



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Podlaska Delegatura w Białymstoku

LBi.410.3.1.2025

DPB.410.4.1.2026

Wojciech Borzuchowski
Generalna Dyrekcja Dróg
Krajowych i Autostrad
Oddział w Białymstoku
ul. Zwycięstwa 2, 15-703 Białystok

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

Wystąpienie pokontrolne zmienione zgodnie z treścią uchwały numer KOP-KOR.441.25.2026
Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia
8 stycznia 2026 r. oraz stosownie do zmian organizacyjnych w Najwyższej Izbie Kontroli

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad ¹ — Oddział w Białymstoku, ul. Zwycięstwa 2, 15-703 Białystok ²
Kierownik jednostki kontrolowanej	Wojciech Borzuchowski, dyrektor Oddziału, od 29 lipca 2024 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: – Wojciech Borzuchowski, dyrektor Oddziału, od 7 kwietnia 2017 r. do 18 listopada 2022 r., – Norbert Marcin Wyrwich, z-ca dyrektora Oddziału, któremu od 19 listopada 2022 r. do 25 czerwca 2023 r. powierzono kierowanie pracą Oddziału, – Norbert Marcin Wyrwich, z-ca dyrektora Oddziału, p.o. dyrektora Oddziału, od 26 czerwca 2023 r. do 28 lipca 2024 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Przygotowanie inwestycji drogowych w ramach szlaku Via Carpatia do realizacji 2. Realizacja budowy dróg w ramach szlaku Via Carpatia
Okres objęty kontrolą	Lata 2018—2025 (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 ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku
Kontrolerzy	1. Robert Skwarko, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LBI/7/2025 z 27 stycznia 2025 r., LBI/80/2025 z 27 sierpnia 2025 r. i nr LBI/107/2025 z 27 października 2025 r. 2. Wojciech Olszewski, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LBI/35/2025 z 17 kwietnia 2025 r. i nr LBI/108/2025 z 27 października 2025 r. (akta kontroli str. 1-4, 1077-1078 i 1083-1086)

¹ Zwana dalej: GDDKiA.

² Zwany dalej: Oddziałem.

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 623; ustawa zwana dalej: ustawą o NIK

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Oddział podejmował działania w celu przygotowania do realizacji budowy odcinków dróg stanowiących fragment szlaku Via Carpatia na terenie województwa podlaskiego, stosownie do zadań wyznaczonych przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad⁵. W rezultacie do końca 2024 r. Oddział posiadał decyzje zezwalające na realizację inwestycji drogowej na dziewięciu z 16 planowanych odcinków szlaku Via Carpatia o długości 130.755 m (50,3% ogółu). Nie posiadał zaś takich decyzji na wykonanie siedmiu odcinków dróg o długości 128.997 m (49,7% ogółu)⁶ i jedynie w jednym przypadku procedowany był wniosek o jej wydanie. Oddział posiadał decyzje środowiskowe dotyczące czterech z siedmiu z tych odcinków. Trzy z nich jednak nie były ostateczne i zostały zaskarżone. W przypadku trzech odcinków dotyczących relacji S16 Ełk — Knyszyn działania zostały zakończone po przyjęciu Studium techniczno-ekonomiczno-środowiskowego⁷, z uwagi na brak decyzji o przebiegu trasy na odcinku od Knyszyna do trasy Via Baltica przebiegającej w okolicy Ełku.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca natomiast uwagę, że mimo upływu blisko 20 lat od podjęcia inicjatywy o wybudowaniu szlaku Via Carpatia⁸ i kilku już zmian przebiegu tego szlaku na północ od Białegostoku, najważniejszą przeszkodą w osiągnięciu celu jego budowy przez województwo podlaskie, tj. doprowadzenia go do granicy z Litwą, nadal pozostaje brak decyzji o realnym jego przebiegu na północ od Białegostoku.

Pierwotnie, w przyjętym przez Radę Ministrów „Programie Budowy Dróg Krajowych⁹ na lata 2014—2023 (z perspektywą do 2025 r.)” zakładano bowiem wybudowanie szlaku w relacji Kuźnica (granica państwa z Białorusią) — Białystok. Dopiero w PBDK do 2030 r. z perspektywą do 2033 r. z grudnia 2022 r. zaplanowano przebieg szlaku w relacji Budzisko (granica państwa z Litwą) — Raczki — Ełk — Knyszyn — Dobrzyniewo — Białystok, a w 2023 r. dodatkowo wprowadzono relację Budzisko — Raczki — Korycin — Knyszyn — Dobrzyniewo — Białystok. Jednocześnie zmieniono przebieg S19 na odcinku Kuźnica — Białystok z pierwotnego: Dobrzyniewo — Krynice — Knyszyn — Korycin — Sokółka — Kuźnica na budowany Dobrzyniewo — Białystok Północ — Wasilków — Czarna Białostocka — Sokółka — Kuźnica.

Tymczasem STEŚ opracowane na zlecenie Oddziału dla przebiegu szlaku Via Carpatia relacji Ełk — Knyszyn w październiku 2022 r. wskazywało na brak możliwości realizacji wszystkich trzech wariantów w zakładanej klasie S ze

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Zwany dalej: Generalnym Dyrektorem DKiA.

⁶ Węzeł Białystok Południe (bez węzła) — Deniski, Knyszyn — Krynice, węzeł Szczuczyn/Guty (bez węzła) — węzeł Grajewo (z węzłem), węzeł Grajewo (bez węzła) — węzeł Osowiec (z węzłem), węzeł Osowiec (bez węzła) — węzeł Knyszyn (z węzłem), węzeł Osowiec (bez węzła) — węzeł Knyszyn (z węzłem), węzeł Białystok Zachód (bez węzła) — węzeł Białystok Księżyno (z węzłem).

⁷ Dalej „STEŚ”.

⁸ Na konferencji pt. „Jedna droga – cztery kraje” ministrowie transportu: Litwy, Polski, Słowacji i Węgier podpisali 27 października 2006 r. tzw. „Deklarację Łańcucką” w sprawie rozszerzenia Transeuropejskiej Sieci Transportowej o utworzenie szlaku drogowego osi północ – południe, który w najkrótszym wariantcie połączy Litwę, Polskę, Słowację i Węgry. W kolejnych latach projekt ten rozszerzono o kolejne kraje.

⁹ Dalej „PBDK”.

względem na przebieg tej drogi przez środek Biebrzańskiego Parku Narodowego. W czerwcu 2025 r. Ministerstwo Infrastruktury poinformowało zaś o wprowadzeniu do PBDK 2030 w miejsce zadania „Budowa drogi ekspresowej S8 odc. Knyszyn (Białystok) — Raczek (Suwałki) zadania pn. „Przebudowa drogi krajowej nr 8 odc. Knyszyn — Raczek”, co wyklucza budowę w tej relacji drogi w standardzie 2x2. Był to jednak jedyny pozytywnie oceniony w STEŚ czwarty wariant przebiegu szlaku Via Carpatia w relacji Ełk — Knyszyn, uzasadniony także ekonomicznie z powodu obwodnic budowanych między Knyszynem i Augustowem oraz przewidywanego większego obciążenia ruchem pojazdów w przyszłości.

Najwyższa Izba Kontroli jako nierzetelne ocenia odebranie od wykonawcy raportu o oddziaływaniu na środowisko przedsięwzięcia polegającego na budowie drogi ekspresowej S19 na odcinku Choroszcz — Płoski wraz z budową odcinka drogi krajowej nr 65 Kudrycze — Kuriany — Grabówka oraz budową, rozbudową i przebudową dróg innej kategorii i niezbędnej infrastruktury, który skierowano do Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Białymstoku wraz z wnioskiem z 4 września 2018 r. o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach¹⁰, mimo że w raporcie tym nie przedstawiono racjonalnego wariantu alternatywnego wraz z uzasadnieniem wyboru, wymaganego art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. a ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnieniu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko¹¹, a także opisem przedmiotu zamówienia zamieszczonym w dokumencie P-50.00 *Opracowania środowiskowe*. W konsekwencji w oparciu o ten raport wykonawcy wypłacono 6.237,3 tys. zł wynagrodzenia i 14 sierpnia 2019 r. uzyskano decyzję Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Białymstoku¹², a następnie Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska¹³ w przedmiocie ustalenia środowiskowych uwarunkowań dla przedsięwzięcia objętego raportem, która z powodu braków w raporcie została uchylona przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie. Skargę kasacyjną złożoną przez GDDKiA na to rozstrzygnięcie oddalił zaś NSA. W konsekwencji:

- odstąpiono od umów zawartych w listopadzie i grudniu 2020 r. z wykonawcami trzech odcinków szlaku Via Carpatia, tj. na zaprojektowanie i budowę drogi S19 na odcinkach: od węzła Białystok Zachód (bez węzła) do węzła Białystok Księżyno (z węzłem), od węzła Białystok Księżyno (bez węzła) do węzła Białystok Południe (z węzłem) oraz drogi krajowej nr 65 na odcinku od węzła Białystok Południe do m. Grabówka i od węzła Białystok Południe (bez węzła) — Płoski o łącznej długości 53,4 km,
- zrezygnowano z budowy 2,3 km fragmentu odcinka Płoski — Haćki oraz dodatkowo zlecono zaprojektowanie i wykonanie skrzyżowania wielopoziomowego łączącego budowaną drogę ekspresową S 19 z drogą

¹⁰ Dalej „DŚU”.

¹¹ Dz.U. z 2018 r., poz. 2081 ze zm. Ustawa zwana dalej ustawą środowiskową. W brzmieniu obowiązującym wg stanu na 4 września 2018 r., tj. na dzień złożenia do Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska wniosku o wydanie DŚU dla niniejszego przedsięwzięcia.

¹² Dalej „RDOŚ”.

¹³ Dalej „GDOŚ”.

powiatową DP1591B, w celu umożliwienia korzystania z budowanej drogi ekspresowej w obu kierunkach,

- wydatkowano 130.375,5 tys. zł na 1) wykonanie nierzetelnych opracowań środowiskowych oraz 2) dokumentacji projektowej, 3) robót budowlanych i 4) z tytułu pełnienia funkcji inżyniera kontraktu, od których odstąpiono z powodu uchylecia niniejszej decyzji środowiskowej, a także na 5) zaprojektowanie i wybudowanie nieplanowanego wcześniej skrzyżowania wielopoziomowego (bez kosztów dokumentacji projektowej i prac budowlanych poniesionych na 2,3 km fragmencie odcinka drogi Ploski — Haćki),
- realizacja inwestycji nie została dotychczas rozpoczęta z powodu wydania przez GDOŚ dopiero 1 października 2025 r. ostatecznej decyzji w przedmiocie ustalenia środowiskowych uwarunkowań dla tego przedsięwzięcia, co opóźniło proces realizacji zadania co najmniej o pięć lat w stosunku do pierwotnych założeń.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia natomiast realizację zadań Oddziału w zakresie budowy dróg w ramach szlaku Via Carpatia, w tym nadzór sprawowany nad wykonawcami i inżynierami kontraktów. W okresie objętym kontrolą, tj. w latach 2018—2024, do użytkowania oddano dwa z 16 odcinków szlaku Via Carpatia o długości 36.987 m (14,3% ogółu), a przed 1 stycznia 2018 r. — jeden o długości 12.750 m (4,9% ogółu). W rezultacie na koniec 2024 r. do zrealizowania pozostało 13 odcinków o długości 210.015 m (80,9% ogółu).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹⁴ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Przygotowanie inwestycji drogowych w ramach szlaku Via Carpatia do realizacji

1.1 Prawidłowość i terminowość opracowania dokumentów wymaganych w procesie realizacji inwestycji drogowych, dotyczących dróg szlaku Via Carpatia

Opis stanu faktycznego

Szlak Via Carpatia przez województwo podlaskie, w wersji obowiązującej na koniec 2024 r., łączyć miał granicę państwa z Litwą w Budzisku z miejscowością Chlebczyn na granicy z województwem mazowieckim. Podzielono go na 16 odcinków realizacyjnych o łącznej długości 259.752 m, tj. od końca obwodnicy Suwałk do Budziska z obwodnicą Szypliszek, obwodnica Suwałk, węzeł Suwałki Południe — węzeł Raczki, węzeł Szczuczyn/Guty (bez węzła) - węzeł Grajewo (z węzłem), węzeł Grajewo (bez węzła) — węzeł Osowiec (z węzłem), węzeł Osowiec (bez węzła) — węzeł Knyszyn (z węzłem), Knyszyn — Krynice, Krynice (od istniejącej DK65) — Dobrzyniewo (bez węzła) — Białystok Zachód (z węzłem), węzeł Białystok Zachód (bez węzła) — węzeł Białystok Księżyno (z węzłem), węzeł Białystok Księżyno (bez węzła) — węzeł Białystok Południe (z węzłem), z odcinkiem DK65, węzeł Białystok Południe (bez węzła) — Deniski, Deniski — Haćki, Haćki — węzeł Bielsk Podlaski Zachód (z węzłem), z odcinkiem

¹⁴ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

DK66 (do istniejącej DK19), węzeł Bielsk Podlaski Zachód (bez węzła) — węzeł Boćki (z węzłem), węzeł Boćki (bez węzła) — Malewice, Malewice — Chlebczyn.

Dyrektor Oddziału został wskazany jako właściwy do przygotowania wszystkich dróg szlaku Via Carpatia na terenie województwa podlaskiego.

Przed 1 stycznia 2018 r. do realizacji przygotowane były dwa odcinki dróg szlaku Via Carpatia (o długości 25.580 m) z 16 odcinków ogółem (o długości 259.752 m)¹⁵. W latach 2018—2024 do realizacji przygotowano kolejnych 11 odcinków o długości 167.172 m. Trzy z nich (o łącznej długości 53.387 m) przygotowano jednak wadliwie, co omówiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. W konsekwencji odstąpiono od umów z wykonawcami w sprawie ich zaprojektowania i wybudowania, a odcinki te na dzień zakończenia kontroli — 31 października 2025 r. — ponownie znajdowały się na etapie przygotowawczym. W przypadku kolejnych trzech odcinków (o długości 67.000 m) procedowanie zostało wstrzymane na etapie przygotowawczym¹⁶, co omówiono w dalszej treści wystąpienia pokontrolnego.

1. PBDK do grudnia 2022 r. nie ujmowały pełnego przebiegu tego szlaku na północ od Białegostoku, tj. do granicy z Litwą. Częściowy jego przebieg w tym kierunku został określony poprzez wykorzystanie odcinków szlaku Via Baltica w relacji S61 Ostrów Mazowiecka — granica państwa z Litwą (Budzisko) i pierwotnego przebiegu drogi S19 od granicy państwa z Białorusią (Kuźnica) do Białegostoku. Brak było odcinka łączącego te dwa, mimo ujęcia w maju 2016 r. odcinka Ełk — Knyszyn, jako drogi ekspresowej (będącej przedłużeniem S16 Olsztyn — Ełk), w rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie sieci autostrad i dróg ekspresowych¹⁷ (bezpośrednio po II Deklaracji Łańcuckiej z marca 2016 r.) I tak:

1. W PBDK 2011—2015¹⁸ wśród zadań, których realizacja przewidywana była po 2013 r. ujęto budowę drogi S61 od S8 Ostrów Mazowiecka — Łomża — Stawiski — Szczuczyn — Ełk — Raczki — Suwałki — Budzisko (granica państwa), która na odcinku Szczuczyn/Guty — Ełk — Budzisko (granica państwa) mogła być zbieżna z przebiegiem szlaku Via Carpatia.
2. W PBDK 2014—2023¹⁹ wśród zadań przewidywanych do realizacji w latach 2014—2023 z perspektywą do 2025 r. ujęto odcinek S61 obwodnica Augustowa — granica państwa Budzisko²⁰, S61 Ostrów Mazowiecka — obwodnica Augustowa²¹ (w przebiegu trasy Via Baltica z PBDK 2011—2015), S19 na odcinkach: Kuźnica (granica państwa z Białorusią) — Białystok²², której

¹⁵ Przyjęto wg daty podpisania umowy.

¹⁶ Trzy odcinki w przebiegu S16 Ełk — Knyszyn.

¹⁷ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 maja 2016 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie sieci autostrad i dróg ekspresowych (Dz.U. z 2016 r. poz. 784), zwane dalej „rozporządzeniem RM w sprawie sieci autostrad i dróg ekspresowych”.

¹⁸ Uchwała nr 10/2011 Rady Ministrów z 25 stycznia 2011 r. ze zmianami.

¹⁹ Uchwała nr 156/2015 Rady Ministrów z 8 września 2015 r. ze zmianami.

²⁰ W latach 2016—2021, o długości 37,4 km.

²¹ W latach 2017—2021, o długości 149,3 km.

²² W latach 2018—2025, o długości 83,7 km. Wg. Uchwały Rady Ministrów Nr 76/2020 z 16 czerwca 2020 r. zmieniającej uchwałę w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą „Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2014—2023 (z perspektywą do 2025 r.)” okres realizacji odcinka S19 granica państwa z Białorusią — Białystok zmieniono na lata 2020—2025, a jego długość na 116,3 km.

odcinki Knyszyn — Krynice — Dobrzyniewo — Białystok były zbieżne z późniejszym przebiegiem Via Carpatii.

3. W PBDK do 2030 r. z perspektywą do 2033 r.²³ wśród zadań kontynuowanych z PBDK 2014—2023 wymieniono budowę drogi S19 na odcinku Kuźnica (granica państwa z Białorusią) — Białystok o długości 71,9 km²⁴, budowę drogi S61 na odcinkach: koniec obwodnicy Suwałk — Budzisko (granica państwa z Litwą) o długości 24,2 km, Szczuczyn — Raczki o długości 66,4 km (tj. w szlaku Via Baltica zbieżnym z ewentualnym przebiegiem Via Carpatii w zależności od ewentualnego miejsca włączenia), budowę drogi S16 Ełk — Białystok o długości 87 km (ujęta po raz pierwszy w PBDK) z wykorzystaniem odcinków Knyszyn — Krynice — Dobrzyniewo — Białystok, planowanych w pierwotnym przebiegu S19 Kuźnica (granica państwa z Białorusią) — Białystok, na które to odcinki Oddział posiadał DŚU, wydaną w 2015 r. w związku z budową tej drogi w jej pierwotnym przebiegu. Ponadto uchwałą nr 252 Rady Ministrów z 13 grudnia 2022 r. podjęto decyzję w sprawie budowy drogi ekspresowej S8 Białystok — Suwałki, która została wprowadzona do PBDK 2030 we wrześniu 2023 r. poprzez dodanie drogi ekspresowej S8 Knyszyn (Białystok) — Raczki (Suwałki). Stanowi ona kolejny możliwy przebieg szlaku Via Carpatia na północ od Białegostoku, wychodząc z węzła Knyszyn, tak jak planowana do budowy S16 w kierunku Ełku. W zmianie PBDK do 2030 r. wskazano, że drogi ekspresowe S16 Ełk — Białystok oraz S8 Knyszyn (Białystok) — Raczki będą stanowić ważny element w krajowej i europejskiej sieci drogowej, w celu zapewnienia ciągłości przebiegu szlaku Via Carpatia na terenie Polski przez drogi klasy S. Wskazano też, że w obliczu obecnej sytuacji geopolitycznej ciągi tych dróg będą miały również wymiar strategiczny, zapewniający połączenie z państwami bałtyckimi.

