



KIN.430.006.2016

Nr ewid. 163/2016/P/15/036/KIN

Informacja o wynikach kontroli

REALIZACJA PROGRAMU BUDOWY DRÓG KRAJOWYCH NA LATA 2011–2015

DEPARTAMENT INFRASTRUKTURY

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

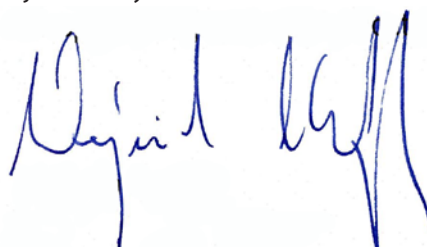
WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Dyrektor Departamentu Infrastruktury NIK:
Tomasz Emiljan



Akceptuję:
Wojciech Kutyla



Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:
Krzysztof Kwiatkowski



Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, dnia 11.07.2017 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

WPROWADZENIE	5
1. ZAŁOŻENIA KONTROLI	6
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI	7
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności	7
2.2. Uwagi końcowe i wnioski	12
3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	13
3.1. Opracowanie Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2011–2015	13
3.2. Przygotowanie inwestycji do realizacji	25
3.3. Zabezpieczenie środków i finansowanie inwestycji realizowanych w ramach Programów Budowy Dróg Krajowych	29
3.4. Realizacja inwestycji drogowych w ramach Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2011–2015	33
3.5. Efekty uzyskane w wyniku realizacji Programu	40
4. INFORMACJE DODATKOWE	48
4.1. Przygotowanie kontroli	48
4.2. Postępowanie pokontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli	49
4.3. Finansowe rezultaty kontroli	50
5. ZAŁĄCZNIKI	51

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

Program na lata 2008–2012	Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2008–2012;
Program na lata 2011–2015	Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2011–2015;
Program na lata 2014–2023	Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2014–2023;
Ministerstwo	Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa ¹ ;
Minister	Minister Infrastruktury i Budownictwa ² ;
GDDKiA	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad;
Generalny Dyrektor DKiA	Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad;
Oddział GDDKiA	Oddział Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad;
FIDIC	Zbiór procedur i warunków opisujących przebieg inwestycji budowlanych opartych na wzajemnych obowiązkach i relacjach Zamawiającego jako Inwestora i Wykonawcy jako realizującego budowę oraz Inżyniera Kontraktu jako administratora tejże budowy. Jest to także elementarz wzoru umowy dla Zamawiającego, zawieranej z pozostałymi uczestnikami procesu inwestycyjnego;
SIWZ	Specyfikacja Istotnych Warunków Zamówieni;
PFU	Program Funkcjonalno-Użytkowy; służy do ustalenia planowanych kosztów prac projektowych i robót budowlanych, przygotowania oferty, szczególnie w zakresie obliczenia ceny oferty oraz wykonania prac projektowych;
ZRID	Decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej;
RDOŚ	Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska;
Specustawa drogowa	Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2015 r., poz. 2031);
Ustawa o drogach	Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1440, ze zm.);
Ustawa – Prawo budowlane	Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2016 r. poz. 290);
Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku	Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2016 r. poz. 353);
Pzp	Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 2164).

¹ Ministerstwo Infrastruktury w okresie 16.11.2007 r. – 07.11.2011 r., Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w okresie 18.11.2011 r. – 27.11.2013 r., Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju w okresie 27.11.2013 r. – 16.11.2015 r., Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa od dnia 16 listopada 2015 r.

² Funkcję Ministra Infrastruktury w okresie 16.11.2007 – 07.11.2011 r. pełnił Pan Cezary Grabarczyk; Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w okresie 18.11.2011 r. – 27.11.2013 r. pełnił Pan Sławomir Nowak; Ministra Infrastruktury i Rozwoju w okresie 27.11.2013 – 22.09.2014 r. pełniła Pani Elżbieta Bieńkowska, a w okresie od dnia 22.09.2014 r. do 16.11.2015 r. Pani Maria Wasiak. Funkcję Ministra Infrastruktury i Budownictwa od dnia 16.11.2015 r. pełni Pan Andrzej Adamczyk.

Transport drogowy w Polsce w 2004 r. charakteryzował się przede wszystkim: najniższym odsetkiem autostrad i dróg szybkiego ruchu w Europie³, złym stanem technicznym dróg⁴, w szczególności ich niedostosowaniem do przenoszenia wymaganych standardami UE nacisków 115 kN/oś oraz niskim poziomem bezpieczeństwa ruchu drogowego, w tym na drogach krajowych⁵. Duża liczba pojazdów samochodowych uczestniczących w ruchu drogowym oraz wysoki udział transportu samochodowego w strukturze przewozów towarowych ogółem, przy niewielkim udziale dróg szybkiego ruchu w sieci dróg publicznych o twardej nawierzchni, wpływały na ograniczenia dostępności komunikacyjnej Polski i poszczególnych regionów.

Do końca 2009 r. w ramach realizacji projektów Narodowego Planu Rozwoju na lata 2004–2006⁶ z zakresu infrastruktury transportowej osiągnięto następujące efekty⁷: wybudowano bądź zmodernizowano łącznie ponad 4,9 tys. km autostrad, dróg krajowych, wojewódzkich, powiatowych i gminnych, w tym: zbudowano i zmodernizowano łącznie ponad 282 km autostrad oraz zbudowano i zmodernizowano 4.704 km dróg ekspresowych, krajowych, regionalnych, powiatowych i gminnych.

Wieloletnie zaniedbania w zakresie programowania i realizacji nowych ciągów autostrad, dróg ekspresowych i innych dróg krajowych, a w tym przebudów i wzmocnienia dróg istniejących, miały istotny wpływ na niskie tempo przyrostu sieci nowych dróg krajowych i odsuwały w czasie likwidację utrudnień w funkcjonowaniu transportu drogowego.

Wyniki dotychczasowych kontroli wskazują na to, iż realizacja Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2011–2015 nie przebiegała w sposób zgodny z założeniami. Program kilkakrotnie był zmieniany w celu dostosowania jego zakresu do postępu prac, co wynikało głównie z opóźnień w realizacji inwestycji, a także nieprawidłowej realizacji zadań i obowiązków uczestników procesu inwestycyjnego.

Opóźnienia w budowie dróg krajowych (autostrad, dróg ekspresowych i obwodnic) były skutkiem barier i przeszkód pojawiających się na etapie programowania przebiegu dróg oraz w trakcie realizacji robót drogowych. Dotychczasowe działania jednostek realizujących inwestycje drogowe nie przyczyniły się do usprawnienia realizacji tych zadań.

³ Wg danych GUS sieć tych dróg obejmowała w 2003 r. 405 km autostrad oraz 226 km dróg ekspresowych.

⁴ Wg „Raportu o stanie technicznym nawierzchni asfaltowych i betonowych sieci dróg krajowych na koniec 2009 r.”, GDDKiA, 2010 w 2003 r. prawie 60% dróg krajowych wymagało przeprowadzenia w najbliższych latach remontu, podczas gdy do natychmiastowego remontu kwalifikowało się blisko 30% z tych dróg.

⁵ Wg statystyk GDDKiA w 2005 r. na sieci dróg krajowych miało miejsce 20% wszystkich wypadków, w których zginęło prawie 37% wszystkich ofiar.

⁶ Obowiązek realizacji ewaluacji ex post NPR wynika bezpośrednio z art. 61 ust. 1 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju (Dz. U. z 2014 r. poz. 1448, ze zm.).

⁷ Sprawozdanie z realizacji w 2009 r. Narodowego Planu Rozwoju 2004–2006, MRR, Warszawa 2010, s. 108.

1 ZAŁOŻENIA KONTROLI

Temat i numer kontroli

Realizacja Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2011–2015 (P/15/036).

Cel kontroli

Celem kontroli była ocena działań podjętych przez organy administracji państwowej w zakresie prawidłowego określania celów oraz właściwego przebiegu realizacji Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2011–2015.

Zakres kontroli

Kontrolę przeprowadzono w Ministerstwie Infrastruktury i Budownictwa, w Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad oraz w 4 oddziałach GDDKiA i objęto nią lata 2011–2015 (I półrocze)⁸.

Badania kontrolne obejmowały w szczególności:

- opracowanie Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2011–2015, a w tym określenia kryteriów ujęcia w Programie zadań i kolejności ich realizacji;
- przygotowanie inwestycji do realizacji;
- zabezpieczenie środków na realizację planowanych zadań;
- nadzór i realizację inwestycji drogowych w ramach Programu;
- rozliczanie finansowe poszczególnych zadań;
- efekty uzyskanych w wyniku realizacji Programu.

Kontrolę przeprowadzono w okresie od dnia 8 września 2015 r. do dnia 12 stycznia 2016 r., na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o NIK⁹, z zastosowaniem kryteriów: legalności, celowości, gospodarności i rzetelności. Kontrola została przeprowadzona zgodnie ze *Standardami kontroli NIK*¹⁰.

⁸ Badaniami objęto również działania mające miejsce przed 1 stycznia 2011 r., o ile miały one wpływ na zjawiska będące przedmiotem kontroli.

⁹ Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2017 r. poz. 524).

¹⁰ Standardy kontroli NIK dostępne są pod adresem: www.nik.gov.pl/kontrole/standardy-kontroli-nik.

2.1 Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Planowane w ramach Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2011–2015 (dalej PBDK, Program) efekty rzeczowe nie zostały w pełni osiągnięte. Spowodowane to było m.in. założeniem w PBDK zbyt szerokiego zakresu rzeczowego, w stosunku do możliwości realizacyjnych¹¹, brakiem prawidłowego przygotowania inwestycji do realizacji, skutkującym koniecznością wykonywania robót dodatkowych i tym samym wydłużaniem terminów realizacji zadań.

Nie zostały w pełni osiągnięte efekty ciągłości sieci drogowej i jej funkcjonalności. Na większości przedsięwzięć drogowych odcinki dróg krajowych znajdowały się na różnym etapie zaawansowania, tj. planowania, przygotowania, procedur przetargowych lub realizacji. Znaczna liczba projektów drogowych, istotnych dla poprawy połączeń komunikacyjnych między aglomeracjami miejskimi, znajdowała się nadal w 2015 r. w fazie planowania. Spowodowane to było m.in. brakiem określenia stabilnych zasad dotyczących kolejności realizacji poszczególnych zadań i limitowaniem środków planowanych do finansowania Programu¹².

Kontrola wykazała niewykonywanie planów finansowych wydatków na realizację PBDK tak pochodzących ze środków KFD jak i z budżetu państwa. Na realizację zadań nie wydatkowano kwot zakładanych w planach na lata 2011–2015 (do 31.08.2015 r. nie wydatkowano 11,1 mld zł – 15,2% – z kwoty 73,2 mld zł ujętej w planie finansowym po zmianach). Skutkowało to niepełnym wykonaniem zakresu rzeczowego – nie osiągnięto zakładanej w Programie liczby kilometrów nowych autostrad, dróg ekspresowych i obwodnic oddanych do ruchu oraz długości dróg wzmocnionych i przebudowanych.

Kontrola wykazała niezrealizowanie w pełnym zakresie zdefiniowanych w Programie na lata 2011–2015 priorytetów dotyczących m.in. zakończenia realizacji wszystkich kluczowych odcinków autostrad¹³, zakończenia wszystkich prac przygotowawczych dla dróg ekspresowych ujętych w Programie na lata 2008–2012 oraz zakończenia realizacji dróg ekspresowych na wybranych ciągach i uruchomienie realizacji na pozostałych ciągach priorytetowych. Nie dostosowano również w pełnym zakresie sieci dróg krajowych do przenoszenia obciążeń 11,5 tony/oś na głównych szlakach tranzytowych oraz nie doprowadzono opracowania kompleksowego systemu zarządzania ruchem na sieci dróg krajowych.

Pełen ciąg autostradowy uzyskano jedynie przy budowie autostrady A4¹⁴. W zakresie dróg ekspresowych osiągnięto pełne ciągi korytarzowe jedynie w przypadku dwóch dróg ekspresowych: S3 pomiędzy Szczecinem a Nową Solą oraz S8 pomiędzy Wrocławiem a miejscowością Walichnowy (węzeł Łódź).

Zgodnie z założeniami Programu, powinny zostać zakończone wszystkie prace przygotowawcze dla dróg ekspresowych ujętych w Programie Budowy Dróg Krajowych na lata 2008–2012 oraz na wybranych ciągach, które planowano realizować w perspektywie finansowej 2014–2020. Powinny zostać zrealizowane najpilniejsze z punktu widzenia natężenia ruchu oraz zapewnienia bezpieczeństwa zadania oraz uruchomiony proces prac przygotowawczych dla zadań realizowanych

¹¹ Przed uchwaleniem Programu na lata 2011–2015 nie dokonano szczegółowej analizy konsekwencji przyjęcia uchwały zatwierdzającej opracowaną propozycję treści tego Programu.

¹² W trakcie realizacji Programu Rada Ministrów dokonała sześciu zmian.

¹³ Za wyjątkiem A2 na odcinku od Mińska Mazowieckiego do wschodniej granicy państwa.

¹⁴ Ostatni odcinek autostrady A4 przekazano do ruchu w czerwcu 2016 r.

w przyszłych perspektywach finansowych. Wymienionych założeń nie zrealizowano w pełni, za wyjątkiem zakończenia przygotowania i rozpoczęcia procedury przetargowej na wyłonienie wykonawców robót dla zadań ujętych w załączniku nr 5 i nr 6 do Programu na lata 2011–2015. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, do uzyskania niepełnych efektów rzeczowych, zaplanowanych w PBDK, przyczyniły się niewystarczające działania ministra właściwego ds. transportu, odpowiedzialnego za opracowanie i nadzór nad realizacją Programu, jak również działania Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad, odpowiedzialnego za prawidłowe planowanie i realizację inwestycji w ramach tego Programu.

Kontrola wykazała następujące nieprawidłowości:

1. Na etapie opracowywania projektu Programu na lata 2011–2015 minister właściwy ds. transportu nie zapewnił ustalenia kryteriów doboru zadań inwestycyjnych i określenia kolejności ich realizacji. Takie kryteria opracowano i zapisano dopiero w Dokumencie Implementacyjnym do Strategii Rozwoju Transportu do 2020 (z perspektywą do 2030 r.), opracowanym w październiku 2014 r. Podstawowym kryterium ustalenia listy zadań w PBDK była kontynuacja realizacji zadań z poprzedniego Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2008–2012, który nigdy nie został rozliczony. [str. 13–14]
2. W konsekwencji braku określenia zasad kolejności realizacji (priorytetów) inwestycji drogowych, zamiast realizować pełne ciągi komunikacyjne pomiędzy ośrodkami miejskimi, dzielono przedsięwzięcia na szereg odcinków i realizowano w pierwszej kolejności pojedyncze odcinki dróg krajowych, które bez większych przeszkód można było przygotować do realizacji w stosunkowo krótkim terminie. Po zsumowaniu długości poszczególnych odcinków, uzyskano w ten sposób znaczne efekty rzeczowe, lecz bez uzyskania pełnego efektu ciągłości planowanego korytarza drogi krajowej. [str. 14–18]
3. Minister właściwy ds. transportu nie zapewnił dostosowania planowanego zakresu rzeczowego do możliwości finansowych realizacji inwestycji w ramach programów drogowych. Pomimo posiadania od początku 2008 r. informacji o ryzykach związanych z realizacją Programu na lata 2008–2012, głównie z przyczyn ujęcia w nim zaniżonych wartości kosztorysowych zadań z lat 2004–2006 oraz nieustalenia rezerwy na nieprzewidziany wzrost wydatków¹⁵, minister nie podjął decyzji o ograniczeniu finansowania prac związanych z przygotowaniem kolejnych inwestycji do realizacji, zezwalając GDDKiA na ponoszenie kosztów w tym zakresie. Ma to istotne znaczenie z uwagi na fakt, że PBDK 2011–2015 był bezpośrednią kontynuacją Programu na lata 2008–2012. [str. 18–21]
4. Minister, działając we współpracy z Generalnym Dyrektorem Dróg Krajowych i Autostrad, nie zapewnił właściwego przygotowania do realizacji inwestycji drogowych ujętych w PBDK. Na koniec 2009 r. 45% dróg krajowych, ujętych w Programie na lata 2008–2012, znajdowało się na etapie prac przygotowawczych, a 15% objętych było już postępowaniem przetargowym na wybór wykonawców, mimo braku środków na ich realizację. Minister ds. transportu dopiero w lutym 2011 r., tj. po uchwaleniu Programu na lata 2011–2015 podjął decyzje dotyczące unieważnienia szeregu postępowań przetargowych oraz przerwania prac związanych z przygotowaniem wielu inwestycji drogowych, na które poniesiono znaczne nakłady. [str. 25–27]
5. Na skutek niewłaściwego przygotowania Programu na lata 2011–2015 nastąpiło:
 - ujęcie w Programie na lata 2011–2015, bez zabezpieczenia środków finansowych, 62 przedsięwzięć drogowych, na przygotowanie których, w ramach Programu na lata 2008–2012, poniesiono do końca 2010 r. koszty w wysokości 398,6 mln zł;

¹⁵ W latach 2007–2008 nastąpił znaczny wzrost cen materiałów budowlanych.

- poniesienie do końca 2014 r. kosztów na przygotowanie zadań inwestycyjnych w kwocie 172 mln zł, z których kwota 12,7 mln zł została bezpowrotnie utracona oraz 159,3 mln zł zostało wydatkowane i zamrożone do czasu podjęcia decyzji o kontynuowaniu prac przygotowawczych (na 38 zadaniach);
 - niezabezpieczenie środków finansowych, w Programie na lata 2011–2015 oraz w Programie na lata 2014–2023, na realizację 29 zadań inwestycyjnych (ujętych w PBDK 2008–2012), na przygotowanie których poniesiono wcześniej nakłady w kwocie 102,4 mln zł. [str. 25–28]
- 6.** Wzrost cen materiałów budowlanych w latach 2007–2008 oraz kryzys gospodarczy w 2009 r., który spowodował ograniczenia finansowe na realizację dróg krajowych w latach 2009–2010 w kwocie 43,1 mld zł, tylko pogłębiły ten niekorzystny stan. Łączna wartość Programu na lata 2008–2012 była zaniżona o ok. 50%.
- Kontrola wykazała, że przy opracowaniu Programu na lata 2008–2012 popełniono błędy polegające na zbyt szerokim zakreśleniu planu inwestycyjnego, bez określenia priorytetów zadań. W konsekwencji w ramach Programu na lata 2011–2015 zrezygnowano z realizacji fragmentów inwestycji najslabiej przygotowanych, a nie najmniej uzasadnionych merytorycznie. [str. 17–18]
- 7.** Niewłaściwe przygotowanie Programu przyczyniło się również do niewłaściwego planowania i przygotowania objętych nim inwestycji przez GDDKiA, a w tym do występujących zaniechań dokładnego zwymiarowania zakresu prac lub właściwego rozpoznania geologicznego, co spowodowało podejmowanie decyzji o konieczności wykonania robót dodatkowych i zwiększeniu wynagrodzenia wykonawców w 94 kontraktach na łączną kwotę 504.169,3 tys. zł. [str. 37–39]
- 8.** Podstawowymi czynnikami, które spowodowały konieczność pilnego opracowania nowego programu budowy dróg krajowych były:
- uchwalenie w dniu 27 sierpnia 2009 r. nowej ustawy o finansach publicznych¹⁶, która uniemożliwiła aneksowanie dotychczasowego programu;
 - dokonanie zmian w sposobie finansowania drogowych inwestycji wieloletnich, m.in. poprzez utworzenie Krajowego Funduszu Drogowego;
 - błędy popełnione przy opracowaniu i realizacji Programu na lata 2008–2012, poprzez ujęcie w nim zbyt dużej liczby zadań w stosunku do możliwości ich sfinansowania¹⁷, a następnie podjęcie decyzji o ponoszeniu kosztów na ich przygotowanie, mimo braku zabezpieczonych środków na sfinansowanie realizacji tak dużej liczby inwestycji. [str. 16–20]
- 9.** Zaniechanie ustalenia w PBDK priorytetów realizacji zadań inwestycyjnych spowodowało, że wiele projektów drogowych, które były istotne dla poprawy połączeń komunikacyjnych, znajdowało się nadal w 2015 r. w fazie planowania, bez określenia terminu ich realizacji, jak np.: A1 Częstochowa–Piotrków Trybunalski, A2 Kałuszyn–Terespol, S7 Warszawa–Płońsk, S11 Poznań–Koszalin, S19 Białystok–Lublin i S61 Ostrów Mazowiecki–Budzisko.

¹⁶ Dz. U. z 2016 r. poz. 1870, ze zm. Nastąpiła zmiana zasad uchwalania i aktualizacji programów wieloletnich.

¹⁷ Program został przygotowany i przyjęty w 2007 r., natomiast wartości ujęte w tym Programie bazowały na kosztorysach z lat 2004–2006. Spośród 147 zadań, ujętych w załączniku nr 1 do Programu na lata 2008–2012 przeniesiono 77 pozycji (52,4%) do dalszej realizacji w ramach Programu na lata 2011–2015, w tym 26 pozycji zadań (16,7%), których nie zrealizowano w zakładanym terminie do końca 2010 r. Ponadto do Programu na lata 2011–2015 przeniesiono 7 zadań, które zakwalifikowano jako zakończone do 2010 r. – w celu ich rozliczenia w ramach nowego Programu.

Pomimo tego, że wymienione zadania przewidziane zostały w załączniku nr 2 do PBDK 2011–2015, a ich realizacja przewidywana była po roku 2013, inwestycje te nie uzyskały zabezpieczenia finansowania. Także w przyjętym przez Radę Ministrów Programie na lata 2014–2023 powyższe zadania zostały przewidziane do realizacji w odległych terminach lub w formule Drogowych Spółek Specjalnego Przeznaczenia. [str. 32–33]

10. Z kontroli wynika, że w całym okresie realizacji Programów budowy dróg krajowych, w ramach perspektywy UE 2007–2013, nie zapewniono stabilności w określeniu limitu środków finansowych, przeznaczonych na ich przygotowanie i realizację. Działania ministra ds. transportu¹⁸, podejmowane na etapie opracowywania projektów budżetu państwa na kolejne lata, były w tym zakresie mało skuteczne. Pierwotny limit wydatków na realizację Programu na lata 2008–2012 wynosił 121 mld zł. W latach 2009–2010 czterokrotnie zmieniono ten limit: w lipcu 2009 r. na kwotę 125,9 mld zł, w październiku 2009 r. na 114,0 mld zł, w lipcu 2010 r. na kwotę 94,4 mld zł i w październiku 2010 r. na kwotę 78 mld zł. W uchwalonym Programie na lata 2011–2015 zwiększono limit o 4,8 mld zł, do kwoty 82,8 mld zł. W poszczególnych latach 2011–2015 (do 31 sierpnia)¹⁹ przeznaczono od 40,9% do 95,9% środków na realizację zadań drogowych, w stosunku do rocznych planów finansowych (po zmianach). Łącznie w tym okresie przeznaczono kwotę 62,1 mld zł, tj. 84,8% środków w stosunku do planu. [str. 28–32]

11. Kontrola wykazała, że podstawowymi przyczynami niezrealizowania, do czasu zakończenia kontroli, większości zaplanowanych w PBDK zadań inwestycyjnych, było nieprawidłowe wykonanie prac i konieczność ich naprawy oraz wykonanie robót uzupełniających lub związanych z usuwaniem usterek:

- Na szesnastu inwestycjach, z osiemnastu wybranych do kontroli szczegółowej, wystąpiła realizacja zadań niezgodnie z założeniami Programu na lata 2011–2015. Aktualizacje harmonogramu realizacji inwestycji następowały w momencie, gdy terminy wykonania poszczególnych robót kontraktowych w nich wskazanych były już nieaktualne bądź wykonawca nie miał możliwości ich dotrzymania;
- Niewłaściwe planowanie inwestycji i ich przygotowanie przez GDDKiA, a w tym brak dokładnego zwymiarowania zakresu prac do wykonania, w tym prac geologicznych, spowodowało podejmowanie decyzji o konieczności wykonania robót dodatkowych i zwiększeniu wynagrodzenia wykonawców. Najczęstszą przyczyną wystąpienia robót dodatkowych była konieczność wykonania wzmocnienia podłoża w ciągu drogi lub pod nasypy drogowe oraz odwodnienia, prace archeologiczne, przebudowy linii energetycznych, dodatkowe roboty ziemne, itp.;
- W ramach zadań inwestycyjnych objętych PBDK na lata 2011–2015, w 94 kontraktach realizowane były zamówienia dodatkowe na łączną kwotę 504.169,3 tys. zł. Najwyższe koszty robót dodatkowych, w stosunku do wartości zawartych umów podstawowych, poniesiono m.in. na zadaniach inwestycyjnych: budowa północno – wschodniej obwodnicy Bielska-Białej w ciągu S69 Bielsko Biała–Żywiec – 56,3 mln zł oraz na przebudowie drogi ekspresowej S8 na odcinku węzeł Powązkowska–węzeł Marki – 34,0 mln zł. Natomiast najwyższy procentowy wzrost wartości umowy wystąpił przy wzmocnieniu drogi krajowej nr 94 na odc. Mazurowice–Wrocław Etap III, poprzez: wykonanie stabilizacji podłoża

¹⁸ W tym liczne interwencje u ministra ds. finansów.

¹⁹ Ostatni dzień obowiązywania Programu na lata 2011–2015, przed uchwaleniem z dniem 1 września 2015 r. Programu na lata 2014–2023.

naturalnego cementem, wykonanie nasypów, roboty rozbiórkowe nawierzchni chodnika, wykonanie dodatkowego chodnika i wymianę gruntu w podłożu – wydatkowano łącznie 9,8 mln zł, tj. 25,5% wartości umowy podstawowej z wykonawcą;

- Stwierdzono również, iż w przypadku 26 kontraktów realizowanych w ramach PBDK na lata 2011–2015 została zwiększona o łączną kwotę 922,9 mln zł Maksymalna Wartość Zobowiązania (MWZ) w stosunku do wartości określonej w związku z zawartymi umowami. Główne przyczyny zwiększenia MWZ wynikały z: przekroczeń przedmiarów robót, konieczności wykonania robót zwiększających zakres kosztorysu ofertowego, konieczności wykonania prac naprawczych oraz ze zmiany stawki podatku VAT. Najwyższe zwiększenie MWZ, bo aż o 91,8 mln zł wystąpiło przy budowie drogi ekspresowej S5 Poznań–Wrocław, z powodu wzrostu ilości robót koniecznych do wykonania w stosunku do przyjętych założeń;
- Stwierdzono przypadki, że po oddaniu do ruchu drogi krajowej jeszcze kilkanaście miesięcy prowadzono roboty uzupełniające, przed ostatecznym zakończeniem realizacji zadań drogowych. Z kontroli wynika, że w 28 przypadkach oddawano do ruchu realizowane drogi krajowe, przed faktycznym zakończeniem budowy. Najdłużej kończono realizację robót, po oddaniu do ruchu, na budowie obwodnicy Żyrardowa w ciągu drogi krajowej nr 50 – oddano drogę do ruchu 27 listopada 2012 r., a zakończono realizację robót dopiero 30 października 2014 r., tj. po upływie 23 miesięcy jej użytkowania. [str. 34–39]

12. Mimo oddawania corocznie do ruchu kolejnych odcinków dróg krajowych brak było zdecydowanej poprawy w zakresie średniego stanu technicznego dróg w Polsce, z powodu postępującej degradacji dróg wcześniej wybudowanych i nieremontowanych lub niemodernizowanych, z braku wystarczających środków.

Wprawdzie na koniec 2013 r. osiągnięto zakładany procentowy poziom długości dróg w stanie dobrym i w stanie niezadawalającym, jednak poziomy te w kolejnych latach uległy pogorszeniu. W 2014 r. w stosunku do 2013 r. przybyło 423 km nowych dróg krajowych, gdy jednocześnie zwiększyła się liczba dróg w stanie niezadawalającym o 862 km oraz dróg w stanie złym o 193 km. W tym samym okresie długość dróg w stanie dobrym zmniejszyła się o 632 km, tj. o 4,4%. Przyczyną takiego stanu było m.in. zmniejszenie przyrostu odcinków dróg oddawanych do ruchu w 2014 r. oraz zmniejszenie długości odcinków dróg wyremontowanych w stosunku do lat 2012 i 2013, wynikające z mniejszych, od faktycznych potrzeb, środków finansowych przyznanych GDDKiA. [str. 44]

W świetle ustaleń kontroli należy stwierdzić, że ustalanie przez Ministra Finansów znacznie niższych limitów łącznych środków na zadania związane z przygotowaniem inwestycji do realizacji oraz utrzymaniem i remontami dróg powodowało, że pierwsze z tych zadań realizowano w znacznym zakresie kosztem pozostałych. Ponieważ przeznaczano mniejsze, w stosunku do potrzeb, środki finansowe na remonty i przebudowy dróg, realizowano wyłącznie plan zadań o charakterze utrzymaniowym, w którego zakres wchodzi jedynie wymiana nawierzchni ścieralnej na odcinkach dróg krajowych wymagających najpilniejszych zabiegów – roboty o charakterze „ratunkowym”.

Kontrola wykazała, że mimo stwierdzonych nieprawidłowości w przygotowaniu i w realizacji Programu na lata 2011–2015 wybudowana infrastruktura autostrad, dróg ekspresowych i dróg szybkiego ruchu oraz nakłady poniesione na nią w okresie 2011–2013 były najwyższe w historii kraju. Zwłaszcza lata 2011 oraz 2012 były szczególne pod względem wysokości nakładów oraz długości oddawanych dróg klasy A, S i GP, co wynikało z wielkości środków z budżetu UE przeznaczonych na drogi krajowe oraz wypełnienia zobowiązań związanych z organizacją Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej w 2012 r. Na tym tle wydatki na drogi krajowe w 2013 r. notowały istotny spadek, co miało związek z kończącą się perspektywą finansową UE na lata 2007–2013.

2.2 Uwagi końcowe i wnioski

NIK zwraca uwagę na brak uwzględnienia i kontynuacji w kolejnych Programach Budowy Dróg Krajowych rozpoczętych już inwestycji, na które zostały poniesione nakłady oraz na ustalenie w programach limitu finansowego, niewystarczającego w pełni na realizację ujętych w tych programach inwestycji. W toku realizacji znacznej części inwestycji nastąpiło istotne przekroczenie zaplanowanych terminów ich ukończenia, jak też została zwiększona wartość zamówień w stosunku do wartości maksymalnej, określonych w umowach zawartych z wykonawcami. Spowodowane to było m.in. brakiem prawidłowego przygotowania inwestycji do realizacji, skutkującym koniecznością wykonywania robót dodatkowych i tym samym wydłużaniem terminów realizacji zadań a także nienależytym nadzorem inwestorskim sprawowanym przez GDDKiA.

W ocenie NIK, powyższe świadczy o braku wystarczającego nadzoru nad sposobem opracowania Programów Budowy Dróg Krajowych oraz wypracowania metod dotyczących stabilnej i perspektywicznie prowadzonej polityki dotyczącej rozwoju infrastruktury dróg krajowych, jak również o braku właściwego nadzoru ministra ds. transportu nad działalnością GDDKiA w zakresie realizacji PBDK.

Zdaniem NIK, usprawniając system finansowania inwestycji drogowych, należałoby również zapewnić większą stabilność dokumentów programowych. Częste ich zmiany nie sprzyjały efektywnej realizacji PBDK²⁰.

W celu doprowadzenia do sprawnego realizowania programów inwestycji infrastrukturalnych w zakresie budowy dróg krajowych i autostrad, Najwyższa Izba Kontroli uważa za konieczne podjęcie działań przez:

- ministra właściwego ds. transportu, dotyczących:
 - zapewnienia planowania adekwatnego do zbilansowanych możliwości wykonawczych i środków przeznaczonych na inwestycje drogowe,
 - dokonanie stosownej weryfikacji zadań pod kątem ustalenia priorytetów inwestycyjnych dla wszystkich kluczowych odcinków autostrad i dróg ekspresowych,
 - zmiany w kolejności realizacji poszczególnych odcinków dróg, celem maksymalizacji efektów zapewnienia połączeń komunikacyjnych między ośrodkami miejskimi, zgodnie z Polityką Transportową Państwa na lata 2006–2025.
- GDDKiA, w zakresie:
 - terminowego i rzetelnego przygotowania oraz realizowania i nadzorowania inwestycji drogowych.

²⁰ W trakcie realizacji Programu Rada Ministrów dokonała sześciu zmian.

Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2011–2015 był kontynuacją realizacji zadań z poprzedniego Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2008–2012, pierwszego średniookresowego dokumentu programowego w sektorze infrastruktury dróg krajowych, który nigdy nie został rozliczony, a Program na lata 2011–2015 potraktowano jako kontynuację poprzedniego, w ramach finansowej perspektywy unijnej na lata 2007–2013.

3.1 Opracowanie Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2011–2015

Zgodnie z art. 136 ustawy o finansach publicznych programy wieloletnie, ustanawiane są przez Radę Ministrów, która wskazuje ich wykonawcę. Odpowiedzialnym za przygotowanie programów budowy dróg krajowych i nadzór nad ich realizacją był minister ds. transportu, a wykonawcą programów Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad²¹.

W okresie poprzedzającym uchwalenie Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2011–2015, tj. w latach 2009–2010, jednostką wiodącą w ustalaniu sposobu realizacji poprzedniego Programu na lata 2008–2012 oraz opracowania Programu na lata 2011–2015 był powołany w maju 2009 r.²² w ramach Stałego Komitetu Rady Ministrów Zespół roboczy do spraw monitorowania przebiegu realizacji Programu budowy dróg i autostrad (zwany dalej Zespołem). Zespół miał znaczący wpływ na kształt i zakres opracowania Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2011–2015 oraz na ustalanie kolejności realizacji poszczególnych projektów drogowych planowanych do realizacji w ramach tego Programu, jak też poprzedniego. Na posiedzeniach tego Zespołu podejmowano strategiczne decyzje związane ze zmianami w finansowaniu i terminach realizacji poszczególnych zadań, jak też skróceniu terminu obowiązywania Programu na lata 2008–2012 i opracowania nowego Programu na lata 2011–2015, jako kontynuacji poprzedniego, lecz w nowym układzie ustalenia kolejności kontynuacji lub czasowego wstrzymania realizacji poszczególnych zadań.

W skład Zespołu wchodził: Przewodniczący Komitetu RM oraz przedstawiciele Ministerstwa Infrastruktury, Ministerstwa Finansów, Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych oraz Centrum Unijnych Projektów Transportowych. Uzasadnieniem powołania Zespołu było uczestniczenie w cyklicznych spotkaniach poświęconych finansowaniu budowy dróg i autostrad i wykorzystaniu środków UE w tym zakresie. Tematy spotkań miały być ustalane przez Przewodniczącego z własnej inicjatywy lub na wniosek właściwego ministra.

W latach 2009–2010 odbyło się 17 posiedzeń ww. Zespołu. Pierwsze posiedzenie odbyło się w dniu 28 maja 2009 r., tj. 21 miesięcy po uchwaleniu Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2008–2012, natomiast ostatnie²³ w dniu 13 września 2010 r., czyli na 3 miesiące przed uchwaleniem Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2011–2015.

Przygotowanie projektu Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2011–2015

Ministerstwo Infrastruktury, we współpracy z Generalną Dyrekcją Dróg Krajowych i Autostrad oraz zgodnie z wypracowanymi zasadami przez Zespół opracowało w 2010 r. projekt Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2011–2015.

