy – od końcowej daty realizacji odcinka drogi określonej w PBDK 2014-2023 odjęto okres realizacji umowy (wynikający z jej treści), termin graniczny ogłoszenia przetargu (będący jednocześnie terminem granicznym opracowania KP) – od terminu granicznego zawarcia umowy odjęto 6 m-cy, termin graniczny uzyskania DŚU (będący jednocześnie terminem granicznym przystąpienia do opracowania KP) – od terminu granicznego opracowania KP odjęto 27 m-cy tj. maksymalny przewidywany okres na opracowanie KP, określony zarządzeniem nr 58 Generalnego Dyrektora DKiA z 23 listopada 2015 r.; termin graniczny opracowania STEŚ (będący jednocześnie terminem granicznym przystąpienia do uzyskania DŚU) – od terminu granicznego uzyskania DŚU odjęto 24 m-ce tj. maksymalny przewidywany okres na uzyskanie DŚU (18 m-cy) wraz z uzyskaniem jej ostateczności (6 m-cy), określone ww. zarządzeniem nr 58. Przyjęto, że dotrzymanie terminów granicznych umożliwi wykonanie zadania inwestycyjnego w latach realizacji określonych w PBDK 2014-2023 przy założeniu, że poszczególne etapy przewidziane w procesie inwestycyjnym nie będą trwały dłużej niż maksymalne terminy tych etapów, określone zarządzeniami Generalnego Dyrektora DKiA odpowiednio nr: 54 z 10 października 2008 r. (ze zm.) i 58 z 23 listopada 2015 r. (ze zm.).

¹⁶³ Termin opracowania STEŚ: graniczny – 31 grudnia 2016 r., faktyczny – 14 września 2018 r.

¹⁶⁴ Termin opracowania STEŚ: graniczny – 31 stycznia 2017 r., faktyczny – 14 września 2018 r.

¹⁶⁵ Termin opracowania STEŚ: graniczny – 31 sierpnia 2019 r., faktyczny – 8 lipca 2021 r.

¹⁶⁶ Termin opracowania STEŚ: graniczny – 31 sierpnia 2016 r., faktyczny – 27 marca 2019 r.

¹⁶⁷ Termin opracowania STEŚ: graniczny – 31 lipca 2014 r., faktyczny – 27 marca 2019 r.

¹⁶⁸ Termin opracowania STEŚ: graniczny – 30 czerwca 2015 r., faktyczny – 27 marca 2019 r.

¹⁶⁹ Termin uzyskania DŚU: graniczny – 31 grudnia 2018 r., faktyczny – 29 stycznia 2020 r.

¹⁷⁰ Termin uzyskania DŚU: graniczny – 31 stycznia 2019 r., faktyczny – 29 stycznia 2020 r.

¹⁷¹ Termin uzyskania DŚU: graniczny – 31 sierpnia 2021 r., faktyczny – 2 października 2024 r.

- granica woj. mazowieckiego i lubelskiego – Międzyrzec Podlaski¹⁷²,
obwodnica Kocka i Woli Skromowskiej¹⁷³;
- w zakresie opracowania KP, odcinków dróg: granica woj. mazowieckiego i lubelskiego – Międzyrzec Podlaski¹⁷⁴, Międzyrzec Podlaski – Radzyń Podlaski¹⁷⁵, obwodnica Kocka i Woli Skromowskiej¹⁷⁶, Kock – Lubartów¹⁷⁷, Babica – Jawornik¹⁷⁸, Jawornik – Lutcza¹⁷⁹, Lutcza – Domaradz¹⁸⁰, Domaradz – Iskrzynia¹⁸¹, Dukla – Barwinek¹⁸²;
 - w zakresie daty ogłoszenia przetargu na wybór wykonawcy w systemie PiB, odcinków dróg: granica woj. podlaskiego – Łosice – granica woj. lubelskiego¹⁸³, granica woj. mazowieckiego i lubelskiego – Międzyrzec Podlaski¹⁸⁴, Międzyrzec Podlaski – Radzyń Podlaski¹⁸⁵, Radzyń Podlaski – Kock¹⁸⁶, obwodnica Kocka i Woli Skromowskiej¹⁸⁷, Kock – Lubartów¹⁸⁸, Rzeszów Południe – Babica¹⁸⁹, Babica – Jawornik¹⁹⁰, Jawornik – Lutcza¹⁹¹, Lutcza – Domaradz¹⁹², Domaradz – Iskrzynia¹⁹³, Dukla – Barwinek¹⁹⁴;
 - w zakresie daty zawarcia umowy, odcinków dróg: Haćki – Bielsk Podlaski¹⁹⁵, Bielsk Podlaski – Boćki¹⁹⁶, granica woj. podlaskiego – Łosice – granica woj. lubelskiego¹⁹⁷, granica woj. mazowieckiego i lubelskiego – Międzyrzec Podlaski¹⁹⁸, Międzyrzec Podlaski – Radzyń Podlaski¹⁹⁹, Radzyń Podlaski – Kock²⁰⁰, obwodnica Kocka i Woli Skromowskiej²⁰¹, Kock – Lubartów²⁰²,

¹⁷² Termin uzyskania DŚU: graniczny – 30 września 2018 r., faktyczny – 21 lutego 2020 r.