W PBDK do 2030 r. zmieniono przebieg drogi S19 na odcinku Kuźnica (granica państwa z Białorusią) — Białystok z pierwotnego: Dobrzyniewo — Krynice — Knyszyn — Korycin — Sokółka — Kuźnica (granica państwa z Białorusią) na budowany za 2.023.748,9 tys. zł (wg łącznego umownego wynagrodzenia wykonawców) Dobrzyniewo — Białystok Północ — Wasilków — Czarna Białostocka — Sokółka — Kuźnica (granica państwa z Białorusią). Planowane zakończenie odcinka Sokółka — Kuźnica to grudzień 2025 r., a pozostałych trzech to kwiecień — czerwiec 2028 r. Odcinek Dobrzyniewo — Białystok Północ łączyć ma S16 w relacji Ełk — Białystok z S8 w relacji Białystok — Suwałki i stanowić będzie tzw. północną obwodnicę Białegostoku. Z pierwotnego przebiegu S19 w relacji Białystok — Kuźnica odcinki Krynice — Dobrzyniewo i Knyszyn — Krynice były częścią obecnego przebiegu szlaku Via Carpatia w relacji Ełk — Białystok i na dzień zakończenia kontroli znajdował się w fazie realizacji (wynagrodzenie wykonawcy odcinka Knyszyn — Krynice wg stanu na koniec 2024 r. ma wynieść 352.464 tys. zł, a odcinka Krynice — Dobrzyniewo — Białystok Zachód — 474.558 tys. zł). Znajdujący się w fazie projektowania odcinek Knyszyn — Korycin (o szacunkowym koszcie inwestycji 1.179.042,2 tys. zł) — podobnie jak odcinek Dobrzyniewo — Białystok Północ —

²³ Przyjęty uchwałą nr 253 Rady Ministrów z 13 grudnia 2022 r.

²⁴ Nastąpiła zmiana długości odcinka w stosunku do PBDK 2014—2023 na 71,9 km, ze względu na zmianę jego przebiegu.

również miał łączyć S16 w relacji Ełk — Białystok z S8 w relacji Białystok — Suwałki. (akta kontroli str. 663-675, 833-953)

Na pytanie o zasadność realizacji odcinka Knyszyn — Korycin, łączącej S16 z S8, po zmianie przebiegu S19 w kierunku do Kuźnicy, skutkującej wybudowaniem połączenia między S16 a S8 na odcinku Dobrzyniewo — Białystok Północ oraz o przewidywane obciążenie ruchem na odcinkach Dobrzyniewo — Białystok Północ i Knyszyn — Korycin, Dyrektor Oddziału wyjaśnił: „Odcinek Knyszyn — Korycin stanowi fragment drogi ekspresowej S8 Białystok — Budzisko, której przebieg został przyjęty przez Radę Ministrów Uchwałą Nr 252/2022 z 13.12.2022 r., tym samym nie stanowi on połączenia S8 z S16, a jest jej integralnym elementem. Należy przy tym zaznaczyć, iż projektowana droga na odcinku Knyszyn — Korycin stanowi obejście Puszczy Knyszyńskiej, co niewątpliwie ma wpływ na zmniejszenia negatywnego oddziaływania ruchu drogowego na środowisko tejże puszczy.” Przewidywane obciążenie ruchem na odcinku Knyszyn — Korycin ma wynieść 13.700 pojazdów na dobę, a na odcinku Dobrzyniewo — Białystok Północ — 12.300 pojazdów na dobę. (akta kontroli str. 306-307)

Tymczasem proces przygotowawczy dotyczący budowy S8 na odcinku Białystok — Augustów został wstrzymany. Proponowana była zmiana tego zadania na przebudowę istniejącej DK8, o czym szerzej w dalszej części niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

Pierwsza karta projektu²⁵ relacji S16 Ełk — Knyszyn została sporządzona w Oddziale w październiku 2016 r., to jest po wpisaniu tej relacji do rozporządzenia RM w sprawie sieci autostrad i dróg ekspresowych oraz przed sporządzeniem programu inwestycji, 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 państwa²⁶. Pierwsza karta projektu tej relacji obejmowała przebieg od węzła Guty na S61 (bez węzła), poprzez węzeł Grajewo Południe, węzeł Goniądz do węzła Knyszyn (dł. 58,5 km), jako klasa drogi S. Okres finansowania zaplanowano na lata 2019—2027, a okres realizacji²⁷ na lata 2023—2025. Wg karty projektu ze stycznia 2018 r. przebieg tej trasy uległ zmianie: od węzła Ełk Południe na S61 (z węzłem) poprzez węzeł Gajewo Południe i węzeł Goniądz do węzła Knyszyn (dł. 75 km), jako klasa drogi S. Zmieniły się terminy finansowania i realizacji odpowiednio na lata 2019—2028 i lata 2024—2028²⁸. Także wg karty projektu z grudnia 2022 r. (gdy wpisano ten odcinek do PBDK) przebieg po raz kolejny uległ zmianie: od węzła Guty na S61 (bez węzła) poprzez węzeł Grajewo i węzeł Osowiec do węzła Knyszyn (dł. 69 km) w klasie S. Okres finansowania zaplanowano na lata 2019—

²⁵ Karta projektu opisuje kluczowe informacje o konkretnym projekcie drogowym planowanym lub realizowanym przez GDDKiA. Zawiera cele, zakres, harmonogram, budżet, ryzyka i inne istotne dane dotyczące projektu.

²⁶ Dz. U. Nr 238, poz. 1579.

²⁷ Okres finansowania inwestycji obejmuje okres od finansowania dokumentacji do opłacenia kosztów realizacji inwestycji. Okres realizacji inwestycji obejmuje zaś okres od podpisania umowy w systemie projektu i buduj do jej odbioru końcowego.

²⁸ W karcie projektu podano, że nie zlecono żadnej dokumentacji. Uznano, że w pierwszej kolejności należy zlecić opracowanie Studium Korytarzowego, w celu określenia przebiegu z S61 (z węzła Ełk lub z węzła Guty) z uwzględnieniem również przebiegu w korytarzu DK8 (Raczki — Augustów — Korycin — Knyszyn).

2032, a okres realizacji na lata 2029—2032²⁹. Wg karty projektu z maja 2025 r. przebieg nie uległ zmianie w odniesieniu do karty projektu z 2022 r. Zmianie uległy okresy finansowania i realizacji, odpowiednio: lata 2019—2039 i 2036—2038, w tym kolejne wydatki na dokumentację zaplanowano na lata 2027—2028, a wydatki na roboty budowlane planowano rozpocząć w 2034 r., tj. wykraczające poza PBDK do 2030 z perspektywą do 2033 r. Gros wydatków planowano po 2036 r. — 4.327.009,2 tys. zł (62,6% ogółu)³⁰.

(akta kontroli str. 663-675, 705-735, 736-832)

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że STEŚ opracowane dla przebiegu szlaku Via Carpatia relacji Ełk — Knyszyn w październiku 2022 r. wskazywało na brak możliwości realizacji wszystkich trzech wariantów w zakładanej klasie S³¹. Na etapie jego opracowywania podjęto decyzję o opracowaniu alternatywnego wariantu przebiegu Via Carpatii (S8 Knyszyn — Raczki). Powodem jej były postulaty dotyczące braku uzasadnienia ekonomicznego i ekologicznego dla przebiegu drogi S16 Ełk — Knyszyn przez środek Biebrzańskiego Parku Narodowego, w każdym z trzech analizowanych wariantów, co zostało odzwierciedlone w aneksie nr 2 do umowy w sprawie opracowania STEŚ z 15 września 2020 r. W podsumowaniu STEŚ z grudnia 2020 r. wskazano na brak możliwości przeprowadzenia drogi na odcinku Ełk — Knyszyn w każdym z trzech analizowanych wariantów. Uznano, że najkorzystniejszym będzie wariant alternatywny — S8 Knyszyn — Raczki. Ostatecznie w STEŚ z października 2022 r. (po uwzględnieniu uwag zgłoszonych przez Zespół Oceny Przedsięwzięć Inwestycyjnych³²), żaden z trzech wariantów przebiegu drogi S16 Ełk — Knyszyn nie uzyskały rekomendacji. Rekomendowano zaś wariant alternatywny: S8 Knyszyn — Raczki. W konsekwencji wniosków wynikających ze STEŚ, Dyrektor Oddziału odstąpił od złożenia wniosku o wydanie DŚU i wyłączył opracowanie materiałów do tego wniosku z przedmiotu umowy z wykonawcą STEŚ oraz zrezygnował z przedłożenia dokumentacji na Komisję Oceny Przedsięwzięć Inwestycyjnych³³. W aneksie do umowy zawartej z wykonawcą STEŚ powołano się m.in. na uchwałę nr 252/2022 Rady Ministrów z 13 grudnia 2022 r. dotyczącą wprowadzenia drogi S8 Knyszyn — Raczki do PBDK 2030, co ostatecznie nastąpiło we wrześniu 2023 r. Wg STEŚ S16 Ełk — Knyszyn szacunkowe koszty wariantów 1—3 wynosiły od 4.165.598,7 tys. zł do 4.360.613,6 tys. zł, a wariantu 4 S8 Knyszyn — Raczki — 5.423.838 tys. zł. Przy czym w ramach innych inwestycji wykonywane miały być odcinki Knyszyn — Korycin oraz obwodnice Suchowoli, Sztabina i Białobrzegów realizowane w ramach S8 (szerzej problem ten opisano w kolejnym akapicie), których koszty budowy uwzględniono w wariantcie 4. Według danych o natężeniu ruchu w materiałach z ZOPI, prognozowany ruch na

²⁹ W karcie projektu podano m.in., że w związku z opracowywaniem STEŚ wpłynęły protesty co do przebiegu drogi przez Biebrzański Park Narodowy (dalej „BPN”), w związku z czym 31 maja 2019 r. wystąpiono do Centrali o wykonanie wariantu alternatywnego przebiegu tej trasy.

³⁰ W karcie projektu podano, że jest protest mieszkańców i ekologów co do przebiegu drogi przez BPN. Jako alternatywę proponowali przebieg na odcinku Bielsk Podlaski—Zambrów—Łomża oraz uzgodnienia z MON.

³¹ W 2018 r. Oddział ogłosił przetarg na wykonanie STEŚ wraz z przygotowaniem materiałów do wniosku o przygotowanie decyzji środowiskowej (umowa z 14 stycznia 2019 r.). Było to wynikiem uzgodnionego 23 lipca 2018 r. Programu inwestycji na proces przygotowawczy (STEŚ oraz koncepcję programową).

³² Dalej „ZOPI”.

³³ Dalej „KOPI”.

odcinku o największym natężeniu w wariantcie 4 będzie wyższy w 2059 roku od 12,1% do 15,5% w stosunku do wariantów 1—3 dla całego ruchu³⁴ i od 319,8% do 336% większy w przypadku samochodów ciężarowych z przyczepą³⁵.

(akta kontroli str. 705-735, 736-832, 833-953)

Dalsze prace nad przebiegiem drogi w relacji Ełk — Knyszyn wstrzymano (odstąpiono od opracowania wniosku o wydanie DŚU). Natomiast we wskazanym przebiegu Raczek — Korycin — Knyszyn z wariantu 4 STEŚ, Oddział podpisał 3 września 2024 r. umowę na wykonanie dokumentacji wraz z przygotowaniem wniosku o decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej³⁶ (grudzień 2025 r.) dla przebiegu Korycin — Knyszyn w standardzie S. Dla tego odcinka Oddział dysponował skuteczną do 3 lutego 2026 r. DŚU, która została wydana 21 grudnia 2015 r. w związku z opracowaniem dokumentacji na pierwotny przebieg drogi S19 granica państwa (Kuźnica) — Białystok (wykorzystywanej przy budowie odcinków Białystok — Krynice i Krynice — Knyszyn). Ponadto w dalszym przebiegu tej trasy od Korycina do Raczek realizowane były (w ramach programu budowy 100 obwodnic) trzy obwodnice miejscowości: Suchowola, Sztabin, Białobrzegi w standardzie 1x2, na realizację których umowy podpisano odpowiednio 14 i 28 maja 2021 r. oraz 2 sierpnia 2024 r. (planowane terminy zakończenia to odpowiednio: 28 sierpnia 2025 r., 25 lipca 2025 r. i 13 lipca 2028 r.; do 30 października 2025 r. żadna z tych inwestycji nie została oddana do użytkowania). Według Programu Inwestycji na prace przygotowawcze odcinek Korycin — Knyszyn łączyć się ma bezpośrednio z obwodnicą Suchowoli.

(akta kontroli str. 705-953, 956-959)

Dyrektor Oddziału wyjaśniając brak dalszych działań dotyczących budowy drogi ekspresowej S16 Ełk — Knyszyn, określonych w Programie Inwestycji³⁷ dla tej drogi (koncepcji programowej, DŚU, opóźnień w realizacji STEŚ), podał, że: „W dniu 13.12.2022 roku została przedłożona przez Prezesa Rady Ministrów Uchwała Nr 252/2022 w sprawie budowy drogi ekspresowej S8 Białystok — Suwałki. W dniu 5 września 2023 r. została przyjęta przez Radę Ministrów Uchwała Nr 160/2023 zmieniająca uchwałę w sprawie ustanowienia PBDK do 2030 r. (z perspektywą do 2033 r.), w której usankcjonowane oddzielnie zostały drogi ekspresowe S16 Ełk — Białystok oraz S8 Knyszyn — Raczek. W związku z powyższym Zamawiający aneksem z dnia 27 września 2023 r. z Wykonawcą dokumentacji projektowej odstąpił od złożenia wniosku o wydanie Decyzji o Środowiskowych Uwarunkowaniach i od umowy na prace projektowe”.

(akta kontroli str. 223)

Cztery organizacje ekologiczne 7 marca 2024 r. złożyły do Prezesa Rady Ministrów, Ministra Infrastruktury, Minister Klimatu i Środowiska oraz Minister

³⁴ Odpowiednio 25.158 pojazdów na dobę w 2059 r. wobec: 22.431, 21.773 i 21.986 w 2057 r. na najbardziej obciążonych odcinkach.

³⁵ Odpowiednio 7.815 pojazdów na dobę w 2059 r. wobec: 2.444, 2.398 i 2.326 w 2057 r. na najbardziej obciążonych odcinkach.

³⁶ Dalej „ZRID”.

³⁷ Program Inwestycji budowy drogi S16 Ełk — Knyszyn na proces przygotowawczy (STEŚ oraz koncepcję programową) uzgodniony 23 lipca 2018 r. Okres realizacji procesu przygotowawczego określono na lata 2018—2023 (w tym uzyskanie DŚU — I kwartał 2022 r.). Wg załącznika o lokalizacji inwestycji przebieg drogi miały dwa warianty dołączenia do S61 (okolice Ełku i okolice Gut). Szacowane koszty procesu przygotowawczego to 17.398 tys. zł brutto finansowane z budżetu państwa. Szacunkowy łączny koszt inwestycji to 2.450.000 tys. zł brutto.

Funduszy i Polityki Regionalnej petycję, w której zażądały m.in. wstrzymania wszelkich pracy projektowych i budowlanych w korytarzu S19 na odcinku Lublin — Białystok i S16 Mrągowo — Ełk — Knyszyn, rozpatrzenia alternatywy dla szlaku Via Carpatia w postaci drogi w korytarzu Łomża — Zambrów / Ostrów Mazowiecka — Siedlce — Lublin i dla drogi ekspresowej S16 Mrągowo — Ełk — Knyszyn w korytarzu Olsztyn — Szczytno — Łomża — Zambrów — Bielsk Podlaski oraz unieważnienia PBDK 2030 i zastąpienia go nowym.

(akta kontroli str. 833-953, 960-965)

Na pytanie o zasadność realizacji szlaku Via Carpatia na odcinku Krynice — Knyszyn, w sytuacji nieustalenia przebiegu tego szlaku w kierunku do granicy państwa w Budzisku i negatywnej oceny wszystkich wariantów relacji Ełk — Knyszyn, wyrażonej w raporcie oddziaływania tej inwestycji na środowisko oraz braku decyzji o realizacji odcinka Knyszyn — Raczki oraz DŚU na ten przebieg (w kontekście złożenia odwołania od decyzji w sprawie zgody na realizację inwestycji dotyczącej budowy obwodnicy Sztabina), Dyrektor Oddziału wyjaśnił: „Budowa fragmentu drogi ekspresowej S16 na odcinku Krynice — Knyszyn stanowi realizację odcinka S16 Ełk — Białystok w ramach Rządowego Programu Budowy Dróg Krajowych do 2030 r. (z perspektywą do 2033 r.). Należy przy tym zaznaczyć, że przedmiotowy odcinek będzie miał też wspólny przebieg z drogą ekspresową S8 Białystok — Budzisko, której przebieg został przyjęty przez Radę Ministrów Uchwałą Nr 252/2022 z 13.12.2022 r. Realizacja odcinka drogi ekspresowej S16 Knyszyn — Korycin pozwoli na ewentualnie poprowadzenie drogi ekspresowej na Ełk jak i na Budzisko. Odnośnie odcinka Korycin — Raczki to trwają obecnie uzgodnienia Programu Inwestycji z Ministerstwem Infrastruktury ws. budowy drogi dwujezdniowej.” Dyrektor dodał, że odwołania od ZRiD dla obwodnicy Sztabina dotyczą w głównej mierze zmiany parametrów obiektów, a nie zasadności jej budowy, co nie przekreśla możliwości budowy drogi dwujezdniowej.” (akta kontroli str. 304-308)

Tymczasem Ministerstwo Infrastruktury 27 czerwca 2025 r., odnosząc się do zaproponowanego przez Oddział Programu Inwestycji pn. „Budowa drogi dwujezdniowej klasy GP w ciągu DK8 na odcinku Korycin — Raczki, proces przygotowawczy” o przekroju 2x2 (tj. alternatywnego przebiegu szlaku po DK8) zaproponowało zmianę dotyczącą przebudowy tej drogi³⁸. Jednocześnie Ministerstwo poinformowało, że w korespondencji z Komisją Europejską zaproponowano wprowadzenie do PBDK 2030 w miejsce zadania „Budowa drogi ekspresowej S8 odc. Knyszyn (Białystok) — Raczki (Suwałki) zadania pn. „Przebudowa drogi krajowej nr 8 odc. Knyszyn — Raczki”. Zmiana taka wyklucza zatem budowę w tej relacji drogi w standardzie 2x2. Wcześniej, tj. 1 marca 2024 r., Ministerstwo zatwierdziło opracowaną przez Oddział dokumentację do uzyskania ZRiD na odcinek Knyszyn — Korycin (poprzedzający odcinek Korycin — Raczki) w przekroju 2x2 i standardzie S.