²¹ Wykonawcami programów były również drogowe spółki specjalnego przeznaczenia powołane na podstawie ustawy z dnia 12 stycznia 2007 r. o drogowych spółkach specjalnego przeznaczenia (Dz. U. z 2015 r. poz. 1502).

²² Na podstawie § 6 ust. 3 Zarządzenia Nr 77 Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 czerwca 2002 r. w sprawie stałego komitetu Rady Ministrów (M. P. Nr 27, poz. 447, ze zm.). Przepis § 6 ust. 3 został zmieniony zarządzeniem Nr 9 Prezesa Rady Ministrów z dnia 2 lutego 2009 r. zmieniającym zarządzenie w sprawie stałego komitetu Rady Ministrów (M.P. Nr 9, poz. 99).

²³ Z informacji KPRM wynika, iż odbyły się jeszcze dwa posiedzenia – 15.09 i 26.10.10, jednakże zostały zarejestrowane tylko w formie stenograficznej.

Podstawą opracowania programu były założenia przyjęte w szeregu dokumentach strategicznych, do których należą w szczególności:

- Polska 2030. Wyzwania rozwojowe – dokument zaprezentowany 17 czerwca 2009 r.
- Strategia Rozwoju Kraju na lata 2007–2015 – dokument przyjęty przez Radę Ministrów w 2006 roku.
- Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020 – dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 13 lipca 2010 r.
- Polityka Transportowa Państwa na lata 2006–2025 – opracowanie to zostało przyjęte przez Radę Ministrów w dniu 27 czerwca 2005 r.
- Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013 – dokument przyjęty przez Radę Ministrów w listopadzie 2006 r.

Przed opracowaniem powyższego projektu Programu na lata 2011–2015, Minister Infrastruktury nie zadbał o ustalenie kryteriów doboru zadań inwestycyjnych i określenie kolejności realizacji proponowanych zadań, a także nie przeprowadził analizy możliwości sfinansowania proponowanych do realizacji zadań, w ramach tego Programu.

Jak wynika z ustaleń kontroli, podstawą ustalenia listy zadań w tym Programie była kontynuacja realizacji zadań z poprzedniego Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2008–2012, który nigdy nie został rozliczony, a Program na lata 2011–2015 potraktowano jako kontynuację poprzedniego, w ramach finansowej perspektywy unijnej na lata 2007–2013.

Spośród 147 zadań, o łącznej długości dróg 6.289,9 km, ujętych w załączniku nr 1 do Programu na lata 2008–2012 przeniesiono 77 pozycji do dalszej realizacji w ramach Programu na lata 2011–2015, w tym 26 pozycji zadań o długości 857,1 km, których nie zrealizowano w zakładanym terminie do końca 2010 r. Przeniesione pozycje obejmowały m.in.:

- autostrady (7 pozycji) o długości 425,5 km, co stanowiło 45,4% łącznej długości zakładanej w programie na 2008–2012;
- drogi ekspresowe (8 pozycji) o długości 286,0 km, co stanowiło 8,8% łącznej długości zakładanej w programie na 2008–2012);
- obwodnice (8 pozycji) o długości 69,6 km, co stanowiło 14,2% łącznej długości zakładanej w programie na 2008–2012.

Ponadto do Programu na lata 2011–2015 przeniesiono 7 zadań, o długości dróg wynoszącym 113,3 km, które zakwalifikowano jako zakończone do 2010 r. – w celu ich rozliczenia w ramach nowego Programu. Dotyczyło to m.in. zadań: „Budowa drogi ekspresowej S2 w Warszawie, odc. w. „Konotopa” – w. „Puławska” wraz z odc. „Lotnisko” – Marynarska (S79) Warszawa odc. ul. Poleczki (ul. Osmańska–Wirażowa) wraz wiaduktem (poz. 24) „Budowa A1 Pyrzowice–Maciejów–Sośnica, w. Sośnica” (poz. 3), „Budowa A1 Sośnica–Gorzyczki, odc. Sośnica–Bełk” (poz. 4), „Przebudowa drogi Nr 8 Białystok–Katrynka” (poz. 129) i „Budowa drogi S3 Szczecin–Gorzów Wlkp. w. Klucz – w. Pyrzyce oraz Pyrzyce – w. Myślibórz” (poz. 26).

Uchwalenie Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2011–2015

Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2011–2015 został przyjęty *uchwałą Nr 10/2011 Rady Ministrów z dnia 25 stycznia 2011 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą „Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2011–2015”* i był drugim średniookresowym dokumentem programowym w sektorze infrastruktury dróg krajowych.

Nadzór nad jego realizacją powierzono ministrowi właściwemu do spraw transportu, a wykonawcą został Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad oraz drogowe spółki specjalnego przeznaczenia. W Programie tym ustanowiono limit finansowy wydatków na realizację zadań finansowanych z Krajowego Funduszu Drogowego²⁴, liczony od 1 stycznia 2010 r., na poziomie 82,8 mld zł. Realizację Programu zaplanowano na okres 5 lat, natomiast w zakresie rzeczowym i finansowym na okres 3 lat (2011–2013).

W latach 2011–2015 planowano przygotowanie i realizację najważniejszych inwestycji drogowych w następujących ciągach:

Korytarz I: Budzisko–Warszawa: przygotowanie do realizacji priorytetowego ciągu ekspresowego S61 (zgodnie z nowym przebiegiem trasy Via Baltica określonym w *rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 20 października 2009 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie sieci autostrad i dróg ekspresowych* (Dz. U. Nr 187, poz. 1446).

Korytarz II: Świecko–Kukuryki: zakończenie realizacji ciągu autostrady A2 na odcinku Świecko–Mińsk Mazowiecki, rozpoczęcie w miarę możliwości budowy odcinka Mińsk Mazowiecki–wschodnia granica państwa.

Korytarz III: Olszyna/Zgorzelec–Korczowa: zakończenie realizacji całego ciągu autostrady A4 na terytorium Polski.

Korytarz VI: Gdynia/Gdańsk–Cieszyn/Gorzyczki/Zwardoń: zakończenie realizacji całego ciągu autostrady A1 na terytorium Polski.

Zaplanowane pozostałe cele w zakresie rozwoju dróg krajowych w perspektywie do roku 2013 obejmowały:

- Stworzenie sieci autostrad o łącznej długości ok. 810,4 km (łącznie z odcinkami budowanymi w systemie koncesyjnym/Partnerstwa Publiczno Prywatnego – 168,3 km).
- Stworzenie sieci dróg ekspresowych o łącznej długości 782,5 km.
- Budowę 26 obwodnic drogowych miejscowości dotkniętych wysoką uciążliwością ruchu tranzytowego z zachowaniem dbałości o ochronę obwodnic przed nową zabudową. Łączna długość obwodnic 203 km.
- Przebudowę odcinków dróg krajowych pod kątem poprawy bezpieczeństwa ruchu w ramach programu „Drogi Zaufania”.
- Poprawę stanu nawierzchni na drogach tak, aby w roku 2012 66% dróg krajowych było w stanie dobrym, a w stanie niezadawalającym i złym pozostało 34%.

W obszarze inwestycji drogowych zadaniami priorytetowymi miały być połączenia pomiędzy najważniejszymi ośrodkami gospodarczymi kraju, generującymi największy popyt transportowy.

Autostrady:

- Autostrada A1 – zakończenie budowy na całym przebiegu.
- Autostrada A2 – zakończenie budowy na odcinku Świecko–Mińsk Mazowiecki, rozpoczęcie w miarę możliwości budowy odcinka Mińsk Mazowiecki–wschodnia granica państwa.
- Autostrada A4/A18 – zakończenie budowy na całym przebiegu.
- Autostrada A8 – zakończenie budowy na całym przebiegu.

²⁴ O którym mowa w art. 39 ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym funduszu Drogowym (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2571, ze zm.).

Drogi ekspresowe:

- Droga ekspresowa S1, S2, S3, S5, S7, S8, S17, S19 i S69.

Szczegółową listę zadań wraz z zadaniami służącymi realizacji jego podstawowych celów, zawarto w załącznikach do *Programu*, gdzie załącznik nr 1 zawierał główną listę zadań inwestycyjnych (większość z nich rozpoczęto w latach 2008 – 2010 w ramach Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2008–2012), a pozostałe dwa załączniki zawierały listy zadań planowanych perspektywicznie do realizacji, w tym stanowiące rezerwę w przypadku wystąpienia oszczędności. I tak:

- 1) W załączniku nr 1 pn. *Lista zadań inwestycyjnych, których realizacja rozpocznie się do 2013 r.* przedstawiono listę 80 zadań inwestycyjnych wraz ze wskazaniem wielkości przewidywanych nakładów, które realizowane będą w systemie tradycyjnym a ich realizacja zostanie rozpoczęta przed rokiem 2013.
- 2) W załączniku nr 1a przedstawiono listę 48 zadań priorytetowych, których realizacja może zostać rozpoczęta do 2013 r.
- 3) W załączniku nr 2 przedstawiono listę 91 zadań, których realizacja przewidywana jest po roku 2013, obejmujących budowę autostrad, dróg ekspresowych, obwodnic oraz wzmocnienia i przebudowy istniejących dróg krajowych.

W załączniku nr 1a umieszczono zadania inwestycyjne, których stan zaawansowania prac przygotowawczych miał pozwolić na ich rozpoczęcie do 2013 r. Uwarunkowano to pozyskaniem dodatkowych limitów finansowych dla Programu względem poziomu wyznaczonego przez Radę Ministrów.

Limit wydatków w kwocie 82,8 mld zł obejmował wyłącznie zadania wymienione w załączniku nr 1 do Programu.

Przyczyny pilnego opracowania i uchwalenia Programu na lata 2011–2015

Jako główną podstawę uchwalenia ww. Programu na lata 2011–2015 podano w treści tego Programu, cyt. „W dniu 27 sierpnia 2009 r. uchwalona została nowa ustawa o finansach publicznych²⁵ oraz ustawa Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych²⁶. Jednocześnie z dniem 1 stycznia 2010 r. straciła moc ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych. Tym samym ekspirował przepis stanowiący podstawę prawną do dokonywania zmian w Programie Budowy Dróg Krajowych na lata 2008–2012. Zatem aktualizacja Programu od dnia 1 stycznia 2010 r. możliwa była jedynie poprzez przyjęcie nowego Programu Budowy Dróg Krajowych”.

Z ustaleń kontroli wynika jednak, że oprócz uchwalenia w dniu 27 sierpnia 2009 r. nowej ustawy o finansach publicznych i dokonaniu zmian w sposobie finansowania drogowych inwestycji wieloletnich, m.in. poprzez utworzenie Krajowego Funduszu Drogowego wystąpiły także inne istotne czynniki, które spowodowały konieczność pilnego opracowania nowego programu budowy dróg krajowych. Do najważniejszych z nich należy zaliczyć błędy popełnione przy opracowaniu i realizacji Programu na lata 2008–2012, poprzez ujęcie w nim zbyt dużej liczby zadań w stosunku do możliwości ich sfinansowania, a następnie podjęcie decyzji o ponoszeniu kosztów na ich przygotowanie, mimo braku zabezpieczonych środków na sfinansowanie realizacji tak dużej liczby inwestycji. Wzrost cen materiałów budowlanych w latach 2007–2008 oraz kryzys gospodarczy w 2009 r. tylko pogłębiły ten niekorzystny stan.

²⁵ Dz. U. z 2013 r. poz. 885 j.t., ze zm.

²⁶ Dz. U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1241.

Na konieczność pilnego przyjęcia nowego Programu na lata 2011–2015 największy wpływ miały następujące czynniki:

I. Uchwalenie nowej ustawy o finansach publicznych

Uchwalenie w dniu 27 sierpnia 2009 r. nowej ustawy o finansach publicznych oraz ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych spowodowało iż aktualizacja Programu na lata 2008–2012 od dnia 1 stycznia 2010 r. nie była możliwa.

Zgodnie z art. 110 ust. 2 ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych, programy wieloletnie w rozumieniu art. 117 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych ustanowione przed dniem 1 stycznia 2010 r. są realizowane zgodnie z dotychczasowymi przepisami. Jednocześnie z dniem 1 stycznia 2010 r. straciła moc ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych. Tym samym ekspirował przepis stanowiący podstawę prawną do dokonywania zmian w Programie Budowy Dróg Krajowych na lata 2008–2012. Zatem aktualizacja Programu od dnia 1 stycznia 2010 r. możliwa była jedynie poprzez przyjęcie nowego Programu Budowy Dróg Krajowych.

II. Wprowadzenie nowego mechanizmu finansowania budowy i przebudowy dróg krajowych

Z uwagi na kryzys gospodarczy konieczna była nowelizacja ustawy budżetowej na 2009 r. i ograniczenie środków budżetowych na drogi krajowe oraz uzgodnienie nowych limitów rocznych na realizację Programu. Ponadto w związku z cięciami budżetowymi wydatków na drogi wprowadzono w 2009 r. nowy mechanizm finansowania budowy i przebudowy dróg krajowych²⁷ środkami zgromadzonymi w Krajowym Funduszu Drogowym. Ustawa została uchwalona 22 maja 2009 r. i weszła w życie 8 czerwca 2009 r. Zgodnie z uzgodnieniami z Ministrem Finansów poczynionymi na etapie prac nad wprowadzaniem nowego mechanizmu finansowania dróg krajowych, środki KFD przeznaczone są co do zasady na budowę i przebudowę infrastruktury drogowej. Utrzymanie dróg, remonty oraz prace przygotowawcze (do czasu otwarcia tytułu inwestycyjnego w KFD) finansowane są ze środków budżetu państwa.

III. Zaniżenie wartości zadań inwestycyjnych, w stosunku do ich faktycznej wartości, w poprzednim Programie

Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2008–2012, będąc pierwszym średniookresowym dokumentem programowym w sektorze infrastruktury dróg krajowych, uchwalony został przez Radę Ministrów w dniu 25 września 2007 r. (uchwała nr 163/2007). W Programie umieszczono projekty kontynuowane z perspektywy finansowej 2004–2006, które miały być zakończone do roku 2010 oraz projekty inwestycyjne z perspektywy UE 2007–2013.

Program został przygotowany i przyjęty w 2007 r., natomiast wartości ujęte w tym Programie bazowały na kosztorysach z lat 2004–2006 co spowodowało, że kwoty ujęte w Programie były znacznie zaniżone, a ponadto przy opracowaniu Programu nie wzięto pod uwagę stanu zaawansowania poszczególnych inwestycji. W latach 2007–2008 nastąpił istotny wzrost cen materiałów budowlanych niezbędnych do budowy dróg, w związku z tym wartości zawieranych kontraktów znacznie przewyższały kwoty ujęte w przyjętym Programie. Łączna wartość Programu była więc zaniżona o ok. 50%. Kryzys gospodarczy w Polsce w 2009 r. spowodował pogłębienie tego zjawiska oraz wymusił ograniczenia limitu środków w latach 2009–2010 o 43,1 mld zł.

²⁷ Ustawą z dnia 22 maja 2009 r. o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 86, poz. 720).

Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2008–2012 opiewał na łączną kwotę ponad 121,0 mld zł i obejmował wydatki zapewniające rozwój sieci dróg krajowych na kwotę 104,7 mld zł (w tym dróg ekspresowych i autostrad).

Wydatki na zadania inwestycyjne w Programie, ujęto w podziale na następujące kategorie zbiorcze:

- autostrady – wydatki na kwotę 18,2 mld zł;
- drogi ekspresowe – wydatki na kwotę 46,9 mld zł;
- obwodnice – wydatki na kwotę 6,5 mld zł;
- wzmocnienia i przebudowy – wydatki na kwotę 4,8 mld zł;
- prace przygotowawcze oraz nadzory – wydatki na kwotę 8,9 mld zł;
- pozostałe wydatki inwestycyjne (zakupy inwestycyjne związane z wyposażeniem biur, samochody patrolowe) na kwotę 1,6 mld zł;
- rezerwa programowa oraz rezerwa na kaucje gwarancyjne i spory sądowe 17,8 mld zł.

W Programie ujęto pozycję „Utrzymanie dróg”, w której zaplanowano wydatki na utrzymanie i zarządzanie wszystkimi drogami krajowymi w latach 2008–2012, w kwocie 16,3 mld zł.

Wydatki zaplanowane w Programie na lata 2008–2012 obejmowały wszystkie wydatki, zarówno inwestycyjne związane z budową i modernizacją dróg krajowych jak też wydatki związane z utrzymaniem i zarządzaniem siecią dróg krajowych, będących w zarządzie Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad.

Wymiernym efektem realizacji Programu miało być wybudowanie w latach 2008–2012 ok. 632 km autostrad (dodatkowo miało powstać ok. 473 km autostrad wybudowanych w systemie Partnerstwa Publiczno-Prywatnego), 1.980 km dróg ekspresowych oraz 54 obwodnic miast o łącznej długości 428 km. Miały zostać także wzmocnione bądź przebudowane drogi krajowe o łącznej długości 1.560 km.

Już na etapie tworzenia Programu na lata 2008–2012 wartość w nim zapisana nie odzwierciedlała realnej wartości zadań przewidzianych do realizacji. Na potrzeby weryfikacji Programu na lata 2008–2012 dokonano ponownego oszacowania jego wartości bazując na aktualnych wówczas cenach uzyskiwanych w przetargach oraz wartościach ujętych w wykonanych dokumentach kosztorysowych. W wyniku tego przeszacowania realna wartość Programu na lata 2008–2012 wyniosła faktycznie 240 mld zł, czyli o ok. 100% więcej niż to przyjęto tworząc ten Program.

IV. Skutki redukcji limitu środków finansowych przeznaczonych na realizację Programu na lata 2008–2012

Wraz ze wzrostem zaangażowania finansowego z tytułu kolejnych zawieranych zobowiązań, w latach 2009–2010 następowała stopniowa redukcja limitów finansowych przeznaczonych na realizację Programu:

- pismem z 14 lipca 2009 r.²⁸ – całkowita wartość wydatków inwestycyjnych w Programie na lata 2009–2012 ustalona została na poziomie 125 933 mln zł,
- pismem z 22 października 2009 r.²⁹ – limity wydatków inwestycyjnych na lata 2009–2012 określono na poziomie 113 978,2 mln zł,
- pismem z 30 lipca 2010 r.³⁰ – łączny limit wydatków na lata 2010–2012 wynosi 94,4 mld zł,
- pismem z dnia 21 października 2010 r.³¹ – limit wydatków na lata 2010–2018 wynosi 78 mld zł.

²⁸ Pismo znak TA-0731/2155/09 Ministra Infrastruktury do Dyrektora Generalnego DKiA.

²⁹ Pismo znak TA1-0731-3345/09 Ministra Infrastruktury do Ministra Finansów.

³⁰ Pismo znak GN9/4406/3/SBC/10/365 Ministra Finansów do Ministra Infrastruktury.

³¹ Pismo znak TA1EBK-0781-3060/10 Ministra Infrastruktury do Dyrektora Generalnego DKiA.

Pismem z dnia 24 listopada 2010 r., tj. na 1,5 miesiąca przed ustanowieniem Programu na lata 2011–2015, Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad zwrócił uwagę Ministra Infrastruktury na skutki redukcji limitu środków finansowych przeznaczonych na jego realizację. Podstawowe skutki redukcji limitu środków w ocenie GDDKiA obejmowały:

- konieczność przesunięcia w czasie realizacji inwestycji znajdujących się poza limitem a ujętych w załączniku nr 1a, w związku z podjęciem przez Radę Ministrów uchwały dotyczącej niektórych działań związanych z realizacją programu wieloletniego pn. „Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2008–2012”, zawierającego także listę zadań ujętych w limicie 78 mld zł;
- wprowadzenie limitów finansowych dla całego programu wieloletniego, złożonego z ponad 300 samodzielnych kontraktów inwestycyjnych w momencie, tak znacznego zaawansowania realizacji wielu inwestycji bądź przygotowania do rozpoczęcia realizacji, nie pozwala na podjęcie decyzji o wyborze optymalnego portfela zadań spełniających jednocześnie kryteria: stworzenia ciągów komunikacyjnych, zapewnienia efektywności ekonomicznej i maksymalnego wykorzystania współfinansowania UE;
- dla kilku projektów inwestycyjnych, które nie znalazły się na liście zadań ujętych w limicie 78 mld zł podjęte zostały zobowiązania finansowe oraz zawarte umowy na świadczenie usług nadzoru inwestorskiego. Łączna wartość ww. zobowiązań finansowych w ramach zawartych umów na świadczenie nadzoru inwestorskiego wynosi brutto 80,2 mln zł. Rozwiązanie tych umów skutkować będzie koniecznością zapłaty kar umownych na łączną kwotę brutto ok. 8 mln zł;
- w 2010 r. prowadzone były 43 postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na roboty budowlane dla zadań inwestycyjnych ujętych w Programie na lata 2008–2012. W ramach tych 43 postępowań, 25 przetargów będących w toku nie znalazło się na liście zadań ujętych w limicie 78 mld zł, natomiast wymienione zostały w załączniku nr 1a (projektu Programu na lata 2011–2015). Zdaniem GDDKiA unieważnienie postępowań o zamówienie publiczne może rodzić skutki finansowe w postaci obciążeń Skarbu Państwa z tytułu roszczeń wykonawców w kwocie ok. 29 mln zł, natomiast z tytułu utraconych korzyści (5% ceny oferty) w kwocie ok. 87 mln zł.

V. Priorytety inwestycyjne, których nie zrealizowano w zakładanym zakresie

W obszarze inwestycji drogowych zadaniami priorytetowymi były przede wszystkim połączenia pomiędzy największymi ośrodkami miejskimi na terenie kraju, generującymi największe zapotrzebowanie transportowe. W okresie do 2012 roku planowano stworzenie podstawowej sieci dróg szybkiego ruchu.

Priorytetami inwestycyjnymi do 2012 roku były:

- *autostrada A1* – budowa na całej długości (Gdańsk–Toruń–Łódź–Piotrków Trybunalski–Częstochowa–Gliwice–Gorzyczki);
- *autostrada A2* – zakończenie budowy na odcinku Świecko–Poznań–Łódź–Warszawa, odcinek Warszawa–Siedlce realizowany będzie do roku 2014;
- *autostrada A4* – zakończenie budowy na odcinku granica państwa–Jędrzychowice–Krzyżowa–Legnica–Wrocław–Opole–Gliwice–Katowice–Kraków–Tarnów–Rzeszów–Korczowa–granica państwa;
- *droga ekspresowa S3* – budowa na odcinku Szczecin–Parnica–Gorzów Wielkopolski–Zielona Góra–Legnica–Lubawka; odcinek Nowa Sól–Legnica realizowany będzie do roku 2013;
- *droga ekspresowa S5* – budowa na odcinku Nowe Marzy–Gniezno–Poznań (węzeł „Kleszczewo”) oraz Poznań (A2 węzeł „Głuchowo”)–Wrocław (A8 węzeł „Widawa”);

- droga ekspresowa S7 – zakończenie budowy na odcinku Gdańsk–Elbląg–Olsztynek–Płońsk–Warszawa–Grójec–Białobrzegi–Jedlińsk–Jędrzejów–Kraków i na odcinku Myślenice–Lubień–Rabka;
- droga ekspresowa S8 – budowa odcinka Wrocław Psie Pole–Syców–Kępno–Sieradz– Al (Łódź) oraz Piotrków Trybunalski–Warszawa–Ostrów Mazowiecka–Zambrów–Białystok; odcinek Białystok–Augustów–Budzisko realizowany będzie do 2015 roku;
- droga ekspresowa S17 – budowa na odcinku Warszawa (węzeł „Zakręt”)–Garwolin–Kurów–Lublin–Piaski;
- droga ekspresowa S19 – budowa na odcinku Stobiernia–Lutoryż–Barwinek; odcinek Białystok–Międzyrzec Podlaski–Lubartów–Kraśnik–Stobiernia realizowany będzie do roku 2014;
- droga ekspresowa S69 – zakończenie budowy odcinka Bielsko Biała–Żywiec–Zwardoń.

Z kontroli wynika, że żaden z powyższych priorytetów inwestycyjnych nie został w pełni zrealizowany w planowanym terminie, a większość z nich (poza autostradą A2) nawet w ramach Programu na lata 2011–2015.

Konsekwencje uchwalenia Programu na lata 2011–2015

Z kontroli wynika, że przed uchwaleniem Programu na lata 2011–2015 nie dokonano szczegółowej analizy konsekwencji przyjęcia uchwały zatwierdzającej opracowaną propozycję treści tego Programu. Ocenę tych konsekwencji podejmowano dopiero po uchwaleniu Programu i na tej podstawie podejmowano stosowne decyzje.

Dopiero po miesiącu od uchwalenia Programu na lata 2011–2015, tj. w dniu 16 lutego 2011 r. w Ministerstwie Infrastruktury odbyło się spotkanie Ministra i Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Infrastruktury, dyrektora DDA³² i zastępcy Generalnego Dyrektora DKiA, na którym podsumowano konsekwencje przyjęcia uchwały zatwierdzającej Program na lata 2011–2015³³. Stwierdzono m.in., że:

- w postępowaniu przetargowym znajdowało się 19 zadań inwestycyjnych ujętych w załączniku 1a do Programu o łącznej prognozowanej wartości kosztorysowej ok. 14 mld zł,
- zadania ujęte w ww. załączniku mogły przejść w fazę realizacji pod warunkiem zabezpieczenia środków finansowych (m.in. oszczędności przetargowe),
- zgodnie z zapisem Programu spodziewane oszczędności na zadaniach realizowanych w ramach załącznika nr 1 mogą wynieść ok. 3,3 mld zł,
- nie była możliwa realizacja wszystkich zadań z załącznika nr 1a znajdujących się na etapie przetargu, z powodu braku zabezpieczenia środków finansowych.

Podjęto również decyzję o unieważnieniu części przetargów dla zadań ujętych w załączniku 1a, za wyjątkiem kontynuacji postępowań przetargowych dotyczących:

- budowy obwodnicy Radomia w ciągu drogi ekspresowej S7 na odcinku obwodnicy Radomia,
- budowa zachodniej obwodnicy Poznania w ciągu S11 i S5 etap IIb Rokietnica (bez węzła)–Swadzim (bez węzła),
- budowa wschodniej obwodnicy Krakowa w ciągu drogi ekspresowej S7 na odc. w. Christo Botewa (Rybitwy) – w. Igołomska,
- budowa obwodnicy Wąchocka na drodze nr 42,
- budowa drogi ekspresowej S7 na odcinku Miłomłyn–Olsztynek (3 postępowania przetargowe).

³² Departament Dróg Krajowych i Autostrad w Ministerstwie Infrastruktury.

³³ Notatka z powyższego spotkania została zatwierdzona do stosowania przez Ministra Infrastruktury.

Ocena prawidłowości i skutków opracowania Programów Budowy Dróg Krajowych

W sierpniu 2013 r., na zlecenie Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju, Polska Akademia Nauk opracowała ekspertyzę *Wpływ budowy autostrad i dróg ekspresowych na rozwój społeczny i terytorialny Polski*. W ocenie PAN:

- w latach 2004–2006 wybór inwestycji był do pewnego stopnia przypadkowy, choć w kolejnych latach najczęściej tworzyły one już konsekwentne ciągi transportowe. Jednak skala inwestycji okazała się znacząco mniejsza od zakładanej na początku perspektywy finansowej 2007–2013, co było wynikiem ograniczeń budżetowych skutkujących redukcją planów budowlanych na początku 2011 r. Błędem było zbyt szerokie początkowe zakreszenie planu inwestycyjnego POIiŚ (bez wewnętrznej priorytetyzacji) w konsekwencji rezygnowano z realizacji fragmentów najsłabiej przygotowanych, a nie najmniej uzasadnionych merytorycznie;
- pomimo zlikwidowania części spośród najbardziej uciążliwych *wąskich gardeł* systemu drogowego, mankamentem procesu inwestycyjnego pozostała mniejsza skala przedsięwzięć na odcinkach wlotowych do największych aglomeracji;
- w związku ze zwiększeniem się problemów finansowych wykonawców inwestycji drogowych (m.in. przez kryterium najniższej ceny) oraz pojawiającymi się roszczeniami (ogólna suma roszczeń – kilka miliardów złotych) pojawiło się zjawisko nagminnego wydłużania czasu trwania inwestycji, a co się z tym wiąże występowaniem opóźnień;
- za nieuzasadnione uznano kolejność inwestycji w korytarzu A1 i brak kluczowego odcinka Piotrków Trybunalski–Pyrzowice oraz łącznika Stryków–Tuszyn i problemy na odcinku granicznym;
- proces inwestycyjny obejmujący drogę S7 został wstrzymany w 2011 r., ciąg komunikacyjny w korytarzu S7 był niespójny, brak było tras wylotowych w Warszawie i Krakowie a realizacja odcinków następowała w złej kolejności. Stwierdzono ponadto, że definiowanie celów wyłącznie w kilometrach oznaczało brak realnej możliwości oceny efektów działań inwestycyjnych. W ocenie PAN wskaźniki powinny dotyczyć: poprawy przepustowości sieci, zmian dostępności potencjałowej, skrócenia czasu przejazdu, powiększenia zasięgu rynków pracy, wzrostu bezpieczeństwa ruchu, korzystnych zmian modalnych w transporcie między aglomeracyjnym i wewnątrz metropolitalnym.

Zmiany Programu na lata 2011–2015

W dniu przyjęcia Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2011–2015, zadania ujęte w Załączniku nr 1 do przedmiotowego Programu były już w trakcie realizacji bądź ich realizacja miała się rozpocząć do końca 2013 r.

W okresie objętym kontrolą, Program zmieniano sześciokrotnie, w okresie od 2012 do 2014 r.

Pierwsze zmiany dokonane w okresie od listopada 2011 r. do marca 2012 r. dotyczyły wykorzystania uzyskanych oszczędności na skutek rozstrzygnięć przetargów na kwoty niższe niż określone w kosztorysach inwestorskich. W związku z powyższym GDDKiA wniosowała do Ministra

Infrastruktury o wyrażenie zgody na rozpoczęcie realizacji sześciu poniższych inwestycji, ujętych w Załączniku nr 1a i 2 do Programu na lata 2011–2015, a otrzymała zgodę na realizację pięciu z nich³⁴.

Kolejna zmiana dokonana w 2012 r. dotyczyła przesunięć zadań pomiędzy załącznikami do Programu oraz zaktualizowania syntetycznych wskaźników i systemu monitorowania Programu³⁵.

W 2013 r., dokonano zmian w *Programie Budowy Dróg Krajowych na lata 2011–2015* poprzez dodanie załączników nr 5 oraz nr 6, co w konsekwencji umożliwiło rozpoczęcie przygotowań do realizacji odcinków autostrad i dróg ekspresowych oraz obwodnic w ciągach dróg krajowych, których wykonanie oraz oddanie do użytkowania wykracza poza rok 2015. Wdrażanie nowych zadań w zakresie ogłaszanych postępowań przetargowych od 2013 r. miało zapewnić w perspektywie unijnej 2014–2020 lepiej rozłożoną w czasie, rytmiczną i skoordynowaną realizację prac budowlanych, bez ich kumulowania, jak to miało miejsce w latach 2010–2012.

W dniu 4 czerwca 2013 r. Rada Ministrów przyjęła załącznik nr 5, który następnie był trzykrotnie nowelizowany poprzez dodanie do listy nowych zadań inwestycyjnych.

W dniu 1 października 2013 r. Rada Ministrów przyjęła załącznik nr 6, który jednokrotnie był aktualizowany poprzez wprowadzenie nowych zadań.

Wprowadzenie powyższych załączników miało na celu zapewnienie środków finansowych na kontynuację realizacji Programu, a tym samym umożliwienie Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad ogłaszanie przetargów na nowe inwestycje.

Do załączników nr 5 i nr 6 wpisano pierwotnie wyłącznie przedsięwzięcia inwestycyjne ujęte w załącznikach nr 1a i nr 2, jako rezerwowe do realizacji po 2013 r. Przedsięwzięcia te podzielono na zadania (odcinki) korygując jednocześnie planowany przebieg tras drogowych oraz ich długości.

³⁴ Dotyczyło to inwestycji:

1. Przebudowa drogi S8 odc. Powązkowska–Marki, w. Powązkowska–w. Modlińska.
2. Budowa drogi ekspresowej S8 na odcinku Salomea Wolica wraz z powiązaniem z DK nr 7 z wyłączeniem odcinka miejskiego.
3. Budowa drogi ekspresowej S8 węzeł Marki–Drewnica–węzeł Radzymin.
4. Budowa zachodniej obwodnicy Poznania w ciągu S11, odc. płn. Złotkowo–A2 (węzeł Głuchowo), II etap.
5. Budowa obwodnicy Kępna w ciągu S11, etap I.
6. Budowa obwodnicy Wąchocka na drodze nr 42.

Tylko ostatnia z powyższych inwestycji nie została zrealizowana ze względu na negatywne stanowisko MF w tej sprawie.

³⁵ Uchwałą Nr 186/2012 Rady Ministrów z dnia 6 listopada 2012 r. zmieniającą uchwałę w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2011–2015. Zmiany Programu dotyczyły:

- a) dodania do załącznika nr 1a dwóch inwestycji, co zwiększyło również łączną wartość projektów ujętych w załączniku 1a, z 42.421.295,4 tys. zł na 43.550.345,9 tys. zł (tj. o 1.129.050,5 tys. zł):
 - budowy drogi S8 na odcinku od ul. Piłsudskiego w Markach (węzeł: Marki) do węzła „Drewnica” wraz z węzłem,
 - budowy drogi S8 Radzymin–Marki stanowiącej obwodnicę Marek;
- b) uchylenia w załączniku nr 2 Lista zadań, których realizacja przewidywana jest po roku 2013, pkt 17 i 18 dot. ww. inwestycji na drodze S8;
- c) dodania załącznika nr 4 pn. Zaktualizowane syntetyczne wskaźniki i system monitorowania Programu Wieloletniego pod nazwą „Program Budowy Dróg Krajowych 2011–2015”.

Zmiany powyższych załączników zostały dokonane na podstawie aktualnych harmonogramów i kosztorysów inwestorskich, uwzględniających postęp w przygotowaniu poszczególnych inwestycji, w tym już ogłoszonych postępowań przetargowych³⁶.

Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2014–2023

Uchwalony przez Radę Ministrów w dniu 8 września 2015 r. (uchwała Nr 156/2015) kolejny program wieloletni pod nazwą „Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2014–2023 (z perspektywą do 2025 r.)”³⁷ zastąpił Program na lata 2011–2015, z jednoczesnym wyznaczeniem terminów na dokończenie niektórych zadań i przeniesieniem pozostałych niezakończonych zadań do nowego Programu. Program ten stanowił kolejny trzeci średniookresowy dokument programowy w sektorze infrastruktury dróg krajowych.

Szacowany poziom przepływów finansowych na ich realizację, w ramach Krajowego Funduszu Drogowego, określono na poziomie 107 mld zł. W ramach tej kwoty przewidziano realizację zadań inwestycyjnych polegających na budowie autostrad, dróg ekspresowych oraz obwodnic niektórych miejscowości. Wybór zadań wynikał z zapisów właściwych dokumentów strategicznych, takich jak *Dokument Implementacyjny do Strategii Rozwoju Transportu do 2020 r. (z perspektywą do 2030 r.)*, korzyści dla sieci dróg krajowych oraz stanu zaawansowania prac przygotowawczych dla danej inwestycji. Ostateczna wartość *Programu* ma zostać określona po rozliczeniu wszystkich zadań skierowanych do realizacji³⁸.