¹⁷³ Termin uzyskania DŚU: graniczny – 30 września 2018 r., faktyczny – 10 czerwca 2020 r.

¹⁷⁴ Termin opracowania KP: graniczny – 31 grudnia 2020 r., faktyczny – 9 kwietnia 2021 r.

¹⁷⁵ Termin opracowania KP: graniczny – 30 września 2020 r., faktyczny – 16 kwietnia 2021 r.

¹⁷⁶ Termin opracowania KP: graniczny – 31 grudnia 2020 r., faktyczny – 26 kwietnia 2021 r.

¹⁷⁷ Termin opracowania KP: graniczny – 30 listopada 2020 r., faktyczny – 26 kwietnia 2021 r.

¹⁷⁸ Termin opracowania KP: graniczny – 30 listopada 2020 r., faktyczny – 6 maja 2021 r.

¹⁷⁹ Termin opracowania KP: graniczny – 30 listopada 2018 r., faktyczny – 4 listopada 2021 r.

¹⁸⁰ Termin opracowania KP: graniczny – 30 czerwca 2019 r., faktyczny – 4 listopada 2021 r.

¹⁸¹ Termin opracowania KP: graniczny – 31 lipca 2021 r., faktyczny – 3 stycznia 2022 r.

¹⁸² Termin opracowania KP: graniczny – 30 listopada 2020 r., faktyczny – 21 września 2021 r.

¹⁸³ Termin ogłoszenia przetargu: graniczny – 31 sierpnia 2021 r., do końca 2024 r. nie ogłoszono przetargu;

¹⁸⁴ Termin ogłoszenia przetargu: graniczny – 31 grudnia 2020 r., faktyczny – 11 sierpnia 2021 r.

¹⁸⁵ Termin ogłoszenia przetargu: graniczny – 30 września 2020 r., faktyczny – 20 sierpnia 2021 r.

¹⁸⁶ Termin ogłoszenia przetargu: graniczny – 30 listopada 2020 r., faktyczny – 20 sierpnia 2021 r.

¹⁸⁷ Termin ogłoszenia przetargu: graniczny – 31 grudnia 2020 r., faktyczny – 2 sierpnia 2021 r.

¹⁸⁸ Termin ogłoszenia przetargu: graniczny – 30 listopada 2020 r., faktyczny – 2 sierpnia 2021 r.

¹⁸⁹ Termin ogłoszenia przetargu: graniczny – 31 lipca 2019 r., faktyczny – 3 października 2019 r.

¹⁹⁰ Termin ogłoszenia przetargu: graniczny – 30 listopada 2020 r., faktyczny – 30 czerwca 2021 r.

¹⁹¹ Termin ogłoszenia przetargu: graniczny – 30 listopada 2018 r., faktyczny – 30 czerwca 2022 r.

¹⁹² Termin ogłoszenia przetargu: graniczny – 30 czerwca 2019 r., faktyczny – 31 stycznia 2022 r. (unieważnione), 15 czerwca 2022 r. (unieważnione) oraz 20 grudnia 2022 r.

¹⁹³ Termin ogłoszenia przetargu: graniczny – 31 lipca 2021 r., faktyczny – 31 marca 2022 r.

¹⁹⁴ Termin ogłoszenia przetargu: graniczny – 30 listopada 2020 r., faktyczny – 15 grudnia 2021 r.

¹⁹⁵ Termin zawarcia umowy: graniczny – 31 maja 2021 r., faktyczny – 6 września 2021 r.

¹⁹⁶ Termin zawarcia umowy: graniczny – 30 czerwca 2021 r., faktyczny – 15 października 2021 r.

¹⁹⁷ Termin zawarcia umowy: graniczny – 28 lutego 2022 r., do końca 2024 r. umowa nie została zawarta.

¹⁹⁸ Termin zawarcia umowy: graniczny – 30 czerwca 2021 r., faktyczny – 23 lutego 2022 r.

¹⁹⁹ Termin zawarcia umowy: graniczny – 31 marca 2021 r., faktyczny – 26 lipca 2022 r.

²⁰⁰ Termin zawarcia umowy: graniczny – 31 maja 2021 r., faktyczny – 15 września 2022 r.

²⁰¹ Termin zawarcia umowy: graniczny – 30 czerwca 2021 r., faktyczny – 1 kwietnia 2022 r.

²⁰² Termin zawarcia umowy: graniczny – 31 maja 2021 r., faktyczny – 15 września 2022 r.

