



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Mieczysław Łuczak

KIN.410.005.01.2018

Pan
Andrzej Adamczyk
Minister Infrastruktury

Ministerstwo Infrastruktury
ul. Chałubińskiego 4/6, 00-928 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Kontrola: P/18/029/KIN Budowa drogi ekspresowej S19

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Infrastruktury (zwane dalej także MI), ul. Chałubińskiego 4/6, 00-928 Warszawa. Ministerstwo Infrastruktury utworzone zostało 22 stycznia 2018 r. Wcześniej, w okresie objętym kontrolą, zagadnienia w obszarach objętych kontrolą należały do zadań następujących ministerstw: – Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa¹ (MliB) w okresie od 9 grudnia 2015 r. do 21 stycznia 2018 r., – Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju (MIR)² w okresie od 27 listopada 2013 r. do 8 grudnia 2015 r. – Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej (MTBiGM) w okresie od 21 listopada 2011 r. do 27 listopada 2013 r.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Adamczyk, Minister Infrastruktury, w okresie od 9 stycznia 2018 r. Poprzednio, w okresie objętym kontrolą, funkcję ministra właściwego ds. transportu, do kompetencji którego należały objęte kontrolą zagadnienia, pełnili: – Andrzej Adamczyk, Minister Infrastruktury i Budownictwa w okresie od 9 grudnia 2015 r. do 9 stycznia 2018 r., – Maria Wasiak, Minister Infrastruktury i Rozwoju w okresie od 22 września 2014 r. do 9 grudnia 2015 r., – Elżbieta Bieńkowska, Minister Infrastruktury i Rozwoju w okresie od 27 listopada 2013 r. do 22 września 2014 r., – Sławomir Nowak, Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w okresie od 18 listopada 2011 r. do 27 listopada 2013 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Umieszczanie w PBDK³ przez ministra właściwego ds. transportu zadań inwestycyjnych związanych z budową drogi S19 oraz zapewnienie ich finansowania. 2. Nadzór ministra właściwego ds. transportu nad przygotowaniem i realizacją przez GDDKiA⁴ inwestycji budowy drogi S19.
Okres objęty kontrolą	Lata 2013-2018 (do czasu zakończenia kontroli) z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem jeśli miały związek z budową drogi S19.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁵.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli, Departament Infrastruktury.
Kontrolerzy	1. Wojciech Tokarski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KIN/54/2018 z dnia 11 lipca 2018 r. 2. Monika Cybulska, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr KIN/62/2018 z dnia 27 sierpnia 2018 r.

(akta kontroli str.1-4)

¹ Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa zostało utworzone 8 grudnia 2015 r. (z mocą obowiązującą od dnia 16 listopada 2015) poprzez wydzielenie z dotychczasowego Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju komórek organizacyjnych i pracowników obsługujących sprawy dwóch działów: budownictwo, lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo (od 27 listopada 2015 budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo) i transport.

² Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju utworzone zostało 27 listopada 2013 w drodze włączenia do dotychczasowego Ministerstwa Rozwoju Regionalnego komórek organizacyjnych dotychczasowego Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej.

³ Program Budowy Dróg Krajowych.

⁴ Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad.

⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 524 ze zm., dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna kontrolowanej działalności⁶

OCENA OGÓLNA

NIK pozytywnie ocenia działania ministra właściwego ds. transportu⁷, dotyczące sprawowania nadzoru nad przygotowaniem i realizacją przez GDDKiA zadań inwestycyjnych związanych z budową drogi S19.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Nadzór dotyczący przygotowania inwestycji realizowany był głównie poprzez zatwierdzanie Programów Inwestycji, dokonywanie analizy i oceny dokumentacji studialnych związanych z inwestycjami drogowymi, uczestniczenie w posiedzeniach Komisji Oceny Przedsięwzięć Inwestycyjnych, działającej przy Generalnym Dyrektorsze Dróg Krajowych i Autostrad. Nadzór nad realizacją zadań drogowych realizowany był w oparciu o comiesięczne sprawozdania: ze stanu postępowań przetargowych dla zadań ujętych w PBDK, zarówno w układzie rzeczowym jak i finansowym oraz w ramach cyklicznych spotkań przedstawicieli resortu z kierownictwem GDDKiA i dyrektorami oddziałów regionalnych GDDKiA.