³⁶ Zmiany załączników do Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2011–2015 dokonano następującymi aktami prawnymi:

1. Uchwałą Nr 93/2013 Rady Ministrów z dnia 4 czerwca 2013 r. zmieniającą uchwałę w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2011–2015.
2. Uchwałą Nr 189/2013 Rady Ministrów z dnia 1 października 2013 r. zmieniającą uchwałę w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2011–2015.
3. Uchwałą Nr 222/2013 Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 2013 r. zmieniającą uchwałę w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2011–2015.
4. Uchwałą Nr 26/2014 Rady Ministrów z dnia 4 marca 2014 r. zmieniającą uchwałę w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2011–2015.
5. Uchwałą Nr 158/2014 Rady Ministrów z dnia 5 sierpnia 2014 r. zmieniającą uchwałę w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2011–2015.

³⁷ Ramy prawne *Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2014–2023 (z perspektywą do 2025 r.)*:

- Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju. Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności, przyjęta przez RM w dniu 5 lutego 2013 r.;
- Strategia Rozwoju Kraju 2020. Aktywne Społeczeństwo, Konkurencyjna Gospodarka, Sprawne Państwo z dnia 25 września 2012 r.;
- Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 przyjęta uchwałą Nr 239 Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2011 r. w celu nr 3 Poprawa dostępności terytorialnej kraju w różnych skalach przestrzennych poprzez rozwijanie infrastruktury transportowej i telekomunikacyjnej;
- Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie (KSRR przyjęta uchwałą Rady Ministrów z dnia 13 lipca 2010 r.);
- Strategia Rozwoju Transportu do 2020 r. (z perspektywą do 2030 r.) przyjęta przez Radę Ministrów uchwałą Nr 6 z dnia 22 stycznia 2013 r.;
- Dokument Implementacyjny do Strategii Rozwoju Transportu do 2020 r. (z perspektywą do 2030 r.). Określa on cele operacyjne i główne kierunki interwencji w obszarze transportu, w tym transportu drogowego, do których realizacji wykorzystane zostaną środki z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Funduszu Spójności oraz pochodzące z instrumentu „Łącząc Europę”. Dokument ten przedstawia także podstawowe informacje o planowanych inwestycjach. Wyznaczone w nim zostały kryteria wyboru projektów oraz opisane środki zapewniające zdolność instytucjonalną do przygotowania i realizacji przedsięwzięć finansowanych ze środków UE.

³⁸ Ponadto limit wydatków dla zadań inwestycyjnych ujętych w dotychczasowych załącznikach nr 1 i 1a Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2011–2015, kontynuowanych w ramach Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2011–2015 wynosi 14,5 mld zł. Na tę kwotę składa się suma nakładów na realizację zadań wskazanych w załącznikach nr 4 i 5 Programu na lata 2014–2023 ponoszonych z Krajowego Funduszu Drogowego i liczonych od początku 2014 r. Ostateczna wartość zadań z Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2011–2015 zostanie ustalona po zakończeniu prac na wszystkich inwestycjach (w ramach limitu 82,8 mld zł).

Dla zachowania ciągłości w finansowaniu i realizacji zadań, część zadań wyszczególniona w załącznikach nr 1, 1a, 5 i 6 do Programu na lata 2011–2015 została przeniesiona do nowego Programu na lata 2014–2023 (z perspektywą do 2025 r.). Z Programu na lata 2011–2015 do Programu na 2014–2023 przeniesiono m.in.:

- a) Załącznik nr 1 („Lista zadań inwestycyjnych, których realizacja rozpocznie się do 2013 r.”) – przeniesiono 20 pozycji, obejmujących łącznie 834,8 km dróg (41,8% wyszczególnionych w załączniku);
- b) Załącznik nr 1a („Lista zadań priorytetowych, których realizacja może zostać rozpoczęta do 2013 r.”) – przeniesiono 5 pozycji, obejmujących 39,8 km dróg (3,5% wyszczególnionych w załączniku);
- c) Zadania wyszczególnione w załączniku nr 5 („Lista inwestycji realizowanych w nowej perspektywie finansowej UE 2014–2020, dla których postępowania przetargowe na wybór wykonawców robót są uruchamiane od 2013 r.”) i załączniku nr 6 („Lista inwestycji polegających na budowie odwodnień na drogach krajowych realizowanych w nowej perspektywie finansowej UE 2014–2020, dla których postępowania przetargowe na wybór wykonawców robót są uruchamiane od 2013 r.”) obejmujących po 14 pozycji każdy, zostały w całości przeniesione do realizacji w ramach nowego Programu na lata 2014–2023. Długość dróg ujętych w załączniku nr 5 wynosi 1.405,7 km, a w załączniku nr 6 – 160,9 km.

Z kontroli wynika, że znaczna część zadań inwestycyjnych ujętych w załączniku nr 1a i 2 w Programie Budowy Dróg Krajowych na lata 2011–2015 nie została ujęta w Programie Budowy Dróg Krajowych na lata 2014–2023 (z perspektywą do 2025 r.). Ww. załączniki liczą łącznie 139 pozycji, natomiast lista zadań nieujętych w nowym programie liczy 38 pozycji³⁹.

Lista zadań nie ujętych w Programie na lata 2014–2023 jest następująca:

- 1) ETAP II – Budowa łącznika dk 35 z autostradą A4 węzeł Strzegomice.
- 2) Przebudowa dk 8 Białystok–Katryńka–Przewalanka odc. Katryńka–Przewalanka.
- 3) Budowa drugiego mostu przez Wisłę w ciągu dk 77 wraz z ul. Lwowską bis w Sandomierzu etap II – budowa ul. Lwowskiej bis w ciągu dk 77 wraz ze wzmocnieniem istniejącego mostu przez rz. Wisłę.
- 4) Rozbudowa i wzmocnienie dk 1 na odc. Toruń–Włocławek etap II.
- 5) Budowa obwodnicy Bąkowa na dk 11.
- 6) Budowa obwodnicy Koźmina Wielkopolskiego w ciągu dk 15.
- 7) Budowa obwodnicy m. Myślibórz w ciągu dk 26.
- 8) Obwodnica m. Kargowa na dk 32.
- 9) Przebudowa dk 2 na odc. Kościelec–Koło–Kłodawa.
- 10) Przebudowa dk 8 Białystok–Augustów na odc. Przewalanka–Augustów, łącznie z obwodnicami: Suchowoli wraz z zespołem wsi Sztabina i Białobrzeg.
- 11) Rozbudowa dk 50 na odc. Płońsk–Wyszogród.
- 12) Rozbudowa dk 62 przejście przez Wyszaków.
- 13) Wzmocnienie dk 15 na odc. Gniezno–Września.
- 14) Wzmocnienie dk 10 na odc. Dobrzejewice–Blinno (II Etap).
- 15) Budowa obwodnicy Sztabina dk 8 Białystok–gr. Państwa.
- 16) Budowa obwodnicy Lubawy na dk 15.
- 17) Przejście przez Starachowice na dk 42.

³⁹ Dokonano przede wszystkim przeniesienia zadań, które nie zostały zakończone pod względem rzeczowym lub finansowym. Są to zadania, które znalazły się w Załączniku nr 4 i nr 5 do Programu na lata 2014–2023.

- 18) Budowa obwodnicy Gorajca na dk 74.
- 19) Budowa obwodnicy Przeworska w ciągu dk 4.
- 20) Budowa obwodnicy m. Węgorzyno w ciągu dk 20.
- 21) Budowa obwodnicy m. Malbork w ciągu dk 22 granica państwa–Gorzów Wlkp.–Grzechotki–granica państwa.
- 22) Obwodnica m. Nowogród Bobrzański na dk 27.
- 23) Budowa obwodnicy Gryfina w ciągu dk 31.
- 24) Wzmocnienie dk 1 przejście przez Łęczycę;
- 25) Budowa stałego połączenia drogowego pomiędzy wyspami Uznam i Wolin w Świnoujściu dk 3.
- 26) Wzmocnienie dk 8 na odc. Sokolniki–Wieluń.
- 27) Wzmocnienie dk 12 na odc. Łęknica–Trzebiel.
- 28) Wzmocnienie dk 12 na odc. Słomków–Sieradz.
- 29) Przebudowa dk 14 na odc. Głowno–gr. Łodzi.
- 30) Przebudowa dk 14 na odc. Głowno–Łowicz.
- 31) Wzmocnienie dk 16/15 na odc. Samborowo–Ornowo.
- 32) Przebudowa dk 28 na odc. Przemyśl–Medyka.
- 33) Przebudowa dk 73 na odc. Szczucin–Dąbrowa Tarnowska.
- 34) Przebudowa/wzmocnienie nawierzchni dk 73 na odc. Dąbrowa–Tarnów.
- 35) Przełożenie dk 73 umożliwiające połączenie autostrady A4 (węzeł „Krzyż”) z dk 4 (węzeł „Lwowska”).
- 36) Przebudowa dk 91 na odc. Tuszyn–gr. woj. śląskiego.
- 37) Przebudowa dk 94 na odc. Chojnów–Legnica.
- 38) Przebudowa dk 94 na odc. Legnica–Prochowice.

W świetle ustaleń kontroli stwierdzono, że przy ustalaniu precyzyjnych kryteriów wyboru zadań inwestycyjnych do realizacji Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju pominęło kryterium zapewnienia możliwości sfinansowania inwestycji ujętych w Programie na lata 2014–2023. Stwierdzono, że do pełnej realizacji Programu zabraknie ok. 80 mld zł⁴⁰.

3.2 Przygotowanie inwestycji do realizacji

Z ustaleń kontroli wynika, że proces przygotowania do realizacji inwestycji, ujętych następnie w Programie na lata 2011–2015, rozpoczął się w toku realizacji poprzednio obowiązujących Programów Budowy Dróg Krajowych⁴¹.

Pomimo posiadania, przez ministra właściwego ds. transportu, od początku 2008 r. informacji o ryzykach związanych z realizacją Programu, głównie z przyczyn ujęcia w nim zaniżonych wartości kosztorysowych zadań z lat 2004–2006, uwzględnienia znacznych kosztów nieinwestycyjnych oraz nieustalenia rezerwy na nieprzewidziany wzrost wydatków (w latach 2007–2008 nastąpił znaczny wzrost cen materiałów budowlanych) – co spowodowało, że wartość tego Programu w wysokości 121 mld zł była zaniżona o 50% – minister ds. transportu nie podjął decyzji o ograniczeniu finansowania prac związanych z przygotowaniem kolejnych inwestycji do realizacji. Skutkiem tego było ponoszenie przez GDDKiA kosztów w tym zakresie.

⁴⁰ Źródło: Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa.

⁴¹ W szczególności Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2008–2012.

Powołany w maju 2009 r. Zespół roboczy do spraw monitorowania przebiegu realizacji Programu budowy dróg i autostrad dokonał analizy sytuacji finansowo-inwestycyjnej przy budowie dróg krajowych i na tej podstawie podjął w 2010 r. decyzję o konieczności ograniczenia realizacji inwestycji w nowym Programie Budowy Dróg Krajowych na lata 2011–2015⁴².

Powyższe spowodowało, że na 147 zadań ujętych w Programie na lata 2008–2012, przeniesiono tylko 77 z nich do dalszej realizacji w ramach Programu na lata 2011–2015, a pozostałe znajdujące się na różnych etapach przygotowania, w tym w trakcie przeprowadzanych przetargów na wykonawstwo, zawarto w załącznikach obejmujących projekty rezerwowe do ewentualnej realizacji w przypadku uzyskania oszczędności lub pozyskania dodatkowych środków. Dotyczyło to również dokończenia prac przygotowawczych.

Konsekwencją tak uchwalonego programu była konieczność unieważnienia szeregu postępowań przetargowych oraz przerwanie prac związanych z przygotowaniem wielu inwestycji drogowych, na które poniesiono znaczne nakłady.

W wyniku wstrzymania dalszego finansowania niektórych inwestycji część tych nakładów została utracona, z powodu dezaktualizacji dokumentacji oraz decyzji administracyjnych, a część została zamrożona do czasu uchwalenia Programu na lata 2014–2023.

W ocenie NIK świadczyło to o braku prowadzenia przez ministra ds. transportu racjonalnej i perspektywicznej polityki dotyczącej dostosowania zakresu rzeczowego i finansowego planowanych inwestycji drogowych do możliwości ich faktycznego sfinansowania.

Skutkiem prowadzenia przez ministra ds. transportu nieracjonalnej polityki w zakresie przygotowania inwestycji do realizacji w ramach programów drogowych było:

- 1. Ponoszenie przedwczesnych kosztów na przygotowania inwestycji do realizacji**, z których część utracono bezpowrotnie na dokumentację, które się zdeaktualizowały lub na zadania przewidziane do realizacji w terminie późniejszym (nie ustalonym). W Programie na lata 2011–2015 ujęto w załącznikach nr 1a i nr 2, zadania inwestycyjne bez zabezpieczenia ich sfinansowania, mimo poniesienia na ich przygotowanie znacznych nakładów finansowych.

W Programie na lata 2011–2015 w załącznikach nr 1a i nr 2 ujęto bez zabezpieczenia finansowania, 62 zadania inwestycyjne, które znajdowały się wcześniej na liście zadań w Programie na lata 2008–2012. Do dnia 31.12.2010 r. poniesiono koszty na przygotowanie poszczególnych odcinków tych zadań w wysokości 398,6 mln zł. Mimo braku zabezpieczenia finansowego w Programie Budowy Dróg Krajowych na lata 2011–2015 ponoszono nadal do końca 2014 r. koszty na aktualizację dokumentacji, w tym związaną z uzyskaniem lub odnowieniem Decyzji o Środowiskowych Uwarunkowaniach (DŚU).

⁴² Korekty programu dokonano poprzez utworzenie trzech załączników, pierwszego dotyczącego kontynuacji lub rozpoczęcia nowych zadań (80 pozycji) i dwóch kolejnych (139 pozycji) dotyczących list rezerwowych do ewentualnego rozpoczęcia realizacji w terminach późniejszych w przypadku wystąpienia oszczędności finansowych.

Do końca 2014 r. narastająco poniesiono koszty na powyższe zadania, które później ujęto w Programie na lata 2014–2023 w wysokości 339,4 mln zł (21 zadań), a na zadania, których nie ujęto w tym Programie (nie ustalono terminów realizacji) koszty w wysokości 172,0 mln zł (41 zadań), w tym 12,7 mln zł kwoty bezpowrotnie utracone na przygotowanie dwóch inwestycji oraz 159,3 mln zł kwoty wydatkowane na przygotowanie 38 inwestycji – zamrożone. Podkreślenia wymaga fakt, że na przygotowanie inwestycji – które pierwotnie znajdowały się w Programie na lata 2008–2012, a których następnie nie ujęto do realizacji w ramach Programu na lata 2011–2015 oraz Programu na lata 2014–2023 – poniesiono nakłady do 31 października 2010 r. w wysokości 114,0 mln zł, a w okresie od 1 stycznia 2011 r. do 31 października 2014 r. kolejne w kwocie 58,0 mln zł.

Największa kwota, która została bezpowrotnie utracona poniesiono na zadanie „Przebudowa drogi S8 Białystok–granica państwa” – 12,0 mln zł. Kwoty zostały natomiast zamrożone na 38 zadaniach (159,3 mln zł), w tym m.in. na następujących inwestycjach:

- Budowa obwodnicy Wąchocka na drodze nr 42 – 35,1 mln zł (GDDKiA posiadała kompletną dokumentację, ZRID wydany 17.03.2011 r. oraz w dyspozycji wszystkie działki).
- Przebudowa dk 14 na odc. Główno–granica Łodzi – 12,6 mln zł (dokumentacja została odebrana w listopadzie 2007 r., a pod koniec 2010 r. wymagała aktualizacji, na którą wydatkowano w latach 2011–2014 kwotę 5,3 mln zł).
- Przebudowa drogi krajowej 12/74 do parametrów drogi ekspresowej Piotrków Trybunalski–Sulejów–Opatów z wyłączeniem odcinka Kielce (dk nr 73)–Cedzyna–wylot wschodni z Kielc – 11,5 mln zł.
- Przebudowa drogi nr 16, odcinek Olsztyn–Augustów (z wyłączeniem obwodnicy Ełku) – 7,0 mln zł.
- Obwodnica m. Nowogród Bobrzański na drodze nr 27 – 6,3 mln zł.
- Obwodnica m. Kargowa na drodze nr 32 – 5,8 mln zł.

Należy zaznaczyć, że według stanu na 11 lipca 2011 r.⁴³ w załączniku nr 2 do Programu ujęto inwestycje dla których opracowana została pełna dokumentacja do złożenia wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej/pozwolenia na budowę lub nawet uzyskano takie decyzje administracyjne. Wiele z tych wniosków o uzyskanie ZRID nie zostało złożonych, gdyż prawomocna decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej oznaczała zobowiązanie do zapłaty odszkodowań z tytułu przejmowanych gruntów i nieruchomości, co w przypadku inwestycji które nie posiadały zabezpieczenia finansowania realizacji byłoby działaniem nielegalnym.

Zmniejszenie limitu środków finansowych w 2009 r. o 43,1 mld zł spowodowało m.in., że 29 zadań inwestycyjnych ujętych w Programie Budowy Dróg Krajowych na lata 2008–2012 nie znalazło zabezpieczenia finansowego w Programie na lata 2011–2015 oraz nie zostały uwzględnione w Programie Budowy Dróg Krajowych na lata 2014–2023. Do dnia 30 września 2015 r. poniesione łączne wydatki ze środków budżetu państwa i KFD na przygotowanie tych inwestycji wyniosło 102,4 mln zł. Poniesione wydatki dotyczyły głównie kosztów opracowania dokumentacji projektowej oraz m.in. badań podłoża gruntowego, materiałów przetargowych i nabycia nieruchomości gruntowych. Na tych zadaniach zrealizowano tylko niewielkie fragmenty dróg (np. odc. Września–Czeluścin o dł. 10,49 km) oraz remonty niektórych odcinków dróg planowanych wcześniej do realizacji.

⁴³ Pismo z dnia 19 lipca 2011 r. Generalnego Dyrektora DKiA do Ministra Infrastruktury.

2. Brak jednoznacznych decyzji o kontynuacji lub ograniczeniu opracowań związanych z przygotowaniem inwestycji drogowych.

We wrześniu 2011 r., Generalny Dyrektor DKiA na podstawie uzgodnień z Ministrem Infrastruktury, polecił wszystkim Oddziałom GDDKiA rozpocząć, bądź kontynuować prace przygotowawcze w pełnym zakresie dla inwestycji ujętych na liście podstawowej i liście rezerwowej Programu na lata 2011–2015. Łączna wartość szacunkowa tych inwestycji wyniosła 104,7 mld zł. Przewidywano, że inwestycje te powinny być przygotowane do realizacji w kolejnych latach, przy wykorzystaniu nowych Wieloletnich Ram Finansowych UE na lata 2014–2020.

Natomiast w marcu 2012 r. Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad, bazując na nowych ustaleniach z Ministrem Infrastruktury, zalecił Oddziałom GDDKiA ograniczenie opracowań projektowych do zakresu „Koncepcji Programowych”. Przedmiotowe polecenie dotyczyło również zadań z trwającą procedurą przetargową, dla których nie podpisano jeszcze umowy na prace projektowe.

3. Brak ustalonych priorytetów i kolejności realizacji zadań inwestycyjnych spowodował, że wiele projektów drogowych, które były istotne dla poprawy połączeń komunikacyjnych, znajdowały się nadal w fazie planowania.

Kontrola wykazała, że w Programie na lata 2011–2015 w fazie planowania znajdowały się (bez określenia terminu ich realizacji) istotne dla połączeń komunikacyjnych niektóre odcinki dróg, jak np.: A1 Częstochowa–Piotrków Trybunalski, A2 Kałuszyn–Terespol, S7 Warszawa–Płońsk, S11 Poznań–Koszalin, S19 Białystok–Lublin i S61 Ostrów Mazowiecki–Budzisko. Inwestycje te w ramach Programu na lata 2011–2015 nie miały zabezpieczenia finansowania (ponad limit 82,8 mld zł), dlatego też nie rozpoczęto ich realizacji w ramach Programu na lata 2011–2015. Zadania te ujęte były w załączniku nr 2 do Programu na lata 2011–2015, dla których realizacja przewidywana była po roku 2013⁴⁴.

4. W latach 2013–2015 podjęto działania dla dokończenia lub częściowo powtórnego sfinansowania kosztów przygotowania inwestycji do realizacji, w ramach nowej perspektywy UE 2014–2020.

GDDKiA od 2013 r. rozpoczęła przygotowanie inwestycji ujętych w załącznikach nr 5 i nr 6 do Programu na lata 2011–2015 w celu ich realizacji w ramach nowej perspektywy finansowej UE 2014–2020 – uchwalonego we wrześniu 2015 r. Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2014–2023.

⁴⁴ W przyjętym przez Radę Ministrów Programie na lata 2014–2023 powyższe zadania zostały przewidziane do realizacji w formule Drogowych Spółek Specjalnego Przeznaczenia lub w odległych terminach:

- A1 Koniec obwodnicy Częstochowy–Tuszyn w formule DSSP, a Pyrzowice–koniec obwodnicy Częstochowy w terminie lat 2015–2018;
- A2 Kałuszyn–Terespol; odc. Mińsk Mazowiecki–Siedlce w formule DSSP oraz odc. Siedlce–granica państwa (Kukuryki) w terminie lat 2019–2022;
- S7 Warszawa–Płońsk; odc. Płońsk–Czosnów i odc. Czosnów Warszawa wskazano termin odpowiednio 2018–2021 oraz 2018–2022;
- S11 Poznań–Koszalin; odcinki Piła–Poznań, Szczecinek–Piła, oraz Koszalin–Szczecinek wskazano terminy odpowiednio 2019–2026, 2022–2026 oraz 2019–2022;
- S19 Białystok–Lublin; odcinki Lublin–Lubartów oraz Lubartów–Białystok wskazano terminy realizacji odpowiednio 2018–2021 oraz 2018–2024;
- S61 Ostrów Mazowiecki Budzisko; odcinki Ostrów Mazowiecki–obwodnica Augustowa oraz obw. Augustowa – granica państwa wskazano terminy realizacji odpowiednio 2017–2021 oraz 2016–2021.

Z kontroli wynika, że 14 inwestycji ujętych w załączniku nr 5 podzielono na 100 odcinków, dla których rozpoczęto (lub kontynuowano) przygotowanie do realizacji⁴⁵. Do dnia 20 października 2015 r. zawarto umowy z wykonawcami inwestycji dla 65 zadań, 44 przetargi były w toku, a dla jednego zadania (Obwodnica Augustowa–granica państwa odc. koniec obw. Suwałk–Budzisko z obw. Szypliszek) nie rozpoczęto procedury przetargowej.

Ponadto dla wszystkich 14 zadań inwestycyjnych ujętych w załączniku nr 6 do Programu na lata 2011–2015 rozpoczęto lub przeprowadzono przetargi na wybór wykonawców. Dla 10 zadań zawarto umowy do 20 października 2015 r., a dla 4 zadań przetargi były w toku, w tym jeden (dla Budowy obwodnicy Góry Kalwarii w ciągu dk nr 50 i 79) ogłoszony 20 listopada 2013 r., a pozostałe trzy w sierpniu i we wrześniu 2014 r.

Łączna wartość zawartych kontraktów (do 20 października 2015 r.) wynosiła 27.378,1 mln zł.

3.3 Zabezpieczenie środków i finansowanie inwestycji realizowanych w ramach Programów Budowy Dróg Krajowych

Z kontroli wynika, że w całym okresie realizacji dróg krajowych, w ramach perspektywy UE 2007–2013+2, nie zapewniono stabilności w określeniu limitu środków finansowych, przeznaczonych na ich przygotowanie i wykonawstwo. Działania ministra ds. transportu, podejmowane na etapie opracowywania projektów budżetu państwa na kolejne lata, były w tym zakresie mało skuteczne.

W uchwalonym przez Radę Ministrów w dniu 25 stycznia 2011 r. Programie na lata 2011–2015, który jest kontynuatorem poprzedniego Programu, ostatecznie ustalono łączny limit finansowy na kwotę 82,8 mld zł. W Programie założono jednak, że wartość wydatków Programu w latach 2011–2013 wyniesie 72,4 mld zł, w tym kwotą 63,3 mld zł z KFD sfinansowane zostaną wydatki na realizację zadań drogowych, a kwotą 9,1 mld zł pochodzącą z budżetu państwa sfinansowane zostaną prace przygotowawcze, utrzymanie, zarządzanie oraz remonty sieci dróg krajowych. Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju zaplanowało, że według stanu na dzień 31.08.2015 r., wysokość środków na realizację zaprogramowanych zadań wyniesie, w latach 2011–2015, łącznie 88,1 mld zł, w tym z KFD – w wysokości 73,2 mld zł, a z budżetu państwa – w wysokości 14,9 mld zł. Zgodnie z zapisem w treści Programu na lata 2011–2015 limit w wysokości 82,8 mld zł ustalony został na lata 2010–2015. Z danych Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa wynika, że od 1 stycznia 2010 r. do 31 sierpnia 2015 r. poniesiono na realizację Programu wydatki w kwocie 94.181,2 mln zł, w tym sfinansowane z KFD na realizację projektów drogowych w wysokości 78.994,1 mln zł i ze środków budżetu państwa na prace przygotowawcze, remonty, utrzymanie oraz zarządzanie siecią dróg krajowych, a także przebudowę istniejącej sieci dróg krajowych mającą na celu zapobieganie degradacji i poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz inwestycje kubaturowe w kwocie 15.187,1 mln zł. Wpływy na rachunek Krajowego Funduszu Drogowego z refundacji ze środków UE w latach 2011–2015 wyniosły 35,6 mld zł, co stanowiło 57,1% kwoty wydatków KFD.

⁴⁵ Na największą liczbę odcinków, bo aż na 21, podzielono drogę krajową S7 Gdańsk–Rabka. Mimo rozpoczęcia w tak znacznej liczbie przygotowania realizacji poszczególnych odcinków drogi S7 nie zapewniono ciągłości jej przebiegu. Na przykład nie ujęto przygotowania odcinka Warszawa–Płońsk.

Na podstawie sporządzanych corocznie przez ministra ds. transportu „Informacji dotyczącej stanu realizacji Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2011–2015” wydatki w poszczególnych latach realizacji Programu kształtowały się następująco:

Tabela nr 1

Rok	Wydatki na zadania drogowe z KFD (w mln zł)	Wydatki z budżetu państwa (w mln zł)	Razem wydatki (w mln zł)
2010	16.888,2	2.985,8	19.874,0
2011	23.029,7	2.570,7	25.600,4
2012	18.598,2	2.729,6	21327,8
2013	10.119,5	2.848,2	12967,7
2014	6.726,5	2.828,4	9.554,9
2015 (do 31.08)	3.632,0	1.224,4	4856,4
Ogółem	78.994,1	15.187,1	94.181,2

Źródło: Opracowanie własne NIK.

Ustalany w corocznych ustawach budżetowych poziom środków był, w opinii Ministerstwa, niewystarczający dla zabezpieczenia w poszczególnych latach terminowej realizacji zadań wyznaczonych w Programie. Ministerstwo podejmowało działania mające na celu zwiększenie środków finansowych przeznaczanych w ramach budżetu państwa na realizację zadań z zakresu dróg krajowych. Przedmiotowe działania podejmowane były na etapie opracowywania projektów budżetu państwa w kolejnych latach.

Środki finansowe przeznaczane w poszczególnych latach realizacji Programu na lata 2011–2015 były niższe od planowanych:

Tabela nr 2

w mln zł

Rok	Plan zawarty w PBDK 2011–2015	Plan finansowy po zmianach	Wykonanie	% 4/2	% 4/3
1	2	3	4	5	6
2011	30.963,4	24.013,3	23.029,7	74,4	95,9
2012	23.188,8	19.516,4	18.598,2	80,2	95,3
2013	9.183,8	12.819,5	10.119,5	110,2	78,9
2014	–	7.984,8	6.726,5	–	84,2
2015 (do 31.08)	–	8.887,0	3.632,0	–	40,9
Razem	63.335,9	73.221,0	62.105,9	98,1	84,8

Źródło: Opracowanie własne NIK.

Wnioski o odpowiednią wysokość środków na budowę dróg do Ministra Finansów Minister Infrastruktury uzasadniał negatywnym wpływem redukcji wysokości środków na możliwość realizacji Programu w planowanym zakresie, m.in. koniecznością zapewnienia funkcjonalności i przepustowości budowanej sieci dróg, brakiem możliwości uzyskania „efektu sieciowego” realizowanych zadań (realizacja tylko wybranych odcinków dróg nie poprawi komfortu i bezpieczeństwa ruchu, a także nie

stworzy przez wiele lat możliwości wykorzystania sieci w zakresie pozyskania znacznych wpływów z opłat elektronicznych). Minister Infrastruktury zwracał również uwagę, że niezrealizowane zostaną zobowiązania wynikające z Traktatu Akcesyjnego w zakresie przystosowania sieci dróg krajowych do przenoszenia nośności 11,5 t/oś. Wskazywał na brak możliwości pogodzenia projektu Programu, który zapewniałby realizację priorytetów polityki inwestycyjnej i racjonalny układ sieci drogowej z oczekiwaniami Ministra Finansów. W swojej korespondencji Minister Finansów wskazywał z kolei na konieczność ograniczenia wydatków inwestycyjnych do poziomu uwzględniającego możliwości finansowe państwa, a także utrzymania poziomu deficytu poniżej limitu referencyjnego UE (3%), co implikowało konieczność m.in. przesunięcia realizacji wybranych projektów w czasie. Aby lepiej zabezpieczyć pełne wykorzystanie środków unijnych i zwiększyć tempo ich pozyskiwania, resort infrastruktury postulował objęcie większej ilości zadań drogowych możliwością dofinansowania unijnego.

Zagrożenia wynikające z niedoboru środków na przygotowanie inwestycji do realizacji oraz utrzymanie i remonty dróg

Starania Ministra Infrastruktury o większe środki finansowe na drogi wyrażały się m.in. w pismach do Ministra Finansów i Sekretarza Rady Ministrów dotyczących projektu budżetu na 2011 r. i 2012, gdzie poinformowano o niedoborze środków na 2011 r. w kwocie 1.706,6 mln zł oraz na 2012 r. w kwocie 2.301,2 mln zł. W pismach stwierdzono m.in., że *brak wystarczających środków spowoduje dalszą degradację istniejącej infrastruktury drogowej, praktyczne zaniechanie remontowania sieci drogowej. Zostaną przerwane procesy przygotowawcze do realizacji zadań inwestycyjnych w latach przyszłych, w tym wykup gruntów. Niewystarczające kwoty na inwestycje drogowe spowodują m.in. unieważnienia przeprowadzonych postępowań przetargowych, niepełne wykorzystanie środków europejskich, brak możliwości powstania spójnej sieci drogowej (co stanowi podstawę do poboru opłaty elektronicznej), nieukończenie budowy ciągów dróg ekspresowych, nieosiągnięcie wskaźników sieciowych, w tym wskaźnika dostosowania sieci do nośności 115 kN/oś.*

Ustalane corocznie przez Ministra Finansów limity finansowe na realizację Programu na lata 2011–2015 były znacznie niższe od faktycznych potrzeb, w tym na remonty i modernizację istniejących dróg krajowych, co powodowało m.in. stopniową degradację istniejącej infrastruktury drogowej.

Wydatki budżetowe w latach 2011–2015 (do 31 sierpnia) były o ok. połowę niższe w stosunku do kwot wnioskowanych i o blisko 20% niższe od planowanych (plan po zmianach). Stan ten obrazuje następujące zestawienie:

Tabela nr 3

w mln zł

Rok	Plan zawarty w PBDK 2011–2015	Kwoty wnioskowane	Plan po zmianach	Wykonanie	% 5/2	% 5/3	% 5/4
1	2	3	4	5	6	7	8
2011	2.994,4	4.846,8	3.022,8	2.570,7	85,8	53,0	85,0
2012	3.000,0	5.209,4	2.999,0	2.729,6	91,0	52,4	91,0
2013	3.100,0	4.435,4	2.934,5	2.848,2	91,9	64,2	97,1
2014	–	5.000,0	2.952,0	2.828,4	–	56,6	95,8
2015 (do 31.08)	–	3.918,4	2.949,2	1.224,4	–	31,2	41,5
Razem	9.094,4	23.410,1	14.857,5	12.201,3	134,2	52,1	82,1

Źródło: Opracowanie własne NIK.

Z korespondencji ministra ds. transportu, prowadzonej w latach 2011–2015 z podległymi jednostkami, wynika iż zmniejszone limity środków stwarzały m.in. następujące zagrożenia w realizacji zadań drogowych:

- Limit finansowy na 2011 r.

Niedobór środków na zadania w zakresie drogownictwa szacowano na kwotę 1.706,6 mln zł (do Wieloletniego Planu Finansowego resort zgłosił na 2011 r. kwotę ogółem – 4.354,5 mln zł, która wynikała z aktualizowanego Programu Budowy Dróg Krajowych). Przewidywano, że brak powyższej kwoty uniemożliwi rozpoczęcie procesu wykupu gruntów dla zadań planowanych do realizacji na lata 2012–2015.

Niedobór środków finansowych spowodować mógł również konieczność wstrzymania wydawania zgód na wystąpienia Oddziałów GDDKiA o wydanie decyzji o zezwolenie na realizację inwestycji drogowej (ZRID), a tym samym miała zostać przerwana realizacja procesu przygotowawczego dla zadań, które mają być realizowane w kolejnych latach.

- Limit finansowy na 2012 r.

Planowana kwota wydatków na 2012 r. na infrastrukturę drogową wynosiła 2.908,2 mln zł. Natomiast potrzeby GDDKiA w ramach budżetu na 2012 r. wynosiły 5.209,4 mln zł.

Zaproponowane limity wydatków budżetowych nie zabezpieczały wystarczających środków na prace przygotowawcze dla zadań drogowych. Brak środków na prace przygotowawcze mógł spowodować istotne zagrożenie zachowania ciągłości programów drogowych, w szczególności w kontekście niezachowania ciągłości sieci dróg szybkiego ruchu generującej największe wpływy z opłat.

- Limit finansowy na 2015 r.

Na 2015 r. na infrastrukturę drogową zaplanowano kwotę 1.407,8 mln zł, którą uznano za niewystarczającą do zrealizowania nawet podstawowych ustawowych zadań w zakresie sieci dróg krajowych. Uważano, że niezbędne jest zagwarantowanie kwoty w wysokości 3.918,4 mln zł. Stwierdzono, że w 2014 r. GDDKiA zarządzała ok. 20.411 w rozwinięciu na jedną jezdnię km dróg krajowych, z czego 33,9 % jest w stanie technicznym złym i niezadawalającym. Oznaczało to że ponad 6.858 km dróg krajowych wymagało pilnych zabiegów interwencyjnych z zakresu remontu albo przebudowy. Brak zabezpieczenia środków na bieżące utrzymanie, remonty i zabiegi poprawiające bezpieczeństwo na odpowiednim poziomie narażał Skarb Państwa na odpowiedzialność odszkodowawczą a użytkowników dróg na utratę zdrowia i życia.