Rzeszów Południe – Babica²⁰³, Babica – Jawornik²⁰⁴, Jawornik – Lutcza²⁰⁵, Lutcza – Domaradz²⁰⁶, Domaradz – Iskrzynia²⁰⁷, Dukla – Barwinek²⁰⁸.

W trakcie kontroli Generalny Dyrektor DKiA wyjaśnił, odrębnie do każdego z przytoczonych przypadków, przyczyny niedotrzymania terminu opracowania lub pozyskania stosownego dokumentu, zarówno w stosunku do terminu zaplanowanego w PI, jak też terminu umożliwiającego realizację zadania inwestycyjnego zgodnie z harmonogramem określonym w PBDK 2014-2023. Reasumując, jako zasadnicze i najczęściej występujące przyczyny niedotrzymania ww. terminów, Generalny Dyrektor DKiA wskazał:

- konieczność uwzględnienia postulatów złożonych w procesie konsultacji ze społecznościami i samorządami lokalnymi, co niejednokrotnie skutkowało potrzebą aneksowania zawartych umów na wykonanie niezbędnej dokumentacji i rozszerzenia zakresu zlecenia o dodatkowe opracowania i analizy, czy też uwzględnienia w analizach wariantów alternatywnych;
- konieczność uwzględnienia w sporządzanych dokumentach jak najbardziej aktualnych wyników pomiarów ruchu oraz sporządzanych w oparciu o te pomiary, prognoz natężenia ruchu;
- konieczność dokonania aktualizacji opracowań sporządzonych w początkowych latach powstania inicjatywy budowy szlaku Via Carpatia, w sposób uwzględniający zmiany przepisów powszechnie obowiązującego prawa oraz zmiany zarządzeń wewnętrznych GDDKiA, regulujących skład i zawartość dokumentacji wymaganej w procesie inwestycyjnym;
- problemy we współpracy z wykonawcami poszczególnych dokumentów (np. ROŚ, STEŚ, STEŚ-R), nieterminowe wykonywanie tych dokumentów lub konieczność dokonywania korekty lub uzupełnienia sporządzonych dokumentów, co miało wpływ na terminy ich skompletowania;
- w przypadkach, w których kwota wynikająca ze złożonej oferty przekroczyła wysokość wynagrodzenia, które zamawiający zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia, konieczność sporządzenia aneksu do programu inwestycji, uwzględniającego wyższą kwotę wydatków. Procedura sporządzenia przez dyrektora oddziału GDDKiA projektu aneksu do programu inwestycji, zatwierdzenia tego programu przez Generalnego Dyrektora DKiA, a następnie uzgodnienia programu inwestycji z ministrem właściwym do spraw transportu trwała od kilku tygodni do kilkunastu miesięcy;
- skomplikowaną i przewlekłą procedurę uzyskiwania DŚU wydawanych przez właściwych regionalnych dyrektorów ochrony środowiska²⁰⁹, która niejednokrotnie podlegała dodatkowemu wydłużeniu na skutek składania:

²⁰³ Termin zawarcia umowy: graniczny – 31 stycznia 2020 r., faktyczny – 10 lipca 2020 r.

²⁰⁴ Termin zawarcia umowy: graniczny – 31 maja 2021 r., faktyczny – 14 lutego 2022 r.

²⁰⁵ Termin zawarcia umowy: graniczny – 31 maja 2019 r., faktyczny – 13 listopada 2024 r.

²⁰⁶ Termin zawarcia umowy: graniczny – 31 grudnia 2019 r., faktyczny – 28 maja 2024 r.

²⁰⁷ Termin zawarcia umowy: graniczny – 31 stycznia 2022 r., faktyczny – 7 listopada 2022 r.

²⁰⁸ Termin zawarcia umowy: graniczny – 31 maja 2021 r., faktyczny – 10 października 2022 r.

²⁰⁹ Dalej: RDOŚ.

odwołań do Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska²¹⁰ oraz skarg do właściwych wojewódzkich sądów administracyjnych, czy też do NSA;

- czasochłonną procedurę przetargową, w szczególności w zakresie obowiązku udzielenia odpowiedzi na pytania złożone do treści SIWZ/SWZ²¹¹, analizy złożenia oferty z rażąco niską ceną, czy też analizy złożonych wniosków/ofert w zakresie dopuszczenia do udziału w postępowaniu lub spełnienia wymogów formalnych tego postępowania. Procedury przetargowe podlegały dodatkowemu wydłużeniu na skutek zaskarżenia do Krajowej Izby Odwoławczej poszczególnych czynności wykonanych w trakcie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