Stwierdzona w obszarze nadzoru nieprawidłowość polegała na tym, że w okresie funkcjonowania Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej nie wyegzekwowano obowiązku przedstawienia przez GDDKiA do uzgodnienia dysponentowi części budżetowej⁸ trzech programów inwestycyjnych, dotyczących zadań inwestycyjnych na S19, skierowanych do realizacji jako pierwsze w ramach *PBDK na lata 2011-2015* (zwanym dalej *PBDK 2011-2015*)⁹. Było to niezgodne z § 6 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie *szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa*¹⁰. W przypadku kolejnych zadań inwestycyjnych nie stwierdzono nieprawidłowości w tym zakresie.

Powołany zarządzeniem nr 31 Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 28 czerwca 2017 r. *Zespół do spraw przygotowania i realizacji międzynarodowego korytarza transportowego Via Carpatia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej* (S19 w korytarzu tym stanowi kluczowy element) nie działał zgodnie z przepisami tego zarządzenia. Posiedzenia Zespołu nie odbywały się z częstotliwością określoną w Zarządzeniu, a od 29 września 2017 r. nie wskazano osoby pełniącej funkcję jego przewodniczącego. Natomiast zadania określone dla tego Zespołu, dotyczące monitorowania aktualnego stanu przygotowania i realizacji S19, były realizowane w ramach innych działań nadzorczych, w tym cyklicznych spotkań przedstawicieli resortu z przedstawicielami GDDKiA.

Zadania dotyczące budowy drogi ekspresowej S19 były sukcesywnie ujmowane w *PBDK 2011-2015*, a następnie PBDK na lata 2014- 2023 - z perspektywą do 2025 r. (zwany dalej *PBDK 2014-2023*)¹¹. Po ostatniej zmianie, wprowadzonej do PBDK 2014-2023 12 lipca 2017 r., programem tym objęte zostały wszystkie pozostające do realizacji odcinki w przebiegu S19.

Zadania dotyczące budowy drogi S-19, ujęte w Programach Budowy Dróg Krajowych, obowiązujących w okresie objętym niniejszą kontrolą, miały zapewnione finansowanie na zasadach określonych dla tych Programów.

⁶ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁷ W latach 2013-2018 (I-III kw.).

⁸ Minister właściwy ds. transportu.

⁹ Uchwała 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”*, z późniejszymi zmianami.

¹⁰ Dz.U. Nr 238, poz. 1579.

¹¹ Uchwała nr 156/2015 Rady Ministrów z dnia 8 września 2015 r. w sprawie *ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą „Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2014-2023 (z perspektywą do 2025 r.)*, z późniejszymi zmianami.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowe kontrolowanej działalności¹²

OBSZAR

1. Umieszczanie w PBDK zadań inwestycyjnych związanych z budową drogi ekspresowej S19 oraz zapewnienie ich finansowania.

Przepisy art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych¹³ stanowią, że do zakresu działania ministra właściwego do spraw transportu należy: określanie kierunków rozwoju sieci drogowej oraz sprawowanie nadzoru nad Generalnym Dyrektorem Dróg Krajowych i Autostrad.

W okresie objętym kontrolą, budowa sieci dróg szybkiego ruchu w Polsce objęta była dwoma programami: *PBDK 2011-2015*¹⁴, a następnie *PBDK 2014-2023*¹⁵. Zgodnie z postanowieniami uchwał Rady Ministrów ws. ustanowienia tych programów oraz zasadami finansowania dróg krajowych:

- nadzór nad realizacją PBDK należy do ministra właściwego do spraw transportu¹⁶,
- wykonawcą zadań finansowanych z: Krajowego Funduszu Drogowego (KFD)¹⁷ oraz ze środków budżetowych jest Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad.

(akta kontroli str. 25-27¹⁸)

1.1 Ujmowanie w PBDK zadań inwestycyjnych związanych z budową drogi ekspresowej S19.

Opis stanu faktycznego

Do *PBDK 2011-2015*, a następnie do *PBDK 2014-2023* wprowadzane były zadania dotyczące budowy drogi ekspresowej S19. W kolejnych wersjach Programów zakres tych zadań był sukcesywnie zwiększany. W wyniku ostatniej zmiany, wprowadzonej do *PBDK 2014-2023* 12 lipca 2017 r.¹⁹, Programem tym zostały objęte wszystkie pozostające do realizacji odcinki na przebiegu drogi S19.

Wybór zadań inwestycyjnych do PBDK, dotyczących budowy dróg ekspresowych i autostrad, w tym S19, następował na podstawie priorytetów ustalonych w: Strategii Rozwoju Transportu do 2020 r. (z perspektywą do 2030 r.), Dokumentie Implementacyjnym do Strategii Rozwoju Transportu do 2020 r. (z perspektywą do 2030 r.), Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020

¹² Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹³ Dz.U. z 2018 r., poz. 2068 ze zm.