Na zbyt niski limit finansowy na 2015 r. na realizację Programu na lata 2011–2015 uwagę zwrócił m.in. Sekretarz stanu w MI – Pełnomocnik Rządu do spraw Zarządzania Infrastrukturą Drogową, który w piśmie skierowanym w dniu 8 sierpnia 2014 r. do Ministra Infrastruktury i Rozwoju stwierdził m.in., że zaproponowana kwota limitu środków finansowych na 2015 r. nie jest wystarczająca do zrealizowania nawet niezbędnych zadań w zakresie sieci dróg krajowych⁴⁶. Przyznane środki umożliwią realizację jedynie najpilniejszych zadań, które wymagają natychmiastowych zabiegów, tj:

⁴⁶ Ponadto Pełnomocnik w ww. piśmie stwierdził, cyt. „Obecnie proponowane środki nie są wystarczające, co w praktyce oznaczać będzie konieczność rezygnacji z niektórych prac. (...) Jednym z wymogów traktatu akcesyjnego jest dostosowanie sieci drogowej do wymogów UE w zakresie przenoszenia nacisków 11,5 t/oś. Aktualnie w Polsce 5184 km dróg krajowych jest dopuszczonych do ruchu pojazdów o dopuszczalnym nacisku 11,5 t/oś, co stanowi 30% dróg krajowych. Ten stan rzeczy jest przyczyną obecnie rozpatrywanej przez Trybunał skargi przeciwko Polsce w zakresie nieprzestrzegania prawa wspólnotowego.

- z zakresu przebudów dróg – 11 zadań, poprawy stanu technicznego – 42 mosty, 70 zadań polegających na poprawie bezpieczeństwa ruchu drogowego na odcinku drogi;
- z zakresu remontów dróg – remontu kolejnych odcinków A4 o dł. 55 km, remontu 128 km dróg, nakładek bitumicznych na 200 km dróg.

Dzięki zabezpieczonym środkom poprawiony zostanie stan ok. 400 km dróg krajowych. Należy jednak wskazać, że stanowi to jedynie ok. 6% potrzeb z wskazanych powyżej i zidentyfikowanych do sierpnia 2014 r. na poziomie 6.858 km dróg.

Ponadto zaproponowane limity wydatków budżetowych nie zabezpieczają wystarczających środków na prace przygotowawcze dla zadań drogowych. Brak środków na prace przygotowawcze spowoduje istotne zagrożenie zachowania ciągłości programów drogowych, w szczególności w kontekście niezachowania ciągłości sieci dróg szybkiego ruchu generującej największe wpływy z opłat.

Przyznany limit budżetu na 2015 r. nie daje możliwości finansowania zarówno zobowiązań z tytułu kontynuowanych prac przygotowawczych w przypadku zadań, które dopiero w kolejnych latach będą spełniały warunki finansowania z Krajowego Funduszu Drogowego, jak i tych, które mają być ujęte w Programie Budowy Dróg Krajowych na lata 2014–2020."

Pełnomocnik Rządu zwrócił również uwagę na fakt, że począwszy od 2015 r. należy brać pod uwagę odpowiednie obciążenia budżetu państwa z tytułu procesu przygotowania inwestycji, przy czym należy uwzględnić kontynuowanie już rozpoczętych prac przygotowawczych w 2015 r. łącznie na kwotę 235,5 mln zł.

Istotne zadania inwestycyjne, dla których przewiduje się kontynuację prac przygotowawczych i finansowanie z budżetu państwa w 2015 roku, to odcinki dróg ekspresowych: S6 Koszalin–Słupsk–Lębork–obwodnica Trójmiasta, S7 Napierki–Płońsk, Warszawa–obwodnica Grójca, Lubień–Rabka, S17 Drewnica–Zakręt, S61 Ostrów Mazowiecka–obwodnica Augustowa, S69 obwodnica Węgierskiej Górki. Szacuje się, że wydatki majątkowe budżetu państwa w przyszłym roku z tytułu kontynuacji prac przygotowawczych w ramach powyższych inwestycji mogą wynieść ok. 100 mln zł.

3.4 Realizacja inwestycji drogowych w ramach Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2011–2015

Z kontroli NIK wynika, że przez cały okres realizacji Programu na lata 2011–2015 brak było ustalonych zasad kolejności realizacji poszczególnych projektów drogowych. Podstawowe kryteria wyboru i ustalenia kolejności realizacji poszczególnych inwestycji, w ramach Programu na lata 2011–2015, wynikały głównie z zaawansowania przygotowania lub wykonawstwa robót drogowych i możliwości ich sfinansowania w ramach przydzielonych środków.

Konsekwencją tego było dzielenie zadań inwestycyjnych na odcinki realizacyjne i kierowanie do realizacji pojedynczych odcinków drogowych bez zachowania ciągłości korytarza drogowego. Przyczyniło się to do utrwalenia zasady realizacji planu rzeczowego liczonego w km.

W poszczególnych latach realizacji Programu na lata 2011–2015 oddano do ruchu następującą liczbę kilometrów dróg krajowych⁴⁷: w 2011 r. – 403,8 km, w 2012 r. – 711,8 km, w 2013 r. – 356,9 km, w 2014 r. – 331,7 km, a w 2015 r. (do 31 sierpnia) – 22,4 km.

⁴⁷ Dane są podane na koniec kwartału, każdego roku.

Łącznie w ramach Programu na lata 2011–2015 oddano do ruchu do 31 sierpnia 2015 r. 1.826,6 km dróg krajowych, w tym 706,7 km autostrad, 835,1 km dróg ekspresowych oraz 284,8 km obwodnic i przebudów lub wzmocnień dróg.

Pełen ciąg autostradowy uzyskano jedynie przy budowie autostrady A4 – w czerwcu 2016 r. przekazano do ruchu ostatni odcinek. W zakresie dróg ekspresowych uzyskano pełne ciągi korytarzowe jedynie w przypadku dwóch dróg ekspresowych: S3 pomiędzy Szczecinem a Nową Solą oraz S8 pomiędzy Wrocławiem a miejscowością Walichnowy (węzeł Łódź).

Realizacja priorytetów

Realizacja priorytetów inwestycyjnych w ramach Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2011–2015 przedstawiała się następująco:

- a) Zakończenie realizacji wszystkich kluczowych odcinków autostrad (za wyjątkiem A2 na odcinku od Mińska Mazowieckiego do wschodniej granicy państwa).
 - W zakresie autostrady A1 nie wykonano odcinka od Strykowa do Pyrzowic. Umowa nie weszła w życie z uwagi na niezapewnienie przez wykonawcę finansowania inwestycji w ramach umowy o budowę i eksploatację. Odcinek A1 pomiędzy Pyrzowicami a obwodnicą Częstochowy został przesunięty uchwałą RM z dnia 4 marca 2014 r. do Załącznika nr 5 do Programu na lata 2011–2015, a okres realizacji został ustalony na lata 2014–2017. Odcinek A1 między Tuszyńem a Częstochową został ujęty w nowym Programie na lata 2014–2023.
 - Autostrada A2 (poz. 2 w Załączniku Nr 2 do Programu na lata 2011–2015) nie została dokończona z uwagi na niewystarczające środki finansowe – jej budowę przewiduje się w Programie na lata 2014–2023 (z perspektywą do 2025 r.).
 - Autostrada A4 (poz. 13 w Załączniku Nr 1 do Programu na lata 2011–2015) na odcinku między Rzeszowem a Jarosławiem nie została wykonana z uwagi na niesolidność wykonawcy, co skutkowało rozwiązaniem z nim umowy. Nowa umowa zakładała realizację odcinka do 2016 r.
 - Budowa autostrady A18 (poz. 2 w Załączniku Nr 1a do Programu na lata 2011–2015) nie została dokończona z powodu braku wystarczających środków finansowych – druga jezdnia ma być przebudowana w Programie na lata 2014–2023.
- b) Zakończenie wszystkich prac przygotowawczych dla dróg ekspresowych ujętych w Programie na lata 2008–2012. Zamierzenia nie wykonano z uwagi na niewystarczające środki finansowe wyasygnowane na ten cel. Przykładowo, wobec wnioskowanych przez MI na rok 2012 kwoty 5.209.445 tys. zł na realizację m.in. zadań drogowych ujętych w załączniku nr 1 do Programu na lata 2011–2015, MF przyznało limit w wysokości 2.908.223 tys. zł (55,8 % kwoty wnioskowanej), z którego wykorzystano kwotę 2.729.640,2 tys. zł.
- c) Zadania dotyczące zakończenia realizacji dróg ekspresowych na wybranych ciągach i uruchomienie realizacji na pozostałych ciągach priorytetowych nie zostały wykonane w pełnym zakresie z uwagi m.in. na niewystarczające środki finansowe. Ogółem oddano do użytku do września 2015 r. pojedyncze odcinki dróg ekspresowych: S1, S2, S3, S5, S6, S7, S8, S10, S11, S12, S14, S17, S19, S22, S61, S69 i S74, łącznie 835,1 km dróg ekspresowych.
- d) Obwodnice – kontynuowano realizację najpilniejszych z punktu widzenia natężenia ruchu i zapewnienia bezpieczeństwa zadań oraz uruchomiono proces prac przygotowawczych dla zadań realizowanych w przyszłych perspektywach finansowych. Wykonano m.in. obwodnice 17 miast. Ograniczeniem w pracach przygotowawczych do budowy obwodnic były braki środków finansowych.

- e) Zakończenie dostosowywania sieci dróg krajowych do przenoszenia nośności 11,5 tony/oś na głównych szlakach tranzytowych – stwierdzono iż w okresie od 2011 r. oddano do ruchu 1 991,3 km dróg, tym samym sieć dróg tego rodzaju zwiększyła się do ok. 7 600 km (33% długości dróg krajowych).
- f) W zakresie realizacji priorytetu obejmującego przygotowanie systemu wieloletnich kontraktów na utrzymanie dróg, GDDKiA wypracowała modelowy kontrakt p.n. „Utrzymaj standard” z zamiarem wprowadzenia go w pierwszej kolejności na nowych odcinkach dróg o wysokiej przepustowości. W okresie od 2010 r. do końca września 2015 r. zawarto ogółem 29 kontraktów w formule „Utrzymaj Standard”, które objęły 1 319,9 km dróg krajowych (7,5% dróg w zarządzie GDDKiA).

Ponadto kontynuowano realizację programu poprawiającego bezpieczeństwo na drogach „Drogi zaufania” oraz Opracowanie kompleksowego systemu zarządzania ruchem na sieci dróg krajowych.

Nieterminowa realizacja

Z kontroli wynika, że 103 zadania inwestycyjne (łącznie 1.316,09 km), realizowane w ramach Programu na lata 2011–2015 o wartości 48.021,9 mln zł – co stanowi 79,2% zadań (130), których realizacja została zakończona do 30 czerwca 2015 r. – wykonano z opóźnieniem w stosunku do pierwotnych terminów wskazanych w umowie z Wykonawcą. Z kontroli wynika, że w każdym przypadku nieterminowej realizacji inwestycji, na wydłużenie terminu realizacji zadań zawierano stosowne aneksy do pierwotnych umów, uzasadniając najczęściej zmianę terminu koniecznością wykonania robót dodatkowych, nieprzewidzianych na etapie zawierania umowy zasadniczej. Średni okres wydłużenia realizacji zadań wyniósł 200 dni⁴⁸.

Ponadto 18 kontraktów realizowanych w ramach Programu na lata 2011–2015, nie zostało zakończonych w pierwotnym terminie wskazanym w umowie z Wykonawcą, z powodu odstąpienia od umowy. Pierwotny termin realizacji zadań określony w umowach z wykonawcami dla tych inwestycji uległ wydłużeniu średnio o 852 dni na sumarycznej długości odcinków wynoszącej 408,7 km i przy wartości robót wynoszącej łącznie 13.156,8 mln zł⁴⁹.

⁴⁸ Powyżej jednego roku wydłużono realizację zadań, w stosunku do zawartych pierwotnie umów, na 14 zadaniach inwestycyjnych. Największe wydłużenie realizacji zadań wystąpiło na inwestycjach:

- o 1.167 dni wydłużono budowę obwodnicy Żyrardowa dk. Nr 50 o dł. 14,8 km i wartości 211,8 mln zł;
- o 770 dni wydłużono budowę autostrady A4 Rzeszów–Korczowa (Radymno–Korczowa) o dł. 21,4 km i wartości 818,5 mln zł;
- o 638 dni wydłużono budowę drogi S8 Konotopa–ul. Powązkowska w Warszawie o dł. 1,4 km i wartości 55,4 mln zł;
- o 595 dni wydłużono budowę autostrady A4 Kraków–Tarnów węzeł Szarów–węzeł Krzyż o długości odcinka 20,8 km i wartości 778,9 mln zł;
- o 595 dni wydłużono przebudowę drogi S8 odc. Powązkowska–Marki o dł. 7,1 km i wartości 869,0 mln zł;
- o 525 dni wydłużono budowę drogi ekspresowej S2 w Warszawie, odc. w. Konotopa–w. Puławska wraz z odc. w. Lotnisko – Marynarska o dł. 9,6 km i wartości 1.123,0 mln zł.

⁴⁹ Największe wydłużenie terminu, przekraczające 2 lata, miało miejsce przy budowie:

- obwodnicy Augustowa i wyniosło 1.797 dni, na długości odcinka realizacyjnego wynoszącej 17,1 km, przy wartości robót 439,1 mln zł;
- autostrady A1, odcinek: Sośnica (Gliwice)–granica państwa (Gorzyczki), Etap II: Bełk–Gorzyczki i wyniosło 1.589 dni, na długości odcinka realizacyjnego wynoszącej 18,3 km, przy wartości robót 272,7 mln euro;
- autostrady A4 Tarnów–Rzeszów odc. węzeł Krzyż–węzeł Rzeszów Wschód wraz z odc. drogi ekspresowej S19 węzeł Rzeszów Zachód–węzeł Świlcza (odc. węzeł Krzyż–węzeł Dębica Pustynia) i wyniosło 1.044 dni, na długości odcinka realizacyjnego wynoszącej 34,8 km, przy wartości robót 1.750,4 mln zł;
- autostrady A4 Tarnów–Rzeszów odc. węzeł Krzyż–w. Rzeszów Wschód wraz z odc. drogi ekspresowej S19 w Rzeszów Zachód–w. Świlcza (Rzeszów Centralny) i wyniosło 1.025 dni, na długości odcinka realizacyjnego wynoszącej 8,4 km, przy wartości robót 441,7 mln zł;
- drogi ekspresowej S69 Bielsko Biała–Żywiec–Zwardoń i wyniosło 976 dni, na długości odcinka realizacyjnego wynoszącej 15,6 km, przy wartości robót 788,1 mln zł;
- autostrady A1, odc. Sośnica (Gliwice)–granica państwa (Gorzyczki) i wyniosło 783 dni, na długości odcinka realizacyjnego wynoszącej 18,3 km, przy wartości robót 555,6 mln zł;
- drogi ekspresowej S5 Poznań–Wrocław odc. Kaczkowo–Korzeńsko i wyniosło 764 dni, na długości odcinka realizacyjnego wynoszącej 38,3 km, przy wartości robót 948,2 mln zł).

W wyniku kontroli stwierdzono również przypadki wstrzymania prac z powodów niezależnych od inwestora. Na przykład w przypadku zadania pn. „Budowa obwodnicy Augustowa łącznie z przebudową ul. Kardynała Wyszyńskiego na drodze nr 8, odc. przez rzekę Rozpudę”, w dniu 13 stycznia 2009 r. została rozwiązana umowa z wykonawcą robót, z powodu znacznego nasilenia protestów organizacji ekologicznych, jak również sprzeciwu Komisji Europejskiej. GDDKiA odstąpiła od umowy z wykonawcą i zwróciła się do Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Białymstoku o wydanie nowej decyzji środowiskowej na budowę obwodnicy Augustowa z ominięciem obszarów chronionych Natura 2000.

Stan zaawansowania realizowanych inwestycji miał wpływ na zmiany terminów zawartych w obowiązujących harmonogramach realizacji inwestycji. Na szesnastu, z osiemnastu wytypowanych do kontroli szczegółowej inwestycjach, wystąpiła realizacja zadań niezgodnie z założeniami Programu na lata 2011–2015. Aktualizacje harmonogramu realizacji inwestycji następowały w momencie, gdy terminy wykonania poszczególnych robót kontraktowych w nich wskazanych były już nieaktualne bądź Wykonawca nie miał możliwości ich dotrzymania. Dla wszystkich 18 wytypowanych do kontroli szczegółowej inwestycji były zawierane zamówienia dodatkowe w trybie określonym w ustawie prawo zamówień publicznych. Na 18 wytypowanych do kontroli inwestycjach stwierdzono 87 przypadków wstrzymania robót potwierdzonych wpisem w dzienniku budowy. W dwóch przypadkach zmian terminów realizacji ustalono, że nie zostały podpisane aneksy zmieniające termin zakończenia robót z powodu braku podstaw w postanowieniach zawartych kontraktów do zmiany tego terminu. Powstałe opóźnienia w realizacji robót zawinione zostały przez Wykonawców.

Z porównania terminów realizacji (budowy) zadań zawartych w Programie na lata 2011–2015 oraz stanu zaawansowania realizacji Programu na dzień 31 sierpnia 2015 r. wynika m.in., iż:

- a) Realizacja 78 zadań zawartych w załączniku Nr 1 pn. „Lista zadań inwestycyjnych, których realizacja rozpocznie się do 2013 r.” Długość dróg ujętych w załączniku wynosi 1 999,2 km. Realizacja zadań ujętych w załączniku przedstawiała się na koniec sierpnia 2015 r. następująco:
 - zrealizowano w pełnym zakresie dwa zadania (poz. 6 i 7, dotyczące dostosowania autostrady A2 Konin–Stryków i autostrady A4 Wrocław–Katowice, odc. Wrocław–Sośnica do standardów autostrady płatnej i poboru opłat) i częściowo w poz. 33 (droga ekspresowa S8, odc. węzeł Walichowy–Łódź o długości 104,1 km);
 - zakończono roboty budowlane (oddano drogę do ruchu) w terminach zakładanych w Programie w 45 pozycjach. Długość dróg oddanych do ruchu w zakładanych terminach wynosiła łącznie 1.021,5 km (51,1%);
 - oddano drogi do ruchu z przekroczeniem terminów zawartych w Programie od 1 do 3 lat w 24 pozycjach, których łączna długość wyniosła 700,4 km (35,0%);
 - na etapie robót budowlanych były zadania w 4 pozycjach;
 - w jednym przypadku, tj. zadanie p.t. „Dostosowanie autostrady A2 Stryków–Konotopa do standardów autostrady płatnej i poboru opłat” (poz. Nr 9), które miało być zrealizowane do 2012 r., było na etapie prac przygotowawczych (przed ogłoszeniem przetargu).
- b) Realizacja 50 zadań zawartych w zał. Nr 1a pt. „Lista zadań priorytetowych, których realizacja może zostać rozpoczęta do 2013 r.”. Łączna długość dróg, których realizacja mogła być rozpoczęta do 2013 r. wynosiła 1.137,3 km. Stan realizacji zadań ujętych w załączniku 1a wynosił na koniec sierpnia 2015 r.:

- w trzech pozycjach – drogi zostały w części oddane do ruchu a w poz. nr 31 – obiekt znajdował się w budowie.
 - zadania określone w 17 pozycjach, których łączna długość dróg wynosiła 624,2 km (54,9%), zostały przeniesione do załączników 5 i 6 do Programu na lata 2011–2015.
 - zadania w 29 pozycjach, które obejmowały drogi o łącznej długości 486,4 km (42,8%), znajdowały się w fazie przygotowania lub ich przygotowanie inwestycyjne zakończono;
- c) Realizacja 14 zadań zawartych w zał. Nr 5 pt. „Lista inwestycji realizowanych w nowej perspektywie finansowej UE 2014–2020, dla których postępowania przetargowe na wybór wykonawców robót są uruchamiane od 2013 r.”. Długość dróg ujętych w załączniku wynosi 1.405,7 km. We wszystkich pozycjach rozpoczęto przygotowania do realizacji inwestycji na zakładanej długości dróg⁵⁰.
- d) Realizacja 14 zadań zawartych w zał. Nr 6 pt. „Lista inwestycji polegających na budowie obwodnic na drogach krajowych realizowanych w nowej perspektywie finansowej UE 2014–2020, dla których postępowanie przetargowe na wybór wykonawców robót są uruchamiane od 2013 r.”. Długość dróg ujętych w załączniku wynosi 160,9 km. We wszystkich pozycjach rozpoczęto przygotowania do realizacji robót⁵¹.

Jako przyczyny opóźnień w realizacji inwestycji Ministerstwo Infrastruktury wymieniło najczęściej występujące czynniki:

- obiektywne, w tym m.in.: niekorzystne warunki atmosferyczne, brak dostępu do działek w związku z problemami z wykwaterowaniem mieszkańców, dodatkowe prace archeologiczne, brak odpowiedniej ilości materiałów do budowy, gęsta sieć uzbrojenia terenu,
- zależne od stron umowy, w tym m.in.: opóźnienia wynikające z przedłużania się procedur przetargowych i rozpatrywania odwołań, brak koordynacji robót między poszczególnymi branżami, brak odpowiedniej mobilizacji wykonawcy, problemy z zachowaniem płynności finansowej wykonawcy i rozliczeń z podwykonawcami, błędy w dokumentacji projektowej, zejście (usunięcie) wykonawcy z placu budowy i związana z tym konieczność przeprowadzenia kolejnego postępowania przetargowego.

Przyczyny niezakończenia zadań do czasu zakończenia kontroli.

Podstawowymi przyczynami niezakończenia niektórych zadań inwestycyjnych, do czasu zakończenia kontroli, realizowanych w ramach Programu na lata 2011–2015, było nieprawidłowe wykonanie prac i konieczność ich naprawy oraz wykonanie robót uzupełniających lub związanych z usuwaniem usterek. I tak np.:

- **Wzmocnienie dk. 10 na odc. Dobrzejewice–Blinno.**

Roboty zasadnicze polegające na wykonaniu wzmocnienia dk 10 na odcinku ok 36 km realizowane były w latach 2008–2009, a inwestycja realizowana była po śladzie istniejącej drogi krajowej nr 10. Roboty zasadnicze w tym zakresie zostały wykonane i odebrane. W końcowym etapie wykonywania robót stwierdzono spękania podłużne i poprzeczne nawierzchni drogi na jednym z odcinków w okolicach km 349+000, na długości ok. 250 m. W 2010 r. na podstawie dokumentacji zamiennej wykonano wzmocnienie drogi na tym odcinku. W czasie użytkowania stwierdzono nierówności nawierzchni, a także lokalne spękania. Zlecona ekspertyza wykazała błędy projektowe oraz brak warstwy transmisyjnej pod warstwami konstrukcyjnymi jezdni. Na podstawie tej ekspertyzy wykonano dokumentację projektową oraz podjęto przygotowania do przeprowadzenia przetargu na wyłonienie wykonawcy robót. W efekcie inwestycja nie została dotychczas zakończona i rozliczona, pomimo iż cała droga została oddana do użytku.

⁵⁰ W tym m.in. dla 31 odcinków dróg zostały rozstrzygnięte przetargi i podpisano umowy z wykonawcami, a dla kolejnych 33 odcinków dróg zostały ogłoszone przetargi.

⁵¹ W tym w 10 pozycjach podpisano umowy z wykonawcą na budowę obwodnicy a w 4 pozycjach – ogłoszono postępowanie przetargowe.

- **Budowa autostrady A1 Sośnica–Gorzyczki.**

Realizację inwestycji podzielono na trzy zadania: odc. Sośnica–Bełk (15,4 km), odc. Bełk–Świerklany (14,1 km) i odc. Świerklany–Gorzyczki (18,3 km). Procedura dot. nabywania i regulowania spraw gruntowych nie została zakończona w zaplanowanym terminie, a Wojewoda Śląski w dalszym ciągu wydawał sukcesywnie decyzje związane z nabywaniem nieruchomości. Na odcinku Świerklany–Gorzyczki prowadzone były roboty w ramach zamówienia uzupełniającego oraz roboty związane z usuwaniem usterek po poprzednim Wykonawcy – termin do końca marca 2016 r. Zakładano rozliczenie całej inwestycji w 2016 r.;

- **Budowa autostrady A4 Zgorzelec–Krzyżowa.**

Zadanie zostało oddane do użytkowania w dniu 14 sierpnia 2009 r., a do 26 października 2015 r. nie zostało zakończone i rozliczone. Podstawowymi przyczynami opóźnień były:

- konieczność wykonania zaleceń środowiskowych, które warunkują dofinansowanie zadania ze środków unijnych, jak np. ekrany przeciwośnieniowe na obiektach mostowych i dojazdach i dodatkowe roboty związane z przejściami dla zwierząt;
- konieczność wykonania robót zaległych, tj. niewykonanych w czasie budowy autostrady w korytach rzek, z uwagi na dodatkowe wymogi środowiskowe;
- konieczność wykonania bramownic dla elektronicznego poboru opłat;
- nie uregulowanie spraw dotyczących wywłaszczenia 17 działek oraz wypłaty odszkodowań.

GDDKiA planowała zakończenie prac w grudniu 2015 r. oraz rozliczenie inwestycji w terminie 60 dni od dokonania ostatniej płatności.

Roboty dodatkowe

Kontrola wykazała, że niewłaściwe planowanie inwestycji i ich przygotowanie, a w tym brak wykonania prac geologicznych lub dokładnego zwymiarowania zakresu prac do realizacji spowodowały podejmowanie decyzji o konieczności wykonania robót dodatkowych i zwiększeniu wynagrodzenia wykonawców. Najczęstszą przyczyną wystąpienia robót dodatkowych była konieczność wzmocnienia podłoża w ciągu drogi lub pod nasypy drogowe oraz odwodnienia, prace archeologiczne, przebudowy linii energetycznych, dodatkowe roboty ziemne.

W ramach zadań inwestycyjnych Programu na lata 2011–2015 w 94 kontraktach były realizowane zamówienia dodatkowe na łączną kwotę 504.169,3 tys. zł⁵². Najwięcej umów na wykonanie robót dodatkowych zawarto przy budowie autostrady A1. Roboty dodatkowe wykonywano na 15 zadaniach na łączną kwotę 122,7 mln zł, co stanowiło 1,1% wartości robót wynikających z zawartych umów na podstawowy zakres prac drogowych. Zakres robót dodatkowych dotyczył m.in.: robót naprawczych, przebudowy układu torowego kolejowego, wzmocnienie podłoża pod nasypy drogowe, wykonania zabezpieczeń nasypu drogi lub skarp⁵³.

⁵² Co stanowi zwiększenie o 1,03% sumy wartości robót dodatkowych w stosunku do wartości robót wykazanych w umowach podstawowych (49,0 mld zł).

⁵³ Najwyższe koszty robót dodatkowych, w stosunku do wartości robót wynikających z zawartych umów na podstawowy zakres prac drogowych, poniesiono m.in. na zadaniach inwestycyjnych:

- a) 56,3 mln zł, tj. 4,5% wartości robót z „umowy podstawowej” poniesiono przy budowie północno – wschodniej obwodnicy Bielska–Białej w ciągu S69 Bielsko Biała–Żywiec; na m.in. zmianę kolejności realizacji ustroju nośnego obiektu WS10 w zakresie jezdnii głównych i zbiorczych, zmianę sposobu posadowienia podpór nr 2 i nr 3 obiektu WS5 w km 5+715,75 oraz zabezpieczenie skarp terenu;
- b) 34,0 mln zł, tj. 4,3% wartości robót z „umowy podstawowej” poniesiono przy przebudowie drogi ekspresowej S8 na odcinku węzeł Powązkowska–węzeł Marki; na usunięcie powierzchniowych wad, w celu wykonania zabezpieczenia antykorozyjnego na konstrukcji stalowej obiektu 2T;
- c) 24,7 mln zł, tj. 4,7% wartości podstawowych robót poniesiono przy budowie drogi S8 Syców–Kępno–Sieradz–A1 (Łódź); na wykonanie m.in. w obrębie węzła Kępno w km 5+026 – 5+245 S11 wzmocnienia podłoża gruntowego palami betonowymi, wykonanie płyty żelbetowej i ułożenie materaca z kruszywa;
- d) 12,9 mln zł, tj. 19,0% poniesiono na wzmocnienie drogi krajowej nr 94 na odc. Mazurowice–Wrocław Etap I; m.in. na wykonanie wykopów i nasypów (w związku ze stwierdzonymi w terenie niekorzystnymi warunkami gruntowo-wodnymi), wzmocnienie drogi krajowej nr 94 (I etap);
- e) 10,8 mln zł, tj. 5,0% poniesiono przy budowie obwodnicy Żyrardowa w ciągu drogi krajowej nr 50; m.in. na rozbiórkę istniejącej nawierzchni DK50 w miejscowości Cyganka, umocnienie skarp rowów w strefie Sokule;

W przypadku 26 kontraktów realizowanych w ramach PBDK 2011–2015 została zwiększona Maksymalna Wartość Zobowiązania (MWZ) w stosunku do wartości maksymalnej określonej w związku z zawartymi umowami na łączną kwotę 922,9 mln zł. Główne przyczyny zwiększenia MWZ wynikały: z przekroczeń przedmiarów robót, konieczności wykonania robót zwiększających zakres kosztorysu ofertowego, konieczności przeprowadzenia prac naprawczych oraz ze zmiany stawki podatku VAT⁵⁴.

Opóźnione rozliczenia końcowe

W wyniku kontroli stwierdzono przypadki gdy przy braku przedłożenia Rozliczenia Ostatecznego wykonawca nie był wzywany przez Inżyniera Kontraktu do przedłożenia takiego Rozliczenia. W wyniku uchybień Inżyniera – brak wzywania wykonawcy do przedłożenia Rozliczenia Ostatecznego – Zamawiający w takich przypadkach naliczał Inżynierom Kontraktu kary umowne, z tytułu braku wystawienia Rozliczenia Ostatecznego⁵⁵.

- f) 9,8 mln zł, tj. 25,5% wartości umowy podstawowej z wykonawcą poniesiono przy wzmocnieniu drogi krajowej nr 94 na odc. Mazurówce–Wrocław Etap III; m.in. na wykonanie stabilizacji podłoża naturalnego cementem, wykonanie nasypów, roboty rozbiórkowe nawierzchni chodnika, wykonanie dodatkowego chodnika i wymiana gruntu w podłożu;
- g) 9,1 mln zł, tj. 3,4% poniesiono przy budowie drogi ekspresowej S5 Poznań–Wrocław; na m.in. naprawę odcinków warstw bitumicznych wykonanych przez poprzedniego wykonawcę, odtworzenie wadliwie wykonanych przez poprzedniego wykonawcę elementów infrastruktury telekomunikacyjnej i kolektorów kanalizacji deszczowej;
- h) 7,2 mln zł, tj. 9,9% wartości robót z umowy podstawowej poniesiono przy budowie drogi ekspresowej S1 Pyrzowice – Podwarpie etap III; na wzmocnienie podłoża w ciągu drogi;
- i) 5,7 mln zł, tj. 9,5% poniesiono przy budowie obwodnicy Tyńca i Małuszowa droga nr 35; na m.in. wzmocnienie podłoża gruntowego w wykopach i pod nasyp poprzez stabilizację spoiwami hydraulicznymi na głębokości od 25 do 35 cm na całej długości projektowanej trasy obwodnicy oraz dróg lokalnych i dojazdowych;
- j) 0,7 mln zł, tj. 9,4% wartości robót z umowy podstawowej poniesiono przy budowie obwodnicy Augustowa; na rozbiórki, frezowanie nawierzchni, roboty brukarskie, przebudowę urządzeń obcych i oznakowanie poziome.

⁵⁴ Najwyższe zwiększenia MWZ wystąpiły w ramach kontraktów na realizację projektów drogowych:

- o 91,8 mln zł przy budowie drogi ekspresowej S5 Poznań–Wrocław, z powodu wzrostu ilości robót koniecznych do wykonania w stosunku do założeń;
- o 87,4 mln zł przy budowie autostrady A4, odc. Rzeszów–Korczowa, m.in. z powodu zwiększenia ilości humusu i gruntów nieprzydatnych do usunięcia, znacznej liczby wybuchów i niewypałów oraz wzrostu stawki VAT;
- o 85,9 mln zł przy budowie drogi ekspresowej S3 Gorzów Wlkp.–Nowa Sól, z powodu przekroczenia robót w stosunku do przedmiarów, dotyczących ścinania drzew i karczowania oraz wykonania wykopów z przeznaczeniem na odkład nadmiaru humusu;
- o 67,7 mln zł przy budowie drogi ekspresowej S3 Szczecin–Gorzów Wlkp., z powodu konieczności realizacji większej ilości robót niż zakładano w przedmiarze;
- o 64,1 mln zł przy budowie autostrady A4 odc. Kraków–Tarnów, odc. węzeł Szarów–węzeł Krzyż (w. Brzesko–węzeł Wierchosławice), z powodu różnic obmiarowych i wartości wykonanych robót zamiennych objętych wydanymi Poleceniami Zmiany i Protokółami Konieczności;
- o 60,7 mln zł przy budowie autostrady A4 Tarnów–Rzeszów, odc. węzeł Krzyż–węzeł Rzeszów Wschód. Wzrost MWZ uzasadniono tym, iż od dnia odstąpienia od Kontraktu po poprzednim Wykonawcy do dnia przejęcia terenu budowy przez nowego Wykonawcę upłynęło ponad 9 miesięcy, w tym czasie wiele robót uległo degradacji i wymagało naprawy;
- o 45,6 mln zł przy budowie autostrady A4 odc. Kraków–Tarnów, odc. węzeł Szarów–węzeł Krzyż (w. Brzesko), z powodu m.in. różnic obmiarowych z ilości wykonanych robót w stosunku do przedmiarów, zmiany warunków gruntowo-wodnych w wyniku powodzi.

⁵⁵ W sytuacjach niewywiązywania się przez Wykonawców robót z terminowego dokonywania rozliczeń końcowych lub ostatecznych, bądź niezłożenia rozliczeń końcowych lub ostatecznych, w odniesieniu do następujących zadań (kontraktów), GDDKiA podejmowała działania:

- a) zadanie: Budowa Autostrady A2 Stryków Konotopa (kontrakt A2–Budowa A Stryków Konotopa: odc. A 365+261,42 (węzeł Stryków, bez węzła) –394+500 – do czasu zakończenia kontroli Wykonawca nie przedłożył rozliczenia Końcowego i Ostatecznego (data wystawienia Świadczenia Przejęcia – 12.11.2012 r., data wystawienia Świadczenia Wykonania – 09.01.2014 r.).
 - Rozliczenie Końcowe – Wykonawca w zakresie braku przedkładania rozliczenia końcowego ponaglany był pismami przez Inżyniera Kontraktu oraz przez Kierownika Projektu.
 - Rozliczenie Ostateczne – Wykonawca nie był wzywany przez Inżyniera Kontraktu do przedłożenia Rozliczenia Ostatecznego. W wyniku uchybień Inżyniera – brak wzywania Wykonawcy do przedłożenia Rozliczenia Ostatecznego – Zamawiający naliczył Inżynierowi Kontraktu kary umowne z tytułu braku wystawienia Rozliczenia Ostatecznego.