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

W przypadku odcinków Szczuczyn – Grajewo – Osowiec – Knyszyn prace nad dokumentacją przygotowawczą zakończono na zleceniu podmiotowi zewnętrznemu opracowania STEŚ. Po podjęciu w dniu 13 grudnia 2022 r. przez Radę Ministrów uchwały nr 252/2022 w sprawie budowy drogi S8 Białystok – Suwałki, która wyłączyła rozpatrywany dotychczas wariant W4 drogi S16 Ełk – Knyszyn jako alternatywny, odstąpiono od dalszej realizacji STEŚ dla tego odcinka oraz opracowania dokumentacji wymaganej na kolejnych etapach. GDDKiA, na polecenie MI, opracowała własnymi zasobami „Studium sieciowe układu dróg szybkiego ruchu w północno-wschodniej Polsce”, które przekazano do tego Ministerstwa. Na dzień zakończenia czynności kontrolnych, w MI trwały prace w zakresie docelowego układu dróg w tym regionie, uwzględnienia tych dróg w strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko oraz wprowadzenia ewentualnych zmian w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 15 maja 2004 r. w sprawie sieci autostrad i dróg ekspresowych²¹² oraz uchwał Rady Ministrów dotyczących wieloletnich programów budowy dróg krajowych.

(akta kontroli str. 29-53; 82-97; 109-143 pliki nr: 274-278, 414-417, 455-456, 497-504, 524, 737-747, 756-758, 784-957, 1163-1170)

W poszczególnych latach okresu 2018-2024 plan finansowy KFD w części przeznaczonej na drogi ekspresowe wykonano w wysokości odpowiednio (w nawiasach % planu): 9 022 655,13 tys. zł (78,2%) w 2018 r.; 6 947 376,74 tys. zł (75,6%) w 2019 r.; 10 171 983,13 tys. zł (91,3%) w 2020 r.; 10 648 186,18 tys. zł (94,8%) w 2021 r.; 10 198 786,12 tys. zł (95,7%) w 2022 r.; 10 132 543,17 tys. zł (83,5%) w 2023 r. i 11 744 118,4 tys. zł (87,4%) w 2024 r. Natomiast wykonanie przez GDDKiA w ww. latach wydatków z KFD na zadania drogowe szlaku Via Carpatia wyniosło odpowiednio (w nawiasach % planu²¹³):

²¹⁰ Dalej: GDOŚ.

²¹¹ W skrajnych przypadkach, dotyczących odcinków: Międzyrzec Podlaski – Radzyń Podlaski – Kock, Lasy Janowskie – Zdziary, Zdziary – Rudnik nad Sanem, Rudnik nad Sanem – Nisko oraz Babica – Jawornik, do treści SIWZ/SWZ złożono odpowiednio: 2234, 919, 944, 880 i 1195 pytań.

²¹² Dz. U. z 2018 r. poz. 741, ze zm.

²¹³ Dotyczy kwot ujętych na przygotowanie i budowę dróg szlaku Via Carpatia w planach finansowych GDDKiA, sporządzonych po otrzymaniu informacji o limicie środków na dany rok budżetowy, wynikającym z uzgodnionego planu finansowego KFD.

315 838,29 tys. zł (98,5%) w 2018 r.; 668 021,15 tys. zł (97,7%) w 2019 r.; 3 041 110,11 tys. zł (98,7%) w 2020 r.; 2 842 888,14 tys. zł (98,5%) w 2021 r.; 1 864 392,55 tys. zł (88,6%) w 2022 r.; 2 027 148,12 tys. zł (88,2%) w 2023 r. i 4 103 353,94 tys. zł (99,9%) w 2024 r.

W przypadku środków z budżetu państwa wykonanie wydatków na drogi szlaku Via Carpatia w kolejnych latach okresu 2018-2024 wyniosły odpowiednio (w nawiasach % planu): 10 910,03 tys. zł (99,9%) w 2018 r.; 27 315,98 tys. zł (91,5%) w 2019 r.; 155 427,8 tys. zł (99,8%) w 2020 r.; 46 627,72 tys. zł (99,9%) w 2021 r.; 59 052,1 tys. zł (100%) w 2022 r.; 5721,9 tys. zł (100%) w 2023 r. i 68 534,94 tys. zł (100%) w 2024 r.

(akta kontroli str. 109-143 pliki nr: 282-283, 310-396, 405-413, 422-424, 488-489, 491, 966-985)

Przed 2018 r., tj. w latach poprzedzających okres objęty kontrolą, wystąpiły przypadki ponoszenia wydatków z budżetu państwa na zadania inwestycyjne budowy dróg szlaku Via Carpatia, przed dokonaniem uzgodnienia PI dla tych zadań inwestycyjnych. Łączna kwota tych wydatków to 228 825 602,63 zł. Środki te przeznaczono na dofinansowanie 17 zadań inwestycyjnych, obejmujących 43 odcinki dróg tworzących szlak Via Carpatia, w tym na zadania inwestycyjne, których realizacja była kontynuowana w okresie objętym kontrolą, tj. po 1 stycznia 2018 r.