(akta kontroli str. 663-675, 966-968)

Reasumując, Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że:

- w PBDK nie ustalono alternatywnego dla dotychczas procedowanych przebiegu szlaku Via Carpatia w relacji Budzisko — Białystok,

³⁸ Znak pisma: DDP-2.4522.6.2025.

- do 2028 roku zakończona ma być budowa S19 w relacji Kuźnica — Dobrzyniewo (za 2.023.748,9 tys. zł wg umów z wykonawcami), która pierwotnie miała być częścią szlaku Via Carpatia,
- niecelowe były działania podjęte w celu wybudowania S8 na odcinku Knyszyn — Korycin (szacowane na 1.179.042,2 tys. zł, w tym zlecenie za 7.343,1 tys. zł opracowania dokumentacji projektowej), który łączyć ma się z S16, gdyż połączenie to zapewnia budowany równoległy odcinek Dobrzyniewo — Białystok Północ, zwłaszcza w sytuacji planowanej rezygnacji z budowy S8 relacji Białystok — Augustów,
- przedwczesne było rozpoczęcie budowy S16 na odcinkach Dobrzyniewo — Krynice (wynagrodzenia wykonawcy tego odcinka nie można ustalić, gdyż obejmuje ono również fragment Białystok Zachód — Dobrzyniewo) i Krynice — Knyszyn (za 352.464 tys. zł) z uwagi na zapowiedzianą rezygnację z budowy S8 w relacji Knyszyn — Raczek (Suwałki) oraz wstrzymanie prac nad budową S16 od Knyszyna do Gut, wynikającą z negatywnej oceny w STEŚ.

Przebieg drogi Via Carpatia na południe od Białegostoku w kolejnych PBDK był określony następująco:

1. W PBDK 2011—2015³⁹ wśród zadań, których realizacja przewidywana była po 2013 r. ujęto przebudowę drogi S19 Białystok — Międzyrzec Podlaski. Z Programu Inwestycji budowy drogi S19 Białystok — Międzyrzec Podlaski, odc. Choroszcz — Płoski — Chlebczyn (uzgodnionego 16 października 2015 r.) wynika, że pierwsze wydatki na dokumentację poniesiono w latach 2007—2008 i 2011—2012. Wykonano wówczas STEŚ, przyjęty przez KOPI 12 lipca 2011 r.⁴⁰ Nie uzyskano jednak decyzji środowiskowej. Wydatki poniesione w tych latach to 1.049,4 tys. zł, sfinansowane ze środków budżetowych.
2. W PBDK 2014—2023⁴¹ wśród zadań przewidywanych do realizacji w latach 2014—2023 z perspektywą do 2025 r. ujęto S19 na odcinku Lubartów — Białystok (lata 2018—2024; o długości wynoszącej na terenie województwa podlaskiego i mazowieckiego 128 km)⁴². W Programie inwestycji (na prace przygotowawcze — zatwierdzonym 16 października 2015 r.) wskazano na realizację dalszych prac przygotowawczych (IV kwartał 2015 r. — II kwartał 2018 r.) dotyczących uaktualnienia posiadanych materiałów⁴³ oraz elementów koncepcji programowej. W okresie III kwartał 2017 r. — II kwartał 2018 r. wskazano również uzyskanie DŚU⁴⁴. Realizację

³⁹ Uchwała nr 10/2011 Rady Ministrów z 25 stycznia 2011 r. ze zmianami.

⁴⁰ Dla dwóch odcinków.

⁴¹ Uchwała nr 156/2015 Rady Ministrów z 8 września 2015 r. ze zmianami.

⁴² Jak wyżej. Wg. Uchwały Rady Ministrów Nr 76/2020 z 16 czerwca 2020 r. zmieniającej uchwałę w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą „Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2014—2023 (z perspektywą do 2025 r.)” okres realizacji odcinka S19 Choroszcz — Chlebczyn przesunięto na lata 2020—2024.

⁴³ Poprzez: dostosowanie projektu trasy do nowych wymogów stawianym drogom publicznym (zwiększonej prędkości dopuszczalnej ustawą o ruchu drogowym, aktualizacji rozwiązań projektowych pod względem ilości i parametrów obiektów inżynierskich, tj. mostów i przejść dla zwierząt, wykonanie nowej inwentaryzacji przyrodniczej oraz opracowanie nowego wniosku o DŚU).

⁴⁴ Koszt prac przygotowawczych oszacowano na 33.460 tys. zł brutto, finansowany z budżetu państwa.

przewidziano w systemie projektuj i buduj w ciągu czterech lat (bez wskazania terminów). Aneks nr 1 do Programu inwestycji, uzgodnionym 28 października 2020 r., zatwierdzono realizację tego zadania w latach 2020—2025⁴⁵.

3. W PBDK do 2030 r. z perspektywą do 2033 r.⁴⁶ wśród zadań kontynuowanych z PBDK 2014—2023 wymieniono budowę drogi S19 na odcinkach: Choroszcz — Ploski — Chlebczyn o długości 127,2 km.

(akta kontroli str. 186-205, 686-690, 833-953)

Przed zatwierdzeniem w latach 2011—2015 czterech programów inwestycji dotyczących budowy dziewięciu odcinków dróg szlaku Via Carpatia⁴⁷ na ich przygotowanie do realizacji Oddział wydatkował 6.492,2 tys. zł oraz zaciągnął zobowiązania w wysokości 7.342,7 tys. zł. Źródłem finansowania wydatków były wydatki bieżące z budżetu państwa (5.777,6 tys. zł w latach 2007—2014⁴⁸) oraz środki z Krajowego Funduszu Drogowego (714,6 tys. zł). Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że wykorzystanie środków z budżetu państwa przeznaczonych na wydatki bieżące na finansowanie inwestycji przed zatwierdzeniem programu inwestycji było naruszeniem wyrażonej w art. 162 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴⁹ zasady, że dokonywanie wydatków następuje w granicach kwot określonych w planie finansowym, z uwzględnieniem prawidłowo dokonanych przeniesień i zgodnie z planowanym przeznaczeniem oraz § 6 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa⁵⁰, stanowiącego, że realizacja inwestycji budowlanej może być finansowana lub dofinansowana ze środków budżetu państwa, jeżeli inwestor posiada uzgodniony z dysponentem program inwestycji.

(akta kontroli str. 188-190)

Dyrektor Oddziału wyjaśnił: „Wydatki w kwocie 5 777,60 tys. zł były ponoszone jako wydatki bieżące w ramach limitu określonego w planie finansowym na dany rok, zgodnie z planowanym przeznaczeniem, w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów. Zgodnie z wytycznymi Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w uzgodnieniu z Ministrem Finansów, przekazanymi w piśmie znak: TA5EBK-0781- 130701/13 z dnia 15.11.2013 r., dotyczącymi dyspozycji w zakresie konieczności opracowywania Programów Inwestycji oraz zakresu ujmowanych wydatków, zostało przyjęte, że wszystkie koszty realizacji zadania należy traktować jako wydatki inwestycyjne. W latach poprzedzających, nieobjętych kontrolą, wydatki były ponoszone na podstawie planu wydatków bieżących i majątkowych Oddziału na dany rok budżetowy.” Dyrektor wyjaśnił też, że: „kwota w wysokości 5.777,6 tys. zł stanowiła wydatki bieżące zgodnie

⁴⁵ Na poszczególnych odcinkach planowano wszczęcie procedur przetargowych od maja 2020 r. do maja 2021 r., a zakończenie robót — od sierpnia 2024 r. do czerwca 2025 r.

⁴⁶ Przyjęty uchwałą Nr 253 Rady Ministrów z 13 grudnia 2022 r.

⁴⁷ Koniec obwodnicy Suwałk — Budzisko z obwodnicą Szypliszek, obwodnica Suwałk, Krynice (od istniejącej DK 65) — Dobrzyniewo (bez węzła) — Białystok Zachód (z węzłem) oraz sześć odcinków między Choroszczą a węzłem Boćki (z węzłem).

⁴⁸ W kolejnych z tych lat: 823,7 tys. zł, 562,9 tys. zł, 35,4 tys. zł, 825,2 tys. zł, 330,9 tys. zł, 248,2 tys. zł, 1.393,8 tys. zł i 2.097,6 tys. zł.

⁴⁹ Dz. U. z 2024 r. poz. 1530.

⁵⁰ Dz. U. Nr 238, poz. 1579.

z przyznanymi planami finansowymi na fazę przygotowawczą realizacji dróg ekspresowych.” (akta kontroli str. 298, 978)

Do przywołanego w wyjaśnieniach pisma z 15 listopada 2013 r. dołączono opinię Ministerstwa Finansów z 12 listopada 2013 r., w której stwierdzono, że koszty prac przygotowawczych ujmowane w wartości kosztorysowej inwestycji powinny być klasyfikowane jako wydatki majątkowe oraz że program inwestycji powinien być sporządzony jeszcze przed rozpoczęciem prac przygotowawczych. Z pisma Departamentu Dróg i Autostrad Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z 15 listopada 2013 r., przesyłającego opinię Ministerstwa Finansów do GDDKiA, wynika, że przyjętą wcześniej praktyką było zatwierdzanie przez dysponenta programu inwestycji dopiero przed rozpoczęciem realizacji inwestycji, a nie przed rozpoczęciem prac przygotowawczych.

(akta kontroli str. 301-303)

2. Przed 1 stycznia 2018 r. Oddział posiadał STEŚ dla czterech z 16 odcinków dróg szlaku Via Carpatia (dla tych odcinków również DŚU zostały uzyskane przed 2018 r.). Wg stanu na koniec 2024 r. STEŚ nie został opracowany dla odcinka węzeł Suwałki Południe — węzeł Raczki (będącego fragmentem budowy obwodnicy Augustowa łącznie z przebudową ul. Kardynała Wyszyńskiego na drodze nr 8). Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że decyzja o realizacji inwestycji związanej z budową obwodnicy Augustowa w obecnym przebiegu zapadła po obradach tzw. Okrągłego Stołu dla doliny Rospudy, zwołanego po kontrowersjach jakie wzbudzała budowa obwodnicy w przebiegu przez dolinę Rospudy. W ramach obrad ustalono, iż zostanie opracowany wyłącznie raport oddziaływania na środowisko dla wariantów przebiegu obwodnicy wybranych podczas obrad. (akta kontroli str. 186-187, 199-203, 222, 736-832, 833-953)

Dla kolejnych 11 odcinków dróg szlaku Via Carpatia STEŚ opracowano w okresie objętym kontrolą. W przypadku siedmiu odcinków opracowano go po terminie określonym w programie inwestycji, w tym:

- dla trzech odcinków przebiegu S16 Ełk — Knyszyn⁵¹ sporządzono go 29 miesięcy po terminie określonym w programie inwestycji, z uwagi na potrzebę analizy dodatkowego wariantu przebiegu tej relacji, a dalsze procedowanie tej dokumentacji zostało zakończone, co omówiono w pkt 1 wystąpienia pokontrolnego,
- w przypadku kolejnych czterech odcinków⁵² STEŚ przygotowano cztery miesiące po terminie ustalonym w programie inwestycji lub od 21 do 22 miesięcy po terminach granicznych mających zapewnić dochowanie terminu budowy ustalonego w PBDK 2014—2023.

(akta kontroli str. 186-187, 199-203 736-832, 833-953)

Wyjaśniając te opóźnienia, Dyrektor Oddziału podał, że: „przyczyną opóźnienia w przyjęciu dokumentacji STEŚ, raportu i w przeprowadzeniu posiedzenia KOPI były zmiany terminów Etapów Umowy, wynikające między innymi z: konieczności uwzględnienia w dokumentacji Analizy i Prognozy Ruchu

⁵¹ Odcinki: węzeł Szczuczyn/Guty (bez węzła) — węzeł Gajewo (z węzłem), węzeł Grajewo (bez węzła) — węzeł Osowiec (z węzłem), węzeł Osowiec (bez węzła) — węzeł Knyszyn (z węzłem).

⁵² Odcinki: Haćki — węzeł Bielsk Podlaski Zachód (z węzłem) z odcinkiem DK66 (do istniejącej DK19), węzeł Bielsk Podlaski Zachód (bez węzła) — węzeł Boćki (z węzłem), węzeł Boćki (bez węzła) — Malewice, Malewice — Chlebczyn. STEŚ z elementami koncepcji programowej.

(opracowanej przez Wykonawcę sąsiedniego odcinka AECOM) — Aneks nr 1, opóźnienia w uzyskaniu wyników Audytu BRD oraz zatwierdzenia PRG dla określenia warunków hydrogeologicznych — Aneks nr 2, opóźnienia w uzyskaniu wyników Audytu BRD — Aneks nr 3, co ostatecznie wpłynęło na termin wykonania STEŚ. Został on przesunięty o ok. 6 miesięcy z 07.05.2017 r. na 13.11.2017 r. (190 dni). Kolejnym elementem mającym wpływ na opóźnienia była wydłużona procedura ZOPI — KOPI. Posiedzenie ZOPI odbyło się 14.11.2017 r. Protokół z posiedzenia został podpisany w dniu 20.12.2017 r. Dokumentacja została zwrócona Wykonawcy do poprawy. W dniu 16.02.2018 r. odbyło się kolejne posiedzenie ZOPI, na którym dokumentacja została poddana ponownej ocenie. Protokół z posiedzenia został podpisany w dniu 04.06.2018 r. W dniu 22.06.2018 r. odbyło się posiedzenie KOPI. Protokół KOPI został podpisany w dniu 14.09.2018 r. W dniu 31.10.2018 r. został podpisany Aneks do Protokołu KOPI. Łączny czasookres trwania procedury ZOPI — KOPI wyniósł 351 dni”. Problem ten przedstawiono też w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 233-234)

STEŚ dla pozostałych czterech odcinków Via Carpatii⁵³ opracowano w terminach nieodbiegających od określonych w programach inwestycji oraz od granicznych terminów wynikających z PBDK 2014—2023 (odpowiednio 2 lipca 2018 r., wobec 30 czerwca 2018 r. i 31 grudnia 2018 r.).

(akta kontroli str. 186-187, 199-203, 833-953)

3. Wg stanu na 1 stycznia 2018 r. decyzje środowiskowe w I instancji wydane były dla pięciu odcinków dróg szlaku Via Carpatia o długości 68.514 m (26,4% ogółu)⁵⁴, a w latach 2018—2024 wydano takie decyzje dla kolejnych ośmiu odcinków dróg tego szlaku o długości 124.238 m (47,8% ogółu)⁵⁵, w tym dla trzech, w stosunku do których uchylone zostały wcześniejsze decyzje środowiskowe (kolejne decyzje wydane w tych sprawach zostały zaskarżone; problem ten szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*). Wg stanu na koniec 2024 r. decyzji środowiskowych nie posiadano dla trzech odcinków: węzeł Szczuczyn/Guty (bez węzła) — węzeł Grajewo (z węzłem), węzeł Grajewo (bez węzła) — węzeł Osowiec (z węzłem) i węzeł Osowiec (bez węzła) — węzeł Knyszyn (z węzłem) o długości 67.000 m (25,8% ogółu). Dla żadnego z tych odcinków nie złożono też wniosku o wydanie decyzji środowiskowych, a działania w tej sprawie zakończono na STEŚ (przyjętym 18 października 2023 r.) dla tego przebiegu bez składania wniosku o wydanie decyzji środowiskowych, co omówiono wcześniej w tej części wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 186-187, 199-203, 736-832, 833-953)

⁵³ Odcinki: węzeł Białystok Zachód (bez węzła) — Białystok Księżyno (z węzłem), węzeł Białystok Księżyno (bez węzła) — węzeł Białystok Południe (z węzłem) z odcinkiem DK65, węzeł Białystok Południe (bez węzła) — Deniski, Deniski — Haćki. STEŚ obejmował elementy koncepcji programowej.

⁵⁴ Węzeł Suwałki Płd. — węzeł Raczek, obwodnica Suwałk, koniec obwodnicy Suwałk — Budzisko z obwodnicą Szypliszek, Knyszyn — Krynice, Krynice (od istniejącej DK65) — Dobrzyńniewo (bez węzła) — Białystok Zachód (z węzłem).

⁵⁵ Deniski — Haćki, węzeł Białystok Południe (bez węzła) — Deniski, węzeł Białystok Księżyno (bez węzła) — węzeł Białystok Południe (z węzłem), z odcinkiem DK65, węzeł Białystok Zachód (bez węzła) — węzeł Białystok Księżyno (z węzłem), Haćki — węzeł Bielsk Podlaski Zachód (z węzłem), z odcinkiem DK66 (do istniejącej DK19), węzeł Bielsk Podlaski Zachód (bez węzła) — węzeł Boćki (z węzłem), węzeł Boćki (bez węzła) — Malewice, Malewice — Chlebczyn.

Czas uzyskiwania DŚU, liczony od daty złożenia wniosku do uzyskania decyzji (nieostatecznej), wynosił od 103 do 391 dni (przeciętnie 331,5 dnia).