W przypadku 7 realizowanych zadań inwestycyjnych w ramach Programu na lata 2011–2015 GDDKiA wstrzymała pełne rozliczenie robót z uwagi m.in. na: niewywiązanie się przez wykonawców ze zobowiązań kontraktowych, nieusunięcia wszystkich wad przez wykonawcę. Kwestie rozliczeń pomiędzy stronami kontraktu w większości przypadków znalazły odzwierciedlenie w toczących się postępowaniach sądowych.

W przypadku 2 inwestycji realizowanych w ramach Programu na lata 2011–2015 dokonano wstrzymania płatności kwot wykazanych w ostatnim Przejściowym Świadectwie Płatności z tytułu braku usunięcia wszystkich wad i usterek przez wykonawcę robót. W przypadku 1 inwestycji wstrzymano płatność za część robót wyszczególnionych w Świadectwie Przejęcia z powodu wykonania robót niezgodnie z warunkami kontraktu.

3.5 Efekty uzyskane w wyniku realizacji Programu

Kontrola wykazała, że mimo niedociągnięć w przygotowaniu i w realizacji Programu na lata 2011–2015, wybudowana infrastruktura autostrad, dróg ekspresowych i dróg szybkiego ruchu oraz nakłady poniesione na nią w okresie 2011–2013 były najwyższe w historii kraju. Zwłaszcza lata 2011 oraz 2012 były szczególne pod względem wysokości nakładów oraz długości oddawanych dróg klasy A, S i GP, co wynikało z wielkości środków z budżetu UE przeznaczonych na drogi krajowe oraz wypełnienia zobowiązań związanych z organizacją Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej w 2012 r. Na tym tle wydatki na drogi krajowe w 2013 r. notowały istotny spadek, co miało związek z kończącą się perspektywą finansową UE na lata 2007–2013.

Dzięki *Programowi Budowy Dróg Krajowych na lata 2011–2015*, który stanowił kontynuację *Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2008–2012* od listopada 2007 r. do końca 2013 r. wybudowano:

- 835,3 km autostrad,
- 955 km dróg ekspresowych,
- 212,9 km obwodnic,
- 687,8 km ważniejszych przebudów i wzmocnień dróg krajowych.

Zakładany w *Programie Budowy Dróg Krajowych na lata 2011–2015* próg 66% dróg krajowych o dobrej nawierzchni⁵⁶ został osiągnięty w 2013 r.

b) zadanie: Budowa drogi nr 16 Olsztyn–Augustów (z wyłączeniem obwodnicy Elku), odcinek Barczewo–Borki Wielkie (kontrakt: DK 16 etap IV odcinek Biskupiec–Borki Wielkie) – kontynuacja robót II nr umowy 2/2 GDDKiA–0/0L–D3–KP–3–2811–01/14; Opóźnienie w dokonaniu rozliczenia końcowego o ok. 3 miesiące.

– Rozliczenie Końcowe – Zgodnie z Subklauzulą 14.10 SWK Wykonawca w ciągu 42 dni od otrzymania Świadectwa Przejęcia (zostało wystawione 09.03.2015 r.) powinien złożyć Rozliczenie Końcowe. Zatem zgodnie z warunkami kontraktu winien to zrobić do 20.04.2015 r. Rozliczenie końcowe zostało złożone 16.07.2015 r. Wykonawca nie złożył w terminie Rozliczenia Końcowego, wobec czego Nadzór wystąpił do Wykonawcy z pismem wzywającym do wystawienia Rozliczenia Końcowego.

c) zadanie: Budowa drogi ekspresowej S5 Kaczkowo–Korzeńsko Leszno (w. Kaczkowo) z węzłem–w. Korzeńsko z węzłem (koniec obw. M. Rawicz) (kontrakt: Leszno (w. Kaczkowo) z węzłem–węzeł Korzeńsko (koniec obwodnicy miasta Rawicz) – kontynuacja robót. Opóźnienie w dokonaniu rozliczenia końcowego o ok. 1,5 miesiąca.

– Rozliczenie Końcowe – Zgodnie z Subklauzulą 14.10 SWK Wykonawca w ciągu 28 dni od otrzymania Świadectwa Przejęcia (wystawione zostało 15.12.2014 r.) powinien złożyć Rozliczenie Końcowe. Zatem zgodnie z Warunkami Kontraktu winien to zrobić do 12.01.2015 r. Wykonawca złożył w tym terminie Rozliczenie Końcowe, niemniej jednak przedłożone dokumenty nie wypełniały wszystkich wymagań zawartych w Subklauzuli 14.10. Wobec powyższego Inżynier Kontraktu wezwał pisemnie Wykonawcę do uzupełnienia złożonego Rozliczenia Końcowego. Ostatecznie Rozliczenie Końcowe zostało złożone przez Wykonawcę 02.03.2015 r.

⁵⁶ Wartość wyniku z raportu SOSN – System Oceny Stanu Nawierzchni, wykonywany corocznie przez GDDKiA.

Po 31 grudnia 2013 r. realizowano prace polegające na dokończeniu zadań ujętych w *Programie Budowy Dróg Krajowych na lata 2011–2015*, a wydatki na ich realizację wynosiły szacunkowo 14,5 mld zł. Planowano zakończyć 13 zadań w 2014 r., 7 w 2015 r., dwa zadania w 2016 r., a jedno w 2017 r. Ostateczne rozliczenie prac w *Programie Budowy Dróg Krajowych na lata 2011–2015* miało nastąpić po zakończeniu wszystkich inwestycji w ramach ustalonego przez Radę Ministrów limitu 82,8 mld zł.

W 2014 r. wydatkowano na realizację Programu na lata 2011–2015 łącznie 7,3 mld zł, w tym 552,5 mln zł z budżetu państwa. Z zaplanowanych przez GDDKiA do oddania w 2014 r. do ruchu odcinków dróg krajowych o łącznej długości 364,1 km (plan po zmianach), do użytkowania przekazano 335,3 km dróg (92,1% zaplanowanej długości), w tym: 61,6 km autostrad i 225,9 km dróg ekspresowych. Nie został natomiast wykonany plan dotyczący oddania do ruchu głównych obwodnic oraz wzmocnionych i przebudowanych dróg (wykonano 65,8% planu). Wynikało to m.in. z niedotrzymania terminu oddania do ruchu dwóch odcinków dróg⁵⁷. Wszystkie odcinki autostrad i dróg ekspresowych oddane do użytku w 2014 r. wybudowane zostały z udziałem środków europejskich.

Według stanu na dzień 31 lipca 2015 r. łączna długość sieci dróg ekspresowych i autostrad wynosiła 3.041 km, w tym: 1.553,2 km autostrad oraz 1 487,8 km dróg ekspresowych. Ponadto, w realizacji było 81,7 km autostrad oraz 510,6 km dróg ekspresowych.

Kontrola wykazała, że niezależnie od zrealizowanych efektów rzeczowych Programu, minister ds. transportu jak i GDDKiA nie dołożyli wystarczających starań dla racjonalnego opracowania założonych w Programie na lata 2011–2015 celów i priorytetów inwestycyjnych, w wyniku czego większość zaplanowanych celów osiągnięto ze znacznymi opóźnieniami. Przyjęcie do realizacji zawyżonych celów w stosunku do faktycznych możliwości realizacyjnych, w tym szczególnie finansowych spowodowało, że cele jakie miano osiągnąć do końca 2013 r. uzyskano dopiero pod koniec 2015 r., a niektóre z nich zostaną osiągnięte dopiero w ramach Programu na lata 2014–2023.

W Programie na lata 2011–2015 zaplanowano następujące cele w zakresie rozwoju dróg krajowych w perspektywie do roku 2013:

- Stworzenie sieci autostrad o łącznej długości ok. 810,4 km (łącznie z odcinkami budowanymi w systemie koncesyjnym/Partnerstwa Publiczno-Prywatnego – 168,3 km).
- Stworzenie sieci dróg ekspresowych o łącznej długości 782,5 km.
- Budowa 26 obwodnic drogowych miejscowości dotkniętych wysoką uciążliwością ruchu tranzytowego z zachowaniem dbałości o ochronę obwodnic przed nową zabudową. Łączna długość obwodnic 203 km.
- Przebudowa odcinków dróg krajowych pod kątem poprawy bezpieczeństwa ruchu w ramach programu „Drogi Zaufania”.
- Poprawa stanu nawierzchni na drogach krajowych tak, aby w roku 2012 – 66% sieci dróg krajowych było w stanie dobrym, a 34% w stanie niezadawalającym i złym.

⁵⁷ Tj. obwodnicy Bargłowa Kościelnego na drodze nr 61 (o długości 11,8 km) na skutek potrzeby wykonania dodatkowej ekspertyzy dotyczącej podłoża oraz obwodnicy Hrubieszowa na drodze nr 74 (o długości 9,3 km) na skutek niedotrzymania zobowiązań przez wykonawcę (w dniu 1 grudnia 2014 r. GDDKiA odstąpiła od zawartej umowy, a w dniu 16 stycznia 2015 r. ogłosiła przetarg na kontynuację budowy tej obwodnicy).

W obszarze inwestycji drogowych za zadania priorytetowe uznano połączenia pomiędzy najważniejszymi ośrodkami gospodarczymi kraju, generującymi największy popyt transportowy⁵⁸, w szczególności: Autostrady: A1 – zakończenie budowy na całym przebiegu, A2 – zakończenie budowy na odcinku Świecko–Mińsk Mazowiecki i rozpoczęcie w miarę możliwości budowy odcinka Mińsk Mazowiecki–wschodnia granica państwa, A4/A18 – zakończenie budowy na całym przebiegu, A8 – zakończenie budowy na całym przebiegu, oraz drogi ekspresowe: S1, S2, S3, S5, S7, S8, S17, S19 i S69.

W Programie założono, że do roku 2015 powinna zostać zakończona realizacja wszystkich kluczowych odcinków autostrad za wyjątkiem A2 na odcinku od Mińska Mazowieckiego do wschodniej granicy państwa, a w szczególności:

- zakończone wszystkie prace przygotowawcze dla dróg ekspresowych ujętych w Programie Budowy Dróg Krajowych na lata 2008–2012 oraz na wybranych ciągach realizowanych w perspektywie finansowej 2015–2020. Realizacja dróg ekspresowych powinna zostać zakończona na wybranych ciągach i uruchomiona na pozostałych ciągach priorytetowych;
- realizowane najpilniejsze z punktu widzenia natężenia ruchu oraz zapewnienia bezpieczeństwa zadania obwodnicowe oraz uruchomiony proces prac przygotowawczych na zadaniach realizowanych w przyszłych perspektywach finansowych;
- zakończone dostosowywanie sieci dróg krajowych do przenoszenia nośności 11,5 tony/os na głównych szlakach tranzytowych;
- przygotowany system wieloletnich kontraktów na utrzymanie dróg.

W latach 2011–2015 zaplanowano przygotowanie i realizację najważniejszych inwestycji drogowych w następujących ciągach:

- Korytarz I: Budzisko–Warszawa: przygotowanie do realizacji priorytetowego ciągu ekspresowego S61 (zgodnie z nowym przebiegiem trasy Via Baltica określonym w *rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 20 października 2009 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie sieci autostrad i dróg ekspresowych* (Dz. U. Nr 187, poz. 1446).
- Korytarz II: Świecko–Kukuryki: zakończenie realizacji ciągu autostrady A2 na odcinku Świecko–Mińsk Mazowiecki, rozpoczęcie w miarę możliwości budowy odcinka Mińsk Mazowiecki – wschodnia granica państwa.
- Korytarz III: Olszyna/Zgorzelec – Korczowa: zakończenie realizacji całego ciągu autostrady A4 na terytorium Polski.
- Korytarz VI: Gdynia/Gdańsk–Cieszyn/Gorzyczki/Zwardoń: zakończenie realizacji całego ciągu autostrady A1 na terytorium Polski.

⁵⁸ Przewidywane i uzyskane efekty realizacji Programu Budowy Dróg Krajowych na koniec 2013 r. w zakresie długości oddanych do ruchu autostrad, dróg ekspresowych, obwodnic oraz dróg krajowych wzmocnionych i przebudowanych wraz z określeniem przewidywań GDDKiA dotyczących możliwości zrealizowania do końca 2015 r. inwestycji wskazanych w Programie na lata 2011–2015 jako zadania priorytetowe, przedstawiają się następująco:

- a) na koniec 2013 r. uzyskano efekty:
 - autostrady oddane do ruchu – 700,36 km (168,3 km w systemie koncesyjnym),
 - drogi ekspresowe oddane do ruchu – 644,38 km,
 - obwodnice oddane do ruchu – 26 szt./173,75 km,
 - wzmocnienia i przebudowy dróg krajowych – 270,28 km,
- b) na dzień 30 czerwca 2015 r. uzyskano efekty:
 - autostrady oddane do ruchu – 817,9 km (168,3 km w systemie koncesyjnym),
 - drogi ekspresowe oddane do ruchu – 832,8 km,
 - obwodnice oddane do ruchu – 26 szt./186,0 km,
 - wzmocnienia i przebudowy dróg krajowych – 271,3 km.

Wielkości wskazane w Programie na lata 2011–2015 jako wskaźniki efektu zakładały oddanie do ruchu w latach 2011–2013 ogółem 1.592,9 km dróg krajowych (autostrady i drogi ekspresowe). W podanym okresie (do końca I kw. 2014 r.) wykonanie wyniosło 1.242,0 km, tj. mniej o 350,9 km a w okresie do końca sierpnia 2015 r. – 1.541,8 km, tj. mniej o 51,1 km. Ponadto, w Programie zaplanowano wzmocnienia i przebudowy dróg oraz oddanie do ruchu obwodnic miast – łącznie o długości dróg 447,1 km. Do końca I kw. 2014 r. umocniono i przebudowano drogi, w tym oddano do ruchu obwodnice, o długości łącznie 230,5 km⁵⁹, co stanowiło 51,6% wielkości zakładanych w Programie (do końca sierpnia 2015 r. wykonanie w tym zakresie wyniosło 63,7%). O ile osiągnięte zostały na koniec 2013 r. zakładane w Programie wskaźniki w zakresie ilości dróg w stanie dobrym (i wskaźniki w zakresie ilości dróg w stanie niezadawalającym), to na koniec 2014 r. wskaźniki te uległy pogorszeniu o 4,4 punkty procentowe i nie został tym samym osiągnięty poziom zakładany w Programie. Nie został też osiągnięty poziom wskaźnika dotyczącego zmniejszenia liczby ofiar na drogach krajowych. Przy zakładanym w Programie wskaźniku zmniejszenia liczby ofiar o 25% w 2013 r. w stosunku do poziomu w 2009 r., faktycznie osiągnięty poziom wyniósł 20,8%⁶⁰.

Z ustaleń kontroli wynika, że GDDKiA przewidywała następujące możliwości zrealizowania priorytetowych inwestycji do końca 2015 r.⁶¹:

- A1 – zakończenie budowy na całym przebiegu – 390,15 km;
- A2 – zakończenie budowy na odcinku Świecko–Mińsk Mazowiecki, rozpoczęcie w miarę możliwości budowy odcinka Mińsk Mazowiecki–wschodnia granica państwa – 269,38 km;
- A4/A18 – Zakończenie budowy na całym przebiegu – 407,85 km;
- A8 – Zakończenie budowy na całym przebiegu – 35,40 km;
- S1 – 44,23 km, S2 – 20,06 km, S3 – 201,97 km, S5 – 79,80 km, S7 – 222,83 km, S8 – 442,09 km, S17 – 91,38 km, S19 – 21,63 km, S69 – 42,88 km.

Z kontroli wynika, że do końca 2015 r. powyższych zadań nie wykonano w zakładanym zakresie. GDDKiA nie zapewniła w pełni wykonania ww. założeń Programu na lata 2011–2015 w zakresie:

- zakończenia do 2015 r. realizacji wszystkich kluczowych odcinków autostrad wykazanych w załączniku Nr 1 do Programu, tj.: Budowy autostrady A1 Stryków–Tuszyn, Budowy autostrady A4 Rzeszów–Korczowa, odc. Rzeszów (w. Wschód)–Jarosław (w. Wierzbna). W przypadku autostrady A1 Stryków–Tuszyn, GDDKiA wypowiedziała umowę głównym wykonawcom z uwagi na niskie zaangażowanie wykonawcy robót, trudną sytuację finansową, brak możliwości nadrobienia zaległości i usunięcia nieprawidłowości leżących po stronie wykonawcy. W przypadku autostrady A4 Rzeszów–Korczowa wykonawca robót odstąpił od wykonania umowy. Planowane zakończenie robót budowlanych przewidziano odpowiednio na: III kw. 2016 r. (pierwotny termin realizacji – sierpień 2014 r.) i II kwartał 2016 r. (planowa data zakończenia – kwiecień 2012 r.);
- zakończenia do 2015 r. wszystkich prac przygotowawczych dla dróg ekspresowych ujętych w Programie na lata 2008–2012 oraz na wybranych ciągach realizowanych w perspektywie finansowej 2014–2020. Generalny Dyrektor DKiA wyjaśnił, że zakończenie ww. prac wymagało ustalenia hierarchii ważności realizacji inwestycji dla kolejnej

⁵⁹ Dane obejmują zadania zrealizowane na drogach klasy GP.

⁶⁰ Wskaźnik dotyczy dróg krajowych administrowanych przez GDDKiA. Obliczeń dokonano na podstawie danych zamieszczonych na stronach internetowych GDDKiA, tj. w 2009 r. liczba zabitych w wypadkach na drogach krajowych wyniosła 1 461 osób a w 2013 r. – 1.157 osób.

⁶¹ Zestawienie sporządzone w GDDKiA w dniu 29 października 2015 r.

perspektywy finansowej. Kryteria wyboru projektów zostały określone w Dokumencie Implementacyjnym do Strategii Rozwoju Transportu do 2020 r. (z perspektywą do 2030 r.), który został przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 13 października 2014 r. GDDKiA przed przyjęciem Dokumentu Implementacyjnego przygotowywała zadania nie budzące wątpliwości co do pilnej potrzeby ich realizacji. Z uwagi na niepewność co do wysokości poziomu dofinansowania ze środków UE dla zadań z nowej perspektywy 2014–2023, GDDKiA nie mogła rozpocząć przygotowania projektów planowanych w Programie na lata 2014–2023 będących na granicy lub poniżej oczekiwanego dofinansowania.

Długość dróg krajowych dostosowanych do przenoszenia obciążeń o nacisku 11,5 tony/oś wynosi 7.640 km, w tym w ramach Programu na lata 2011 – 2015: 1.991,31 km odcinków dróg oddano do ruchu, 33,75 km odcinków dróg dla których realizacja zakończy się po 31 grudnia 2015 r.

Stan zrealizowania projektów

Tabela nr 4

Realizacja dróg krajowych w latach 2007–2013

	w 2007 roku	w 2008 roku	w 2009 roku	w 2010 roku	w 2011 roku	w 2012 roku	w 2013 roku
Oddane w km	A24,79 S55,13 DK245,25 Razem 325,17	A82,02 S122,89 DK305,52 Razem 510,43	A94,32 S93,8 DK229,53 Razem 417,65	A0 S105,31 DK229,2 Razem 334,51	A209,02 S86,5 DK125,21 Razem 426,02	A295,03 S335,5 DK86,51 Razem 717,04	A130,06 S181,35 DK56,42 Razem 367,83
Stan na koniec	2007 roku: A 698,8 km S 303,13 km	2008 roku: A 780,82 km S 426,02 km	2009 roku: A 875,14 km; S 519,82 km	2010 roku: A 875,14 km S 625,13 km	2011 roku: A 1084,16 km S 711,63 km	2012 roku: A 1379,19 km S 1047,13 km	2013 roku: A 1491,66 km S 1245,06 km

Źródło: GDDKiA.

Do najważniejszych zrealizowanych inwestycji w ramach Programu na lata 2011–2015 należą następujące odcinki dróg krajowych:

- A1 Łódź–Gdańsk (częściowo w ramach Partnerstwa Publiczno-Prywatnego);
- A1 południowa granica państwa–Pyrzowice;
- A2 zachodnia granica państwa–Nowy Tomysł (w ramach Partnerstwa Publiczno-Prywatnego),
- A2 Łódź–Warszawa;
- A4 zachodnia granica Państwa–Krzyżowa;
- A4 Kraków–wschodnia granica Państwa (z wyłączeniem odcinka Rzeszów–Jarosław, który planowany był do oddania do ruchu w maju 2016 r.);
- S8 Wrocław–granica woj. mazowieckiego;
- S3 Szczecin–Autostrada A4 (dodatkowo w ramach nowej perspektywy zostanie dobudowana II jezdnia obw. Gorzowa Wielkopolskiego oraz obw. Międzyrzecza);
- S2 Południowa Obwodnica Warszawy (od A2 do ul. Puławskiej);
- S17 na odcinku obwodnicy Lublina S7 Elbląg–Miłomłyn;
- S7 na odcinku obwodnicy Kielc;
- S11 na odcinku obwodnicy Poznania;
- S5 Poznań–Gniezno;
- obwodnica Augustowa (częściowo w ciągu drogi ekspresowej S61);

- oddano do ruchu 35 obwodnic dróg krajowych w klasie GP w związku z realizacją kontraktów podpisanych od 2007 r.

Przyczyny niezakończenia wszystkich planowanych odcinków autostrad w ramach Programu na lata 2011–2015:

- Autostrada A1

Pierwotnie odcinek A1 od Strykowa do Pyrzowic przewidywany był do realizacji w systemie partnerstwa publiczno–prywatnego. Dnia 22 stycznia 2009 r. podpisana została umowa na budowę i eksploatację z konsorcjum Autostrada Południe S.A. Konsorcjum w przewidzianym umową terminie 1 roku czyli do 22 stycznia 2010 roku nie zapewniło finansowania tej inwestycji do czego było zobowiązane na podstawie umowy o budowę i eksploatację. W związku z powyższym umowa nie weszła w życie.

Odcinek autostrady A1 pomiędzy Pyrzowicami a obwodnicą Częstochowy długości 56,9 km został ujęty w załączniku nr 5 do Programu Budowy Dróg krajowych na lata 2011–2015. W 2014 r. ogłoszone zostały postępowania przetargowe na wybór wykonawców robót budowlanych. Do końca września 2015 r. podpisane zostały umowy z wykonawcami 3 odcinków realizacyjnych. Do końca 2015 r. wszystkie odcinki miały być na etapie realizacji przez wykonawców.

Odcinek autostrady A1 pomiędzy Tuszyńskiem a Częstochową został ujęty w nowym Programie Budowy Dróg Krajowych na lata 2014–2023 (z perspektywą do 2025), w załączniku nr 2, czyli na liście zadań inwestycyjnych, których realizacja przewidywana jest w formule drogowej spółki specjalnego przeznaczenia.

- Autostrada A2

Zadanie (Warszawa – wschodnia granica państwa) z uwagi na dostępne środki finansowe, nie mogło zostać zrealizowane. Zadanie nie zostało ujęte w Załączniku nr 1 do Programu na lata 2011–2015, przyjętego przez Radę Ministrów. Z tego względu oraz z uwagi na zapisy w dokumentach strategicznych zadanie znalazło się również w nowym Programie Budowy Dróg Krajowych na lata 2014–2023 (z perspektywą do 2025), z możliwością ogłoszenia tego przetargu w 2015 r.

- Autostrada A4

Do końca obowiązywania Programu nie został zrealizowany tylko jeden odcinek realizacyjny autostrady od Rzeszowa do Jarosławia o długości 41,2 km, co wynikało z konieczności dokonania zmiany Wykonawcy. Pierwotny wykonawca nie realizował przedmiotowego zadania zgodnie z harmonogramem i nie gwarantował jego realizacji od strony zapewnienia odpowiedniej płynności finansowej. W związku z powyższym kontrakt został rozwiązany z winy wykonawcy i przeprowadzono procedurę przetargową związaną z wyborem nowego wykonawcy, który dokończy realizację zadania. Przedmiotowa procedura rozstała zakończona podpisaniem umowy w dniu 16 września 2014 r. Zgodnie z nową umową terminem zakończenia realizacji zadania jest połowa 2016 r. Okoliczności wskazane powyżej spowodowały, że zadanie polegające na budowie autostrady A4 Rzeszów–Jarosław nie zostało zakończone do końca obowiązywania Programu Budowy dróg krajowych na lata 2011–2015, czyli do dnia 8 września 2015 r.

- Autostrada A18

W zakresie tego odcinka autostrady, w ramach dostępnego limitu środków, udało się zrealizować zadanie polegające na przebudowie jednej jezdni. Przebudowa drugiej jezdni została przewidziana w nowym Programie Budowy Dróg Krajowych na lata 2014–2023 (z perspektywą do 2025 r.).

Tabela nr 5

Zestawienie odcinków oddanych do użytku w latach 2011–2016 (planowanych w ramach PBDK 2011–2015) wraz zestawieniem kwot poniesionych z KFD na realizację zadań zawierających wykazane odcinki

w tys. zł

Lata	Ilość oddanych odcinków	Wydatki z KFD poniesione na realizację zadań z PBDK 2011– 2015 obejmujących oddane odcinki
2011	28	21 728 798,6
2012	51	17 541 022,6
2013	33	9 628 722,0
2014	27	5 392 515,3
2015	7	2 501 242,1
2016	7	1 006 423,6
Razem	153	57 798 724,1

Stan techniczny sieci dróg krajowych

W marcu 2015 r. Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad opracowała raport o stanie technicznym sieci dróg krajowych na koniec 2014 r.⁶²

Z raportu tego wynika, że w 2014 r. mimo zwiększania się liczby oddanych dróg krajowych przybyło dróg w stanie niezadowolającym i złym.

W 2014 r. w stosunku do 2013 r. przybyło 423 km nowych dróg krajowych, gdy jednocześnie zwiększyła się liczba dróg w stanie niezadowolającym o 862 km oraz dróg w stanie złym o 193 km. W tym samym okresie długość dróg w stanie dobrym zmniejszyła się o 632 km, tj. o 4,4%.

Powyższe dane świadczą o tym, że w niektórych latach szybciej ulegały degradacji użytkowane drogi krajowe, niż przybywało nowych, w ramach realizacji Programu na lata 2011–2015.

W Dokumencie Implementacyjnym Do Strategii Rozwoju Transportu do 2020 r. (z perspektywą do 2030 r.)⁶³ Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju podało m.in., że:

Polska infrastruktura drogowa wymaga w dalszym ciągu nakładów na rozwój i modernizację, aby możliwe było sprostanie potrzebom rynku, wynikającym ze wzrostu wymiany towarowej oraz stale rosnącego ruchu pasażerskiego. Problem leży jednak w stanie technicznym polskiej sieci dróg krajowych.

Do najpoważniejszych wad polskiej sieci drogowej należą:

- *brak spójnej sieci autostrad i dróg szybkiego ruchu⁶⁴;*
- *do nacisku 115 kN/oś dostosowanych jest aktualnie tylko ponad 1/4 nawierzchni dróg krajowych, a pewna część sieci drogowej jest dopuszczona do ruchu pojazdów o tym nacisku jedynie w trybie administracyjnym, co oznacza, że konstrukcyjnie część tych dróg z założenia będzie niszczona szybciej niż to przewidywali projektanci i administracja drogowa;*
- *ruch o dużym natężeniu (w tym samochodów ciężarowych) przez rozwijające się wzdłuż osi drogowych tereny zabudowane.*

⁶² Szczegółowe dane dotyczące stanu technicznego nawierzchni sieci dróg krajowych w niektórych latach okresy 2003–2015 zawarto w załączniku nr 6.3. do Informacji.

⁶³ Dokument Implementacyjny Do Strategii Rozwoju Transportu do 2020 r. (z perspektywą do 2030 r.) opracowany przez Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju w październiku 2014 r.

⁶⁴ Mimo stałego wzrostu, długość autostrad (A) w 2012 r. wyniosła 1.362 km, a dróg ekspresowych (S) 1.190 km.

W obliczu dynamicznego wzrostu transportu drogowego, zarówno w kontekście przewozów towarowych jak i pasażerskich oraz mając na uwadze wciąż niedostatecznie rozwiniętą sieć drogową, Polska nadal stoi przed wyzwaniem dokończenia budowy spójnej sieci autostrad i dróg ekspresowych, która umożliwi wzrost spójności międzyregionalnej, przyczyniając się do pełnego wykorzystania potencjału gospodarczego kraju. Konieczność tę, z jednej strony, potwierdzają statystyki europejskie, oddające dynamikę wzrostu udziału transportu drogowego w przewozach pasażerskich oraz towarowych na tle UE. Mimo dużej skali inwestycji podjętych w mijającym okresie programowania, jak również we wcześniejszych latach, nadal polska sieć dróg krajowych, w tym autostrad oraz dróg ekspresowych pozostaje niedostatecznie drożna.

4.1 Przygotowanie kontroli

Kontrolę poprzedzono analizą publikacji prasowych oraz istotnych z punktu widzenia tematu kontroli uwarunkowań prawnych.

Do przygotowania kontroli wykorzystano informacje dotyczące sposobu finansowania i realizacji inwestycji, zawarte w:

- aktach prawnych odnoszących się do kontrolowanej działalności, w tym szczególnie ustawy o finansach publicznych, ustawy – Prawo budowlane i ustawy o zamówieniach publicznych;
- zestawieniach programów wieloletnich, stanowiących załączniki do ustaw budżetowych na kolejne lata;
- sprawozdaniach z wydatkowania dotacji budżetowych na programy wieloletnie;
- analizach wykonania budżetu państwa w latach 2010–2014.

W przygotowaniu kontroli wykorzystano również wyniki wcześniejszych kontroli NIK przeprowadzonych u dysponentów części budżetowych oraz u inwestorów przedmiotowych programów wieloletnich, dotyczących problematyki realizacji inwestycji. Ustalenia z tych kontroli wskazywały m.in. na ryzyko wystąpienia następujących nieprawidłowości:

- brak opracowanych procedur postępowania przy realizacji zadań inwestycyjnych;
- nieokreślenie lub niepełne określenie (ogólnikowe) zadań dla komórek organizacyjnych oraz osób wykonujących zadania z zakresu objętego kontrolą;
- niedostateczne przygotowanie kadrowe do skali realizowanych zadań;
- brak dogłębnych analiz uzasadniających wybór danych inwestycji do realizacji;
- niewłaściwie przygotowana prognoza o natężeniu ruchu – brak aktualnej prognozy;
- brak ustalenia kryteriów wyboru inwestycji do ujęcia w Programie;
- brak docelowej koncepcji realizacji Programu, który skutkował dokonywaniem zmian;
- brak rozpoznania w terenie możliwości szybkiego rozpoczęcia inwestycji poprzez ustalenie trasy przebiegu drogi krajowej (uniknięcie ew. utrudnień przy wykupie gruntów, ustaleniu przebiegu przez strefy ochronne i dokładne zbadanie nośności gruntów);
- nieterminowe i obarczone błędami wykonanie dokumentacji projektowej;
- niepełna i nierzetelna weryfikacja dokumentacji projektowej;
- niepełne i nierzetelne przedstawienie badań geologicznych;
- brak kompletnej i zatwierdzonej do realizacji dokumentacji projektowej;
- niskie tempo realizacji robót budowlanych, niskie zaangażowanie rzeczowe;
- niepełny monitoring i kontrola wykonanych robót i materiałów budowlanych;
- wprowadzanie zmian i odstępstw w trakcie realizacji inwestycji;
- przestoje w trakcie realizacji inwestycji;
- nierzetelne wykonywanie obowiązków przez inżyniera kontraktu i jego personel;
- stosowanie zamiennych materiałów budowlanych lub o innych właściwościach niż przewidziane w projekcie;
- niedotrzymywanie warunków technologicznych w trakcie realizacji robót;
- niezgodność danych wynikających z protokołów odbioru ze stanem faktycznym;
- nieprawidłowy sposób zarządzania i monitorowania nad przebiegiem procesu inwestycyjnego.

4.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Kontrolę przeprowadzono w okresie od 8 września 2015 r. do 12 stycznia 2016 r. w 6 jednostkach. Po zakończeniu kontroli NIK skierowała do wszystkich kierowników skontrolowanych jednostek wystąpienia pokontrolne, w których sformułowała łącznie 8 wniosków pokontrolnych, dotyczących m.in.:

1. Dokonania weryfikacji przyjętych do realizacji zadań inwestycyjnych, w ramach Programu Budowy Dróg Krajowych, w celu sukcesywnego uzyskiwania efektów w postaci jednego ciągu komunikacyjnego na długim odcinku.
2. Proponowania takiej zmiany w kolejności realizacji poszczególnych odcinków dróg, aby uzyskiwać maksymalne efekty zapewnienia pełnych połączeń komunikacyjnych między ośrodkami miejskimi, zgodnie z Polityką Transportową Państwa na lata 2006–2025.
3. Dokonania pełnego rozliczenia wykonania zadań inwestycyjnych w ramach Programu na lata 2008–2012 oraz Programu na lata 2011–2015, realizowanych w ramach perspektywy finansowej UE 2007–2013.
4. Podejmowania skutecznych działań w zakresie przygotowania i realizacji zadań inwestycyjnych w planowanych terminach.
5. Naliczania kar umownych w każdym przypadku wystąpienia nieuzasadnionych opóźnień w wykonaniu przedmiotu umowy w terminie określonym w umowie.

Do 20 czerwca 2017 r. dwa wnioski zostały zrealizowane, trzy są w trakcie realizacji, a trzech nie zrealizowano.

W odpowiedziach na wystąpienia pokontrolne kierownicy jednostek skontrolowanych poinformowali o podjętych działaniach zmierzających do usunięcia nieprawidłowości stwierdzonych podczas kontroli.

Do ocen uwag i wniosków zawartych w czterech wystąpieniach pokontrolnych zgłoszono zastrzeżenia, które rozpatrzono w następujący sposób:

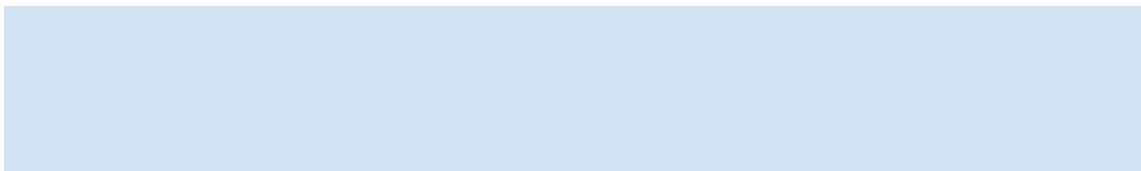
1. Minister Infrastruktury i Budownictwa wniósł zastrzeżenie dotyczące oceny ogólnej.
Kolegium NIK uchwałą Nr 7/2016 z dnia 17 lutego 2016 r. uwzględniło zastrzeżenia w części dotyczącej fragmentu oceny ogólnej, dokonując stosownych zmian w wystąpieniu pokontrolnym.
2. Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad wniósł cztery zastrzeżenia dotyczące: uzasadnienia oceny ogólnej, oceny częściowej, dwóch wniosków pokontrolnych oraz fragmentów wystąpienia pokontrolnego wymagających korekt oraz stwierdzonych omyłek pisarskich.
Kolegium NIK uchwałą Nr 33/2016 z dnia 8 czerwca 2016 r. uwzględniło w części zastrzeżenia dotyczące: fragmentu uzasadnienia oceny ogólnej, fragmentu uzasadnienia oceny częściowej odnoszącej się do opracowania Programu Budowy Dróg Krajowych i Autostrad na lata 2011–2015, dwóch wniosków pokontrolnych oraz fragmentów wystąpienia pokontrolnego zawierających omyłki pisarskie. W związku z uwzględnieniem w części czterech zastrzeżeń Kolegium dokonało stosownych zmian w treści wystąpienia pokontrolnego. Kolegium oddaliło pozostałe zastrzeżenia.
3. Dyrektor Oddziału Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad w Warszawie wniósł trzy zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego.
Zespół Orzekający Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli uchwałą z dnia 26 stycznia 2016 r. uwzględnił w części zastrzeżenie dotyczące uwagi o braku staranności Oddziału GDDKiA w Warszawie w negocjacjach z wykonawcą dodatkowej dokumentacji projektowej i w związku z tym w treści wystąpienia pokontrolnego dokonał stosownych zmian. Pozostałe zastrzeżenia Zespół Orzekający oddalił.