Zgodnie z § 6 rozporządzenia w sprawie inwestycji realizacja inwestycji budowlanej może być finansowana lub dofinansowana ze środków budżetu państwa, jeżeli inwestor posiada uzgodniony z dysponentem program inwestycji. Program ten, zgodnie z § 4 pkt 1 przywołanego rozporządzenia, stanowi podstawę do podjęcia przez właściwego dysponenta decyzji o ujęciu finansowania danej inwestycji budowlanej ze środków budżetu państwa w materiałach do projektu ustawy budżetowej. Przed wejściem w życie rozporządzenia w sprawie inwestycji, zagadnienia te były w analogiczny sposób uregulowane w § 5 i 6 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 3 lipca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa²¹⁴.

Generalny Dyrektor DKiA wyjaśnił, iż w związku z wytycznymi Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej przekazanymi za pismem z dnia 15 listopada 2013 r.²¹⁵, gdzie zostały wskazane ostateczne dyspozycje w zakresie konieczności opracowywania PI, wydatki na zadania inwestycyjne są ponoszone na podstawie uzgodnionych PI. W latach poprzedzających, nieobjętych kontrolą, wydatki te były ponoszone na podstawie planu finansowego GDDKiA.

(akta kontroli str. 45-53; 65; 109-143 pliki nr: 455-456, 488-489, 492)

Ustalono także przypadki finansowania prac przygotowawczych w ramach zadań inwestycyjnych budowy dróg szlaku Via Carpatia ze środków bieżących budżetu państwa. Łączna kwota tych wydatków to 22 560 864,16 zł.

Zgodnie z § 3 rozporządzenia w sprawie inwestycji ze środków budżetu państwa są finansowane inwestycje państwowych jednostek budżetowych oraz mogą być udzielane dotacje celowe na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji, o których mowa w art. 132 ust. 2 ufp, o ile środki te zostaną

²¹⁴ Dz. U. Nr 120, poz. 831.

²¹⁵ Znak: TA5EBK-0781-130701/13.

przeznaczone na pokrycie kosztów wymienionych w pkt 1-9 tego przepisu. Tym samym, koszty prac przygotowawczych, będących w bezpośrednim związku z wytworzeniem środka trwałego, winny być ujmowane w wartości kosztorysowej inwestycji (stanowią element kosztów środków trwałych w budowie), klasyfikowane jako wydatki majątkowe i zawierane w paragrafach inwestycyjnych klasyfikacji budżetowej, określonej przepisami rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych²¹⁶.

Generalny Dyrektor DKiA wyjaśnił, że *przypadki te nie dotyczyły okresu objętego kontrolą, tj. 2018-2025, ani roku 2017, za który sprawozdania budżetowe/finansowe opracowane zostały w 2018 r.* Dyrektor nadmienił, że *wydatki te ponoszono na podstawie planu finansowego GDDKiA, zgodnie z planowanym przeznaczeniem, w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, a tym samym zgodnie z zasadą gospodarki finansowej, wyrażoną w art. 162 pkt 3 ufp.*

(akta kontroli str. 65-78; 109-143 pliki nr: 488-489, 492, 627-628)

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

W toku kontroli ustalono, iż w ramach szlaku Via Carpatia zakończonych zostało osiem inwestycji²¹⁷, dotyczących 10 odcinków dróg tego szlaku²¹⁸. We wszystkich ośmiu przypadkach GDDKiA sporządziła rozliczenie inwestycji, z czego w pięciu przypadkach rozliczenie sporządzono z zachowaniem obowiązującego terminu. Generalny Dyrektor DKiA wyjaśnił, iż *w dwóch przypadkach²¹⁹ pierwotną wersję rozliczenia sporządzono z zachowaniem 60-dniowego terminu, jednak z uwagi na konieczność jego korekty ostateczna wersja dokumentu została sporządzona po upływie tego terminu. Natomiast w trzecim przypadku²²⁰ planowane było wypłacenie odszkodowania ze względu na złożone odwołanie i było ono uwarunkowane wydaniem decyzji przez właściwego ministra. Niezbędne środki na ten cel zabezpieczone były w ramach tytułu inwestycyjnego w 2020 r., jednak do końca 2020 r. nie udało się uzyskać decyzji przez co z początkiem 2021 r. zostało sporządzone rozliczenie inwestycji.* Generalny Dyrektor DKiA nadmienił, że w § 16 ust. 1

²¹⁶ Dz. U. z 2022 r. poz. 513, ze zm.