(akta kontroli str. 186-187, 199-203, 833-953)

Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że na czas procedowania wniosku o wydanie DŚU wpływ mają przede wszystkim terminy procedowania przez RDOŚ. DŚU dla przedsięwzięcia polegającego na budowie drogi ekspresowej S19 na odcinku Korycin (z obwodnica Korycina) — Knyszyn — Dobrzyniewo Duże — Choroszcz (S8) wraz z podłączeniem do drogi krajowej na odcinku Sochonie — Dobrzyniewo Duże wydana została przez RDOŚ po 317 dniach. W trakcie tego postępowania RDOŚ 2-krotnie wzywał o uzupełnienie wniosku o wydanie DŚU, w tym w zakresie wyjaśnień dotyczących zmiany parametrów i ilości przejść dla zwierząt. Odpowiedzi na skierowane do GDDKiA wezwania opracowywane były w terminie od czterech do 62 dni. Pierwsze wezwanie merytoryczne RDOŚ zostało skierowane do GDDKiA dopiero po 57 dniach od złożenia wniosku, a kolejne po 115 dniach od daty złożenia odpowiedzi na pierwsze wezwanie. Z kolei wniosek o wydanie DŚU dla odcinka S19 Choroszcz Płoki — z budową odcinka drogi krajowej nr 65 Kudrycze — Kuriany — Grabówka oraz budową, rozbudową i przebudową dróg innej kategorii oraz niezbędnej infrastruktury złożono 4 września 2018 r. W trakcie tego postępowania RDOŚ 2-krotnie wzywał do uzupełnienia wniosku o wydanie DŚU, w tym w zakresie zmiany parametrów i ilości przejść dla zwierząt. Dodatkowe wezwania zostały skierowane przez organy opiniujące (Państwowy Inspektor Sanitarny i Dyrektor Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej). Ponadto dwukrotnie Oddział odpowiadał na zgłaszane w trakcie procedury uwagi mieszkańców. Odpowiedzi na wszystkie skierowane do GDDKiA wezwania opracowywane były w terminie od 14 do 28 dni. Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że: „na wydłużenie czasu procedowania wniosku wpływ miały przede wszystkim terminy procedowania sprawy przez RDOŚ — pierwsze wezwanie merytoryczne RDOŚ zostało skierowane do GDDKiA dopiero po 74 dniach od złożenia uzupełnienia wniosku o wydanie DŚU oraz czas uzgadniania warunków realizacji inwestycji przez WP RZGW — pierwsze wezwanie WP RZGW zostało wystosowane po 31 dniach od dnia wystąpienia przez RDOŚ o wydanie uzgodnienia, a samo postanowienie uzgadniające WP RZGW wydało po kolejnych 45 dniach od uzupełnienia materiałów zgodnie z ich wezwaniem.” Z kolei w trakcie postępowania odwoławczego GDOŚ jednokrotnie, dopiero po 245 dniach skierował do GDDKiA wezwanie do złożenia wyjaśnień w sprawie. „W odpowiedzi na to wezwanie w dniu 19.06.2020 r. (po 29 dniach) oraz 25.09.2020 r. (uzupełnienie m.in. w zakresie przekazania decyzji RDOŚ dot. ustanowienia strefy orlika krzykliwego) przedłożono do GDOŚ aneksy do raportu z odniesieniem się do zagadnień z wezwania. Postępowanie przed GDOŚ trwało jeszcze kolejnych 8 miesięcy. W tym czasie organ odwoławczy nie wzywał już do uzupełnienia materiałów”. Natomiast 3 stycznia 2019 r. złożono wniosek o wydanie DŚU dla przedsięwzięcia polegającego na budowie drogi ekspresowej S19 na odcinku Płoki — Chlebczyn wraz z budową odcinka drogi krajowej nr 65 stanowiącego obwodnicę Bielska Podlaskiego oraz budową, rozbudową i przebudową dróg innej kategorii oraz niezbędnej infrastruktury. W trakcie tego postępowania RDOŚ 2-krotnie wzywał do uzupełnienia wniosku o wydanie DŚU, w tym w zakresie zmiany parametrów i ilości przejść dla zwierząt. Dodatkowe wezwania skierowały organy opiniujące (Państwowy Inspektor Sanitarny i Dyrektor Regionalny Zarządu Gospodarki Wodnej).

Ponadto, kilkakrotnie Oddział odpowiadał na zgłaszane w trakcie procedury uwagi mieszkańców. Odpowiedzi na wszystkie skierowane do GDDKiA wezwania opracowywane były w terminie od 8 do 31 dni. Jednakże pierwsze wezwanie merytoryczne RDOŚ zostało skierowane do GDDKiA dopiero po 60 dniach od złożenia uzupełnienia wniosku o wydanie DŚU. Długotrwałe było też uzgadnianie warunków realizacji inwestycji przez WP RZGW — pierwsze wezwanie WP RZGW zostało wystosowane po 63 dniach od dnia wystąpienia przez RDOŚ o wydanie uzgodnienia, a samo postanowienie uzgadniające WP RZGW wydało po kolejnych 40 dniach od uzupełnienia materiałów zgodnie z ich wezwaniem. RDOŚ po 391 dniach wydał DŚU dla tego przedsięwzięcia. Dyrektor Oddziału wyjaśnił też, że DŚU dla odcinków: węzeł Białystok Zachód (bez węzła) — węzeł Białystok Księżyno (z węzłem), węzeł Białystok Księżyno (bez węzła) — węzeł Białystok Południe (z węzłem), węzeł Białystok Południe (bez węzła) – Deniski z 14 sierpnia 2019 r. została wydana po 344 dniach od złożenia wniosku. Stała się ona ostateczna 4 czerwca 2021 r. po rozpatrzeniu odwołań GDOŚ i wydaniu decyzji reformatoryjnej. Czas trwania postępowania prowadzonego przez GDOŚ wyniósł 624 dni. WSA rozpatrywał skargę przez 111 dni. Czas rozpatrywania skargi kasacyjnej w NSA wyniósł kolejne 223 dni. Druga DŚU z 31 lipca 2023 r. została wydana po 160 dniach, lecz nie jest ona ostateczna, gdyż 31 sierpnia 2023 r. organ I instancji przekazał odwołania do GDOŚ i „do dnia dzisiejszego (stan na 25.04.2025 r.) toczy się postępowanie odwoławcze w Organie II instancji od DŚU wydanej 31.07.2023 r. Postępowanie odwoławcze trwa już 603 dni.”⁵⁶

(akta kontroli str. 206-273)

4. Złożenie wniosków o wydanie DŚU poprzedzone było uzgodnieniami ZOPI i KOPI. W przypadku DŚU na przebieg drogi ekspresowej S19 Choroszcz — Płoski wraz z budową odcinka drogi krajowej 65 Kudrycze — Kuriany — Grabówka dotyczącej trzech odcinków tej drogi⁵⁷ i część czwartego (ok. 2,4 km) uwagi zgłoszone na ZOPI do III części STEŚ⁵⁸ dotyczyły konieczności naniesienia uzupełnień i poprawek do tego dokumentu. Podobnie jak uwagi zgłoszone przez Departament Inwestycji GDDKiA w uzgodnieniu Raportu Oddziaływania na Środowisko⁵⁹ (z 17 maja 2018 r.) oraz na posiedzeniu KOPI⁶⁰. STEŚ został ostatecznie zatwierdzony przez KOPI⁶¹. Do realizacji przyjęto wariant III przebiegu drogi. Na posiedzeniach ZOPI i KOPI nie zgłoszono uwag dotyczących konieczności wskazania wariantów alternatywnych przebiegu drogi, tj. przesłanki uchylenia decyzji środowiskowej. Problem ten omówiono też w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Natomiast w dokumentacji dotyczącej planowanych trzech odcinków drogi S16 Ełk — Knyszyn na etapie uzgadniania STEŚ odbyło się posiedzenie ZOPI, w trakcie którego stwierdzono, że przedstawiona dokumentacja wymaga uzupełnienia o kwestie podnoszone w uwagach i wnioskach, zgłoszonych na posiedzeniu

⁵⁶ Postępowanie to zostało zakończone decyzją GDOŚ z 1 października 2025 r., tj. po kolejnych 158 dniach.

⁵⁷ Węzeł Białystok Zachód (bez węzła) — węzeł Białystok Księżyno (z węzłem), węzeł Białystok Księżyno (bez węzła) — węzeł Białystok Południe (z węzłem) z odcinkiem DK65, węzeł Białystok Południe (bez węzła) — Deniski.

⁵⁸ 83 uwagi w protokole z 17 października 2017 r. oraz 11 uwag do aneksu z 11 stycznia 2018 r. zatwierdzającego STEŚ.

⁵⁹ Dalej „ROŚ”.

⁶⁰ Dziewięć uwag wskazanych w protokole z 11 czerwca 2018 r.

⁶¹ Protokół z 11 czerwca 2018 r., zatwierdzony 2 lipca 2018 r.

ZOPI⁶² oraz przez Ministerstwo Infrastruktury w części niejawnej posiedzenia. Łącznie zgłoszono 51 uwag, w tym: 35 do treści raportu oddziaływania na środowisko, głównie w zakresie doprecyzowania lub uzupełnienia wskazanych zagadnień, siedem dotyczących załączników, w tym graficznych, przede wszystkim w zakresie ich uzupełnienia lub ujednolicenia i dziewięć dotyczących archeologii, w tym obiektów zabytkowych. Wniesione do STEŚ uwagi nie wskazywały na istotne braki skutkujące koniecznością ponownego wykonania dokumentu lub jego negatywnym zaopiniowaniem. Wykonawca przedłożył uzupełnioną dokumentację (w październiku 2022 r.), a 1 czerwca 2023 r. otrzymał od Zespołu do spraw Środowiska GDDKiA warunkowe uzgodnienie raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko. Dalsze procedowanie dokumentacji zostało na tym etapie zakończone, co omówiono wyżej w tej części wystąpienia pokontrolnego. (akta kontroli str. 186-205, 736-832, 833-953)

5. Dla pięciu z 16 odcinków dróg szlaku Via Carpatia w Oddziale nie opracowano koncepcji programowych. Dotyczyło to trzech odcinków relacji S16 Ełk — Knyszyn, których procedowanie zostało zakończone na etapie STEŚ (co omówiono w pkt 4 tej części wystąpienia pokontrolnego). W przypadku dwóch kolejnych odcinków: Knyszyn — Krynice i Krynice — Dobrzyniewo Duże (bez węzła) — Białystok Zachód (z węzłem) Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że w związku ze szczegółowym charakterem opracowanego dla tych odcinków STEŚ odstąpiono od wykonywania koncepcji programowej, gdyż szczegółowość wykonanych opracowań była wystarczająca do dalszych czynności związanych z opracowaniem specyfikacji warunków zamówienia do przetargu w modelu projektu i buduj. Dla odcinków tych zlecone były również prace geologiczne niezbędne do ogłoszenia postępowania na roboty budowlane.

(akta kontroli str. 186-187, 206-273)

W jednym przypadku, dotyczącym odcinka koniec obwodnicy Suwałk — Budzisko z obwodnicą Szypliszek, koncepcja programowa została opracowana rok po terminie określonym w programie inwestycji (22 grudnia 2016 r. wobec 31 grudnia 2015 r.). Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że główny wpływ na przesunięcie terminu opracowania koncepcji programowej miała zmiana terminu wykonania STEŚ. Wynikało to między innymi ze zmiany przepisów w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku oraz przeprowadzenie procedury oceny ZOPI i KOPI. W dniu 26 września 2012 r. został zatwierdzony protokół ZOPI przyjmujący opracowanie STEŚ. W dniu 1 października 2012 r. zmieniło się rozporządzenie Ministra Środowiska, zmieniające rozporządzenie w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku, zaszła więc konieczność aktualizacji raportu o ocenie oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko w oparciu o nową analizę akustyczną. Powyższe wykraczało poza zakres umowy na wykonanie STEŚ. W związku z tym 3 września 2013 r. zawarto umowę na aktualizację dokumentacji. Opracowanie przyjęto, w oparciu o zaktualizowaną dokumentację, 2 kwietnia 2014 r. na posiedzeniu KOPI. Następnie, 7 kwietnia 2014 r., złożono wniosek o wydanie DŚU, a 17 kwietnia 2015 r. RDOŚ wydał decyzję, od której wniesiono odwołanie. Po jego oddaleniu decyzją GDOŚ z 23 listopada 2015 r. DŚU stała się ostateczna. Po jej uzyskaniu, 15 października

⁶² Protokół z 17 maja 2022 r., zatwierdzony 23 czerwca 2022 r.

2015 r., podpisano umowę na wykonanie koncepcji programowej dla przedmiotowego odcinka. Posiedzenie KOPI w tej sprawie odbyło się zaś 16 listopada 2016 r.

W przypadku dwóch kolejnych odcinków nie wystąpiły opóźnienia w opracowywaniu koncepcji programowej w stosunku do terminów określonych w programach inwestycji lub wynikających z PBDK. Na potrzeby wybudowania pozostałych ośmiu odcinków (na południe od Białegostoku) opracowano STEŚ z elementami koncepcji programowej.

(akta kontroli str. 186-187, 202-203, 206-273)

6. Wg stanu na 1 stycznia 2018 r. Oddział posiadał dwie decyzje zezwalające na realizację inwestycji drogowej, dotyczące odcinków szlaku Via Carpatia o długości 25.580 m (9,8% ogółu)⁶³. W okresie objętym kontrolą uzyskano takie decyzje dla kolejnych siedmiu odcinków o długości 105.175 m (40,5% ogółu). Wg stanu na koniec 2024 r. Oddział nie posiadał decyzji ZRID wydanych na wykonanie siedmiu odcinków dróg o długości 128.997 m (49,7% ogółu)⁶⁴ i jedynie w jednym przypadku procedowany był wniosek o wydanie ZRID. W przypadku czterech z siedmiu z tych odcinków dróg, Oddział posiadał decyzje środowiskowe. Trzy z nich jednak nie były ostateczne i zostały zaskarżone. Czwarta zaś wydana została 21 grudnia 2015 r., a jej ważność upływa 3 lutego 2026 r. Dotyczyła ona realizacji inwestycji na odcinku Krynice — Knyszyn. Umowę z wykonawcą tej inwestycji w systemie projektuj i buduj zawarto 14 maja 2024 r., tj. blisko osiem i pół roku po uzyskaniu decyzji środowiskowej. W przypadku trzech kolejnych odcinków relacji S16 Elk — Knyszyn działania zostały zakończone po przyjęciu STEŚ, z uwagi na brak decyzji o przebiegu trasy na odcinku od Knyszyna do trasy Via Balitca (problem ten szerzej opisano powyżej).

(akta kontroli str. 186-187, 199-203, 736-832, 833-953)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W protokołach odbioru raportu o oddziaływaniu na środowisko przedsięwzięcia polegającego na budowie drogi ekspresowej S19 na odcinku Choroszcz — Ploski wraz z budową odcinka drogi krajowej nr 65 Kudrycze — Kuriany — Grabówka oraz budową, rozbudową i przebudową dróg innej kategorii i niezbędnej infrastruktury 17 października 2017 r., 24 sierpnia 2018 r. i 13 marca 2020 r. pracownik Wydziału Dokumentacji w Oddziale nierzetelnie potwierdził należyte jego wykonanie, a ZOPI w Oddziale i KOPI przyjęła ten dokument, który następnie skierowano do RDOŚ wraz z wnioskiem z 4 września 2018 r. o wydanie DŚU, mimo że w raporcie tym nie przedstawiono racjonalnego wariantu alternatywnego wraz z uzasadnieniem wyboru, wymaganych art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. a ustawy środowiskowej⁶⁵, a także opisem przedmiotu zamówienia zamieszczonym w dokumencie P-50.00 *Opracowania środowiskowe* (str. 6, 8-9 i 22). W konsekwencji w oparciu o raport, sporządzony niezgodnie z wymogami

⁶³ Węzeł Suwałki Płd. — węzeł Raczek i obwodnica Suwałk.

⁶⁴ Węzeł Białystok Południe (bez węzła) — Deniski, Knyszyn — Krynice, węzeł Szczuczyn/Guty (bez węzła) — węzeł Grajewo (z węzłem), węzeł Grajewo (bez węzła) — węzeł Osowiec (z węzłem), węzeł Osowiec (bez węzła) — węzeł Knyszyn (z węzłem), węzeł Osowiec (bez węzła) — węzeł Knyszyn (z węzłem), węzeł Białystok Zachód (bez węzła) — węzeł Białystok Księżyno (z węzłem).

⁶⁵ W brzmieniu obowiązującym wg stanu na 4 września 2018 r., tj. na dzień złożenia do Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska Białymstoku wniosku o wydanie DŚU dla tego przedsięwzięcia.

powołanej ustawy, wykonawcy wypłacono 6.237.305,40 zł wynagrodzenia i 14 sierpnia 2019 r. uzyskano decyzję RDOŚ w przedmiocie ustalenia środowiskowych uwarunkowań dla przedsięwzięcia polegającego na drogi ekspresowej S19 na odcinku Choroszcz — Ploski wraz z budową odcinka drogi krajowej nr 65 Kudrycze — Kuriany — Grabówka oraz budową, rozbudową i przebudową dróg innej kategorii i niezbędnej infrastruktury, która była przedmiotem kontroli instancyjnej. Z powodu nieokreślenia w raporcie racjonalnego wariantu alternatywnego oraz racjonalnego wariantu najkorzystniejszego dla środowiska wraz z uzasadnieniem wyboru, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie 8 lutego 2022 r. uchylił decyzję GDOŚ z 4 czerwca 2021 r. w przedmiocie ustalenia środowiskowych uwarunkowań dla opisanego przedsięwzięcia (wydaną w wyniku rozpatrzenia odwołania od decyzji RDOŚ), a NSA 8 listopada 2022 r. oddalił skargę kasacyjną złożoną przez GDDKiA od wyroku WSA. Z powodu uchylenia tej decyzji odstąpiono od umów zawartych z wykonawcami trzech odcinków szlaku Via Carpatia, tj. na zaprojektowanie i budowę drogi S19 na odcinkach: od węzła Białystok Zachód (bez węzła) do węzła Białystok Księżyno (z węzłem), od węzła Białystok Księżyno (bez węzła) do węzła Białystok Południe (z węzłem) oraz drogi krajowej nr 65 na odcinku od węzła Białystok Południe do m. Grabówka i od węzła Białystok Południe (bez węzła) — Ploski o łącznej długości 53,4 km, na których realizację w latach 2021—2023 wydatkowano 117.597.800,34 zł, a w przypadku umowy o zaprojektowanie i wybudowanie drogi ekspresowej S19 Ploski — Haćki zaszła konieczność podziału odcinka na odcinki: A od km 0+000,00 do km 2+388,92 oraz B od km 2+388,92 do km 8+892,03 i pominięcie realizacji kontraktu na odcinku A (prac projektowych i robót budowlanych), a w konsekwencji niezbędne było ustalenie wariantu, zaprojektowanie i wykonanie skrzyżowania wielopoziomowego łączącego budowaną drogą ekspresową S19 z drogą powiatową DP1591B, w celu umożliwienia korzystania z budowanej drogi ekspresowej w obu kierunkach, na co w aneksach nr 3 i 7 do umowy z wykonawcą przeznaczono 6.540.443,32 zł (odpowiednio 369.000 zł, 472.565,77 zł i 5.698.877,55 zł). W konsekwencji upłynęły też przewidziane w PBDK 2014—2023 terminy zakończenia realizacji odcinków szlaku Via Carpatia, od których realizacji odstąpiono (2024 rok).

Łączne wydatki poniesione na wykonanie nierzetelnych opracowań środowiskowych oraz dokumentacji projektowej, robót budowlanych i z tytułu pełnienia funkcji inżyniera kontraktu, od których odstąpiono z powodu uchylenia niniejszej decyzji środowiskowej, a także zaprojektowanie i wybudowanie nieplanowanego wcześniej skrzyżowania wielopoziomowego wyniosły zatem co najmniej 130.375.549,06 zł (bez kosztów dokumentacji projektowej i prac budowlanych poniesionych na odcinku A, których wartości w oparciu o dokumentację zgromadzoną w Oddziale nie można ustalić). Z powodu uchylenia tej decyzji przesunięciu uległy też terminy zakończenia inwestycji na tych odcinkach.