4. Dyrektor Oddziału Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad w Gdańsku zgłosił jedno zastrzeżenie do wystąpienia pokontrolnego, dotyczące opisu stanu faktycznego odnoszącego się do nieopracowania programu inwestycji dla obwodnicy Malborka.

Zespół Orzekający Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli uchwałą z dnia 8 lutego 2016 r. uwzględnił zastrzeżenie w części i w związku z tym w treści wystąpienia pokontrolnego dokonał stosownych zmian.

4.3 Finansowe rezultaty kontroli

W trakcie kontroli stwierdzono nieprawidłowości finansowe w łącznej kwocie 610,9 tys. zł, dotyczące finansowych lub sprawozdawczych skutków nieprawidłowości, w zakresie uszczuplenia środków lub aktywów (nienaliczenie kar umownych).



Charakterystyka kontrolowanego obszaru

Obecny model zarządzania projektami polegającymi na budowie dróg krajowych, w tym pełnienia nadzoru nad realizacją robót, jest mało efektywny, ponieważ niedostatecznie zabezpiecza interesy Kraju, w zakresie pilnego wykonania połączeń drogowych o dużej przepustowości, pomiędzy dużymi ośrodkami miejskimi oraz włączenia dróg krajowych w transeuropejską sieć transportową TEN-T. Opóźnienia w realizacji pełnych odcinków połączeń drogowych pomiędzy ośrodkami miejskimi ma istotny wpływ na zrównoważony rozwój gospodarczy poszczególnych regionów.

Biorąc pod uwagę potrzeby rozwojowe Rada Ministrów uchwaliła Programy Budowy Dróg Krajowych na lata 2008–2012⁶⁵ oraz 2011–2015⁶⁶.

Opracowany nowy „Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2011–2015”, w znacznej części konsumował niedokończone zadania w ramach poprzedniego programu, bez stosownego rozliczenia prawidłowości jego realizacji.

Realizacja inwestycji drogowych nie przebiega planowo, a występujące opóźnienia w ich budowie odsuwają w czasie likwidację utrudnień w funkcjonowaniu transportu drogowego. Opóźnienia w budowie dróg krajowych (autostrad, dróg ekspresowych i obwodnic) wynikają z barier formalno-biurokratycznych⁶⁷, pojawiających się na etapie przygotowania inwestycji oraz w trakcie ich realizacji, a także barier związanych z brakiem sprawnego finansowania inwestycji. Dotychczasowe działania jednostek realizujących procesy inwestycyjne, nie przyczyniły się do ich wyeliminowania. Prawidłowo prowadzony nadzór nad inwestycją powinien usprawnić proces inwestycyjny, a w konsekwencji realizację zgodnie z harmonogramem rzeczowo– finansowym i w planowanych terminach. Usprawnienie procesu inwestycyjnego pozytywnie wpłynie na zwiększenie przepustowości infrastruktury drogowej, pomiędzy dużymi ośrodkami miejskimi, jak i na drogach przechodzących przez tereny zurbanizowane, co poprawi jakość życia mieszkańców. Będzie to również sprzyjało zapewnieniu spójności i jakości sieci drogowej w Polsce. Wyniki dotychczasowych kontroli wskazują na niewystarczający nadzór sprawowany przez Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad nad przygotowaniem i budową dróg krajowych, który powodował, że zadania i obowiązki uczestników procesu inwestycyjnego nie były realizowane prawidłowo.

W styczniu 2011 r. Uniwersytet Gdański opracował Diagnozę Polskiego Transportu, która była załącznikiem do Strategii Rozwoju Transportu do 2020 r., z perspektywą do 2030 r. Z Diagnozy tej wynika m.in., że:

Istotniejszym wskaźnikiem jest gęstość sieci drogowej, bowiem jej udział w tworzeniu PKB wynosi w Unii Europejskiej 70–85% (licząc wykonywaną na niej pracę przewozową lub wartość świadczonych usług przewozowych). Bardziej obiektywnym rozwiązaniem w porównaniach międzynarodowych jest dokonanie nasycenia kraju w infrastrukturę transportową przez porównanie jej ogólnej (lub najwyższej kategorii) sieci z wielkością PKB.

Wynik takiego porównania dla 2007 r. (brak nowszych statystyk dla UE–27) zawiera tabela 1.

⁶⁵ Uchwalony uchwałą Rady Ministrów z dnia 25 września 2007 r.

⁶⁶ Przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 25 stycznia 2011 r.

⁶⁷ Procedury i wymogi wynikające z przepisów prawnych, które muszą zostać spełnione, aby inwestycja drogowa została rozpoczęta, a po zakończeniu procesu budowy odebrana.

Tabela nr 1

Porównanie nasycenia Polski i UE-27 infrastrukturą drogową w 2007 r.

% wskaźnika w UE-27 w 2007 roku	Gęstość całkowitej sieci dróg w km/100 km ²	Gęstość całkowitej sieci dróg w km/10 tys. mieszk.	Gęstość całkowitej sieci dróg w km/1 mld € PKB	Gęstość sieci autostrad i dróg ekspresowych w km/1000 km ²	Gęstość sieci autostrad i dróg ekspresowych w km/1 mln mieszk.	Gęstość sieci autostrad i dróg ekspresowych w km/1 mld € PKB
Wskaźnik dla Polski	82.9	68.0	833.6	3.2	26.0	3.2
Średni wskaźnik w UE-27	131.2	114.1	458.4	15.1	131.0	5.3
Najwyższy wskaźnik w UE-27	742.7	461.7	3823.4	62.2	301.2	16.7
% średniego w UE-27	63.2%	59.6%	181.8%	21.1%	19.9%	60.6%
% najwyższego w UE-27	11.2%	14.7%	21.8%	5.1%	8.6%	19.1%

Źródło: Dane Komisji Europejskiej, Mobility and Transport 2010 i dane GUS z 2010 r.

W odniesieniu do wielkości PKB Polska charakteryzuje się znacznie wyższym nasyceniem całością sieci drogowej niż średnia w UE-27 (181,8%), co mogłoby oznaczać, że dla potrzeb sfery produkcyjnej jest to nasycenie wystarczające, jednak wskaźnik demograficzny jest zdecydowanie na zaniżonym poziomie (59,6%), co oznacza, że rozwój sieci drogowej nie jest dostosowany do liczby ludności wyposażonej w wysoki stopień w samochody osobowe (w 2009 r. 432 samochody na 1000 mieszkańców). Głównym problemem jest nasycenie kraju w sieć autostrad i dróg ekspresowych, dla których wskaźnik w odniesieniu do PKB kształtuje się na poziomie 60,6% średniego w UE-27 i 19,1% wskaźnika najwyższego w UE-27 (w Słowenii wynosi on 16,7 km na 1 mld € PKB). Wynika z tego wniosek, że już w warunkach 2007 r. Polska powinna była posiadać sieć nie 993 km autostrad i dróg ekspresowych lecz minimum 1 638 km tej sieci wykorzystywanej gospodarczo i 4 994 km sieci służącej mieszkańcom korzystającym z transportu drogowego. Pokazuje to skalę istniejącej w tym zakresie luki infrastrukturalnej dla zapewnienia firmom i obywatelom równych szans w porównaniu z resztą Unii Europejskiej.

W Polsce w latach 2000–2009 długość sieci dróg utwardzonych wzrosła o 7,6% podczas gdy PKB wzrósł o 40,7%, ale jeszcze bardziej wzrosła liczba pojazdów samochodowych (licząc osobowe, ciężarowe, autobusy i ciągniki rolnicze razem) bo aż o 56,1%. Oznacza to, że przyrost sieci dróg utwardzonych bardziej pozostawał w tyle za wzrostem liczby pojazdów w ruchu niż za wzrostem PKB (ilustruje to tabela 2). W efekcie w 2009 r. powstała sytuacja, w której na 1 km sieci dróg utwardzonych w Polsce przypadało więcej pojazdów niż średnio w UE-27: odpowiednio 70 i 53 (a jeszcze w 2002 r. dysproporcja była mniejsza i wynosiła 57:48 pojazdów/1 km). Problem ten jest częściowo łagodzony mniej intensywnym wykorzystywaniem przez Polaków samochodów osobowych (ich średni roczny przebieg wynosi około 13 tys. km rocznie, podczas gdy średnio w UE-27 16,5 tys. km, a w najzamożniejszych krajach UE sięga 20 tys. km rocznie). Do niedawna w Polsce niższa niż średnio w UE-27 była intensywność wykorzystania samochodów ciężarowych, ale w latach 1995–2008 ich roczny przebieg zwiększył się w Polsce średnio z 22,1 do 28,2 tys. km, podczas gdy w UE-27 obniżył się z 33,0 do 27,6 tys. km.

Tabela nr 2

Nadmierny wzrost obciążenia polskiej sieci drogowej liczbą pojazdów samochodowych

Rok	Wielkości bezwzględne				Roczny przyrost w %			
	Sieć dróg utwardzonych ogółem (tys. km)	Sieć autostrad i dróg ekspresowych (km)	Liczba pojazdów drogowych ogółem w mln sztuk	PKB w mln zł w cenach stałych 2005 r.	Sieć dróg utwardzonych ogółem	Sieć autostrad i dróg ekspresowych	Liczba pojazdów drogowych ogółem	PKB w cenach stałych 2005 r.
2000	250	518	14.1	832 814				
2001	248	536	14.7	841 975	-0.61%	3.54%	4.38%	1.10%
2002	250	607	15.5	853 762	0.80%	13.17%	5.44%	1.40%
2003	249	605	15.9	887 059	-0.60%	-0.33%	2.41%	3.90%
2004	252	754	16.7	934 073	1.40%	24.53%	5.04%	5.30%
2005	254	755	16.8	967 700	0.60%	0.15%	0.69%	3.60%
2006	256	867	18.0	1 027 697	0.69%	14.92%	7.25%	6.20%
2007	259	870	19.5	1 097 581	1.32%	0.27%	7.97%	6.80%
2008	261	974	21.3	1 152 460	0.90%	12.02%	9.58%	5.00%
2009	269	1065	22.0	1 172 052	2.90%	9.28%	3.22%	1.70%
Wzrost w okresie 2000–2009	19	546	7.9	339 238	7.60%	105.47%	56.13%	40.73%

Źródło: Obliczono na podstawie: Transport – wyniki działalności. GUS 2001–2010.

Polska infrastruktura drogowa należy do jednego z najsłabszych podsystemów polskiej gospodarki. Jest ona zbyt szczupła w stosunku do intensywności produkcji i wymiany oraz ruchliwości mieszkańców. Dodatkową słabością jest niska jakość utwardzonej sieci drogowej (miejskiej i pozamiejskiej) złożonej w 82% z dróg powiatowych i gminnych (mających generalnie mierne parametry i niski stan techniczny), a jedynie w 6,9% z dróg krajowych, w 11,0% dróg wojewódzkich i zaledwie 0,40% autostrad i dróg ekspresowych (2009 r.).

Polska dobrze prezentuje się natomiast na tle innych państw UE-27 pod względem sieci dróg krajowych stanowiących 6,9% sieci całkowitej, bowiem średni odsetek we Wspólnocie wynosi 4,9%. Problem leży jednak w stanie technicznym polskiej sieci dróg krajowych. Do najpoważniejszych wad polskiej sieci drogowej należą:

- brak spójnej sieci autostrad i dróg szybkiego ruchu – ciągi autostradowe, mające łączyć zachodnią granicę państwa z Krakowem i Warszawą, są jeszcze niekompletne;
- do nacisku 115 kN/oś dostosowanych jest aktualnie tylko ponad 1/5 nawierzchni dróg krajowych, a pewna część sieci drogowej jest dopuszczona do ruchu pojazdów o tym nacisku jedynie w trybie administracyjnym, co oznacza, że konstrukcyjnie część tych dróg z założenia będzie niszczona szybciej niż to przewidywali projektanci i administracja drogowa;
- ruch o dużym natężeniu (w tym samochodów ciężarowych) przez rozwijające się wzdłuż osi drogowych tereny zabudowane;
- niezadowalający stan utrzymania dróg – niemal 40% sieci nadal jest w stanie niezadowalającym lub złym (2009 r.).

Zwiększenie nakładów i duża skala prac modernizacyjnych w latach 2000–2009 zaowocowała radykalną poprawą stanu sieci dróg krajowych. Na podstawie danych Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad można ustalić, że w okresie tym uzyskano dobry stan dodatkowo na 6.418 km tych dróg. Zmiany w strukturze jakości tych dróg ilustruje tabela nr 3.

Tabela nr 3

Poprawa stanu sieci polskich dróg krajowych w latach 2000–2009 (w % ogółu)

Rok	Stan dobry	Stan niezadowolający	Stan zły	Ogółem
2000	23,6	41,6	34,8	100,0
2001	28,7	37,1	34,2	100,0
2002	37,0	33,4	29,6	100,0
2003	40,1	30,3	29,6	100,0
2004	45,5	28,7	25,8	100,0
2005	48,9	26,2	24,9	100,0
2006	53,2	23,4	23,4	100,0
2007	54,9	22,6	22,5	100,0
2008	53,6	25,1	21,3	100,0
2009	59,6	21,5	18,9	100,0

Źródło: Raporty o stanie dróg krajowych Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad z lat 2000–2009 – <http://www.gddkia.gov.pl/998/system-oceny-stanu-nawierzchni>.

W latach 2000–2009 długość odcinków dróg krajowych w stanie dobrym zwiększyła się z 4.255 km do 11.073 km, odcinków w stanie złym zmniejszyła się z 6.274 km do 3.511 km, a odcinków w stanie zadowolającym zmniejszyła się z 7.500 km do 3.994 km.

W raporcie „Infrastruktura drogowa i elektroniczny system poboru opłat za korzystanie z dróg krajowych”⁶⁸, opracowanym przez ogólnopolską organizację pracodawców „Pracodawca RP” wskazano m.in., że przyczynami dotychczasowych zaniedbań w zakresie inwestycji w infrastrukturę drogową są m.in. wady poszczególnych regulacji kształtujących formalno–biurokratyczne przygotowanie inwestycji drogowych oraz niedostateczne ich finansowanie. Niestabilne prawo nie sprzyja podejmowaniu inwestycji każdego rodzaju, w tym także drogowych. Ustawa z 29 stycznia 2004 roku – Prawo zamówień publicznych, tylko w ciągu pierwszych pięciu lat od jej uchwalenia była zmieniana, aż 13 razy. Ustawa od początku obowiązywania budziła liczne zastrzeżenia, także ekspertów od spraw inwestycji, bowiem obowiązujące przepisy ustawy, w ocenie ekspertów, nie tylko nie przyczyniają się do skrócenia procesu inwestycyjnego, ale dają uczestnikom procesu liczne narzędzia do wydłużania procedury. Tymczasem muszą one być możliwie krótkie, a proces odwoławczy sprawny i transparentny, by przeciwdziałać blokowaniu rozpoczynania realizacji inwestycji.

Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2011–2015 jest pośrednio powiązany z dokumentami strategicznymi zidentyfikowanymi na poziomie wspólnotowym. Dokumenty te wytyczają ogólne kierunki rozwoju UE w perspektywie kilkunastu najbliższych lat i dotyczą poziomu całej UE (*Strategia UE2020*, propozycje KE w zakresie rozwoju sieci TEN–T), bądź wybranych jej makroregionów (*Strategia Bałtycka*). W sferze rozwoju transportu odnoszą się do priorytetowych kierunków rozwoju

⁶⁸ Opracowany w grudniu 2011 r.

sieci transportowych rangi europejskiej (sieci transeuropejskie). W tym zakresie Program, poprzez identyfikację kluczowych inwestycji dotyczących rozbudowy sieci dróg krajowych i autostrad, jest zgodny z postulatami formułowanymi przez te dokumenty. Strategie/dokumenty unijne mają przełożenie na strategiczne dokumenty krajowe w wymiarze długookresowym (np. SRK20), jak również determinują wykorzystanie środków UE uruchamianych w ramach Polityki Spójności (NSRO, Programy Operacyjne).

Dokumenty te formułują szereg horyzontalnych priorytetów, które powinny być uwzględniane przez Państwa Członkowskie, także w zakresie rozwoju infrastruktury transportowej, w szczególności drogowej. Rozwój systemów transportowych w Państwach Członkowskich UE powinien w coraz większym stopniu uwzględniać powiązania z innymi krajami oraz odbywać się w sposób zrównoważony, co w efekcie, z jednej strony, ma przyczynić się do wzmocnienia spójności społecznej, gospodarczej i terytorialnej UE, z drugiej, ograniczać negatywny wpływ rozwoju raportu na środowisko i promować formy komunikacji przyjazne dla środowiska.

Przygotowany w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju, a następnie uchwalony przez Radę Ministrów w dniu 8 września 2015 r., *Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2014–2023*, zwany dalej „*Program na lata 2014–2023*”, jest dokumentem określającym cele w zakresie rozwoju infrastruktury drogowej stanowiącej własność Skarbu Państwa, harmonogram realizacji inwestycji służących ich osiągnięciu oraz źródła finansowania planowanych działań. Ze względu na swój operacyjno-wdrożeniowy charakter, *Program na lata 2014–2023* jest spójny z następującymi dokumentami strategicznymi i służy osiągnięciu zawartych w nich celów:

1. *Długookresową Strategią Rozwoju Kraju, Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności.*
2. *Strategią Rozwoju Kraju 2020. Aktywne Społeczeństwo, Konkurencyjna Gospodarka, Sprawne Państwo;*
3. *Strategią Rozwoju Transportu do 2020 r. (z perspektywą do 2030 r.).*

Program, poza realizacją celów ujętych w ww. dokumentach, uwzględnia również cele i kierunki rozwoju określone w dokumentach Unii Europejskiej takich, jak:

1. *Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu „Europa 2020”.*
2. *„Biała Księga”. Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu.*
3. *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1315/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. w sprawie unijnych wytycznych dotyczących rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej i uchylające decyzję nr 661/2010/UE.*

Dokument jest programem rozwoju w rozumieniu ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2015 r., poz. 1649, ze zm.), zwanej dalej jako „ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju” i spełnia określone w niej wymogi dotyczące tego rodzaju dokumentów.

Zgodnie z art. 136 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, ze zm.) dokument należy do kategorii programów wieloletnich.

Uchwała Rady Ministrów o przyjęciu nowego Programu uchyliła równocześnie dotychczasowy *Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2011–2015*.

Potrzeba opracowania nowego programu drogowego wynikała z:

1. Konieczności kontynuacji Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2011–2015 oraz dalszej rozbudowy sieci dróg krajowych.

Podejmowane we wcześniejszych latach wysiłki dotyczące rozbudowy sieci dróg krajowych wymagają dalszych skoordynowanych działań. Do najważniejszych zadań drogowych należą:

- zapewnienie spójnej sieci autostrad i dróg ekspresowych;
- poprawa stanu technicznego dróg – do nacisku 115 kN/oś dostosowanych jest aktualnie tylko ponad 1/4 nawierzchni dróg krajowych, a pewna część sieci drogowej jest dopuszczona do ruchu pojazdów o tym nacisku jedynie w trybie administracyjnym, co oznacza, że konstrukcyjnie część tych dróg z założenia będzie niszczona szybciej niż to przewidywali projektanci i administracja drogowa;
- sprostanie wzrostowi natężenia ruchu, w tym samochodów ciężarowych, wynikającego z rozwoju terenów zabudowanych wzdłuż osi drogowych.

Mimo dużej skali inwestycji podjętych w mijającym okresie programowania, jak również we wcześniejszych latach, polska sieć dróg krajowych, w tym autostrad oraz dróg ekspresowych, pozostaje nadal niedostatecznie drożna, dlatego tak istotne jest kontynuowanie działań inwestycyjnych na głównych ciągach komunikacji drogowej, w szczególności zapewnienie połączeń pomiędzy dużymi ośrodkami miejskimi.

2. Konieczności wypełnienia warunków wstępnych nałożonych przez KE w zakresie wykorzystania środków z nowej perspektywy finansowej UE.

Wprowadzony przez Komisję Europejską mechanizm tzw. warunkowości *ex-ante* nałożył na państwa członkowskie chcące skorzystać z funduszy objętych Wspólnymi Ramami Strategicznymi 2014–2020 w sektorze transportu, obowiązek przygotowania kompleksowego dokumentu określającego plany inwestycyjne w tym obszarze. W celu jego realizacji opracowany został *Dokument Implementacyjny do Strategii Rozwoju Transportu do 2020 r. (z perspektywą do 2030 r.)*, określający rządowe priorytety w zakresie transportu, których realizacja zostanie sfinansowana przy współudziale środków europejskich.

Celem głównym *Programu* jest budowa spójnego i nowoczesnego systemu dróg krajowych zapewniającego efektywne funkcjonowanie drogowego transportu osobowego i towarowego.

Celami szczegółowymi są:

1. Zwiększenie spójności sieci dróg krajowych (kontynuacja istniejących odcinków, budowa węzłów).
2. Wzmocnienie efektywności transportu drogowego (skrócenie średniego czasu przejazdów).
3. Wzrost bezpieczeństwa ruchu drogowego (redukcja liczby wypadków i ich ofiar).
4. Poprawa dostępu do rynków i usług (połączenie miast wojewódzkich z Warszawą).

Zakłada się osiągnięcie powyższych celów poprzez budowę brakujących odcinków dróg krajowych tak, aby powstały całe ciągi dróg krajowych łączące największe ośrodki gospodarcze kraju. Dodatkowo, w ramach *Programu*, planuje się budowę obwodnic, które poprawią bezpieczeństwo użytkowników dróg oraz płynność ruchu w ośrodkach miejskich poprzez odciążenie miast od ruchu tranzytowego.

Program uwzględnia również wydatki na zadania inwestycyjne, ujęte w dotychczasowych załącznikach nr 1 i 1a *Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2011–2015*. Łączna wartość wydatków *Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2011–2015* wynosi 82,8 mld zł. Zgodnie z obecnym stanem, limit wydatków na kontynuację od 2014 r. wynosi około 14,5 mld zł. Zadania te zostały ujęte w załącznikach nr 3 i 4 do *Nowego Programu*.

Mapy stanu planowanego i realizacyjnego budowy dróg krajowych

Mapa nr 1

Stan na koniec 2004 r.



Opracowanie: Piotr Bujanowicz – BGD – GDDKiA – 04.2015.

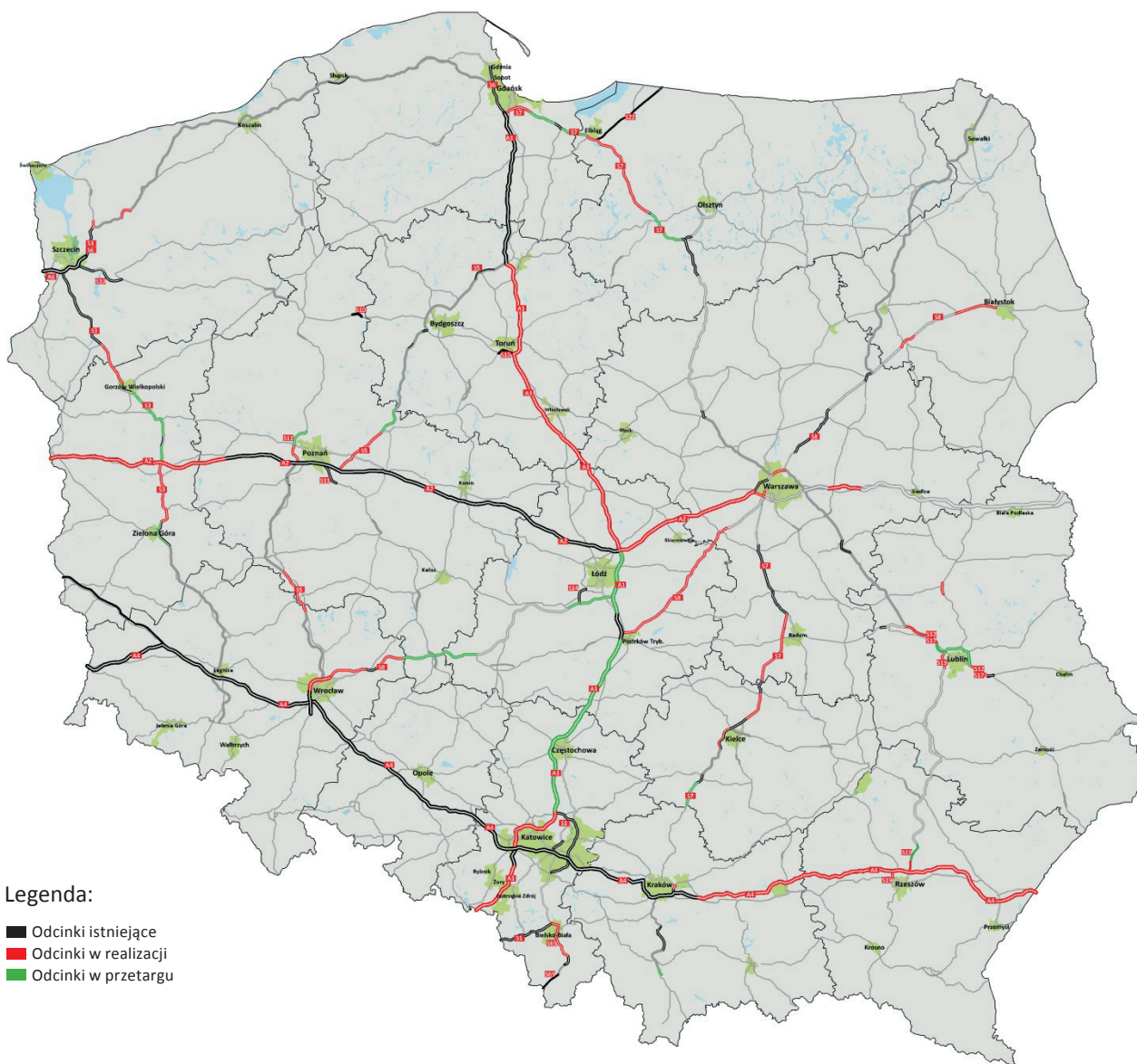
Mapa nr 2

Stan na koniec 2007 r.



Opracowanie: Piotr Bujanowicz – BGD – GDDKiA – 04.2015.

Mapa nr 3
Stan na koniec 2010 r.



Legenda:

- Odcinki istniejące
- Odcinki w realizacji
- Odcinki w przetargu

Mapa nr 4

Stan na koniec 2015 r.

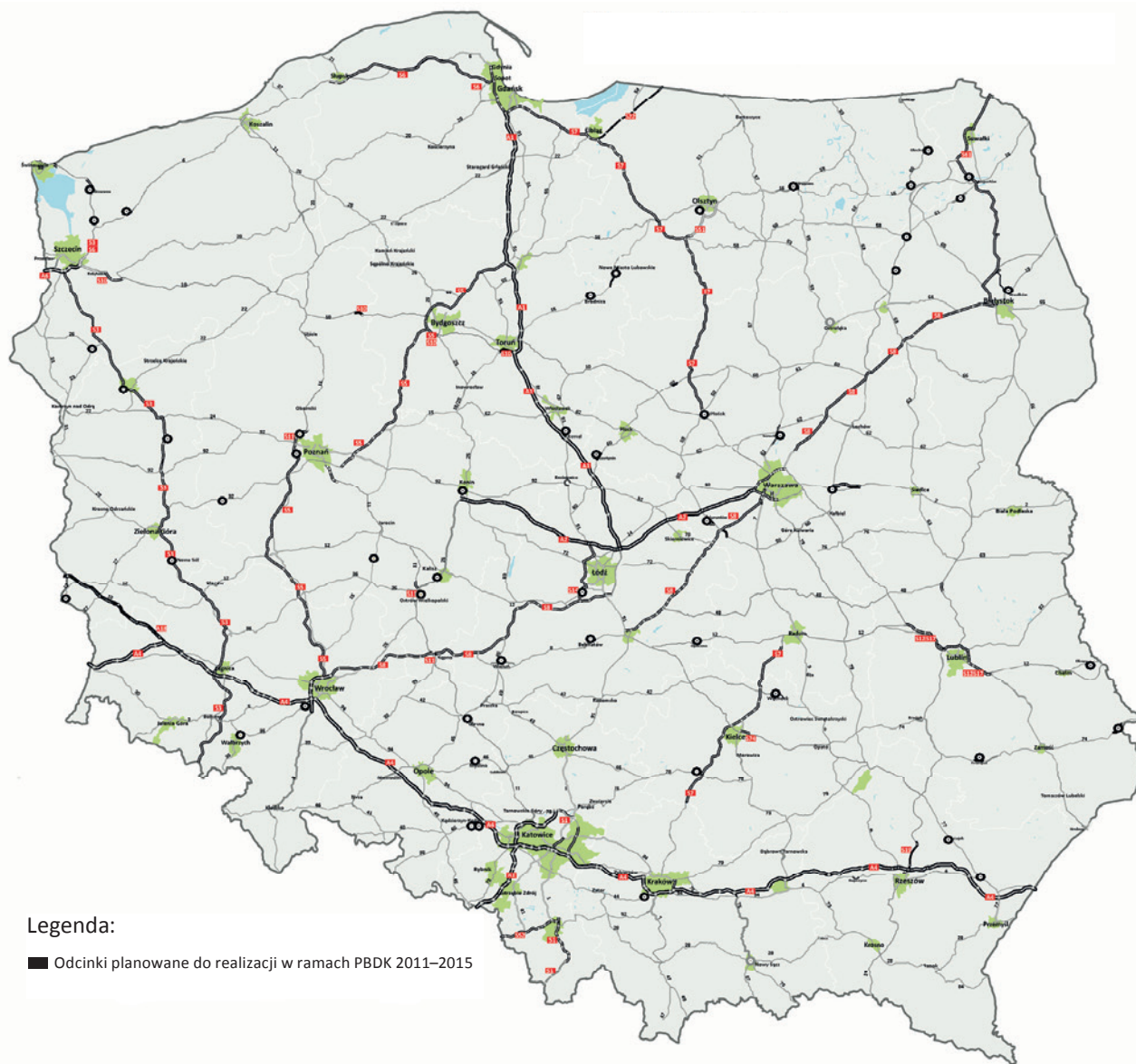


Zgodnie z projektem Uchwały Rady Ministrów z 24 sierpnia 2015
Stan na 30.10.2015r.

Opracowanie: Piotr Bujanowicz – BGD – GDDKiA – 10.2015.

Mapa nr 5

Odcinki ujęte w Programie Budowy Dróg Krajowych 2011–2015



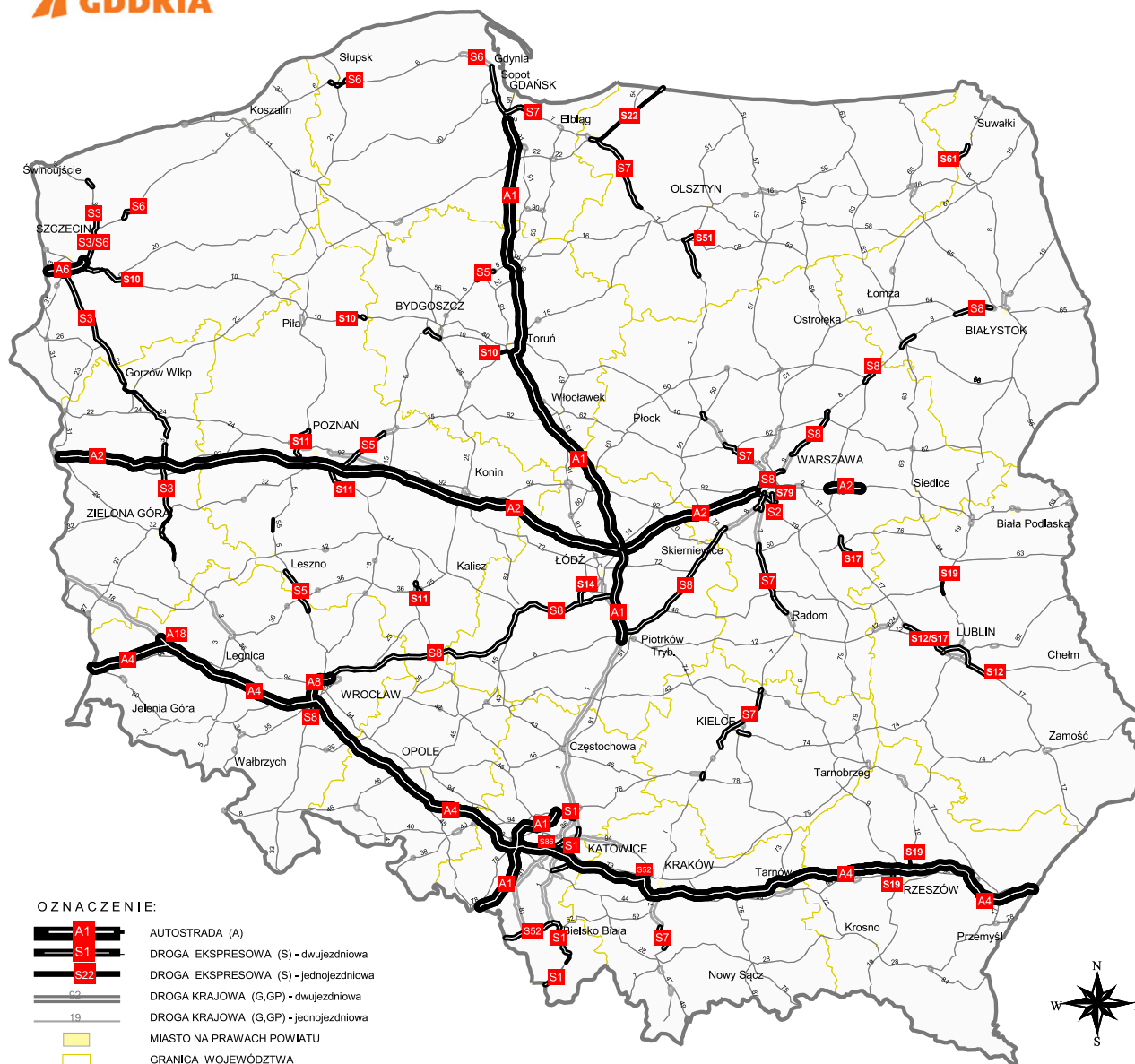
Mapa nr 6

Stan realizacji według Programu Budowy Dróg Krajowych 2011–2015. Stan na 08.09.2015 r.



Mapa nr 7

Sieć Dróg Krajowych (stan istniejący). Stan na 28.10.2016 r.



Źródło: GDDKiA.

Mapa nr 8

Stan na koniec 2025 r.



Opracowanie: Piotr Bujanowicz – BGD – GDDKiA – 10.2015.