²¹⁷ Dotyczyło to inwestycji: „Budowa drogi S61 obwodnica Augustowa – granica państwa, odc. obwodnica Suwałk”, „Budowa obwodnicy Augustowa łącznie z przebudową ul. Kardynała Wyszyńskiego na drodze nr 8”, „Budowa drogi ekspresowej S17, Kurów-Lublin-Piaski”, „Budowa drogi S19 Lublin-Rzeszów, odc. obwodnica Lublina węzeł Dąbrowica - węzeł Konopnica”, „Budowa drogi S-19 Stobierna - Rzeszów, Stobierna - węzeł Rzeszów Wschód (A4)”, „Budowa autostrady A-4 Tarnów – Rzeszów węzeł Krzyż - węzeł Rzeszów Wschód wraz z odcinkiem drogi ekspresowej S-19 Rzeszów Zachód - węzeł Świlcza”, „Budowa drogi S-19 Lublin-Rzeszów, odc. węzeł Świlcza – węzeł Rzeszów Południe” i „Budowa drogi S19 Lublin – Rzeszów, odc. węzeł Sokołów Młp. Północ (bez węzła) – Stobierna”.

²¹⁸ Dotyczyło to odcinków dróg: obwodnica Suwałk, Suwałki – Raczki, Lublin Rudnik – węzeł Dąbrowica, węzeł Dąbrowica – węzeł Konopnica, Sokołów Młp. – Jasionka (etap I), Jasionka – Rzeszów Wschód, Rzeszów Wschód – Rzeszów Północ – Rzeszów Zachód – Świlcza, Świlcza – Rzeszów Południe.

²¹⁹ Dotyczących obwodnicy Augustowa oraz odcinków Rzeszów Wschód – Rzeszów Północ – Rzeszów Zachód – Świlcza.

²²⁰ Dotyczącym odcinka Świlcza – Rzeszów Południe.

rozporządzenia w sprawie inwestycji, wskazany termin dotyczy czynności sporządzenia rozliczenia. Generalna Dyrekcja DKiA rozpoczęła przekazywanie do Ministerstwa Infrastruktury rozliczeń dla zadań ujętych w programach wieloletnich w marcu 2021 r., kiedy to Ministerstwo zwróciło się o przekazywanie tych rozliczeń²²¹.

(akta kontroli str. 95-97; 109-143 pliki nr: 756-758, 774-775)

2.3. Generalny Dyrektor DKiA na bieżąco nadzorował poszczególne etapy procesu inwestycyjnego, realizowane przez dyrektorów oddziałów GDDKiA. Poczynając od przygotowawczego etapu dokumentacyjnego przedstawiciele wybranych komórek merytorycznych Centrali GDDKiA uczestniczyli w posiedzeniach KOPI, w ramach których formułowane były oceny i uwagi do ocenianej dokumentacji, również w zakresie dochowania założeń przyjętych w harmonogramach. Przedstawiciele Centrali GDDKiA uczestniczyli także w odbywających się cyklicznie radach technicznych, w ramach których również monitorowana była terminowość podejmowanych czynności.

O przypadkach zmian w zakresie terminów realizacji poszczególnych odcinków dróg szlaku Via Carpatia oddziały informowały Centralę GDDKiA również poprzez sporządzane w cyklach miesięcznych karty projektu, a także w formie sporządzanych, w razie potrzeby, aneksów do PI, w których wskazywano zaktualizowane ramy czasowe poszczególnych czynności planowanych do realizacji w procesie inwestycyjnym. Informacje te, po analizie i zatwierdzeniu przez Generalnego Dyrektora DKiA, przekazywane były również ministrowi właściwemu do spraw transportu. Do MI przekazywano tabele sprawozdawcze, w układzie zadań inwestycyjnych, ujętych imiennie w programach wieloletnich w podziale na odcinki realizacyjne. Tabele prezentowały szczegółowe informacje w zakresie harmonogramów rzeczowo-finansowych. Dane finansowe przedstawiały bieżące wykorzystanie limitów środków KFD określonych w ww. programach wieloletnich, a także prognozowaną całkowitą wartość zadań. Natomiast dane rzeczowe w tabelach sprawozdawczych oraz kartach projektów zawierały kluczowe terminy w zakresie procesu przygotowawczego (tj. data zawarcia umowy na dokumentację, data odbioru dokumentacji, data złożenia wniosku oraz wydania i ostateczności DŚU) oraz etapu realizacji (tj. ogłoszenie przetargu na roboty i nadzór inwestorski, data podpisania umowy na roboty i nadzór inwestorski, rozpoczęcie i zakończenie realizacji, data oddania odcinka do ruchu). Na bieżąco monitorowano także roszczenia wykonawców i zamawiającego oraz roszczenia podwykonawców, dostawców i usługodawców. Informacje w tym zakresie raportowano do MI.