GDOŚ 1 października 2025 r. rozpatrzył odwołanie od decyzji RDOŚ z 31 lipca 2023 r. w sprawie środowiskowych uwarunkowań dla niniejszych przedsięwzięć.

(akta kontroli str. 309-536, 833-953, 1090-1168)

Pracownik Wydziału Dokumentacji, który w protokołach odbioru potwierdził należyte wykonanie opracowań środowiskowych wyjaśnił, że: „Protokoły

odbioru z 2017 roku i 2018 roku były sporządzane 1/ po przedstawieniu projektów opracowań i ich ocenie przez pracowników Wydziału Dokumentacji Oddziału GDDKiA w Białymstoku, w tym przeze mnie, a następnie 2/ po ich poprawieniu przez wykonawcę i zaakceptowaniu przez naczelników zainteresowanych wydziałów Oddziału GDDKiA w Białymstoku. Protokół odbioru ostateczny sporządzony został zaś po poprawieniu dokumentacji na skutek uwag wniesionych przez Zespół Oceny Przedsięwzięć Inwestycyjnych w Oddziale GDDKiA w Białymstoku i Komisję Oceny Przedsięwzięć Inwestycyjnych GDDKiA, a także po wydaniu decyzji środowiskowej przez Regionalną Dyрекcję Ochrony Środowiska w Białymstoku. Na tych etapach nikt nie zarzucał dokumentacji, że nie zawierała ona wskazania wariantów alternatywnych przedsięwzięcia inwestycyjnego. Taki zarzut sformułowany został po raz pierwszy w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z 8 lutego 2022 roku.”

(akta kontroli str. 278-279)

Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że: „Zarówno w ocenie Oddziału, jak i Centrali [...] oraz rekomendacją KOPI [...] raport oddziaływania na środowisko zawierał wszystkie informacje wymagane zgodnie art. 66 ustawy [...]” środowiskowej. „W szczególności w raporcie oddziaływania na środowisko wskazano, iż wszystkie analizowane warianty stanowią rozwiązania racjonalne i alternatywne wobec wariantu wskazanego do realizacji oraz wskazano, iż wariantem najkorzystniejszym środowiskowo jest wariant opisany jako „wariant 3.”, który został również wskazany jako racjonalny wariant najkorzystniejszy środowiskowo. [...] Na podstawie możliwych do realizacji połączeń pomiędzy wskazanymi odcinkami dróg (S19 i drogi krajowej nr 65) utworzono 6 racjonalnych, możliwych do realizacji wariantów przebiegu przedmiotowej inwestycji, które różnią się między sobą przebiegiem trasy w terenie, długością całkowitą, lokalizacją węzłów drogowych i miejsc obsługi podróżnych (MOP), ilością obiektów inżynierskich czy długością kolizji z istniejącą infrastrukturą (sieci elektroenergetyczne, teletechniczne, gazowe, wodociągowe i kanalizacyjne). [...] W celu znalezienia rozwiązania, które w optymalny sposób łączyć będzie zarówno interesy lokalnej społeczności jak i wymogi techniczne stawiane drogom klasy S dla przedmiotowej inwestycji przeanalizowano sześć wariantów przebiegu — wariant 1, wariant 2, wariant 3, wariant 4, wariant 5 oraz wariant 6. Wszystkie proponowane warianty stanowią rozwiązania racjonalne. Racjonalność wariantów oznacza w tym przypadku, że każdy wariant mógłby zostać wybrany przez organ dokonujący oceny raportu zamiast wariantu zaproponowanego przez wnioskodawcę. Warianty te nie miały charakteru abstrakcyjnego czy jedynie teoretycznego, a ich realizacja była możliwa. [...] stwierdzić należy, że w odniesieniu do wariantu wskazanego przez wnioskodawcę (wariantu 3.) w raporcie wskazano jeszcze 5 racjonalnych wariantów alternatywnych, co znajduje potwierdzenie w następujących faktach: 1) warianty różniły się pod względem sposobu, w jaki każdym z nich oddziaływano na środowisko; 2) zakres rozpatrywanych zmian pomiędzy poszczególnymi wariantami (kryteriów przestrzennych i technologicznych) nie powodował zmiany rodzaju analizowanego przedsięwzięcia; 3) w raporcie przedstawiono szczegółowy opis wszystkich analizowanych wariantów oraz dokonano ich rzetelnej i dokładnej oceny, przy zachowaniu tych samych metod

i tej samej dokładności; 4) wszystkie opisane warianty były wariantami racjonalnymi możliwymi do realizacji pod względem środowiskowym, technicznym, ruchowym i ekonomicznym; 5) przedstawione warianty były zróżnicowane pod względem przestrzennym (lokalizacja, długość, ilości obiektów inżynierskich), technologicznym (rodzaj nawierzchni) oraz zakresem oddziaływania na środowisko. [...] Porównania wariantów dokonano szczegółową metodą ujednoliconych wskaźników — tzw. analiza wielokryterialna (rozdz. VIII.16.5). W wyniku porównania, oceniono, że wariantem najkorzystniejszym dla środowiska będzie wariant 3. Wobec powyższego zakłada się, że wariant 3 powinien być wariantem wnioskowanym do realizacji. [...] Pozostałe opisane w raporcie warianty (w.1, w.2, w.4, w.5 i w.6.), jak wskazano wyżej, spełniały kryteria wariantów alternatywnych i racjonalnych. W tym względzie należy uznać, iż w raporcie prawidłowo wskazano racjonalne warianty alternatywne — wypełniając tym samym wymogi art. 66 ust. 1 pkt. 5. lit. a) u.u.i.ś. [...] Przedkładając powyższe zwracamy również uwagę, iż w tym samym czasie, na podstawie tych samych założeń i przepisów, opracowany został i złożony z wnioskiem o wydanie decyzji środowiskowej — raport dla odcinka S19 Ploski — Chlebczyn. Wniosek o wydanie decyzji dla tego odcinka złożono 04.01.2019 r. a decyzja RDOŚ wydana została 29.01.2020 r. Od decyzji zostały wniesione odwołania i w wyniku postępowania odwoławczego GDOŚ wydał decyzję reformacyjną w dniu 16.08.2021 r. Na decyzję GDOŚ skargę do WSA złożyło Stowarzyszenie Pracownia na rzecz Wszystkich Istot, Agrobiznes.EU Sp. z o.o. oraz osoba prywatna. W dniu 08.03.2022 r. WSA oddalił przedmiotowe skargi. (Stowarzyszenie PnrWI — złożyła kasację od wyroku — bez rozpatrzenia do dnia dzisiejszego). [...] Należy zwrócić uwagę, iż raport oddziaływania na środowisko, tym razem 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 wskazano 3 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. 5 (wariant wybrany do realizacji, racjonalny wariant alternatywny oraz racjonalny wariantu najkorzystniejszego dla środowiska). Dopiero w rozdziale „12. PODSUMOWANIE” na str. 376 raportu dokonano wskazania, który wariant został wybrany do realizacji, który stanowi racjonalny wariant alternatywny, a który jest najkorzystniejszy środowiskowo: „(...) jako optymalny wariant wskazany do wniosku o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach wytypowano wariant III, którego szczegółowe rozpoznanie przeprowadzone w niniejszym raporcie wykazało, że pozostaje on również wariantem najkorzystniejszym dla środowiska. Na potrzeby niniejszego raportu wariant I uznano racjonalnym wariantem alternatywnym, który z punktu widzenia kryteriów: ekonomicznego, środowiskowego i społecznego wypadła nieznacznie mniej korzystnie niż wariant III”. W przypadku tego raportu i postępowania również do realizacji wskazany został wariant najkorzystniejszy środowiskowo (Wariant III), co nie zostało podniesione jako wada dokumentacji w wyroku z 08.03.2022 r. a jednocześnie zostało podniesione jako zarzut w wyroku WSA z dnia 08.02.2022 r. co

skutkowało uchycieniem decyzji środowiskowej dla odcinka S19 Choroszcz — Ploski. Opisany powyżej sposób opracowywania raportów, w których najpierw dokonywano opisu wariantów (nie mniej niż dwóch) alternatywnych wobec siebie w zakresie przebiegu, stosowanej technologii i w zakresie oddziaływania na środowisko był przyjęty dla wielu realizowanych wcześniej inwestycji. Wszystkie analizowane w raportach warianty były racjonalne i możliwe do realizacji. Taki sposób konstrukcji raportów jest w naszej opinii zgodny z wymaganiami art. 66 ust. 5 ustawy ooś, który mówi, iż w raporcie należy zawrzeć opis wariantów „ze wskazaniem wariantu wybranego do realizacji, racjonalnego wariantu alternatywnego oraz racjonalnego wariantu najkorzystniejszego dla środowiska”. Wskazania takiego dokonywano w raportach po przedstawieniu szczegółowych opisów wszystkich wariantów i dokonaniu analizy ich oddziaływania. Następnie po dokonaniu oceny z zastosowaniem analizy wielokryterialnej wskazywano wariant najkorzystniejszy dla środowiska oraz wariant wybrany do realizacji.”

(akta kontroli str. 206-273)

Faktycznie jednak:

- w raporcie oddziaływania na środowisko nie ma zapisu, że wszystkie analizowane warianty stanowią rozwiązania alternatywne wobec wariantu wskazanego do realizacji,
 - w raporcie oddziaływania na środowisko dla odcinka Ploski — Chlebczyn wskazano racjonalny wariant alternatywny (str. 376), w przeciwieństwie do takiego raportu dla odcinka Choroszcz — Ploski, co było jedną z podstaw uchycenia decyzji GDOŚ z 4 czerwca 2021 r. przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie.
- (akta kontroli str. 833-953)

RDOŚ złożył w tej sprawie wyjaśnienia zbieżne z wyjaśnieniami Dyrektora Oddziału.

(akta kontroli str. 279a-286)

1.2 Organizowania zamówień publicznych na wyłonienie wykonawców robót dotyczących budowy odcinków dróg szlaku Via Carpatia

Opis stanu
faktycznego

Przed 1 stycznia 2018 roku ogłoszono przetargi w sprawie wyboru wykonawców robót dwóch z 16 odcinków dróg szlaku Via Carpatia (o długości 25.580 m, stanowiących 9,8% ogółu), tj. obwodnicy Augustowa łącznie z przebudową ul. Kardynała Wyszyńskiego na drodze nr 8 odc. Budowa obwodnicy Augustowa przez m. Raczek (22 maja 2010 r.) i drogi S61 obwodnica Augustowa — granica państwa, odc. obwodnica Suwałk (12 listopada 2014 r.). W okresie objętym kontrolą wszczęto zaś postępowania dotyczące kolejnych 11 odcinków o długości 167.172 m (64,4% ogółu), w tym dziewięć w 2020 r.⁶⁶ oraz po jednym w latach 2019 (koniec obwodnicy Suwałk — Budzisko z obwodnicą Szypliszek) i 2023 (odcinek Knyszyn — Krynice).

⁶⁶ Odcinki: Krynice (od istniejącej DK5) — Dobrzyniewo (bez węzła) — Białystok Zachód (z węzłem), węzeł Białystok Zachód (bez węzła) — węzeł Białystok Księżyno (z węzłem), węzeł Białystok Księżyno (bez węzła) — węzeł Białystok Południe (z węzłem), z odcinkiem DK65, węzeł Białystok Południe (bez węzła) — Deniski, Deniski — Haćki, Haćki — węzeł Bielsk Podlaski Zachód (z węzłem), z odcinkiem DK66 (do istniejącej DK19), węzeł Bielsk Podlaski Zachód (bez węzła) — węzeł Boćki (z węzłem), węzeł Boćki (bez węzła) — Malewice, Malewice — Chlebczyn.

Z powodu odstąpienia od realizacji trzech umów dotyczących budowy odcinków o długości 53.387 m (20,6%), ze względu na uchylene decyzji środowiskowej oraz nieustalenia przebiegu trasy Via Carpatia na odcinku Ełk — Knyszyn, wg stanu na koniec 2024 r. należało jeszcze ogłosić postępowania na wybór wykonawców sześciu odcinków dróg o długości 120.387 m (46,3% ogółu)⁶⁷.

(akta kontroli str. 833-953)

W stosunku do odcinków dróg stanowiących elementy szlaku Via Carpatia, Oddział rozpoczął procedurę przetargową niezwłocznie, tj. od jednego do 11 dni po uzyskaniu zgody Centrali GDDKiA (tzw. powierzenia), w tym w zakresie jej finansowania oraz po skompletowaniu wymaganej dokumentacji. Postępowania przetargowe trwały od 152 dni⁶⁸ do 436 dni (średnio 283 dni), licząc od daty ogłoszenia przetargu do dnia podpisania umowy z wykonawcą. Najdłużej (436 dni) trwało postępowanie na wyłonienie wykonawcy odcinka węzeł Bielsk Podlaski Zachód (bez węzła) — węzeł Boćki (z węzłem), które wszczęto 5 sierpnia 2020 r., a zakończono podpisaniem umowy z wykonawcą 15 października 2021 r. Postępowanie to szczegółowo przedstawiono w pkt 2.2. wystąpienia pokontrolnego, w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Kolejnym z najdłuższych procedowanych postępowań w sprawie udzielenia zamówienia było postępowanie na wybór wykonawcy odcinka Haćki — węzeł Bielsk Podlaski Zachód (z węzłem), z odcinkiem DK66 (do istniejącej DK19), które wszczęto 5 sierpnia 2020 r., a zakończono 6 września 2021 r., tj. po 397 dniach.

(akta kontroli str. 191, 199-200 i 1087-1089)

Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że: „Na wydłużenie procedury przetargowej ponad przyjęte założenia, wpływ miała głównie długotrwała ocena ofert. Opóźnienie na tym etapie wynosiło blisko 3 miesiące i związane było z wieloetapową pogłębioną oceną oferty wykonawcy z najniższą ceną a następnie odrzuceniem tej oferty (czego prawidłowość potwierdziła KIO po odwołaniu wykonawcy) i koniecznością powtórzenia szczegółowej oceny oferty kolejnej w rankingu cenowym. Wpływ na przedłużenie tej procedury miało też wniesienie odwołania na odrzucenie oferty z najniższą ceną. Dodatkowo, zawarcia umowy opóźniło się ok. 3 miesiące w związku z brakiem ostatecznej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.”

(akta kontroli str. 206-273)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Oddział podejmował działania w celu przygotowania do realizacji budowy odcinków dróg stanowiących fragment szlaku Via Carpatia na terenie województwa podlaskiego, stosownie do zadań wyznaczonych przez Generalnego Dyrektora DKiA. W rezultacie do końca 2024 r. posiadał decyzje zezwalające na realizację inwestycji drogowej na dziewięciu z 16 planowanych odcinków szlaku Via Carpatia o długości 130.755 m (50,4% ogółu). Nie posiadał zaś takich decyzji na wykonanie siedmiu odcinków dróg o długości 128.797 m

⁶⁷ Od węzła Białystok Zachód (bez węzła) do węzła Białystok Księżyno (z węzłem), od węzła Białystok Księżyno (bez węzła) do węzła Białystok Południe (z węzłem) oraz drogi krajowej nr 65 na odcinku od węzła Białystok Południe do miejscowości Grabówka, od węzła Białystok Południe (bez węzła) do Plosek, od węzła Szczuczyn/Guty (bez węzła) do węzła Grajewo (z węzłem), od węzła Grajewo (bez węzła) do węzła Osowiec (z węzłem), od węzła Osowiec (bez węzła) do węzła Knyszyn (z węzłem).

⁶⁸ Odcinek od końca obwodnicy Suwałk do Budziska z obwodnicą Szypliszek.

(49,6% ogółu). W przypadku czterech z siedmiu tych odcinków dróg, Oddział posiadał decyzje środowiskowe. Trzy z nich jednak nie były ostateczne i zostały zaskarżone. Czwarta zaś wydana została 21 grudnia 2015 r., lecz jej ważność upływa 3 lutego 2026 r. Dotyczyła ona realizacji inwestycji na odcinku Krynice — Knyszyn, w stosunku do którego umowę z wykonawcą w systemie projektuj i buduj zawarto 14 maja 2024 r., tj. blisko osiem i pół roku po uzyskaniu decyzji środowiskowej. W przypadku trzech kolejnych odcinków dotyczących relacji S16 Ełk — Knyszyn działania zostały zakończone po przyjęciu STEŚ z uwagi na brak decyzji o przebiegu trasy na odcinku od Knyszyna do trasy Via Baltica.

Stwierdzona nieprawidłowości w tym zakresie dotyczyła nierzetelnego odebrania od wykonawcy raportu o oddziaływaniu na środowisko przedsięwzięcia polegającego na budowie drogi ekspresowej S19 na odcinku Choroszcz — Ploski wraz z budową odcinka drogi krajowej nr 65 Kudrycze — Kuriany — Grabówka oraz budową, rozbudową i przebudową dróg innej kategorii i niezbędnej infrastruktury, w którym nie przedstawiono racjonalnego wariantu alternatywnego wraz z uzasadnieniem wyboru, wymaganych art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. a ustawy środowiskowej.

Stwierdzona nieprawidłowość opóźniła termin rozpoczęcia robót na odcinkach, których dotyczyła. Wpływ na to miało też postępowania na wyłonienie wykonawcy odcinka węzeł Bielsk Podlaski Zachód (bez węzła) — węzeł Boćki (z węzłem), co opisano w pkt 2.2. wystąpienia pokontrolnego.

OBSZAR

2. Realizacja budowy dróg w ramach szlaku Via Carpatia

Opis stanu faktycznego

2.1. Postęp prac w zakresie przygotowania i realizacji poszczególnych odcinków dróg stanowiących elementy szlaku Via Carpatia na obszarze właściwości oddziału GDDKiA

Opis stanu faktycznego

Wg stanu na koniec 2024 r. Dyrektor Oddziału był właściwy do realizacji wszystkich dróg szlaku Via Carpatia⁶⁹. (akta kontroli str. 971-977)

Przed 1 stycznia 2018 r. w całości do użytkowania oddano jeden z 16 odcinków dróg szlaku Via Carpatia o długości 259.552 m, tj. 6 listopada 2014 r. — węzeł Suwałki Południe — węzeł Raczki, zrealizowany w ramach inwestycji *Budowa obwodnicy Augustowa łącznie z przebudową ul. Kardynała Wyszyńskiego na drodze nr 8 odc. Budowa obwodnicy Augustowa przez m. Raczki*, o długości 12.750 m (4,9% ogółu) i relacji od Augustowa do Suwałk. Został on wykonany w standardzie 2x2B (dwie jezdnie, po dwa pasy ruchu w obu kierunkach, oddzielone wąskim pasem dzielącym — barierą), z 2,5 m pasem awaryjnym. Każda z jezdni miała szerokość 7 m, pas ruchu — 3,5 m, a dopuszczalny nacisk na oś wynosił 115 kN.