Stan techniczny nawierzchni sieci dróg krajowych⁶⁹

Wpływ poniżej wymienionych czynników na notowany w każdym roku stan nawierzchni jest niezmienny. Wśród nich największy udział na stan sieci drogowej mają:

- niedostateczna (głównie w przeszłości) ilość środków finansowych na odnowy i bieżące utrzymanie nawierzchni (w tym renowacje poboczy i odbudowę elementów systemu odwodnienia dróg, których stan w istotny sposób wpływa na tempo degradacji nawierzchni jezdni);
- nieprzystosowanie dawniej projektowanych konstrukcji nawierzchni dróg do występujących obecnie obciążeń;
- brak skutecznego systemu eliminacji z ruchu pojazdów przeciążonych;
- wzrastające natężenie ruchu samochodowego, wynikające głównie ze wzrostu przewozów towarowych transportem samochodowym.

W latach 1990–1995 na sieci dróg międzynarodowych wystąpił wzrost ruchu o 44%. Liczba pojazdów ciężarowych, w ruchu samochodowym, pozostawała na tym samym poziomie, zaś tonaż przewożonych ładunków sukcesywnie wzrastał. Od 1996 roku do chwili obecnej nadal obserwuje się wzrost ruchu drogowego, w szczególności na sieci dróg międzynarodowych.

Z analiz wyników Generalnego Pomiaru Ruchu w latach 1995–2000 wynika, że w roku 2000 ruch na sieci dróg krajowych był o około 31% większy w porównaniu z rokiem 1995. Wzrost ruchu nie jest równomierny na całej sieci dróg krajowych. W 2000 roku Średni Dobowy Ruch/SDR/ na drogach międzynarodowych wynosił 11.500 poj./dobę, zaś na pozostałych drogach krajowych 5.100 poj./dobę.

Stan na koniec 2003 r.

Stan	[km]	[%]
Stan dobry	6 897,2	40,1%
Stan niezadowalający	5 211,6	30,3%
Stan zły	5 086,8	29,6%
Razem	17 195,6	100,0%

W 2003 roku ze środków budżetowych, pomocowych z Unii Europejskiej oraz kredytowych zrealizowano prawie 1.250 km zadań budowlano-remontowych na drogach krajowych. Zestawiając te wielkości z zanotowanymi potrzebami natychmiastowymi na koniec 2003 roku, wynoszącymi ponad 5.000 km wyraźnie widać, jak duże są potrzeby i jakie możliwości ich zaspokojenia.

Stan na koniec 2007 r.

Stan	[km]	[%]
Stan dobry	9 634,5	54,9%
Stan niezadowalający	3 964,0	22,6%
Stan zły	3 942,8	22,5%
Razem	17 541,4	100,0%

⁶⁹ Opracowano na podstawie corocznych raportów sporządzanych przez GDDKiA.

Trzeba też zaznaczyć, iż na powolną poprawę stanu dróg destrukcyjny wpływ mają pojazdy przeciążone. Ważenie pojazdów, pokazuje, że bardzo częste są przypadki przekroczenia, czy też znacznego przekroczenia, dopuszczalnego nacisku na oś.

Istnieje problem dostosowania nawierzchni sieci dróg krajowych do przenoszenia nacisków 11.5 t/oś. Do takich i większych nacisków jest dostosowana sieć głównych dróg w krajach Unii Europejskiej. Aktualnie w Polsce, tylko ponad 1/5 nawierzchni jest dostosowana do nacisków 11.5 t/oś.

Stan na koniec 2009 r.

Stan	[km]	[%]
Stan dobry	10 582,6	59,6%
Stan niezadowalający	3 813,2	21,5%
Stan zły	3 353,4	18,9%
Razem	17 749,2	100,0%

Ponad 40% sieci dróg krajowych wymaga przeprowadzenia różnego rodzaju remontów – od wzmocnień poprzez wyrównania, po zabiegi powierzchniowe – poprawiające właściwości przeciwpoślizgowe lub uszczelniające powierzchnie jezdni. Połowę potrzeb remontowych stanowią zabiegi, które należy wykonać natychmiast, a druga połowa powinna być zaplanowana do wykonania w ciągu najbliższych kilku lat.

Przyjmując strategię wyłącznie poprawy odcinków znajdujących się na poziomie krytycznym łącznie należałoby wykonać ponad 850 km wzmocnień, niespełna 2.040 km wyrównań oraz ponad 460 km zabiegów powierzchniowych. W sumie daje to zakres dróg do natychmiastowego remontu, wynoszący ponad 3.350 km. Jest to wielkość mniejsza w porównaniu z notowaniami uzyskanymi w roku poprzednim.

Stan na koniec 2011 r.

Stan	[km]	[%]
Stan dobry	10 871,0	58,8%
Stan niezadowalający	4 365,0	23,6%
Stan zły	3 256,0	17,6%
Razem	18 492,0	100,0%

Wzrost stanu dobrego nawierzchni w stosunku do stanu złego charakteryzuje się silną dynamiką. W 2001 r. odnotowano jeszcze o 5,5% więcej odcinków nawierzchni w stanie złym niż w stanie dobrym. Od 2002 r. nastąpiła zmiana tendencji – notowany jest ciągły wzrost długości odcinków w stanie dobrym w stosunku do długości odcinków w stanie złym. W 2010 roku różnica ta wyniosła już ponad 40% na korzyść stanu dobrego nawierzchni, a w 2011 roku zanotowano ponad 41%.

Wielkości nakładów potrzebnych na likwidację wszystkich zaległości remontowych nawierzchni zamykają się kwotą 7,3 mld zł. Zaległości remontowe, wymagające natychmiastowej interwencji, w stosunku do wyrównań nawierzchni są największe i wynoszą prawie 1,9 mld zł. Dla wszystkich rodzajów zabiegów potrzeby natychmiastowe wynoszą prawie 3,3 mld zł. Jest to kwota zbliżona do poziomu potrzeb natychmiastowych z roku ubiegłego.

Stan na koniec 2012 r.

Stan	[km]	[%]
Stan dobry	12 378,0	62,7%
Stan niezadowalający	4 698,0	23,8%
Stan zły	2 664,0	13,5%
Razem	19 742,0	100,0%

Na poprawę stanu technicznego nawierzchni dróg krajowych zarządzanych przez GDDKiA na koniec 2012 roku główny wpływ miały inwestycje drogowe oddane do ruchu w ciągu tego roku. Przyjmując strategię wyłącznie poprawy odcinków znajdujących się na poziomie krytycznym łącznie należałoby wykonać ponad 700 km wzmocnień, prawie 1.500 km wyrównań oraz ponad 450 km zabiegów powierzchniowych. W sumie daje to zakres dróg do natychmiastowego remontu, wynoszący prawie 2.700 km. Jest to wielkość o ponad 500 km mniejsza w porównaniu z notowaniami w roku poprzednim. Pozytywnym symptomem jest spadek długości odcinków wymagających wszystkich rodzajów zabiegów.

Stan na koniec 2013 r.

Stan	[km]	[%]
Stan dobry	13 375,0	66,1%
Stan niezadowalający	4 327,0	21,4%
Stan zły	2 531,0	12,5%
Razem	20 233,0	100,0%

Na odnotowaną poprawę stanu technicznego nawierzchni dróg krajowych zarządzanych przez GDDKiA na koniec 2013 r., istotny wpływ miały inwestycje drogowe oddane do ruchu w ciągu tego roku. Jednak aż 34% sieci dróg krajowych wymaga nadal przeprowadzenia różnego rodzaju remontów – od wzmocnień, poprzez wyrównania, po zabiegi powierzchniowe, czyli poprawiające właściwości przeciwpślizgowe lub uszczelniające powierzchnię jezdni.

Na poziomie krytycznym znajdowało się ponad 2.500 km odcinków dróg, na których należało wykonać ponad 750 km wzmocnień, prawie 1.300 km wyrównań oraz 490 km zabiegów powierzchniowych. Jest to wielkość o ponad 200 km mniejsza w porównaniu z rokiem poprzednim. Na poziomie ostrzegawczym natomiast znajdowało się ponad 6.800 km dróg, na których należało wykonać: prawie 2.600 km zabiegów powierzchniowych oraz 2.200 km wyrównania. Należy podkreślić, że wzmocnienia nawierzchni należy wykonać na sieci długości ponad 2.100 km. Łącznie wzmocnienia i wyrównania, należy zaplanować i wykonać na sieci dróg o długości prawie 4.300 km.

Stan na koniec 2014 r.

Stan	[km]	[%]
Stan dobry	12 743,0	61,7%
Stan niezadowalający	5 189,0	25,1%
Stan zły	2 724,0	13,2%
Razem	20 656,0	100,0%

W 2014 r., w odniesieniu do 2013 r., długość dróg w stanie dobrym zmniejszyła się o 4,4%, co oznacza, że długość dróg w stanie złym i niezadowalającym, wzrosła o 4,4 %. Na zmianę stanu technicznego nawierzchni dróg krajowych zarządzanych przez GDDKiA na koniec 2014 roku wpłynęły:

- zmniejszenie przyrostu odcinków dróg oddawanych do ruchu w 2014 roku w stosunku do lat 2012 i 2013;
- zmniejszenie długości odcinków dróg wyremontowanych w stosunku do lat 2012 i 2013, wynikające z przyznanych GDDKiA środków finansowych;
- warunki atmosferyczne związane z częstym przechodzeniem temperatury przez 0°C w okresie zimy oraz odnotowywanymi wysokimi temperaturami w okresie lata (zjawiska te mają istotny wpływ na przyspieszenie procesu degradacji nawierzchni jezdni, w tym zmniejszenie jej trwałości zmęczeniowej);
- rosnący ruch pojazdów ciężarowych, przekładający się na przyspieszenie amortyzacji technicznej dróg.

Zabiegi konieczne należy wykonać niezwłocznie na 2.742 km dróg, które osiągnęły poziom krytyczny (znajdują się w stanie złym). W zależności od parametrów uszkodzeń, na odcinkach tych należy wykonać odpowiednie działania naprawcze. Na odcinkach znajdujących się na poziomie ostrzegawczym należy wykonać prawie 2.800 km zabiegów powierzchniowych oraz około 1.800 km zabiegów modernizujących nawierzchnię. Wyrównania nawierzchni należy wykonać na sieci długości blisko 600 km. Na poziomie ostrzegawczym i krytycznym łącznie znajduje się ponad 7.900 km odcinków dróg.

Stan na koniec 2015 r.

Stan	[km]	[%]
Stan dobry	12 594,0	60,6%
Stan niezadowalający	5 246,0	25,3%
Stan zły	2 931,0	14,1%
Razem	20 770,0	100,0%

Należy stwierdzić, że w 2015 r., w odniesieniu do 2014 r., drugi rok z rzędu odnotowano spadek długości odcinków dróg w stanie dobrym (o 1,1%), co oznacza, że w stanie złym i niezadowalającym długość ta proporcjonalnie wzrosła.

Na koniec 2015 r. 60,6% długości sieci dróg krajowych nie wymaga wykonania zabiegów naprawczych. Natomiast 39,4% długości sieci dróg krajowych wymaga wykonania zabiegów, z czego ponad jedną trzecią – czyli 14,1% wymaganych zabiegów należy wykonać pilnie, a pozostała część (25,3%) musi zostać wykonana w ciągu najbliższych kilku lat.

Na niekorzystną zmianę stanu technicznego nawierzchni dróg krajowych zarządzanych przez GDDKiA na koniec 2015 roku wpłynęły przede wszystkim:

- niewystarczające, w odniesieniu do zidentyfikowanych potrzeb, możliwości remontów odcinków nawierzchni z uwagi na ograniczone środki finansowe;
- niekorzystne warunki atmosferyczne w okresie zimowym skutkujące wielokrotnymi przejściami temperatury przez 0°C w okresie zimy oraz odnotowywanymi wysokimi temperaturami w okresie lata;
- przekładający się na przyspieszenie procesu degradacji technicznej dróg, m.in. wzrost ruchu pojazdów ciężarowych, w odniesieniu do wyników Generalnego Pomiaru Ruchu z 2010 r;
- zmniejszenie przyrostu długości nowych i przebudowywanych dróg oddanych do użytku w 2015 r. w stosunku do 2014 r.

Charakterystyka stanu prawnego

Programy wieloletnie

Programy wieloletnie są ustanawiane przez Radę Ministrów w celu realizacji strategii przyjętych przez Radę Ministrów, w tym w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa. Rada Ministrów, ustanawiając program, wskazuje jego wykonawcę (art. 136, ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych)⁷⁰.

Wiele przepisów ww. ustawy zawiera szczegółowe regulacje odnoszące się do programów wieloletnich. Za najistotniejsze można uznać następujące normy:

- zestawienie programów wieloletnich w układzie zadaniowym stanowi załącznik do ustawy budżetowej (art. 122 ust. 1 pkt 4);
- Minister Finansów, na wniosek dysponenta części budżetowej, może udzielić zapewnienia finansowania lub dofinansowania z budżetu państwa programów wieloletnich w danym roku budżetowym, jeżeli środki na ten cel zostały ujęte w rezerwie celowej, oraz w kolejnych latach (art. 153);
- środki budżetu państwa przeznaczone na finansowanie programów wieloletnich nie mogą być wykorzystane na inne cele, Rada Ministrów może przeznaczyć je ewentualnie na finansowanie innych programów wieloletnich lub zobowiązań Skarbu Państwa (art. 173).

Artykuł 136 ustawy o finansach publicznych stanowi, że ustawa budżetowa może określać, w ramach limitów wydatków na rok budżetowy, limity wydatków na programy wieloletnie, ujmowane w załączniku do ustawy budżetowej. Programy wieloletnie ustanawiane są przez Radę Ministrów w celu realizacji strategii przyjętych przez Radę Ministrów, w tym w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa. Rada Ministrów, ustanawiając program, wskazuje jego wykonawcę. Realizacja programów wieloletnich może być podzielona na etapy. Jednostki realizujące program wieloletni mogą zaciągać zobowiązania w celu sfinansowania w poszczególnych latach realizacji tego programu do wysokości łącznej kwoty wydatków określonych dla całego programu. W razie wspólnej realizacji programu wieloletniego przez dwa lub więcej podmioty, zobowiązania zaciągane przez każdy podmiot nie mogą przekroczyć kwoty planowanej dla tego podmiotu.

W świetle przepisów ustawy o finansach publicznych zasadą jest, że środki budżetu państwa przeznaczone na sfinansowanie programów wieloletnich i ujęte w wykazie programów wieloletnich, nie mogą być wykorzystane na inne cele. Jednakże Rada Ministrów może wyrazić zgodę na zmianę wykorzystania środków budżetowych przeznaczonych uprzednio na finansowanie programów wieloletnich, po uzyskaniu pozytywnej opinii komisji sejmowej właściwej do spraw budżetu. Środki te nie mogą być wykorzystane na sfinansowanie wydatków bieżących, a jedynie na sfinansowanie wydatków majątkowych i wydatków na obsługę długu Skarbu Państwa.

Zgodnie z art. 122 ust. 2 w załącznikach do ustawy budżetowej zamieszcza się zestawienie programów wieloletnich w układzie zadaniowym zawierające:

- 1) nazwę programu i podstawę prawną jego utworzenia;
- 2) jednostkę organizacyjną realizującą program lub koordynującą jego wykonanie;
- 3) cel programu;

⁷⁰ Dz. U. z 2016 poz. 1870, ze zm.

- 4) zadania programu;
- 5) okres realizacji programu;
- 6) łączne nakłady, w tym z budżetu państwa, na realizację programu;
- 7) wysokość wydatków w roku budżetowym oraz w kolejnych latach na realizację programu;
- 8) mierniki określające stopień realizacji celu.

Realizacja programów wieloletnich może być podzielona na etapy. Planowanie i dokonywanie wydatków na realizację każdego kolejnego etapu programu wieloletniego poprzedzane jest analizą i oceną efektów uzyskanych w etapach poprzednich (art. 136 ust. 3).

Podstawy prawne opracowania i finansowania Programu Budowy Dróg Krajowych

Zgodnie z art. 132 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. 2013, poz. 885 j.t., ze zm.) z budżetu państwa są finansowane inwestycje państwowych jednostek budżetowych.

Z art. 133a tej ustawy wynika, że inwestycje finansowane lub dofinansowane z budżetu państwa w łącznej kwocie stanowiącej minimum 50% wartości kosztorysowej, z wyłączeniem inwestycji współfinansowanych ze środków, o których mowa w art. 5 ust. 3 pkt 1, podlegają obowiązkowi przeprowadzania corocznej oceny stopnia realizacji założonych celów, w ramach kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych.

W art. 134 postanowiono, że Rada Ministrów określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowy sposób i tryb finansowania inwestycji z budżetu państwa, w tym określania wysokości kwot dotacji w kolejnych latach realizacji inwestycji, a w szczególności:

- 1) warunki finansowania inwestycji ze środków budżetu państwa i ocenę efektywności ich wykorzystania,
- 2) sposób przekazywania środków budżetu państwa przewidzianych na finansowanie inwestycji,
- 3) sposób rozliczania inwestycji finansowanych ze środków budżetu państwa, z uwzględnieniem zasady, że łączna kwota środków z budżetu państwa nie może być wyższa niż wartość kosztorysowa inwestycji określona przy rozpoczęciu jej realizacji, obejmująca koszty przygotowania do realizacji, koszty robót budowlanych, koszty nadzoru nad wykonywaniem robót budowlanych i koszty pierwszego wyposażenia, oraz z uwzględnieniem warunków dokonywania wydatków przez państwowe jednostki budżetowe i zasad udzielania dotacji na realizację inwestycji innym jednostkom.

W art. 136 ust. 1 ustalono, że ustawa budżetowa może określać, w ramach limitów wydatków na rok budżetowy, limity wydatków na programy wieloletnie.

W kolejnych ustępach art. 136 postanowiono, że:

- ust. 2. Programy wieloletnie są ustanawiane przez Radę Ministrów w celu realizacji strategii przyjętych przez Radę Ministrów, w tym w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa. Rada Ministrów, ustanawiając program, wskazuje jego wykonawcę.
- ust. 3. Realizacja programów wieloletnich może być podzielona na etapy.
- ust. 4. Jednostki realizujące program wieloletni mogą zaciągać zobowiązania w celu sfinansowania w poszczególnych latach realizacji tego programu do wysokości łącznej kwoty wydatków określonych dla całego programu. W razie wspólnej realizacji programu wieloletniego przez dwa lub więcej podmioty, zobowiązania zaciągane przez każdy podmiot nie mogą przekroczyć kwoty planowanej dla tego podmiotu.

Szczegółowy sposób i tryb finansowania inwestycji z budżetu państwa, w tym określania wysokości kwot dotacji w kolejnych latach realizacji inwestycji określa rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa (Dz. U. z 2010 Nr 238, poz. 1579).

W § 4 rozporządzenia ustalono, że Dysponenci mogą podjąć decyzję o ujęciu finansowania inwestycji ze środków budżetu państwa w materiałach do projektu ustawy budżetowej:

- 1) w zakresie inwestycji budowlanej:
 - a) na podstawie uzgodnionego przez inwestora z dysponentem programu inwestycji, o którym mowa w § 6 ust. 1 pkt 1 – w zakresie kosztów przygotowania inwestycji lub na podstawie zaakceptowanej przez dysponenta wartości kosztorysowej inwestycji, o której mowa w § 6 ust. 2 – w zakresie realizacji inwestycji budowlanej, oraz
 - b) gdy inwestor uzyskał wymaganą zgodę lub opinię, o których mowa w art. 135 ust. 1 i 2 ustawy;
- 2) w zakresie innych inwestycji, gdy uzasadniona jest:
 - a) celowość inwestycji,
 - b) realizacja inwestycji w planowanym terminie i zakresie rzeczowym.

W § 6, ust. 1 postanowiono, że realizacja inwestycji budowlanej może być finansowana lub dofinansowana ze środków budżetu państwa, jeżeli:

- 1) inwestor posiada uzgodniony z dysponentem program inwestycji, zawierający co najmniej:
 - a) dane o planowanym:
 - zakresie rzeczowym inwestycji,
 - okresie realizacji inwestycji,
 - b) ocenę efektywności inwestycji, w tym ekonomicznej efektywności,
 - c) dane o planowanych efektach rzeczowych inwestycji,
 - d) harmonogram rzeczowo–finansowy inwestycji,
 - e) szacunkowy łączny koszt inwestycji oraz dane o planowanych z poszczególnych źródeł środkach na jej finansowanie w kolejnych latach realizacji,
 - f) dane o planowanym okresie zagospodarowania obiektów budowlanych i innych składników majątkowych, po zakończeniu realizacji inwestycji, oraz o planowanej kwocie środków finansowych i źródłach ich pochodzenia, które umożliwiają zagospodarowanie tych efektów rzeczowych inwestycji w planowanym okresie;
- 2) została dokonana analiza celowości i możliwości wykonania inwestycji etapami;
- 3) planowane kwoty środków ze wszystkich źródeł na finansowanie inwestycji w całym okresie jej realizacji są określone w wysokości umożliwiającej inwestorowi terminowe regulowanie zobowiązań finansowych i terminowe zakończenie inwestycji;
- 4) inwestor posiada dokument stwierdzający prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, o którym mowa w art. 3 pkt 11 Prawa budowlanego.

Zasady finansowania inwestycji

Podstawowym aktem prawnym regulującym ogólne zasady finansowania inwestycji wieloletnich jest ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Zasady finansowania i dofinansowania inwestycji unormowano w art. 132–137 ustawy o finansach publicznych.

Przyjęto zasadę, że łączna kwota środków z budżetu państwa nie może być wyższa niż wartość kosztorysowa inwestycji określona przy rozpoczęciu jej realizacji, obejmująca koszty przygotowania do realizacji, koszty robót budowlanych, koszty nadzoru nad wykonywaniem robót budowlanych i koszty pierwszego wyposażenia (art. 134).

Szczegółowy sposób i tryb finansowania inwestycji z budżetu państwa, w tym określania wysokości kwot dotacji w kolejnych latach realizacji inwestycji oraz sposób i tryb aktualizowania wartości kosztorysowej inwestycji, określono w rozporządzeniu Rady Ministrów 2 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa⁷¹.

Ze środków budżetu państwa są finansowane inwestycje państwowych jednostek budżetowych oraz mogą być udzielane dotacje celowe na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji, o których mowa w art. 132 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, o ile środki te zostaną przeznaczone na pokrycie kosztów: przygotowania do realizacji inwestycji, w tym w szczególności kosztów opracowania dokumentacji projektowej, zakupu i przygotowania gruntu pod budowę oraz ekspertyz, świadectw, operatów, studiów, pomiarów geodezyjnych i prac geologicznych oraz prac archeologicznych, dotyczących tych inwestycji; realizacji inwestycji budowlanych oraz innych zmian w obiektach budowlanych, o których mowa w art. 3 pkt 1 Prawa budowlanego, wraz z usługami towarzyszącymi, w tym obsługą inwestorską (§ 3).

Dysponenci części budżetowej mogą podjąć decyzję o ujęciu finansowania inwestycji ze środków budżetu państwa w materiałach do projektu ustawy budżetowej po łącznym spełnieniu warunków, określonych w § 4 rozporządzenia.

Łączna kwota środków z budżetu państwa nie może być wyższa niż wartość kosztorysowa inwestycji określona przy rozpoczęciu jej realizacji, obejmująca koszty przygotowania do realizacji, koszty robót budowlanych, koszty nadzoru nad wykonywaniem robót budowlanych i koszty pierwszego wyposażenia (§ 5).

Realizacja inwestycji budowlanej może być finansowana lub dofinansowana ze środków budżetu państwa, jeżeli m.in. inwestor posiada uzgodniony z dysponentem program inwestycji, zawierający co najmniej: dane o planowanym zakresie rzeczowym inwestycji i okresie realizacji inwestycji, ocenę efektywności inwestycji, w tym ekonomicznej efektywności, dane o planowanych efektach rzeczowych inwestycji, harmonogram rzeczowo-finansowy inwestycji, szacunkowy łączny koszt inwestycji oraz dane o planowanych z poszczególnych źródeł środkach na jej finansowanie w kolejnych latach realizacji, dane o planowanym okresie zagospodarowania obiektów budowlanych i innych składników majątkowych, po zakończeniu realizacji inwestycji, oraz o planowanej kwocie środków finansowych i źródłach ich pochodzenia, które umożliwiają zagospodarowanie tych efektów rzeczowych inwestycji w planowanym okresie (§ 6 ust. 1 rozporządzenia).

Przepis § 7 rozporządzenia stanowi, że jeżeli inwestycja budowlana jest wykonywana etapami, finansowanie ze środków budżetu państwa kolejnego jej etapu może być kontynuowane wyłącznie po pozytywnej ocenie przez dysponenta dotychczasowego przebiegu realizacji inwestycji i wykorzystania jej efektów rzeczowych, które inwestor uzyskał w wyniku zakończenia poprzednich etapów inwestycji.

W przypadku braku możliwości uzgodnienia programu inwestycji, dysponent może zlecić dokonanie ekspertyzy w zakresie określonym w § 8 rozporządzenia. Dysponent uruchamia środki budżetu państwa przeznaczone na finansowanie inwestycji zgodnie z harmonogramem, o którym mowa w art. 147 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, i przekazuje je dysponentowi niższego stopnia, stosownie do przepisów o wykonaniu budżetu państwa § 10 rozporządzenia.

⁷¹ Dz. U. z 2010 r. Nr 238, poz. 1579.

Jeżeli wartość kosztorysowa inwestycji została obniżona w czasie jej realizacji, to łączną kwotę środków budżetu państwa, ustaloną na finansowanie tej inwestycji, dysponent zmniejsza o taki sam procent, o jaki była obniżona wartość kosztorysowa inwestycji, oraz pisemnie zawiadamia o tym inwestora (§ 12 rozporządzenia). Przypadki wstrzymania realizacji inwestycji określa § 13, a zasady rozliczenia zakończonej inwestycji inwestora z dysponentem określa § 16 tego rozporządzenia.

Realizacja procesów budowlanych prowadzona jest na podstawie ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, która reguluje działalność projektowania, budowy, utrzymania i rozbiórki obiektów budowlanych oraz określa zasady działania organów administracji publicznej w tych dziedzinach (art. 1).

Zasady i tryb udzielania zamówień publicznych, środki ochrony prawnej, kontrolę udzielania zamówień publicznych oraz organy właściwe w tych sprawach zostały uregulowane w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych.

Zasady odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych reguluje ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych⁷².

Podstawy prawne projektowania i wykonywania dróg publicznych

Podstawowe zasady projektowania i wykonywania dróg publicznych w Polsce reguluje ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2005 r. poz. 2031) oraz ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 290) wraz z przepisami techniczno-budowlanymi wydanymi na jej podstawie.

Stosowanie Polskich Norm przy projektowaniu i wykonywaniu dróg publicznych jest dobrowolne, o ile obowiązek taki nie został nałożony prawnie. Przy projektowaniu i wykonywaniu dróg publicznych mogą być stosowane różnego rodzaju wytyczne, standardy i katalogi typowych rozwiązań, o ile nie stoją one w sprzeczności z przepisami ustaw i rozporządzeń.

Przepisy techniczno-budowlane w drogownictwie

Obecnie obowiązują następujące przepisy techniczno-budowlane w drogownictwie:

- rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz. U. z 1999 r. Nr 43, poz. 430, ze zm.),
- rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 30 maja 2000 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogowe obiekty inżynierskie i ich usytuowanie (Dz. U. z 2000 r. Nr 63, poz. 735, ze zm.),
- rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 16 stycznia 2002 r. w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących autostrad płatnych (Dz. U. z 2002 r. Nr 12, poz. 116, ze zm.).

Przepisy techniczno-budowlane stosuje się obligatoryjnie wyłącznie do projektowania, budowy (rozbudowy, odbudowy) i przebudowy dróg publicznych. Nie mają one natomiast zastosowania do remontów dróg publicznych. Dodatkowo przepisy wyżej wymienionych rozporządzeń stosuje się do projektowania i budowy urządzeń niezwiązanych z drogami publicznymi, usytuowanych w ich pasach drogowych (np. sieci infrastruktury technicznej).

Rozporządzenie w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących autostrad płatnych stanowi regulację specjalną i ma pierwszeństwo wobec przepisów zawartych w rozporządzeniu w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie.

⁷² Dz. U. 2013 r. poz. 168 j.t.

Jednocześnie dotyczy ono wyłącznie autostrad płatnych, wymienionych w rozporządzeniu Rady ministrów z dnia 16 lipca 2002 r. w sprawie autostrad płatnych (tekst jednolity Dz. U. z 2014 r. poz. 45). Za tworzenie i nowelizowanie przepisów techniczno-budowlanych w drogownictwie odpowiada Departament Dróg i Autostrad w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju. Na bieżąco prowadzone są prace zmierzające do stworzenia nowej struktury przepisów techniczno-budowlanych w drogownictwie. Przy jej tworzeniu jest brana pod uwagę zasada ograniczenia szczegółowości rozwiązań ujętych w ustawach i rozporządzeniach na rzecz zwiększania znaczenia standardów, wytycznych, katalogów typowych rozwiązań itp.

Ustawowe zadania Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad

Na podstawie przepisów ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych⁷³, Generalny Dyktor Dróg Krajowych i Autostrad jest centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach dróg krajowych, do którego należy m.in. wykonywanie zadań zarządcy dróg krajowych, realizacja budżetu państwa w zakresie dróg krajowych, jak również współudział w realizacji polityki transportowej w zakresie dróg (art. 18 ust. 1 pkt 1 i 2, art. 18 ust. 2 pkt 1 oraz art. 19 ust. 2 pkt 1 ustawy). Zgodnie z art. 19 ust. 1, do właściwości tego organu należą zadania z zakresu planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg krajowych. Przepisy art. 20 ww. ustawy przekazują do kompetencji zarządcy drogi m. in. zadania w zakresie:

- opracowywania projektów planów rozwoju sieci drogowej oraz bieżącego informowania o tych planach organów właściwych do sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego;
- opracowywania projektów planów finansowania budowy, przebudowy, remontu i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich;
- pełnienia funkcji inwestora.

Drogi zaliczane do kategorii dróg krajowych zostały wymienione w art. 5 ust. 1 ww. ustawy.

Zgodnie z art. 18 a ust. 1 ustawy, urzędem pomocniczym Generalnego Dyrektora DKiA jest Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad, działająca na podstawie statutu⁷⁴ i wykonująca również zadania zarządu dróg krajowych.

Zasady przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych

Postępowanie w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej

Na podstawie przepisów art. 11a ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych⁷⁵, decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej w odniesieniu do dróg krajowych zarządzanych przez Generalnego Dyrektora DKiA, wydaje właściwy wojewoda⁷⁶, w terminie 90 dni od złożenia przez Generalnego Dyrektora DKiA wniosku w tej sprawie. Decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej (dalej: decyzja o zezwoleniu) może być wydana po uprzednim przeprowadzeniu oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, jeżeli jest ona wymagana przepisami ustawy z dnia 3 października

⁷³ Dz. U. z 2016 r. poz. 1440, ze zm.

⁷⁴ Zarządzenie Nr 5 Ministra Infrastruktury z dnia 29 marca 2002 r. w sprawie nadania statutu Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad (Dz. Urz. MI 2002.3.8., ze zm.).

⁷⁵ Dz. U. z 2013 r. poz. 687, ze zm.

⁷⁶ W przypadku inwestycji drogowej realizowanej na obszarze dwóch lub więcej województw, decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej wydaje wojewoda, na którego obszarze właściwości znajduje się największa część nieruchomości przeznaczonych na realizację inwestycji.

2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko⁷⁷. Złożenie wniosku musi być poprzedzone uzyskaniem przez Generalnego Dyrektora DKiA opinii właściwych miejscowo: zarządu województwa, zarządu powiatu oraz wójta (burmistrza, prezydenta miasta); niewydanie opinii w terminie 14 dni od dnia zwrócenia się przez zarządcę drogi o jej wyrażenie, traktuje się jako brak zastrzeżeń do wniosku (art. 11b). Do postępowania w sprawach dotyczących wydania omawianej decyzji, stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, z zastrzeżeniem przepisów niniejszej ustawy (art. 11c).

Wymaganą zawartość wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu określają przepisy art. 11d ustawy. Warunkiem wydania decyzji jest m. in. przedstawienie opinii organów wymienionych w art. 11d ust. 1 pkt 8 oraz decyzji administracyjnych wymaganych przepisami szczególnymi. Obligatoryjny załącznik do wniosku stanowią m. in. cztery egzemplarze projektu budowlanego wraz z zaświadczeniem właściwej izby samorządu zawodowego potwierdzającym uprawnienia sporządzających ten projekt do wykonywania samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie (art. 11d ust. 1 pkt 5). Właściwy organ wydaje opinie wymagane dla uzyskania decyzji o zezwoleniu na wniosek zarządcy drogi, w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia otrzymania wniosku; niewydanie opinii w tym terminie traktuje się jako brak zastrzeżeń do wniosku. Opinie wymienione w art. 11d ust. 1 pkt 8 zastępują uzgodnienia, pozwolenia, opinie bądź stanowiska właściwych organów wymagane odrębnymi przepisami.

Decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej zawiera w szczególności treść określoną w art. 11f ust. 1 omawianej ustawy (w tym m. in. zatwierdzenie projektu budowlanego oraz warunki wynikające z potrzeb ochrony środowiska, ochrony zabytków i dóbr kultury współczesnej oraz potrzeb obronności państwa), a w razie potrzeby również inne ustalenia, dotyczące m.in. prowadzenia robót budowlanych i szczegółowych wymagań w zakresie nadzoru na budowie. Zgodnie z art. 11i omawianej ustawy, w sprawach dotyczących zezwolenia na realizację inwestycji drogowej nieuregulowanych w tej ustawie, stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane⁷⁸ (z wyjątkiem art. 28 ust. 2), nie stosuje się natomiast przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁷⁹ oraz przepisów ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji⁸⁰.

Nabywanie nieruchomości pod drogi

Ustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych stanowi w art. 12 ust. 1, iż decyzją o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej zatwierdza się podział nieruchomości. Decyzja ta stanowi podstawę do dokonania wpisów w księdze wieczystej i w katastrze nieruchomości (art. 12, ust. 3). Oznaczone w decyzji nieruchomości lub ich części, o których mowa w art. 11f ust. 1 pkt 6 ustawy, stają się z mocy prawa własnością Skarbu Państwa w odniesieniu do dróg krajowych z dniem, w którym decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji stała się ostateczna. Kwestie dotyczące wygaśnięcia użytkowania wieczystego i ograniczonych

⁷⁷ Dz. U. z 2016 r. poz. 353.

⁷⁸ Dz. U. z 2016 r. poz. 290.

⁷⁹ W przypadku wydawania decyzji zezwalającej na realizację inwestycji drogowej zostały zatem w całości wyłączone przepisy ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2015 r. poz. 199, ze zm.) oraz wydanych do niej aktów wykonawczych.

⁸⁰ Dz. U. z 2015 r. poz. 1777.

praw rzeczowych obciążających nieruchomości oraz odszkodowań dla dotychczasowych właścicieli i użytkowników nieruchomości, określają przepisy art. 12 ust. 4a – 6 oraz art. 18 ustawy.