Generalny Dyrektor DKiA posiadał także bieżącą informację na każdym etapie postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, prowadzonych przez właściwych dyrektorów oddziałów GDDKiA. Generalny Dyrektor DKiA poinformował, że *przeprowadzenie postępowań poprzedzone było akceptacją Generalnego Dyrektora DKiA i w trakcie ich trwania podlegały monitoringowi przez właściwą komórkę ds. zamówień w Centrali GDDKiA. Każde z postępowań miało wyznaczonego w Centrali koordynatora, co zwiększało możliwość ich bieżącego monitorowania (w tym dostarczania informacji o etapie postępowania, czasochłonności poszczególnych działań, czy kształcie przygotowywanych czynności) oraz umożliwiało niezwłoczne reagowanie na powstałe problemy i bezpośrednie*

²²¹ Za pismem znak: DDP-2.453.77.2021 z 17 marca 2021 r.

wsparcie merytoryczne działań oddziałów GDDKiA we wszystkich trudnych elementach postępowań. Dyrektor nadmienił, że w GDDKiA obowiązywały procedury beneficjenta projektów unijnych²²², obejmujące również zasady monitorowania postępowań o udzielenie zamówienia publicznego i zawarcia umowy. Zgodnie z tymi procedurami oddziały GDDKiA przekazywały do Centrali m.in. szczegółowe harmonogramy pracy komisji przetargowych, uwzględniające poszczególne etapy postępowania. Harmonogramy służyły monitorowaniu terminowości działań oddziałów, a aktualizacja harmonogramów dawała możliwość przyspieszenia działań oddziału, gdy to do zamawiającego należały czynności w postępowaniu. Natomiast część czynności należała do wykonawców oraz podmiotów zewnętrznych (takich jak KIO²²³, sąd, UZP²²⁴) i w tych przypadkach zamawiający nie miał lub miał bardzo ograniczony wpływ na czas ich trwania.

W celu optymalizacji procedury przetargowej GDDKiA prowadziła również, postępowania w trybie przetargu ograniczonego. Jak wyjaśnił Generalny Dyrektor DKiA, takie rozwiązanie pozwalało na jednoczesne działanie w obszarze wyboru wykonawcy, prowadzenie prekwalfikacji wykonawców oraz dopracowywanie dokumentów SIWZ.

Generalny Dyrektor DKiA poinformował, że na przełomie 2019 r. i 2020 r. w GDDKiA opracowano plan sprawozdawczości stopnia realizacji zadań przez oddziały, opierający się na cyklicznym monitoringu terminowości wykonywania kamieni milowych w wybranych obszarach działalności. Monitoring dotyczył obszarów: inwestycji (przygotowania, przetargu i realizacji), utrzymania i technologii; prowadzony był na podstawie planów rocznych oraz kwartalnych sprawozdań z ich realizacji, sporządzanych przez dyrektorów oddziałów GDDKiA. Monitoring prowadziły właściwe merytorycznie komórki organizacyjne Centrali GDDKiA, które dokonywały weryfikacji sprawozdań, stopnia osiągnięcia tzw. kamieni milowych i analizowały przyczyny ewentualnych odstępstw w zakresie stopnia realizacji zadeklarowanych obszarów.

NIK zauważa, że w przypadku powzięcia informacji o ryzyku niezrealizowania zadań inwestycyjnych wymienionych w PBDK 2014-2023, w perspektywie czasowej tego Programu, funkcjonujące rozwiązania pozwalały Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad na podjęcie prac przygotowawczych również w stosunku do odcinków dróg, które nie zostały uwzględnione w PBDK 2014-2023. Limit finansowy wydatków z budżetu państwa, ustalony w § 3 ust. 2 uchwały Rady Ministrów ustanawiającej PBDK 2014-2023, nie został ograniczony do zadań inwestycyjnych wymienionych w tym Programie, lecz odnosił się do wszystkich zadań statutowych Generalnego Dyrektora DKiA. Ustalono, iż w stosunku do odcinków dróg: Ełk – Knyszyn i Sokołów Małopolski – Jasionka – II etap (dobudowa drugiej jezdni) na prace przygotowawcze poniesiono wydatki w wysokości odpowiednio: 6356,7 tys. zł i 2947,6 tys. zł, które sfinansowano

²²² Wcześniej POIiŚ 2014-2020, obecnie FENiKS.

²²³ KIO – Krajowa Izba Odwoławcza.

²²⁴ UZP – Urząd Zamówień Publicznych.

z budżetu państwa, przed wpisaniem odcinków tych dróg do wieloletniego programu budowy dróg krajowych.

(akta kontroli str. 38-44; 109-143 pliki nr: 3-5, 275)

2.4. Funkcjonujący w GDDKiA system kontroli zarządczej obejmował procedury, mechanizmy i rozwiązania organizacyjne wdrożone w Centrali i oddziałach GDDKiA. Opracowywane przez departamenty i biura²²⁵ tzw. matryce ryzyka wskazywały zagrożenia możliwe do wystąpienia w procesie inwestycyjnym, w podziale na etap przedinwestycyjny (mający wpływ na etap realizacji inwestycji) oraz etap realizacji inwestycji. W matrycach wskazano m.in.: ryzyko związane z niedoszacowaniem kosztów nabycia nieruchomości, niejednolite zasady postępowania w oddziałach GDDKiA w zakresie stosowanych specyfikacji technicznych będących podstawą opracowania dokumentacji projektowej do ZRiD, brak środków na realizację inwestycji²²⁶, opóźnienia wykonawcy ze złożeniem wniosku o wydanie decyzji ZRiD; niepoprawne rozliczenie finansowe projektu i zmian projektowych wprowadzanych w trakcie.