W okresie objętym kontrolą, tj. w latach 2018—2024, do użytkowania oddano kolejne dwa odcinki o długości 36.987 m (14,3% ogółu), tj.:

⁶⁹ Wcześniej, tj. zarządzeniem nr 46 z 23 listopada 2020 r. (zmienionym zarządzeniami: nr 55 z 30 grudnia 2020 r., nr 36 z 8 września 2023 r. i nr 11 z 20 maja 2024 r.), Generalny Dyrektor DKiA przydzielił Oddziałowi GDDKiA w Kielcach m.in. zadanie zaprojektowania i wybudowania drogi S19 na odcinku Boćki — Malewice, zlokalizowanym w obszarze działania Oddziału GDDKiA w Białymstoku oraz Malewice — Chlebczyn, zlokalizowanym częściowo na obszarze Oddziałów GDDKiA w Białymstoku i w Warszawie. Zakres powierzonych zadań określony został w tych zarządzeniach.

- 10 kwietnia 2019 r. — obwodnicę Suwałk, zrealizowaną w ramach inwestycji *Budowa drogi S61 obwodnica Augustowa — granica państwa, odc. obwodnica Suwałk* o długości 12.830 m i relacji Suwałki Południe — Suwałki Północ (z węzłem Suwałki Zachód) — wykonany w tym samym standardzie co odcinek węzeł Suwałki Południe — węzeł Raczki (przy czym pododcinek A do użytku oddano 16 października 2017 r.),
- 22 grudnia 2022 r. — koniec obwodnicy Suwałk — Budzisko z obwodnicą Szypliszek, zrealizowany w ramach inwestycji *Budowa drogi S61 obwodnica Augustowa — granica państwa odc. koniec obwodnicy Suwałk — Budzisko (granica państwa) z obwodnicą Szypliszek* o długości 24.157 m i relacji od Suwałk do Budziska. Wykonano go w standardzie zbliżonym do dwóch wcześniej opisanych odcinków. Różnica dotyczyła szerokości pasa awaryjnego, która wynosiła od 2,5 do 3,5 m oraz trzymetrowego pasa technologicznego (utrzymaniowego) usytuowanego poza koroną drogi.

Wg stanu na koniec 2024 r. do zrealizowania pozostało 13 odcinków o długości 210.015 m (80,9% ogółu).

Przed 1 stycznia 2018 r. Oddział miał zawarte umowy na realizację oddanych już do użytkowania dwóch odcinków dróg szlaku Via Carpatia o długości 25.580 m (9,9% ogółu), tj. 11 marca 2011 r. umowę w sprawie zaprojektowania i wybudowania odcinka węzeł Suwałki Południe — węzeł Raczki oraz 29 września 2015 r. taką umowę dotyczącą obwodnicy Suwałk.

W okresie objętym kontrolą zawarto umowy w sprawie zaprojektowania i wybudowania 11 odcinków dróg szlaku Via Carpatia o długości 167.172 m (64,4% ogółu), tj.:

- 8 stycznia 2020 r. umowę dotyczącą oddanego do użytkowania odcinka koniec obwodnicy Suwałk — Budzisko z obwodnicą Szypliszek,
- 27 listopada 2020 r. umowę dotyczącą odcinka węzeł Białystok Południe (bez węzła) — Deniski, w ramach inwestycji *Budowa drogi S19 Białystok — Lubartów, odc. Choroszcz — węzeł Boćki (z węzłem)*, o długości 15.114 m i relacji od Białystok Południe do Denisek, od której to umowy odstąpiono z powodu uchynienia decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych, co przedstawiono w pkt 1.1. wystąpienia pokontrolnego, w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*,
- 9 grudnia 2020 r. umowy dotyczące odcinka węzeł Białystok Zachód (bez węzła) — węzeł Białystok Księżyno (z węzłem) o długości 16.643 m i relacji Białystok Zachód — Księżyno oraz odcinka węzeł Białystok Księżyno (bez węzła) — węzeł Białystok Południe (z węzłem), z odcinkiem DK65 o długości 21.630 m i relacji węzeł Księżyno — węzeł Białystok Południe; DK65: węzeł Białystok Południe — Grabówka (od których to umów również odstąpiono z tego samego powodu), realizowanych w ramach inwestycji *Budowa drogi S19 Białystok — Lubartów, odc. Choroszcz — węzeł Boćki (z węzłem)*,
- 29 stycznia 2021 r. umowę dotyczącą odcinka Deniski — Haćki, w ramach inwestycji *Budowa drogi S19 Białystok — Lubartów, odc. Choroszcz — węzeł Boćki (z węzłem)* o długości 6.503 m i relacji od Denisek do Haciek; 5 listopada 2024 r. upłynął termin zakończenia inwestycji (jej realizację opisano w pkt 1.1. wystąpienia pokontrolnego, w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*),

- 19 maja 2021 r. umowę dotyczącą odcinka Krynice (od istniejącej DK65) — Dobrzyniewo (bez węzła) — Białystok Zachód (z węzłem), w ramach inwestycji *Budowa drogi S19 granica państwa — Białystok, odcinek węzeł Białystok Północ — węzeł Dobrzyniewo — węzeł Białystok Zachód*, o długości 10.167 m i relacji Krynice — Białystok Zachód,
- 6 września 2021 r. umowy dotyczące odcinka Haćki — węzeł Bielsk Podlaski Zachód (z węzłem), z odcinkiem DK66 (do istniejącej DK19), w ramach inwestycji *Budowa drogi S19 Białystok — Lubartów, odc. Choroszcz — węzeł Boćki (z węzłem)*, o długości 11.173 m i relacji Haćki — Bielsk Podlaski oraz odcinka węzeł Boćki (bez węzła) — Malewice, w ramach inwestycji *Budowa drogi S19 Białystok — Lubartów, odcinek węzeł Boćki (bez węzła) — Chlebczyn*, o długości 15.911 m i relacji od węzła Boćki do Malewic, który nie został zakończony, mimo upływu terminu w dniu 6 grudnia 2024 r.,
- 15 października 2021 r. umowy dotyczące odcinków węzeł Bielsk Podlaski Zachód (bez węzła) — węzeł Boćki (z węzłem), w ramach inwestycji *Budowa drogi S19 Białystok — Lubartów, odc. Choroszcz — węzeł Boćki (z węzłem)*, o długości 12.191 m i relacji Bielsk Podlaski — Boćki oraz odcinka Malewice — Chlebczyn, w ramach inwestycji *Budowa drogi S19 Białystok — Lubartów, odc. węzeł Boćki (bez węzła) — Chlebczyn*, o długości 25.073 m i relacji Malewice — Chlebczyn,
- 14 maja 2024 r. umowę dotyczącą odcinka Knyszyn — Krynice (istniejącej DK65), w ramach inwestycji *Budowa drogi S16 Elk — Białystok, odc. Knyszyn — Krynice*, o długości 8.610 m i relacji od Knyszyna do Krynicy.

Odcinki te realizowano w tym samym standardzie, w którym wybudowano odcinek koniec obwodnicy Suwałk — Budzisko z obwodnicą Szypliszek (pasy technologiczne były w trakcie przygotowywania). Wyjątkiem były odcinki Krynice (od istniejącej DK65) — Dobrzyniewo (bez węzła) — Białystok Zachód (z węzłem) i węzeł Białystok Zachód (bez węzła) — węzeł Białystok Księżyno (z węzłem) w których szerokość jezdni miała wynosić 10 m, a nie 7 m, jak w przypadku pozostałych odcinków.

Wg stanu na koniec 2024 r. Oddział nie posiadał podpisanych umów na realizację sześciu odcinków dróg szlaku Via Carpatia o długości 120.387 m (46,3% ogółu), w tym trzech o długości 53.387 m (20,6% ogółu i 32% umów zawartych w okresie objętym kontrolą), od realizacji których odstąpiono z powodu uchYLENIA decyzji środowiskowej (co omówiono w pkt 1.1. wystąpienia pokontrolnego, w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*) oraz kolejnych trzech realizowanych w ramach inwestycji *Budowa drogi ekspresowej S16 Elk — Knyszyn*:

- węzeł Szczuczyn/Guty (bez węzła) — węzeł Grajewo (z węzłem) o długości 16.600 m i relacji od Szczuczyna do Grajewa (tj. od węzła Szczuczyn/Guty na S61 – Via Baltica),
- węzeł Grajewo (bez węzła) — węzeł Osowiec (z węzłem) o długości 24.700 m i relacji od Grajewa do Osowca,
- węzeł Osowiec (bez węzła) — węzeł Knyszyn (z węzłem) o długości 25.700 m i relacji Osowiec — Knyszyn. (akta kontroli str. 40-53, 191-198, 833-953).

Wg stanu na 1 stycznia 2018 r. decyzje środowiskowe w I instancji wydane były dla pięciu odcinków dróg szlaku Via Carpatia o długości 68.514 m (26,4% ogółu),

a w latach 2018—2024 wydano takie decyzje dla kolejnych ośmiu odcinków dróg tego szlaku o długości 124.238 m (47,9% ogółu), w tym dla trzech, w stosunku do których uchylone zostały wcześniejsze decyzje środowiskowe (kolejne decyzje wydane w tych sprawach zostały zaskarżone). Wg stanu na koniec 2024 r. decyzji środowiskowych nie posiadano dla trzech odcinków o długości 67.000 m (25,8% ogółu). Szerzej problem ten przedstawiono w pkt 1.1. wystąpienia pokontrolnego. (akta kontroli str. 199-203)

Wg stanu na 1 stycznia 2018 r. Oddział posiadał dwie decyzje zezwalające na realizację inwestycji drogowej dotyczące odcinków szlaku Via Carpatia o długości 25.580 m (9,9% ogółu). W okresie objętym kontrolą uzyskano takie decyzje dla kolejnych siedmiu odcinków o długości 105.175 m (40,5% ogółu). Wg stanu na koniec 2024 r. Oddział nie posiadał decyzji ZRID wydanych na wykonanie siedmiu odcinków dróg o długości 128.997 m (49,7% ogółu) i jedynie w jednym przypadku procedowany był wniosek o wydanie ZRID. Problem ten szerzej opisano w pkt 1.1. niniejszego wystąpienia. (akta kontroli str. 199-203)

Pierwotna wysokość wynagrodzeń należnych wykonawcom z tytułu zaprojektowania i wybudowania odcinków szlaku Via Carpatia wyniosła łącznie 6.096.508,4 tys. zł. W wyniku zmian wprowadzonych w trakcie realizacji inwestycji, wg stanu na 30 kwietnia 2025 r. zmniejszyła się ona do 5.366.048,2 tys. zł (o 12%). Wydatki poniesione zaś na realizację tych inwestycji na koniec 2024 r. wyniosły ogółem 2.087.772,6 tys. zł, co stanowiło 38,9% wartości podpisanych umów (po zmianach). Zmniejszenie wydatków objętych zawartymi umowami spowodowane było głównie odstąpieniem od umowy na zaprojektowanie i wybudowanie trzech odcinków z powodu uchYLENIA decyzji środowiskowej. W przypadku dziewięciu z 13 umów wartość kontraktów wzrosła, m.in. z powodu zwiększenia limitu waloryzacji z +/-5% do +/-10%, wprowadzenia poleceń zmiany, zlecenia wykonania robót dodatkowych oraz zgłoszenia roszczeń wykonawców. Szczegółowo przyczyny zmiany wynagrodzenia w przypadku dwóch wytypowanych do kontroli odcinków dróg szlaku Via Carpatia opisano w pkt 2.3. niniejszego wystąpienia pokontrolnego. Zmiany wysokości wynagrodzenia za wykonanie poszczególnych odcinków przedstawiały się następująco:

- w umowie na realizację odcinka od końca obwodnicy Suwałk do Budziska z obwodnicą Szypliszek wynagrodzenie wykonawcy ustalono na 1.037.796,6 tys. zł, po czym wartość tę zwiększono do 1.181.236,6 tys. zł, z której to kwoty wg stanu na koniec 2024 r. wydatkowano 1.175.852,6 tys. zł,
- na obwodnicę Suwałk pierwotnie przeznaczono 299.454,6 tys. zł, a następnie wynagrodzenie wykonawcy zwiększono do 305.544,7 tys. zł i wydatkowano do końca 2024 r.,
- wynagrodzenie wykonawcy odcinka węzeł Suwałki Południe — węzeł Raczki ustalono początkowo na 659.278,7 tys. zł, a w trakcie realizacji inwestycji obniżono je do 653.677,9 tys. zł, które wydatkowano na ten cel w całości,
- w umowie na realizację odcinka Knyszyn — Krynice wynagrodzenie wykonawcy ustalono na 314.700 tys. zł, a następnie zwiększono je do 352.464 tys. zł, z czego do końca 2024 r. wydatkowano 5.323,7 tys. zł,
- wykonawca odcinka Krynice (od istniejącej DK65) — Dobrzyniewo (bez węzła) — Białystok Zachód (z węzłem) początkowo otrzymać miał 405.605,1 tys. zł

tytułem wynagrodzenia, które zwiększono do 474.558 tys. zł, z której to kwoty do końca 2024 r. wydatkowano 154.317,9 tys. zł,

- wynagrodzenie wykonawców odcinków: węzeł Białystok Zachód (bez węzła) — węzeł Białystok Księżyno (z węzłem), węzeł Białystok Księżyno (bez węzła) — węzeł Białystok Południe (z węzłem), z odcinkiem DK65 i węzeł Białystok Południe (bez węzła) — Deniski pierwotnie wynosiło odpowiednio 577.003,2 tys. zł, 456.142,3 tys. zł i 396.981,7 tys. zł, lecz na skutek wypowiedzenia umów w sprawie ich wykonania wypłacono im kolejno 43.656,5 tys. zł, 42.177,3 tys. zł i 31.764 tys. zł,
- wykonawca odcinka Deniski — Haćki otrzymać miał początkowo 305.415,2 tys. zł tytułem wynagrodzenia, które w trakcie trwania inwestycji wzrosło do 357.335,7 tys. zł, z czego do końca 2024 r. wypłacono 66.899,7 tys. zł,
- w umowie z wykonawcą odcinka Haćki — węzeł Bielsk Podlaski Zachód (z węzłem), z odcinkiem DK66 (do istniejącej DK19) wynagrodzenie ustalono na 325.986,9 tys. zł, a w trakcie realizacji inwestycji zwiększono je do 381.404,7 tys. zł; do końca 2024 r. z kwoty tej wypłacono 280.456,1 tys. zł,
- z tytułu realizacji odcinka węzeł Bielsk Podlaski Zachód (bez węzła) — węzeł Boćki (z węzłem) wykonawca początkowo miał otrzymać 309.350,2 tys. zł wynagrodzenia, które zwiększono do 361.939,7 tys. zł, z czego do końca 2024 r. wypłacono 192.459,5 tys. zł,
- wynagrodzenie z tytułu realizacji odcinka węzeł Boćki (bez węzła) — Malewice w umowie z wykonawcą ustalono na 343.584 tys. zł, a w trakcie prowadzenia prac zwiększono je do 401.993,3 tys. zł; do końca 2024 r. wypłacono 218.898,6 tys. zł,
- wykonawca odcinka Malewice — Chlebczyn za jego wykonanie miał początkowo otrzymać 665.210 tys. zł, którą to kwotę zwiększono do 778.295,7 tys. zł; z tego tytułu do końca 2024 r. wypłacono 210.194,4 tys. zł.

(akta kontroli str. 191)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

2.2 Zgodność wyłonienia wykonawców odcinków dróg szlaku Via Carpatia z przepisami o zamówieniach publicznych i procedurami wewnętrznymi dotyczącymi udzielania zamówień, obowiązującymi w GDDKiA

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą Oddział przeprowadził 12 postępowań na udzielenie zamówień publicznych w celu wyłonienia wykonawców odcinków dróg szlaku Via Carpatia o łącznej wartości 5.137.775,2 tys. zł (wszystkie w trybie przetargu nieograniczonego). Jedno z tych postępowań (na projekt i budowę drogi S19 na odcinku od węzła Dobrzyniewo (bez węzła) do węzła Białystok Zachód (z węzłem) zostało unieważnione na podstawie art. 93 ust. 1 pkt 4 dawnej Pzp, ponieważ oferta z najniższą ceną (326.391 tys. zł) przewyższała kwotę, którą Oddział zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia (230.188 tys. zł).

W przypadku kolejnych trzech zamówień⁷⁰ odstąpiono od umowy ze względu na uchylenie przez NSA decyzji środowiskowej, co przedstawiono w pkt 1.1. wystąpienia pokontrolnego, w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Wszystkie postępowania o udzielenie zamówienia zakończone wyborem wykonawcy przesłano do Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych w celu przeprowadzenia kontroli uprzedniej. W trzech przypadkach Prezes odstąpił od przeprowadzenia kontroli. Siedem z przeprowadzonych kontroli zakończyło się bez stwierdzenia naruszeń, a jedna — stwierdzeniem naruszeń, które nie miały wpływu na wynik postępowania. (akta kontroli str. 5-6)

Najdłużej (436 dni) trwało postępowanie na wyłonienie wykonawcy odcinka węzeł Bielsk Podlaski Zachód (bez węzła) — węzeł Boćki (z węzłem), które wszczęto 5 sierpnia 2020 r, a zakończono podpisaniem umowy z wykonawcą 15 października 2021 r. Postępowanie to szczegółowo przedstawiono w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 191, 199-200)

Analizie poddano prawidłowość wyłonienia wykonawców dwóch zamówień na: zaprojektowanie i wybudowanie drogi ekspresowej S61 Obwodnica Augustowa – granica państwa, odcinek: koniec obw. Suwałk – Budzisko z obw. Szypliszek o wartości 1.037.796,6 tys. zł oraz zaprojektowanie i wybudowanie drogi S19 na odcinku Ploski – Haćki o wartości 305.415,2 tys. zł. Ich wartość stanowiła 26,1% wartości umów zawartych na zaprojektowanie i wybudowanie szlaku Via Carpatia (5.137.775,2 tys. zł przed aneksowaniem). Wykazała ona, że oba zamówienia udzielono zgodnie z Pzp, w tym:

- ustalenia wartości obu zamówień dokonano z zachowaniem reguł określonych w art. 32-33 i art. 35 dawnej Pzp, na podstawie średniej z szacunkowej wartości zamówienia, liczonej na podstawie kosztorysu inwestorskiego, sporządzonego w oparciu o planowane koszty prac projektowych oraz robót budowlanych, określone w programie funkcjonalno-użytkowym,
- umowy zostały zawarte z wykonawcami, których oferty były najkorzystniejsze według kryteriów określonych w specyfikacji istotnych warunków zamówienia,
- zapisy umów były zgodne z warunkami wynikającymi z ofert złożonych przez wykonawców,
- podpisane umowy były zgodne z projektami zamieszczonym w specyfikacji istotnych warunków zamówienia oraz z ofertą wykonawcy złożoną w postępowaniu o udzielenie zamówienia; zawierały postanowienia dotyczące rękojmi i gwarancji, jakości wykonania przedmiotu umowy zgodne z warunkami przetargu i ofertą złożoną przez wykonawcę w postępowaniu o udzielenie zamówienia oraz kary umowne i odszkodowania z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania zamówienia, w tym m.in. za:

⁷⁰ Na: zaprojektowanie i wybudowanie drogi S19 na odcinku od węzła Białystok Zachód (bez węzła) do węzła Białystok Księżyno (z węzłem) o wartości 577.003,2 tys. zł, zaprojektowanie i wybudowanie drogi S19 na odcinku od węzła Białystok Księżyno (bez węzła) do węzła Białystok Południe (z węzłem) oraz drogi krajowej nr 65 na odcinku od węzła Białystok Południe do m. Grabówka o wartości 456.142,3 tys. zł, a także zaprojektowanie i wybudowanie drogi S19 na odcinku od węzła Białystok Południe (bez węzła) — Ploski o wartości 396.981,7 tys. zł.

nieterminowe wykonanie zamówienia i określonych „kamieni milowych” z winy wykonawcy, odstąpienie od umowy z przyczyn leżących po stronie wykonawcy, nieterminowe usunięcie wad, nieprzedłożenie zamawiającemu do akceptacji projektu umowy z podwykonawcą lub zawartej z nim umowy, nieuregulowanie w terminie wynagrodzenia należnego podwykonawcy, niewykonanie obowiązku zatrudnienia na podstawie umowy o pracę, przystąpienie do robót bez zatwierdzonego projektu tymczasowej organizacji ruchu lub ich wykonywania niezgodnie z zatwierdzonym jej projektem.