Stosownie do postanowień art. 16 ust. 2 i 3, decyzja o zezwoleniu określa termin wydania nieruchomości lub wydania nieruchomości i opróżnienia lokali, który nie może być krótszy niż 120 dni od dnia, w którym decyzja o zezwoleniu stała się ostateczna. Egzekucję obowiązku wynikającego z decyzji o zezwoleniu przeprowadza się na podstawie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, w terminie 30 dni od dnia otrzymania wniosku zarządcy drogi.

Na podstawie art. 17 ust. 1 ustawy, wojewoda w odniesieniu do dróg krajowych nadaje decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej rygor natychmiastowej wykonalności, na wniosek Generalnego Dyrektora DKiA, jako zarządcy tych dróg, uzasadniony interesem społecznym lub gospodarczym. Zgodnie z art. 17 ust. 3, decyzja taka zobowiązuje do niezwłocznego wydania nieruchomości, opróżnienia lokali i innych pomieszczeń, uprawnia do faktycznego objęcia nieruchomości w posiadanie przez właściwego zarządcę drogi oraz uprawnia do rozpoczęcia robót budowlanych. Egzekucję obowiązku wynikającego z decyzji, której nadano rygor natychmiastowej wykonalności, przeprowadza się na podstawie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, w terminie 30 dni od dnia otrzymania wniosku zarządcy drogi (art. 17 ust. 5 ustawy).

W myśl przepisów art. 32 ustawy, do oddawania drogi do użytkowania stosuje się przepisy prawa budowlanego. Właściwy organ nadzoru budowlanego może wydać decyzję o pozwoleniu na użytkowanie drogi, jezdni lub odcinka drogi, pomimo niespełnienia wymagań ochrony środowiska⁸¹, jeżeli stwierdzi, że zostały spełnione warunki określone w przepisach prawa budowlanego⁸². W decyzji o pozwoleniu na użytkowanie właściwy organ nadzoru budowlanego określa termin wykonania pozostałej części robót wykończeniowych lub innych robót budowlanych i spełnienia wymagań ochrony środowiska, o których mowa w art. 76 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska. Termin ten nie może być dłuższy niż 9 miesięcy; po jego upływie właściwy organ nadzoru budowlanego z urzędu wszczyna postępowanie w sprawie stwierdzenia wykonania pozostałej części robót i spełnienia wymagań ochrony środowiska. W decyzji, wydanej w porozumieniu z wojewódzkim inspektorem ochrony środowiska, organ nadzoru budowlanego stwierdza wykonanie pozostałej części robót i spełnienie wymagań ochrony środowiska, o których mowa w art. 76 ust. 2 ustawy – Prawo ochrony środowiska, na dzień wydania tej decyzji.

Postępowanie w sprawie wydania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie autostrady lub drogi ekspresowej może zostać przejęte przez Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego, wraz z aktami sprawy.

Wymagania wynikające z przepisów prawa budowlanego.

Na podstawie art. 11i ust. 1 ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, w sprawach dotyczących zezwolenia na realizację inwestycji drogowej, nieuregulowanych w tej ustawie, stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, z wyjątkiem art. 28 ust. 2, określającego strony w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę.

⁸¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 519, ze zm.

⁸² Zgodnie z art. 32 ust. 3 ustawy, w tej sytuacji przepisów art. 59 ust. 4 ustawy – Prawo budowlane i art. 59 e tej ustawy, w zakresie dot. posiadania przez przeprowadzającego kontrolę statusu osoby zatrudnionej we właściwym organie nadzoru budowlanego oraz art. 76 ust. 1, 3 i 4 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, nie stosuje się.

Oznacza to m. in., że dla uzyskania przez inwestora zezwolenia na realizację inwestycji drogowej powinny być spełnione również warunki wymagane przepisami prawa budowlanego dla wydania pozwolenia na budowę – chyba, że ustawa o szczególnych zasadach realizacji inwestycji drogowych stanowi inaczej. Na przykład, zgodnie z art. 11d ust. 1 pkt 5 wniosek o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej zawiera w szczególności cztery egzemplarze projektu budowlanego wraz z zaświadczeniem, o którym mowa w art. 12 ust. 7 ustawy – Prawo budowlane, aktualnym na dzień opracowania projektu.

Warunki opracowania i zatwierdzenia projektu budowlanego zostały określone w art. 34 Prawa budowlanego. Wymagania dotyczące szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego określają przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury⁸³. Zgodnie z art. 11f ust. 1 pkt 7 ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji drogowych w zakresie dróg publicznych, decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej zawiera m. in. zatwierdzenie projektu budowlanego.

W przepisach rozdziału 5 ustawy – Prawo budowlane zostały zawarte postanowienia dotyczące budowy i oddawania do użytku obiektów budowlanych, w tym regulujące obowiązki inwestora, który jest obowiązany zapewnić objęcie kierownictwa budowy lub robót budowlanych oraz nadzór nad robotami przez osobę posiadającą uprawnienia w budowlane w wymaganej specjalności (art. 42 ust. 1). Obowiązkiem inwestora jest również zawiadomienie właściwego organu o zmianie kierownika budowy lub robót, inspektora nadzoru inwestorskiego oraz projektanta sprawującego nadzór autorski – z podaniem, od kiedy nastąpiła zmiana. Do zawiadomienia należy dołączyć oświadczenia ww. osób o przejęciu obowiązków (art. 44).

Urzędowy dokument przebiegu robót budowlanych oraz zdarzeń i okoliczności zachodzących w trakcie ich realizacji stanowi dziennik budowy, wydawany odpłatnie przez właściwy organ. Szczegółowe przepisy dotyczące prowadzenia dziennika budowy zawiera rozporządzenie Ministra Infrastruktury⁸⁴.

Na podstawie art. 55 omawianej ustawy, przed przystąpieniem do użytkowania obiektu budowlanego należy uzyskać ostateczną decyzję o pozwoleniu na użytkowanie⁸⁵, jeśli obiekt jest zaliczony do jednej z kategorii, o których mowa w załączniku do ustawy, a także jeśli zachodzą okoliczności wymienione w art. 55 pkt 2 i 3. Dla uzyskania pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego inwestor jest zobowiązany do zawiadomienia, zgodnie z przepisami szczególnymi, Państwowej Inspekcji Sanitarnej i Państwowej Straży Pożarnej o zakończeniu budowy obiektu i zamiarze przystąpienia do jego użytkowania (art. 56). Do zawiadomienia należy załączyć dokumenty wymienione w art. 57 Prawa budowlanego. Organy zajmują stanowisko w sprawie zgodności wykonania obiektu z projektem budowlanym; niezajęcie stanowiska w terminie 14 dni od otrzymania zawiadomienia traktuje się jako niezgłoszenie sprzeciwu lub uwag.

⁸³ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (Dz. U. Nr 120, poz. 1133, ze zm.). Rozporządzenie to utraciło moc z dniem 29 kwietnia 2012 r. na podstawie art. 35 pkt 1 ustawy z dnia 16 września 2011 r. o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego (Dz. U. z 2011 r., Nr 232, poz. 1377). Jednocześnie weszło w życie Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (Dz. U. z 2012 r. poz. 462, ze zm.).

⁸⁴ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 czerwca 2002 r. w sprawie dziennika budowy, montażu i rozbiórki, tablicy informacyjnej oraz ogłoszenia zawierającego dane dotyczące bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia (Dz. U. Nr 108, poz. 953, ze zm.).

⁸⁵ Por. powołane wyżej przepisy szczególne dot. decyzji o pozwoleniu na użytkowanie drogi, zawarte w art. 32 ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych.

Właściwy organ wydaje decyzję o pozwoleniu na użytkowanie po przeprowadzeniu obowiązkowej kontroli, przeprowadzanej na podstawie art. 59 a Prawa budowlanego, na wezwanie inwestora. Kontrola obejmuje sprawdzenie w zakresie, o którym mowa w art. 59 a ust. 2. W przypadku stwierdzenia w trakcie kontroli nieprawidłowości, wymierza się karę⁸⁶ stanowiącą iloczyn stawki opłaty (s), współczynnika kategorii obiektu budowlanego (k) i współczynnika wielkości obiektu (w). Stawka opłaty wynosi 500 zł. Kategorie obiektów, współczynnik kategorii obiektu oraz współczynnik wielkości obiektu określa załącznik do ustawy. W przypadku wymierzenia kary właściwy organ, w drodze decyzji, odmawia wydania pozwolenia na użytkowanie i przeprowadza, w odpowiednim zakresie, postępowanie określone w art. 51. Karę wymierza właściwy organ w drodze postanowienia, na które przysługuje zażalenie. Wpływy z kar stanowią dochód budżetu państwa. Uprawnionym do wykonania czynności dotyczących ściągnięcia kar, na podstawie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, jest wojewoda.

Strategiczna ocena oddziaływania na środowisko.

Na podstawie art. 46 pkt 2 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku, przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko⁸⁷ wymagają m. in. projekty polityk, strategii, planów lub programów w dziedzinie transportu, opracowywanych lub przyjmowanych przez organy administracji, wyznaczających ramy dla późniejszej realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko. Zgodnie z art. 47, przeprowadzenie strategicznej oceny jest wymagane także w przypadku projektów dokumentów, innych niż wymienione w art. 46 ustawy, jeżeli w uzgodnieniu z właściwym organem, wymienionym w art. 57, organ opracowujący projekt dokumentu stwierdzi, że wyznaczają one ramy dla późniejszej realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko lub że realizacja postanowień tych dokumentów może spowodować znaczące oddziaływanie na środowisko. Możliwość i warunki odstąpienia od przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko określają przepisy art. 48 ustawy.

Zgodnie z wymogami określonymi w przepisach art. 51 ust. 1, organ opracowujący projekt strategicznej oceny oddziaływania na środowisko sporządza prognozę oddziaływania na środowisko, zawierającą treść określoną w art. 51 ust. 2.

Przepisy ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku określają w przepisach art. 54–58 organy właściwe do opiniowania projektów dokumentów, o których mowa w art. 46 lub 47 (poddawanych opiniowaniu wraz z prognozą oddziaływania na środowisko) oraz zapewniają udział społeczeństwa w opiniowaniu ww. dokumentów.

Ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko.

Przepisy art. 59 ust. 1 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku wymagają przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko⁸⁸ dla następujących planowanych przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko:

⁸⁶ Zasady nakładania i realizacji kar określają przepisy art. 59f i art. 59g Prawa budowlanego.

⁸⁷ Definicję strategicznej oceny oddziaływania na środowisko zawiera art. 3 ust. 1 pkt 14 ustawy.

⁸⁸ Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 8 ustawy, przez ocenę oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko rozumie się postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko planowanego przedsięwzięcia, obejmujące w szczególności:

- a) weryfikację raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko,
- b) uzyskanie wymaganych ustawą opinii i uzgodnień,
- c) zapewnienie możliwości udziału społeczeństwa w postępowaniu.

- 1) planowanego przedsięwzięcia mogącego zawsze znacząco oddziaływać na środowisko;
- 2) planowanego przedsięwzięcia mogącego potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, jeżeli obowiązek przeprowadzenia oceny został stwierdzony na podstawie art. 63 ust. 1 ustawy.

Zgodnie z art. 59 ust. 2, realizacja planowanego przedsięwzięcia innego niż wymienione wyżej wymaga przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000, jeżeli:

- 1) przedsięwzięcie może znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000, a nie jest bezpośrednio związane z ochroną tego obszaru lub nie wynika z tej ochrony;
- 2) obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 został stwierdzony na podstawie art. 96 ust. 1 ustawy.

Na podstawie art. 60 omawianej ustawy zostało wydane rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko⁸⁹, które stanowi w § 2 ust. 1, że do przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko zalicza się autostrady i drogi ekspresowe (pkt 31), a także inne drogi o nie mniej niż czterech pasach ruchu i o długości nie mniejszej niż 10 km w jednym odcinku oraz zmiana przebiegu lub przebudowa istniejącej drogi o dwóch pasach ruchu, do co najmniej czterech pasów ruchu na długości nie mniejszej niż 10 km w jednym odcinku⁹⁰.

Na podstawie § 3 ust. 1 pkt 60 rozporządzenia, do przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko zalicza się drogi o nawierzchni twardej o całkowitej długości przedsięwzięcia powyżej 1 km inne niż wymienione w § 2 ust. 1 pkt 31 i 32 oraz obiekty mostowe w ciągu drogi o nawierzchni twardej, z wyłączeniem przebudowy dróg oraz obiektów mostowych, służących do obsługi stacji elektroenergetycznych usytuowanych poza obszarami objętymi formami ochrony przyrody, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1–5, 8 i 9 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody⁹¹.

Na podstawie art. 61, ocenę oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko przeprowadza się m. in. w ramach postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach oraz postępowania w sprawie wydania decyzji, o której mowa w art. 72 ust. 1 pkt 10 ustawy (czyli decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, wydawanej na podstawie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych), jeżeli konieczność przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko została stwierdzona przez organ właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach oraz w przypadku, o którym mowa w art. 88 ust. 1 ustawy.

Ocenę oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, stanowiącą część postępowania w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na przygotowanie i realizację inwestycji drogowej, przeprowadza regionalny dyrektor ochrony środowiska (art. 61 ust. 3). W ramach oceny, określa się, analizuje oraz ocenia kwestie określone w art. 62 ustawy.

⁸⁹ Dz. U. Nr 213, poz. 1397, ze zm.

⁹⁰ Przed dniem 1 sierpnia 2013 r. – drogi inne niż wymienione w pkt 31, o nie mniej niż czterech pasach ruchu, na łącznym odcinku nie mniejszym niż 10 km (zmiana wprowadzona przez rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2013 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. z 2013 r., poz. 817).

⁹¹ Dz. U. z 2016 r. poz. 2134, ze zm.

Raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko.

Obligatoryjną zawartość raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko określają przepisy art. 66 ust. 1 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku. Raport ten powinien zawierać m. in. charakterystykę całego przedsięwzięcia i warunki użytkowania terenu w fazie budowy i eksploatacji lub użytkowania i opis elementów przyrodniczych środowiska objętych zakresem przewidywanego oddziaływania planowanego przedsięwzięcia na środowisko. Dla dróg będących przedsięwzięciami mogącymi zawsze znacząco oddziaływać na środowisko, przepis art. 66 ust. 1 pkt 10 wymaga określenia w raporcie założeń do ratowniczych badań zidentyfikowanych zabytków znajdujących się na obszarze planowanego przedsięwzięcia, odkrywanych w trakcie robót budowlanych oraz programu zabezpieczenia zabytków przed negatywnym oddziaływaniem przedsięwzięcia, a także ochrony krajobrazu kulturowego. W raporcie należy także zamieścić analizę i ocenę możliwych zagrożeń i szkód dla zabytków chronionych na podstawie przepisów o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, w szczególności zabytków archeologicznych, w sąsiedztwie lub bezpośrednim zasięgu oddziaływania planowanego przedsięwzięcia. Na podstawie art. 66 ust. 1a, każdy z analizowanych wariantów drogi, w przypadku drogi w transeuropejskiej sieci drogowej, musi być dopuszczalny pod względem bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, sporządzany w ramach oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, stanowiącej część postępowania w sprawie m. in. decyzji, o której mowa w art. 72 ust. 1 pkt 10 (czyli ZRID) powinien zawierać szczególne informacje, określone w art. 67 ustawy.

Zgodnie z postanowieniami art. 69, wnioskodawca może, składając wniosek o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko, zamiast raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, złożyć kartę informacyjną przedsięwzięcia⁹² wraz z wnioskiem o ustalenie zakresu raportu. Organ określa zakres raportu w drodze postanowienia. Organ wydaje postanowienie o zawieszeniu postępowania w sprawie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach do czasu przedłożenia przez wnioskodawcę raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko. Na to postanowienie nie przysługuje zażalenie.

Wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

Uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia jest wymagane – zgodnie z art. 71 ust. 2 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku – dla planowanych przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko i przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko.

Zgodnie z art. 72 ust. 1 pkt 10, wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach następuje przed uzyskaniem decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, wydawanej na podstawie ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych. Decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach dołącza się do wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, przy czym złożenie wniosku powinno nastąpić w terminie 4 lat od dnia, w którym decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach stała się ostateczna (art. 72 ust. 3, z wyjątkiem określonym w ust. 4).

⁹² Definicję karty informacyjnej przedsięwzięcia zawiera art. 3 ust. 1 pkt 5 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku (...).

Budowa autostrad płatnych i dróg ekspresowych.

Zasady finansowania budowy autostrad płatnych oraz zawierania umów o budowę i eksploatację albo wyłącznie eksploatację autostrad oraz organy właściwe w tych sprawach określa ustawa z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym⁹³. Ustawa określa także zasady finansowania dróg krajowych, w tym autostrad, ze środków Krajowego Funduszu Drogowego, z wyłączeniem dróg krajowych w miastach na prawach powiatu, finansowanych z budżetów tych miast⁹⁴. Na podstawie art. 1a ustawy, autostrady mogą być budowane i eksploatowane przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad lub przez drogową spółkę specjalnego przeznaczenia⁹⁵. Generalny Dyrektor DKiA lub drogową spółkę specjalnego przeznaczenia może, w drodze umowy, powierzyć budowę i eksploatację albo wyłącznie eksploatację autostrady innemu podmiotowi, do wyboru którego oraz zawarcia z nim umowy (w zakresie nieuregulowanym w ustawie o autostradach płatnych) stosuje się przepisy ustaw, wymienionych w art. 1a ust. 3⁹⁶.

Na podstawie art. 2 ustawy, minister właściwy do spraw transportu jest naczelnym organem administracji państwowej właściwym w sprawach przygotowania budowy i eksploatacji autostrad, działającym przy pomocy Generalnego Dyrektora DKiA. Przepisy techniczno-budowlane dotyczące autostrad zawiera rozporządzenie Ministra Infrastruktury⁹⁷.

Na zasadach określonych w przepisach rozdziału 9 ustawy, Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad albo drogową spółkę specjalnego przeznaczenia zawiera ze spółką, o której mowa w art. 1a ust. 2, umowę o budowę i eksploatację albo wyłącznie eksploatację autostrady. Przed ogłoszeniem postępowania w sprawie wyboru spółki Generalny Dyrektor DKiA albo drogową spółkę specjalnego przeznaczenia uzgadnia warunki przetargu z ministrem właściwym do spraw transportu oraz planowane zobowiązania finansowe Skarbu Państwa z ministrem właściwym do spraw transportu oraz ministrem właściwym do spraw finansów publicznych. Uzgodnienie następuje w terminie 60 dni (art. 61 ust. 2 i 3 ustawy).

Umowa o budowę i eksploatację albo wyłącznie eksploatację autostrady powinna określać w szczególności sprawy wymienione w art. 63 ustawy. Art. 63d uprawnia Generalnego Dyrektora DKiA lub drogową spółkę specjalnego przeznaczenia do kontroli budowy i eksploatacji autostrady w zakresie przestrzegania warunków zawartej umowy.

Udzielanie zamówień publicznych.

Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad dokonuje wyboru wykonawców zamówień w zakresie realizacji inwestycji drogowych na podstawie przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych, przy uwzględnieniu szczególnych uregulowań określonych przepisami innych ustaw. W postępowaniach tych obowiązują zatem zasady ustalone przepisami ww. ustawy, w tym zasada jawności postępowania (z wyjątkami określonymi w art. 8), zasada

⁹³ Dz. U. z 2015 r. poz. 641, ze zm.

⁹⁴ Autostrady oraz ich odcinki, budowane i eksploatowane albo wyłącznie eksploatowane jako płatne, określa rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2002 r. w sprawie autostrad płatnych (Dz. U. z 2014 r. poz. 45).

⁹⁵ Na warunkach określonych w umowie, o której mowa w art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 12 stycznia 2007 r. o drogowych spółkach specjalnego przeznaczenia (Dz. U. Nr 23, poz. 136, ze zm.).

⁹⁶ T.j. ustawy z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz. U. z 2015 r. poz. 113) albo ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 907, ze zm.).

⁹⁷ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 16 stycznia 2002 r. w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących autostrad płatnych (Dz. U. Nr 12, poz. 116, ze zm.).

równego traktowania wykonawców oraz zachowania uczciwej konkurencji. Zgodnie z art. 10 ustawy, podstawowymi trybami udzielania zamówień są przetarg nieograniczony oraz przetarg ograniczony. Zamawiający może udzielić zamówienia w trybie negocjacji z ogłoszeniem, dialogu konkurencyjnego, negocjacji bez ogłoszenia, zamówienia z wolnej ręki, zapytania o cenę albo licytacji elektronicznej tylko w przypadkach określonych w ustawie. Zasady dotyczące zawierania umów w sprawach zamówień publicznych określają przepisy działu IV ustawy, przy czym z dniem 24 grudnia 2013 r. w art. 143a – 143d zostały zawarte szczególne przepisy dotyczące zawierania umów o roboty budowlane⁹⁸.

⁹⁸ Art. 143 a143 d zostały dodane przez ustawę z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1473).

Wykaz ważniejszych aktów prawnych

1. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1870, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 168, ze zm.).
3. Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 2031, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1440, ze zm.).
5. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2016 r., poz. 290).
6. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 2164, ze zm.).
7. Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2016 r. poz. 353, ze zm.).
8. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1073).
9. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2017 r. poz. 519, ze zm.).
10. Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2016 r. poz. 2134, ze zm.).
11. Ustawa z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1057).
12. Ustawa z dnia 12 stycznia 2007 r. o drogowych spółkach specjalnego przeznaczenia (Dz. U. z 2015 r. poz. 1502, ze zm.).
13. Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz. U. z 2015 r. poz. 113).
14. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2017 r. poz. 459, ze zm.).
15. Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o wyrobach budowlanych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1570, ze zm.).
16. Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2016 r. poz. 1131, ze zm.).
17. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (Dz. U. Nr 120, poz. 1133, ze zm.).
18. Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (Dz. U. z 2012 r. poz. 462).
19. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. z 2016 r. poz. 71).
20. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2013 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. z 2013 r. poz. 817).
21. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2002 r. w sprawie autostrad płatnych (Dz. U. z 2014 r. poz. 45).
22. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 16 stycznia 2002 r. w sprawie przepisów techniczno – budowlanych dotyczących autostrad płatnych (Dz. U. Nr 12, poz. 116, ze zm.).
23. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 czerwca 2002 r. w sprawie dziennika budowy, montażu i rozbiórki, tablicy informacyjnej oraz ogłoszenia zawierającego dane dotyczące bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia (Dz. U. Nr 108, poz. 953, ze zm.).

24. Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz. U. z 2016 r. poz. 124).
25. Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 16 maja 2012 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogowe obiekty inżynierskie i ich usytuowanie (Dz. U. z 2012 r. poz. 608).
26. Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 30 maja 2000 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogowe obiekty inżynierskie i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 63, poz. 735, ze zm.).
27. Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie ustalenia geotechnicznych warunków posadawiania obiektów budowlanych⁹⁹ (Dz. U. Nr 2012 r. poz. 463).
28. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 23 grudnia 2011 r. w sprawie dokumentacji hydrogeologicznej i dokumentacji geologiczno-inżynierskiej¹⁰⁰ (Dz. U. Nr 291, poz. 1714).
29. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 20 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących projektów robót geologicznych, w tym robót, których wykonywanie wymaga uzyskania koncesji¹⁰¹ (Dz. U. Nr 288, poz. 1696).
30. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 2 września 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno-użytkowego (Dz. U. z 2013 r. poz. 1129).
31. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 19 listopada 2001 r. w sprawie rodzajów obiektów budowlanych, przy których realizacji jest wymagane ustanowienie inspektora nadzoru inwestorskiego (Dz. U. Nr 138, poz. 1554).
32. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 11 sierpnia 2004 r. w sprawie sposobów deklarowania zgodności wyrobów budowlanych oraz sposobu znakowania ich znakiem budowlanym (Dz. U. Nr 198, poz. 2041, ze zm.).
33. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 8 listopada 2004 r. w sprawie aprobat technicznych oraz jednostek organizacyjnych upoważnionych do ich wydawania (Dz. U. z 2014 r. poz. 1040).
34. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa (Dz. U. Nr 238, poz. 1579).

⁹⁹ Do dnia 28 kwietnia 2012 r. obowiązywało rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 24 września 1998 r. w sprawie ustalenia geotechnicznych warunków posadawiania obiektów budowlanych (Dz. U. z 1998 r. Nr 126, poz. 839) – uchylone z dniem 29 kwietnia 2012 r.

¹⁰⁰ Obowiązujące do dnia 24 maja 2014 r. Do dnia 31 grudnia 2011 r. obowiązywało rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 3 października 2005 r. w sprawie szczegółowych wymagań, jakim powinny odpowiadać dokumentacje hydrogeologiczne i geologiczno-inżynierskie (Dz. U. z 2005 r. Nr 201, poz. 1673) – uchylone z dniem 1 stycznia 2012 r.

¹⁰¹ Do dnia 31 grudnia 2011 r. obowiązywało rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 19 grudnia 2001 r. w sprawie projektu prac geologicznych (Dz. U. z 2001 r. Nr 153, poz. 1777) – uchylone z dniem 1 stycznia 2012 r.

Wykaz skontrolowanych podmiotów oraz jednostek organizacyjnych NIK,
które przeprowadziły w nich kontrole¹⁰²

Nazwa kontrolowanego podmiotu	Jednostka NIK przeprowadzająca kontrolę
Departament Infrastruktury	Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa ¹⁰² Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad w Gdańsku
Delegatura NIK w Bydgoszczy	Oddział Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad w Bydgoszczy
Delegatura NIK w Rzeszowie	Oddział Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad w Rzeszowie
Delegatura NIK w Warszawie	Oddział Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad w Warszawie

¹⁰² Patrz przypis nr 1.

Wykaz osób zajmujących kierownicze stanowiska, odpowiedzialnych
za kontrolowaną działalność

Nazwa kontrolowanej jednostki	Kierownik kontrolowanej jednostki
Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa	Minister – Andrzej Adamczyk
Generalna DDKiA	Generalny Dyrektor – Krzysztof Kondraciuk
Oddział GDDKiA w Gdańsku	Dyrektor Oddziału – Radosław Katak
Oddział GDDKiA w Bydgoszczy	Dyrektor Oddziału – Jarosław Gołębiewski
Oddział GDDKiA w Rzeszowie	Dyrektor Oddziału – Bogdan Tarnawski
Oddział GDDKiA w Warszawie	Dyrektor Oddziału – Marian Gołoś

Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej
8. Przewodniczący Sejmowej Komisji Infrastruktury
9. Przewodniczący Sejmowej Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej
10. Przewodniczący Senackiej Komisji Infrastruktury
11. Minister Infrastruktury i Budownictwa
12. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
13. Szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego



**MINISTER
INFRASTRUKTURY I BUDOWNICTWA**

Warszawa, dnia 18 października 2017 r.

DDA.II.0810.3.2015.37

Nk: 164563 /17

Pan
Wojciech Kutyla
Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezesie

w odpowiedzi na pismo z dnia 4 października br., znak KIN.410.005.00.2015 przekazujące *Informację o wynikach kontroli pt. Realizacja Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2011-2015*, przedstawiam poniżej stanowisko w przedmiotowej sprawie, w szczególności w odniesieniu do zawartych zaleceń, których celem ma być doprowadzenie do sprawnego realizowania programów inwestycji infrastrukturalnych w zakresie budowy dróg krajowych i autostrad.

Należy na wstępie zauważyć, że wraz z przyjęciem przez Radę Ministrów Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2014-2023 (z perspektywą do 2025 r.) w dniu 8 września 2015 r. został uchylony Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2011-2015. Ponadto, w dniu 12 lipca br. Rada Ministrów wprowadziła nowelizację PBDK 2014-2023, która ponownie prowadziła zmiany do systemu realizacji inwestycji, które są przedmiotem uwag Najwyższej Izby Kontroli. Oznacza to, że tam gdzie to możliwe sformułowane zalecenia były częściowo lub całościowo wdrożone.

Ad. 1 Zapewnienie planowania adekwatnego do zbilansowanych możliwości wykonawczych i środków przeznaczonych na inwestycje drogowe.

Uprzejmie informuję, że resort infrastruktury i budownictwa podziela pogląd Najwyższej Izby Kontroli, iż realizacja zadań infrastrukturalnych z zakresu budowy dróg krajowych powinna opierać się m.in. na takim doborze zadań inwestycyjnych, aby ich realizacja była możliwa w założonym terminie oraz w ramach stabilnie zabezpieczonych środków finansowych. Przy wskazywaniu, zgodnie z zapisami znowelizowanego Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2014-2023, kolejnych zadań do realizacji będą brane pod uwagę możliwości ich fizycznej realizacji w założonych terminach oraz dostępności środków finansowych.

Uprzejmie informuję, że PBDK pokazuje kolejność realizacji zadań poprzez wskazanie harmonogramów (lat) ich realizacji. Przy tym, głównym wyznacznikiem możliwości realizacyjnych inwestycji objętych PBDK są dostępne limity finansowe – zarówno łączny limit dla Programu, jak i określane corocznie plany finansowe Krajowego Funduszu Drogowego. Realizacja dużych projektów infrastrukturalnych jest procesem wieloletnim, który oprócz przepływów finansowych wynikających z zaawansowania realizacji, musi również brać pod uwagę możliwości wydatkowe KFD i budżetu państwa, które określa Minister Finansów, a które są pochodną stabilizującej reguły wydatkowej określonej w ustawie o finansach publicznych. Konieczność stosowania stabilizującej reguły wydatkowej powoduje, że środki udostępniane corocznie ministrowi właściwemu do spraw transportu nie zawsze pokrywają się z tymi zapisanymi w Programie Budowy Dróg Krajowych. Sytuacja ta dotyczy zarówno środków KFD jak i budżetu państwa, przez co ilość i harmonogramy zadań muszą uwzględniać dostępność środków finansowych.

Przy czym podkreślić należy, że zaawansowanie rzeczowe i finansowe oraz wartość realizowanych zadań jest regularnie monitorowana celem dokonania oceny stopnia wykorzystania limitu finansowego każdego z Programów, w tym PBDK 2014-2023 i możliwości wprowadzenia nowych zadań do realizacji.

Ponadto, w ramach planowania wydatkowania środków w ramach nowego PBDK 2014-2023 przyjęto dłuższy okres realizacji, który powoduje, że wskazana kwota na poziomie 135 mld zł może się rozłożyć w dłuższym horyzoncie czasowym, unikając zbędnego spiętrzenia wydatków. To z kolei będzie miało wpływ na możliwości wykonawcze wdrożenia całości PBDK.

Należy przy tym zauważyć, że wszystkie zadania znajdujące się w załączniku nr 1 oraz załączniku 1a, które zostały skierowane do realizacji w ramach PBDK 2011-2015 w limicie 82,8 mld zł zostały lub są realizowane. Co więcej, w trakcie realizacji PBDK 2011-2015 lista zadań była uzupełniana o nowe zadania, takie jak np. S8 Powązkowska-Modlińska.

Ad 2 Dokonanie stosownej weryfikacji zadań pod kątem ustalenia priorytetów inwestycyjnych dla wszystkich kluczowych odcinków autostrad i dróg ekspresowych.

Uprzejmie informuje, że zakres rzeczowy obecnego PBDK 2014-2023 odzwierciedla priorytety inwestycyjne w zakresie autostrad i dróg ekspresowych, w połączeniu z dostępnymi limitami finansowymi, które mogą zostać przeznaczone na realizację tych priorytetów.

Obecny układ załącznika nr 1 do PBDK 2014-2023, w którym w pierwszej kolejności ujęte zostały zadania inwestycyjne z zakresu budowy odcinków autostrad, dróg ekspresowych oraz obwodnic w ciągu dróg krajowych, mieszczące się w limicie finansowym przeznaczonym i zabezpieczonym na realizację Programu, w wysokości 135 mld zł, jest odzwierciedleniem zalecanego podejścia. De facto poprzez taki układ zakresu rzeczowego Programu, wskazane zostały najważniejsze priorytety inwestycyjne z zakresu budowy kluczowych odcinków autostrad i dróg ekspresowych.

Należy jednak pamiętać, że potrzeby w zakresie rozwoju sieci drogowej na terenie Polski, w tym również w zakresie ciągów komunikacyjnych o najwyższych parametrach i standardach (autostrady i drogi ekspresowe), są znacznie większe niż dostępne na ten cel środki finansowe. Kosztorys wartości wszystkich zadań inwestycyjnych ujętych w Programie przekracza kwotę 200 mld zł, zaś zabezpieczony limit finansowy na ich realizację wynosi w chwili obecnej 135 mld zł. Wobec powyższego nie jest możliwe zrealizowanie wszystkich zadań inwestycyjnych. Dlatego też konieczne było wskazanie tych zadań i takiego zakresu rzeczowego, które będą realizowane w pierwszej kolejności w ramach obecnie dostępnych limitów finansowych. Niemniej jednak resort infrastruktury i budownictwa ma świadomość, iż również realizacja pozostałych zadań z zakresu budowy brakujących odcinków autostrad i dróg ekspresowych ma charakter priorytetowy, jednak ich materializacja możliwa będzie dopiero po zapewnieniu finansowania.

Ad. 3 Zmiany w kolejności realizacji poszczególnych odcinków dróg, celem maksymalizacji efektów zapewnienia połączeń komunikacyjnych między ośrodkami miejskimi, zgodnie z Polityką Transportową Państwa na lata 2006-2025.

Realizacja zadań w kolejności zapewniającej uzyskanie efektu pełnego ciągu komunikacyjnego zawsze była priorytetem resortu uwzględnianym na etapie przygotowania dokumentów programowych. Dowodem na stosowanie kompleksowego podejścia jest np. Dokument Implementacyjny do Strategii Rozwoju Transportu do 2020 r. (z perspektywą do 2030 r.), będący podstawą przy opracowywaniu sektorowych dokumentów programowych, w tym Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2014-2023 (z perspektywą do 2025 r.). Dł wskazuje m.in., iż kluczową kwestią przy doborze projektów drogowych, które w przyszłości będą realizowane, jest osiągnięcie efektu ciągów komunikacyjnych na długich odcinkach dróg.

Obecnie obowiązujący PBDK 2014-2023 obejmuje m. in. budowę całych ciągów komunikacyjnych łączących przede wszystkim miasta wojewódzkie, co zostało także odzwierciedlone poprzez ustanowienie odpowiedniego wskaźnika: *Stolice województw posiadające połączenie drogowe z Warszawą, autostradami lub drogami ekspresowymi (17/17)*. Natomiast, uwzględniając efekty realizacji programu należy brać pod uwagę czynniki zewnętrzne, które mogą spowodować nieosiągnięcie pierwotnie założonych celów.

Ponadto, nowelizacja PBDK 2014-2023 z dnia 12 lipca br. dzięki zwiększeniu limitu wydatków z kwoty 107 mld zł do 135 mld zł uzupełniła listę inwestycji o kluczowe odcinki ciągów autostrad i dróg ekspresowych, takich jak:

- odcinek Tuszyn-Rząsawa w ramach ciągu A1;
- odcinki Świnoujście-Troszyn oraz Bolków-Lubawka w ramach ciągu S3;

co podkreśla dążenie Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa do osiągnięcia celu maksymalizacji efektu zapewnienia połączeń komunikacyjnych między najważniejszymi ośrodkami miejskimi.

z wyrazami szacunku


Z upoważnienia
MINISTRA
INFRASTRUKTURY I BUDOWNICTWA
Marek Chodkiewicz
Podsekretarz Stanu