Generalny Dyrektor DKiA²²⁷ złożył za lata 2018-2024 oświadczenia o stanie kontroli zarządczej według wzoru określonego rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie wzoru oświadczenia o stanie kontroli zarządczej²²⁸. W oświadczeniach tych corocznie informował, że w GDDKiA w ograniczonym stopniu funkcjonowała adekwatna, skuteczna i efektywna kontrola zarządcza, wskazując jednocześnie na stwierdzone zastrzeżenia wraz z działaniami, które planuje się podjąć w celu poprawy jej funkcjonowania.

Stwierdzone w oświadczeniach zastrzeżenia dotyczące działalności GDDKiA w zakresie objętym kontrolą dotyczyły w szczególności: wydłużenia czasu akceptacji PI przez organ nadzorczy co skutkuje opóźnieniami w stosunku do zaplanowanych harmonogramów w tym z harmonogramu KFD²²⁹; opóźnienia organów zewnętrznych w procesie wydawania uzgodnień i decyzji administracyjnych²³⁰; braki po stronie kosztów nabycia nieruchomości (Dyrektor Generalny wskazał, że koniecznym jest modyfikacja części istniejących zasad w zakresie nabywania nieruchomości resztujących i oceny zasadności wniosków o ich wykup); nieprawidłowości w zakresie aktualności i rzetelności danych

²²⁵ Do kontroli przedłożono matryce ryzyka opracowane przez Zespół ds. nieruchomości oraz środowiska, Departament Technologii Budowy Dróg (DBT) oraz Departament Przygotowania i Realizacji Inwestycji.

²²⁶ DBT wskazał, że zapotrzebowanie na środki inwestycyjne objęte jest procedurą prowadzoną przez Departament Budżetu i Projektów EU. Tworzenie planów finansowych, nawet wieloletnich, nie zabezpiecza przed ryzykiem braku środków na realizację zamówień.

²²⁷ Lub upoważniona przez niego osoba (*vide* oświadczenie o stanie kontroli zarządczej za rok 2023).

²²⁸ Dz. U. z 2010 r. Nr 238 poz. 1581.

²²⁹ Jako działanie zaradcze w tym zakresie Generalny Dyrektor DKiA wskazał przygotowanie dokumentacji, tj. m.in. wzoru programu inwestycji/aneksu, schematu procesu uzgadniania czy kartę opinii.

²³⁰ Wskazano do dalszego działania m.in. wspieranie wykonawców robót poprzez spotkania GDDKiA z jednostkami zewnętrznymi, np. Wojewodami.

wprowadzanych do CZD; polityka kadrowa (brak kandydatów do pracy oraz roszady kadrowe doświadczonych pracowników).

(akta kontroli str. 109-143 pliki nr: 767-773)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności GDDKiA w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Generalny Dyrektor DKiA sprawował bieżący nadzór nad przygotowaniem przez właściwe oddziały GDDKiA dokumentacji przewidzianej w procesie inwestycyjnym budowy dróg krajowych, w tym nadzór nad podejmowaniem bez nieuzasadnionej zwłoki kolejnych czynności w tym procesie. Powstałe na początkowym etapie procesu inwestycyjnego opóźnienia, zarówno w stosunku do terminów granicznych²³¹ jak i terminów zaplanowanych w programach inwestycji, nie były wynikiem opieszałości działań Centrali GDDKiA, jednak rzutowały na terminowość kolejnych czynności procesu inwestycyjnego. Do końca 2024 roku oddano do użytku 26 odcinków o łącznej długości 306,06 km, natomiast wciąż nie wybudowano 29 odcinków dróg szlaku Via Carpatia o łącznej długości 427,87 km²³².

Na zadania inwestycyjne związane z realizacją szlaku Via Carpatia wydatkowano łącznie 23 419 422,51 tys. zł, w tym 22 752 025,98 tys. zł stanowiły środki KFD.

IV. Uwagi i wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości, Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag i wniosków pokontrolnych.

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.

Warszawa, dnia 12 listopada 2025 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Jacek Kozłowski
/podpisano elektronicznie/

²³¹ Zdefiniowanych we wcześniejszej części wystąpienia pokontrolnego.

²³² Przyjmując, że połączenie Białegostoku z Raczkami przebiegać będzie wzdłuż drogi S16 Knyszyn – Osowiec – Grajewo – Szczuczyn – Ełk – Raczek.