(akta kontroli str. 5-6)

W obu umowach przewidziano wynagrodzenie ryczałtowe za zrealizowanie przedmiotu zamówienia. W przypadku umowy zawartej na zaprojektowanie i wybudowanie drogi ekspresowej S61 Obwodnica Augustowa — granica państwa, odcinek: koniec obw. Suwałk — Budzisko z obw. Szypliszek wynosiło ono 1.037.796,6 tys. zł, a w przypadku umowy na zaprojektowanie i wybudowanie drogi S19 na odcinku Płoski — Haćki — 305.415,2 tys. zł. Po zmianach wynikających z aneksów do umów wysokość wynagrodzenia należnego wykonawcom wynosiła odpowiednio 1.042.424,5 tys. zł, a maksymalna wysokość zobowiązania w stosunku do wykonawcy — 1.214.222 tys. zł (pierwotnie — 1.110.442,4 tys. zł) i 264.477,4 tys. zł, a maksymalna wysokość zobowiązania w stosunku do wykonawcy 357.335,7 tys. zł (pierwotnie — 326.794,2 tys. zł). Przyczyny zmiany wynagrodzenia opisano w pkt 2.3. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

Zamawiający zobowiązał się do regulowania wynagrodzenia należnego wykonawcy zgodnie z planem płatności, przedkładanym przez wykonawcę, obejmującym kwartalne szacunki płatności, przewidujące płatności w kolejnych trzech miesiącach kwartału za wykonane roboty oraz w oparciu o wniosek kierowany przez niego do Inżyniera Kontraktu o wystawienie przejściowego świadectwa płatności za roboty wykonane w danym okresie (najczęściej w miesiącu). Wraz z wnioskiem o płatność wykonawca składa obmiary i protokoły wykonanych robót. Wynagrodzenie wypłacano po otrzymaniu od Inżyniera Kontraktu przejściowego świadectwa płatności oraz wystawieniu przez wykonawcę faktury za roboty objęte danym świadectwem.

(akta kontroli str. 833-953)

Nie wystąpiły przypadki finansowania odsetek od nieterminowo uregulowanych płatności wykonawcom analizowanych zadań ani roszczeń wykonawców/podwykonawców o odsetki od nieterminowych płatności.

(akta kontroli str. 274-276)

Nie wystąpiły przypadki nieterminowej realizacji zadań na szlaku Via Carpatia z powodu braku środków na ich wykonanie. Analiza wydatków w § 4580 klasyfikacji budżetowej, na którym księguje się odsetki i kary zapłacone, wykazała, że w latach 2018—2024 wydatkowano na ten cel 466,4 tys. zł. Żaden z tych wydatków nie został poniesiony w związku z nieterminowym regulowaniem zobowiązań wobec wykonawców odcinków dróg szlaku Via Carpatia.

(akta kontroli str. 30-31, 274-276)

Po wykonaniu robót Inżynier Kontraktu wystawiał częściowe lub całkowite świadectwo przejęcia wykonanych robót, po otrzymaniu, którego wykonawca występował do Inżyniera Kontraktu o rozliczenie końcowe. Po otrzymaniu

wniosku Inżynier wystawiał przejściowe świadectwo płatności, a po usunięciu przez wykonawcę wad i usterek — na jego wniosek ostateczne świadectwo wykonania. Po jego otrzymaniu wykonawca przedkładał Inżynierowi Kontraktu rozliczenie ostateczne inwestycji, które po weryfikacji akceptował Inżynier Kontraktu. Po uzyskaniu akceptacji na wniosek wykonawcy Inżynier Kontraktu wystawiał ostateczne świadectwo płatności, które składano w Oddziale.

(akta kontroli str. 833-953)

Na etapie obu postępowań na wybór wykonawcy robót do Oddziału wpływały pytania od oferentów dotyczące opisu przedmiotu zamówienia. Ich liczba i treść nie świadczyła o brakach lub nierzetelnym przygotowaniu dokumentacji projektowej.

Naczelnik Wydziału Zamówień Publicznych w Oddziale wyjaśniła, że w GDDKiA obowiązują wzorcowe dokumenty, w tym umowy, dla zadań powyżej wartości 100 mln zł, które były opiniowane i uzgodnione z Prokuratorią Generalną 21 lipca 2017 r. Wszystkie Oddziały GDDKiA zobowiązane są do stosowania tych dokumentów.

(akta kontroli str. 25-27)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość w postępowaniu o udzielenie zamówienia na zaprojektowanie i wybudowanie drogi S19 na odcinku węzeł Bielsk Podlaski Zachód (bez węzła) — węzeł Boćki (z węzłem) o wartości szacowanej przez zamawiającego na 354.333.283,57 zł, ogłoszonym 5 sierpnia 2020 r. i zakończonym po 436 dniach podpisaniem umowy 15 października 2021 r. (O.BI.D-3.2.410.8.2020) na kwotę 309.350.184,13 zł, polegającą na nierzetelnym badaniu i ocenie oferty z najniższą ceną (254 739 150 zł) pod względem rażąco niskich cen i w konsekwencji wadliwym wyborze wykonawcy przez komisję przetargową w dniach 29 stycznia i 27 kwietnia 2021 r. W obu przypadkach komisja oceniła jako najkorzystniejszą tę samą ofertę wykonawcy z najniższą ceną, którą Krajowa Izba Odwoławcza⁷¹ ostatecznie uznała za rażąco niską. Wybór ten w obu przypadkach został zaskarżony do KIO, która: wyrokiem z 4 marca 2021 r. nakazała jego unieważnienie oraz ponowne badanie i ocenę ofert, w tym wezwanie wykonawcy do złożenia wyjaśnień dotyczących kalkulacji ceny (z powodu naruszenia art. 90 ust. 1 ustawy z dnia z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁷²), a następnie wyrokiem z 8 czerwca 2021 r. nakazała unieważnienie powtórnego wyboru i odrzucenie oferty wykonawcy z najniższą ceną, jako rażąco niską oraz ponowną ocenę ofert w celu wybrania najkorzystniejszej. W konsekwencji, na skutek tych wyroków, dwukrotnie powtarzano ocenę ofert i wybór wykonawcy ze względu na konieczność zbadania rażąco niskiej ceny zaoferowanej przez wybranego oferenta.

Zgodnie z art. 90 ust. 1 dawnej Pzp, jeśli zaoferowana cena lub koszt wydają się rażąco niskie w stosunku do przedmiotu zamówienia i budzą wątpliwości co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami, zamawiający zwraca się o udzielenie wyjaśnień, w tym złożenie dowodów, dotyczących wyliczenia ceny lub kosztu, w szczególności w zakresie: oszczędności metody wykonania zamówienia, wybranych rozwiązań technicznych, wyjątkowo sprzyjających warunków wykonywania zamówienia

⁷¹ Dalej „KIO”.

⁷² Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm. Ustawa zwana dalej: dawna Pzp.

dostępnych dla wykonawcy, oryginalności projektu wykonawcy i kosztów pracy. Zamawiający, przed dokonaniem wyboru najkorzystniejszej oferty 29 stycznia 2021 r. nie badał tych elementów i nie żądał od wybranego wykonawcy wyjaśnień co do kalkulacji ceny i kosztów. Dokonał jedynie ogólnej oceny cen, z której wynikało m.in., że nie zachodzą przesłanki obligatoryjnego żądania wyjaśnień z art. 90 ust. 1a ww. ustawy, tj. cena całkowita ofert nie była niższa o co najmniej 30% od wartości zamówienia z podatkiem VAT lub średniej arytmetycznej cen ofert⁷³, oraz że aż siedmiu z dziewięciu wykonawców złożyło ofertę na kwotę niższą od szacowanej wartości zamówienia, a pięciu niższą od średniej ceny oraz, że cena budowy 1 km drogi (20.897.387,20 zł) nie była znacząco niższa od cen innych budów realizowanych ostatnio w Oddziale (od 20.895.673,04 zł do 22.387.758,90 zł). Ponadto w uzasadnieniu wyroku KIO wskazała jednak, że cena wybranego wykonawcy była o ponad 100 mln zł niższa od ceny, jaką zamawiający zamierzał przeznaczyć na zamówienie, o 55 mln zł niższa od kolejnej oferty i niższa od średniej ceny o ok. 70 mln zł. Pomiędzy pozostałymi ofertami tak znaczące różnice nie występowały: dwie oferty po 311 mln zł, kolejne po 317 mln zł, 337 mln zł i 351 mln zł, a najdroższa — 381 mln zł. Tak ogromna dysproporcja między ofertą najtańszą a kolejną, podczas gdy między pozostałymi ofertami takie dysproporcje już nie występują, jak i w stosunku do wartości, jaką Zamawiający zamierzał przeznaczyć na zamówienie, „gdy nie wynika z jakichś oczywistych względów, powinna wzbudzić wątpliwości Zamawiającego [...] powstaje bowiem pytanie czy wykonawca ujął w kalkulacji ceny oferty wszystkie koszty związane z przedmiotem zamówienia oraz czy uwzględnił zysk”. Ponadto skoro wybrany wykonawca z Turcji nie prowadził działalności w Polsce i dopiero wchodził na polski rynek, powstaje też pytanie „czy cena jest wiarygodna i rzeczywista oraz czy uwzględnia wszystkie koszty związane z mobilizacją sprzętu budowlanego, materiałów czy kadry, niezbędnych do realizacji przedmiotowego zamówienia”.

Zamawiający, wykonując wyrok KIO z 4 marca 2021 r., uzyskał 17 kwietnia 2021 r. wyjaśnienia wykonawcy i ocenił je jako wystarczające, a 27 kwietnia 2021 r. ponownie uznał jego ofertę za najkorzystniejszą. KIO zaś, dzieląc zarzuty zawarte w odwołaniu, stwierdziła, że wyjaśnienia wykonawcy są zbyt ogólne. Wykonawca tłumaczył niską cenę oszczędnościami, jakie może teoretycznie uzyskać przy realizacji kontraktu, ale nie wykazał, jakie faktycznie wymierne oszczędności, obniżające cenę kontraktu może uzyskać. Powoływał się na swój profesjonalizm i doświadczenie, ale nie wskazywał czy i w jaki sposób góruje tymi cechami nad konkurencją, znającą polski rynek, którego wybrany wykonawca nie znał (działał głównie w Azji). Wykonując wyrok KIO z 6 czerwca 2021 r. Zamawiający odrzucił kwestionowaną ofertę 25 czerwca 2021 r. i po raz trzeci dokonał wyboru najkorzystniejszej oferty z 15 września 2021 r., który nie został już zaskarżony.

W konsekwencji postępowanie wydłużone zostało o 194 dni — licząc od wydania wyroku KIO z 4 marca 2021 r. do kolejnego wyboru najkorzystniejszej oferty — 14 września 2021 r. (akta kontroli str. 833-953)

Dyrektor Oddziału stwierdził w złożonych wyjaśnieniach, że oceny i badania ofert dokonano rzetelnie i prawidłowo. Kwestia rażąco niskiej ceny nie może być oceniana schematycznie i musi być badana indywidualnie. „O tym, czy cena lub koszt oferty są rzeczywiście rażąco niskie, rozstrzyga zamawiający w odniesieniu do konkretnego przypadku, w oparciu o posiadane materiały, w szczególności

⁷³ Najniższa cena była niższa od wartości zamówienia o 28,11%, a od średniej ceny o 21,79%.

wyjaśnienia wykonawcy i załączone przez niego dokumenty, oceniane w kontekście właściwości przedmiotu zamówienia będącego przedmiotem postępowania. W konsekwencji, należy odrzucić automatyczne przyjmowanie, że cena poniżej pewnego poziomu jest ceną rażąco niską. Stanowisko to potwierdził Sąd Okręgowy w Katowicach w wyroku z dnia 21 czerwca 2010 r. (sygn. akt XIX Ga 175/10) stwierdzając, że: „Dysproporcja cen zaoferowanych przez kilku wykonawców, nie daje jeszcze podstaw do założenia, że cena najniższa podana przez jednego z wykonawców, jest ceną rażąco niską, gdyż zależne jest to od efektywności oraz kosztów prowadzenia działalności określonego podmiotu. Po drugie, podstawą odrzucenia oferty jest zaoferowanie ceny „rażąco niskiej”, a nie ceny „niskiej.” Te dwa pojęcia nie są tożsame.” Przyznał, że KIO „kwestionując zaakceptowane przez Zamawiającego wyjaśnienia Wykonawcy dokonała analizy w odmienny sposób”, zauważając jednak, że „linia orzecznicza KIO nie jest jednolita w tym zakresie, a Zamawiający każdorazowo musi dokonać oceny wyjaśnień w sposób autonomiczny.”

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że tę samą w istocie ocenę działań zamawiającego powtórzyły jednak dwa różne składy orzekające KIO, a zamawiający nie zaskarżył ich wyroków. (akta kontroli str. 293-297)

Naczelnik Wydziału Zamówień Publicznych wyjaśniła, że: „Ustawa Prawo zamówień publicznych wskazuje, że badanie rażąco niskiej ceny obligatoryjnie należy wykonać, gdy cena badanej oferty jest niższa o 30% od średniej arytmetycznej lub wartości szacunkowej powiększonej o VAT. Badanie tej oferty wykazało, że różnica w stosunku do wartości szacunkowej wynosiła 28,11%, a w stosunku do średniej arytmetycznej cen złożonych ofert — 21,74%. Ponadto analizowane były ceny z innych postępowań w przeliczeniu na kilometr. Oferta tej firmy nie odbiegała w sposób znaczący od cen ofert składanych w innych postępowaniach o podobnym zakresie zamówienia. Po wnikliwej analizie zamawiający uznał, że nie zachodzą obligatoryjne przesłanki i wykonawca w oparciu o zaproponowaną cenę może zrealizować zamówienie.” Na pytanie o powody nieodrzucenia oferty firmy KOLIN INSAAT po wykonaniu badania rażąco niskiej ceny na skutek wyroku KIO z 4 marca 2021 r., wyjaśniła zaś, że Wykonawca złożył obszerne wyjaśnienia i wyczerpał, które były wystarczające do przyjęcia oferty. Naczelnik Wydziału nie pamiętała powodów niezłożenia skargi do sądu na rozstrzygnięcie KIO. Dodała, że nie decyduje w tych sprawach.

(akta kontroli str. 182-183)

2.3 Zmiany umów dotyczących budowy odcinków dróg szlaku Via Carpatia i ich zgodność z umowami i przepisami

Opis stanu faktycznego

Prawidłowość i rzetelność aneksowania umów dotyczących budowy odcinków dróg szlaku Via Carpatia zbadano na próbie dwóch umów o zaprojektowanie i wybudowanie drogi ekspresowej S61 Obwodnica Augustowa — granica państwa, odcinek: koniec obwodnicy Suwałk — Budzisko z obw. Szypliszek oraz drogi ekspresowej S19 Płoski — Haćki.

Umowę o zaprojektowanie i wybudowanie drogi ekspresowej S61 Obwodnica Augustowa — granica państwa, odcinek: koniec obwodnicy Suwałk — Budzisko z obw. Szypliszek zawarto 8 stycznia 2020 r. i ośmiokrotnie ją aneksowano. Wszystkie zmiany wprowadzone do umowy były zgodne z jej treścią oraz postanowieniami art. 144 ust. 1 dawnej Pzp. Pierwsza zmiana (z 29 lipca 2021 r.) dotyczyła udzielenia dodatkowego zamówienia na zaprojektowanie i wykonanie prac związanych z zabezpieczeniem prześwitu między wewnętrznymi

krawężnikami pomostów na sześciu obiektach w celu zabezpieczenia przed upadkiem z wysokości. Została ona wprowadzona w wyniku zalecenia Z-cy Generalnego Dyrektora DKiA i skutkowała wzrostem wartości zamówienia o 159,7 tys. zł (ustalono ją w toku negocjacji z wykonawcą, w wyniku których obniżył on pierwotną ofertę z 245,7 tys. zł, tj. o 35%). Dwa aneksy wprowadzono w celu przedłużenia czasu na ukończenie inwestycji z powodu opóźnień w wydaniu pozwolenia wodnoprawnego przez Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Białymstoku i zamiennej decyzji ZRID przez Wojewodę Podlaskiego (o 90 dni) oraz wyjątkowo niesprzyjających warunków atmosferycznych uniemożliwiających realizację robót (o 97 dni). Oba aneksy wprowadzono po weryfikacji roszczeń wykonawcy⁷⁴. Trzy aneksy wprowadzono w związku z koniecznością udzielenia zamówień dodatkowych. W jednym przypadku dotyczyło to zaprojektowania i wykonania wzmocnienia podłoża słabonośnego w ośmiu lokalizacjach z powodu warunków gruntowych odmiennych niż zidentyfikowane na etapie opisu przedmiotu zamówienia⁷⁵. W drugim — dokonania zwiększonej wymiany gruntów w stosunku do określonej w Dokumentacji Geologiczno-Inżynierskiej i zwiększenia wartości kosztorysowej inwestycji o 51.889,8 tys. zł (do 1.341.790 tys. zł), a w konsekwencji zmiany Programu Inwestycji, uzgodnionej z Ministrem Infrastruktury 21 grudnia 2022 r. W trzecim zaś — zaprojektowania i wykonania w dwóch lokalizacjach dodatkowych zbieraczy drenarskich, w celu przechwycenia wód powierzchniowych z ujawnionych w trakcie robót budowlanych zbieraczy, które nie zostały zinwentaryzowane na mapach zasadniczych pozyskanych z Powiatowego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej i w konsekwencji nie były ujęte w opisie przedmiotu zamówienia podstawowego⁷⁶. Kolejny aneks dotyczył zwiększenia limitu waloryzacji z 5% do 10% i zwiększenia z tego powodu maksymalnej kwoty zobowiązana⁷⁷ ze 107% do 112% zaakceptowanej kwoty kontraktowej (z 1.110.442,4 tys. zł do 1.162.332,2 tys. zł). Konieczność waloryzacji umożliwiła uchwała Rady Ministrów podwyższająca limity finansowe Programu Budowy Dróg Krajowych i Programu Budowy 100 Obwodnic z powodu konsekwencji dla rynku spowodowanych agresją rosyjską na Ukrainę. Ostatni z aneksów dotyczył zaś zaktualizowania wytycznych technicznych klasyfikacji kruszyw krajowych i zapobiegania reakcji alkalicznej w betonie stosowanym w nawierzchniach dróg i drogowych obiektach inżynierskich. (akta kontroli str. 32-39)

Z kolei umowę o zaprojektowanie i wybudowanie drogi ekspresowej S19 Ploski — Haćki zawarto 29 stycznia 2021 r. i do końca 2024 roku siedmiokrotnie ją aneksowano. Wszystkie zmiany wprowadzone do umowy były zgodne z jej treścią oraz postanowieniami art. 144 ust. 1 dawnej Pzp. Głównym powodem zmian w umowie było uchylene decyzji środowiskowej przez NSA na odcinku Choroszcz — Ploski oraz wprowadzenie przez GDOŚ zmian w decyzji

⁷⁴ W pierwszym przypadku wnioskodawca wnosił o wydłużenie terminu na ukończenie o 227 dni, a w drugim o 368 dni.

⁷⁵ Wartość robót dodatkowych ustalono na 4.230,8 tys. zł w wyniku negocjacji, skutkujących obniżeniem oferty wykonawcy z 6.747,1 tys. zł.

⁷⁶ Wartość robót dodatkowych ustalono na 237,4 tys. zł w wyniku negocjacji z wykonawcą, w trakcie których obniżył on pierwotną ofertę z 296,5 tys. zł.

⁷⁷ Wprowadzono wytyczne z 2022 r. zamiast wytycznych z 2019 r.

środowiskowej dotyczącej odcinka Ploski — Chlebczyn i wynikająca stąd konieczność:

- podzielenia kontraktu na dwa odcinki: A od km 0+000,00 do km 2+388,92 oraz B od km 2+388,92 do km 8+892,03 i pominięcie realizacji kontraktu na odcinku A (prac projektowych i robót budowlanych), a w konsekwencji obniżenie ceny kontraktowej o 46.556.730 zł, tj. o wartość prac na odcinku A,
- wykonania koncepcji i dokumentacji (przedmiary robót wraz z ich wyceną, analiza prognozy ruchu i karta informacyjna przedsięwzięcia) dwóch wariantów zaplanowanego do wybudowania skrzyżowania, w celu umożliwienia korzystania z budowanego odcinka drogi S19 i połączenia jej ze starodrożem DK19 i drogą powiatową nr 1591B, a w rezultacie przeniesienie ruchu z DK19 na S19, co skutkowało zamówieniem dodatkowym o wartości 369 tys. zł,
- zmiana czasu na ukończenie realizacji zadania o 99 dni,
- udzielenie dodatkowego zamówienia o wartości 6.457,5 tys. zł na wykonanie prac projektowych i robót budowlanych wynikających z podziału zadania na odcinki A i B, wprowadzenia elementów skrzyżowania wielopoziomowego oraz na wykonanie dodatkowych elementów wynikających z reformacyjnej decyzji GDOŚ o środowiskowych uwarunkowaniach (m.in. zbiornika zastępczego dla płazów, stanowisk rozrodczych dla płazów, cegieł dziurawek przyklejonych do obiektu na użytek nietoperzy).

Oba aneksy, którymi udzielono zamówień dodatkowych poprzedziły negocjacje z wykonawcą, w wyniku których wykonawca obniżył oczekiwaną cenę (w jednym przypadku o 178,4 tys. zł, a w drugim o 362,5 tys. zł brutto). Kosztorysy przedstawione zaś przez wykonawców obu badanych odcinków dróg zostały zweryfikowane przez Inżynierów Kontraktu i Kierowników Projektów w Oddziale.

Dwie kolejne zmiany związane były z koniecznością waloryzacja maksymalnej wartości zobowiązania ze 107% (tj. z 326.794.213,65 zł) do 112% (tj. do 342.064.971,30 zł), a następnie do 117% (tj. do 357.335.728,94 zł), ze względu na konsekwencje dla rynku spowodowane agresją rosyjską na Ukrainę (obie wprowadzono po uzyskaniu z Centrali GDDKiA informacji o takiej możliwości). Ostatnia zaś zmiana wynikała z omyłki podczas sporządzania umowy i konieczności dostosowania jej treści do oferty wykonawcy złożonej na etapie zamówienia publicznego (głównie wydłużenie okresu gwarancji na obiekty inżynierskie z 10 do 15 lat). (akta kontroli str. 54-59)

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że w wyniku aneksu nr 4 z 7 września 2023 r. do umowy zawartej 29 stycznia 2021 r. o zaprojektowanie i wybudowanie drogi ekspresowej S19 Ploski — Haćki, którym ten odcinek podzielono na odcinki A i B, a jednocześnie postanowiono o rezygnacji z dalszych prac nad odcinkiem A i ograniczeniu realizacji kontraktu jedynie dla odcinka B, a także ustalono wartość pominiętych prac na odcinku A na 46.556.730 zł, nie dokonano obniżenia o tę kwotę zaakceptowanej kwoty kontraktowej. W konsekwencji w aneksie nr 5 z 12 grudnia 2023 r. do tej umowy ustalono, że waloryzacja będzie się odnosić do niezmienionej zaakceptowanej kwoty kontraktowej, co skutkowało jej zawyżeniem o 2.327.836,50 zł (o 5%).

(akta kontroli str. 56-57, 91-109)

Dyrektor Oddziału wyjaśnił: „Zaakceptowana Kwota Kontraktowa oznacza zawartą w Umowie Cenę Oferty za wykonanie zobowiązań określonych w Kontrakcie. Zaakceptowana Kwota Kontraktowa nie ulega zmianie, gdyż jest to wartość stała. Zgodnie z Kontraktem korektom może podlegać Cena Kontraktowa, a zmianie może podlegać Maksymalna Wartość Zobowiązania, która jest liczona od niezmienniej wartości Zaakceptowanej Kwoty Kontraktowej. Zgodnie z Umową w przypadku, gdyby Cena Kontraktowa miała przekroczyć Maksymalną Wartość Zobowiązania, Strony mogą dokonać zmiany tej kwoty w drodze Aneksu do Umowy. [...] Zaakceptowana Kwota Kontraktowa nie ulega zmianie. Natomiast zgodnie z Subklauzulą 13.8 Korekty wynikające ze zmian kosztu Warunków Kontraktu, waloryzacja ustalana jest na podstawie odpowiednich wskaźników oraz naliczana do momentu osiągnięcia procentowego limitu odnoszącego się do Zaakceptowanej Kwoty Kontraktowej. Warunki Kontraktu określają więc, że kwota maksymalnej wartości waloryzacji uzależniona jest od Zaakceptowanej Kwoty Kontraktu.”

(akta kontroli str. 292-293)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

2.4. Skuteczność działań podejmowanych w Oddziale w celu usunięcia problemów bądź utrudnień występujących w trakcie realizacji budowy dróg szlaku Via Carpatia

Opis stanu
faktycznego

Pracownicy Wydziału Monitorowania Inwestycji Drogowych i kierownicy projektów na bieżąco zamieszczali informacje o przebiegu realizacji inwestycji w systemie Centralny Zasób Danych (CZD), w tym informacje o wydanych decyzjach oraz złożonych odwołaniach, aktualizowali ryzyka związane z inwestycją i stan zaawansowania robót, a także roszczenia zgłoszone przez wykonawców. Dane w tym systemie uprawnione osoby (w tym pracownicy Centrali GDDKiA) mogły dowolnie filtrować i zestawiać. Oprócz tego każdy z projektów miał co najmniej jednego opiekuna w Centrali. Uczestniczyli oni w radach budowy, które organizowano co miesiąc, za pośrednictwem aplikacji Teams. Mieli zatem bieżącą informację o problemach występujących w trakcie realizacji inwestycji. Opiekunowie mieli też dostęp do miesięcznych raportów przygotowywanych przez wykonawcę i konsultanta, które do wiadomości przesyłano do Centrali.

(akta kontroli str. 113, 833-953)

Zgodnie z umową podpisaną 8 stycznia 2020 r. z wykonawcą o zaprojektowanie i wybudowanie drogi ekspresowej S61 Obwodnica Augustowa — granica państwa, odcinek: koniec obwodnicy Suwałk — Budzisko z obw. Szypliszek, jej ukończenie wraz z uzyskaniem pozwolenia na użytkowanie miało nastąpić w ciągu 24 miesięcy od podpisania umowy z uwzględnieniem okresów zimowych (od 1 grudnia do 31 marca każdego roku), których nie wlicza się do czasu realizacji robót (okres zimowy nie ma wpływu na czas przeznaczony na projektowanie), czyli do 8 września 2022 r. Z powodu opóźnień w wydaniu pozwolenia wodnoprawnego przez Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Białymstoku i zamiennej decyzji ZRID przez Wojewodę Podlaskiego, termin zakończenia inwestycji, stosownie do § 3 ust. 4 umowy, przedłużono o 90 dni, tj. do 23 kwietnia 2023 r. Następnie zaś, ze względu na wyjątkowo niesprzyjające warunki atmosferyczne w latach 2020—2022, uniemożliwiające realizację robót, termin ten — zgodnie

z umową (Subklauzula 8.4) — przedłużono o 97 dni, tj. do 13 lipca 2023 r. Ostatnie zaś pozwolenie na użytkowanie obiektów budowlanych występujących w pasie drogowym tego odcinka uzyskano 6 lipca 2023 r., tj. siedem dni przed upływem wyznaczonego terminu (pozwolenie na użytkowanie pierwszych wybudowanych obiektów uzyskano 1 grudnia 2021 r.). Pozostałe istotne utrudnienia w realizacji inwestycji (odmienne warunki gruntowe niż zidentyfikowane na etapie opisu przedmiotu zamówienia, co uniemożliwiało wykonanie zamówienia podstawowego bez wymiany gruntu w celu wzmocnienia podłoża słabonośnego i zapewnienia statecznych skarp wykopów i nasypów w zakresie dostosowanym do warunków gruntowo-wodnych) nie miały wpływu na termin zakończenia inwestycji. Wg stanu na 5 marca 2025 r. na realizację inwestycji wydatkowano 1.175.852,6 tys. zł. Do uregulowania pozostały jeszcze roszczenia wykonawcy, które w przypadku zaakceptowania przez Oddział rekomendacji sporządzonej przez Inżyniera Kontraktu spowodują wzrost wartości kontraktu do 1.180.409 tys. zł, tj. o 142.612,4 tys. zł (o 13,7%) wyższej od wartości pierwotnie ustalonej w umowie z wykonawcą (1.037.796,6 tys. zł). (akta kontroli str. 31-39, 43-44, 191, 833-953)

Z kolei, zgodnie z umową podpisaną 29 stycznia 2021 r. z wykonawcą o zaprojektowanie i wybudowanie drogi ekspresowej S19 Ploski — Haćki, jej ukończenie wraz z uzyskaniem pozwolenia na użytkowanie miało nastąpić w ciągu 36 miesięcy od podpisania umowy z uwzględnieniem okresów zimowych (od 16 grudnia do 15 marca). Przy założeniu wydania decyzji ZRID w planowanym terminie (13 czerwiec 2022 r.) realizacja inwestycji powinna zostać zakończona do 29 lipca 2024 r. Tymczasem wg stanu na 31 grudnia 2024 r. finansowe zaawansowanie zadania wynosiło 60.094,7 tys. zł, co stanowiło 24,2% ogólnej jego wartości (248.305 tys. zł netto), a zaawansowanie rzeczowe jedynie — 27,84%. Dopiero 31 lipca 2023 r. wykonawca, z pełnomocnictwa Dyrektora Oddziału, wystąpił bowiem do Wojewody Podlaskiego o wydanie ZRID dla tego przedsięwzięcia, które uzyskał 9 września 2024 r. Do czasu kontroli NIK, terminy kontraktowe zostały wydłużone zaś o 99 dni, a roszczenie wykonawcy z 7 października 2024 r. o wydłużenie o 767 dni terminu z powodu opóźnień w wydaniu pozwolenia wodnoprawnego i decyzji ZRID do czasu badania przez NIK tej sprawy (21 marzec 2025 r.) nie zostało ostatecznie rozstrzygnięte przez Inżyniera Kontraktu, który 18 listopada 2024 r. przekazał Kierownikowi Projektu stanowisko w tej sprawie, uznające roszczenie wykonawcy, jednak zostało ono zakwestionowane przez Kierownika Projektu. Pismem z 23 grudnia 2024 r. wystąpił on bowiem do Inżyniera Kontraktu m.in. o ponowną analizę przebiegu wydarzeń i wskazanie liczby dni opóźnienia w uzyskiwaniu decyzji ZRID wraz z informacją, jaka ich część została zawiniona przez wykonawcę, a jaka przez organy rozpatrujące sprawę. Jednocześnie wyznaczył na 22 stycznia 2025 r. termin na uzupełnienie rozstrzygnięcia, które do czasu badania tej kwestii nie zostało przekazane Inżynierowi Kontraktu. Ostatecznie aneksem nr 8 z 18 czerwca 2025 r. termin zakończenia realizacji inwestycji przedłużono o 510 dni (o 33,5% mniej niż wnioskował wykonawca i pierwotnie zaakceptował Inżynier Kontraktu). Określono go obecnie na 36 miesięcy + 609 dni (99 dni + 510 dni).

Głównym problemem w realizacji zadania był wyrok NSA z 8 listopada 2022 r. oddalający skargę kasacyjną złożoną przez GDDKiA od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 8 lutego 2022 r. uchylającego decyzję

GDOŚ z 4 czerwca 2021 r. w przedmiocie ustalenia środowiskowych uwarunkowań dla przedsięwzięcia polegającego na drogi ekspresowej S19 na odcinku Choroszcz — Ploski wraz z budową odcinka drogi krajowej nr 65 Kudrycze — Kuriany — Grabówka oraz budową, rozbudową i przebudową dróg innej kategorii i niezbędnej infrastruktury, skutkującej m.in. koniecznością podzielenia zamówienia na dwa odcinki: A od km 0+000,00 do km 2+388,92 oraz B od km 2+388,92 do km 8+892,03 i pominięcie realizacji kontraktu na odcinku A (prac projektowych i robót budowlanych). Powodem takiego rozstrzygnięcia było nieprzedstawienie w raporcie o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko racjonalnego wariantu alternatywnego wraz z uzasadnieniem wyboru, co było wymagane art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. a ustawy środowiskowej, w brzmieniu obowiązującym wg stanu na 4 września 2018 r., tj. na dzień złożenia do RDOŚ wniosku o wydanie DŚU dla niniejszego przedsięwzięcia. Problem ten szerzej przedstawiono w pkt 1.1. wystąpienia pokontrolnego, w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Innym istotnym problemem, mającym wpływ na realizację inwestycji w terminie odmiennym od założonego na etapie podpisywania umowy z wykonawcą, było wydanie 16 sierpnia 2021 r. przez GDOŚ decyzji zmieniającej decyzję RDOŚ z 29 stycznia 2020 r. o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia polegającego na budowie drogi ekspresowej S19 na odcinku Ploski — Chlebczyn i odcinka drogi krajowej nr 66, stanowiącego obwodnicę Bielska Podlaskiego wraz z budową, rozbudową i przebudową dróg innej kategorii oraz niezbędnej infrastruktury. Decyzją tą nałożono na Oddział GDDKiA wykonanie m.in. zbiornika zastępczego dla płazów, stanowisk rozrodczych dla płazów, cegieł dziurawek przyklejonych do obiektu na użytek nietoperzy, co wiązało się z koniecznością udzielenia zamówienia dodatkowego.

(akta kontroli str. 54-90, 114-181, 191, 833-953)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia realizację zadań Oddziału w zakresie budowy dróg w ramach szlaku Via Carpatia, w tym nadzór sprawowany nad wykonawcami i inżynierami kontraktów. Prawidłowo udzielano również objętych kontrolą zamówień publicznych na wybudowanie dwóch odcinków dróg tego szlaku.

Na tę ocenę nie miała istotnego wpływu nieprawidłowość w postępowaniu o udzielenie zamówienia na zaprojektowanie i wybudowanie drogi S19 na odcinku węzeł Bielsk Podlaski Zachód (bez węzła) — węzeł Boćki (z węzłem). Spowodowała ona jednak blisko 200-dniowe opóźnienie w rozpoczęciu realizacji tego odcinka.

IV. Wnioski

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

Wnioski

1. Egzekwowanie od wykonawców raportów o oddziaływaniu na środowisko przedsięwzięcia wskazywania racjonalnego wariantu alternatywnego wraz

z uzasadnieniem wyboru, wymaganych art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. a ustawy środowiskowej.

2. Badanie w trakcie postępowań o zamówienie publiczne ofert pod względem rażąco niskiej ceny także w przypadkach, jeśli zaoferowana cena lub koszt wydają się rażąco niskie w stosunku do przedmiotu zamówienia i budzą wątpliwości co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia, stosownie do wymagań art. 224 ust. 1 ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2024 r. poz. 1320).

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 dyrektora Delegatury NIK w Białymstoku. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania
uwag i wykonania
wniosków

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

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

Białystok, 31 października 2025 r.

Kontrolerzy

Najwyższa Izba Kontroli

Robert Skwarko

Delegatura w Białymstoku

doradca ekonomiczny

Dyrektor

Janusz Pawelczyk

/-/

Wojciech Olszewski

/-/

doradca ekonomiczny

/-/

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał:

Najwyższa Izba Kontroli
Podlaska Delegatura w Białymstoku
p.o. Dyrektora
Janusz Pawelczyk

/podpisano elektronicznie/