¹⁴ Uchwała Nr 10/2011 Rady Ministrów z dnia 25 stycznia 2011 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą „Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2011-2015”, z późniejszymi zmianami.

¹⁵ Uchwała nr 156/2015 Rady Ministrów z dnia 8 września 2015 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą „Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2014-2023 (z perspektywą do 2025 r.)”, z późniejszymi zmianami.

¹⁶ W okresie objętym kontrolą, na szczeblu komórek organizacyjnych ministerstw obsługujących ministra właściwego do spraw transportu, sprawy związane m.in. z opracowywaniem i nadzorem nad realizacją programów i planów z zakresu dróg krajowych należały: w Ministerstwie Infrastruktury i wcześniej w Ministerstwie Infrastruktury i Budownictwa do zadań Departamentu Dróg Publicznych (DDP), w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju do zadań Departamentu Dróg i Autostrad (DDA), w Ministerstwie Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej do zadań Departamentu Dróg i Autostrad (TA).

¹⁷ Ustawa z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym (Dz. U. z 2018 r. poz. 2014 ze zm.).

¹⁸ CD z elektronicznymi wersjami dokumentów ustanawiających PBDK.

¹⁹ Uchwała Nr 105/2017 Rady Ministrów z dnia 12 lipca 2017r. zmieniająca uchwałę w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą „Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2014-2023 (z perspektywą do 2025 r.)”.

(z perspektywą do 2030 r.), a także dla sieci dróg, określonej rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 15 maja 2004 r. w sprawie sieci autostrad i dróg ekspresowych²⁰.

(akta kontroli str. 25-27²¹, 35)

1.1.1 W *PBDK 2011-2015*, ustanowionym uchwałą Nr 10/2011 Rady Ministrów z dnia 25 stycznia 2011 r., w odniesieniu do budowy drogi ekspresowej S19 wskazane zostały:

- trzy zadania, których realizacja miała rozpocząć się do 2013 r. (załącznik 1)²²,
- trzy zadania, których realizacja przewidywana była po roku 2013 (załącznik nr 2).²³

Do *PBDK 2011-2015* wprowadzane były zmiany sześcioma uchwałami Rady Ministrów²⁴, podjętymi od 6 listopada 2012 r. do 5 sierpnia 2014 r. Zmiany te nie dotyczyły odcinków drogi S19, ujętych w załącznikach nr 1 i 2.

Zadanie „S19 Lublin - Rzeszów, odc. obwodnica Lublina, w. Sokołów Małopolski Północ - Stobierna, w. Świlcza - w. Rzeszów Południe” o długości 157,5 km, planowane do realizacji na lata 2014-2020, zostało ujęte w dodanym do *PBDK 2011-2015* - 4 czerwca 2013 r. - załączniku nr 5: „*Lista inwestycji realizowanych w nowej perspektywie finansowej UE 2014-2020, dla których postępowania przetargowe na wybór wykonawców robót zostaną uruchomione w 2013 r.*”.

(akta kontroli str. 25-27²⁵)

Według stanu wynikającego z ostatniej zmiany *PBDK 2011-2015*, wprowadzonej 5 sierpnia 2014 r. uchwałą Rady Ministrów Nr 158/2014:

- zrealizowano i oddano do ruchu cztery odcinki drogi ekspresowej S19, o łącznej długości 26,4 km, tj.: obwodnica Międzyrzecza Podlaskiego (1 jezdnia, 6,6 km), obwodnica Kocka i Woli Skromowskiej (1 jezdnia, 7,9 km), Stobierna - Rzeszów Płn. (7,5 km) oraz Rzeszów Zach. - Świlcza (4,4 km),
- na etapie realizacji (po zawarciu umów z wykonawcami) znajdowały się dwa odcinki drogi ekspresowej S19, o łącznej długości 18,8 km, tj.: Sokołów Młp. - Stobierna (12,5 km) oraz Świlcza - Rzeszów Płd. (6,3 km). Odcinki te stanowiły część załącznika nr 5 do *PBDK*, który stał się integralną częścią nowego Programu, tj. *PBDK na lata 2014-2023* (z perspektywą do 2025 r.).

(akta kontroli str. 240)

1.1.2 W *PBDK 2014-2023* zadania inwestycyjne związane z budową drogi ekspresowej S19 ujęto w załącznikach nr: 1, 4 i 5.

²⁰ Dz.U. z 2018 r. poz. 741.

²¹ CD z elektroniczną wersją dokumentów *PBDK 2014-2023* (z perspektywą do 2025 r.).

²² Budowa odc. drogi ekspresowej S-19 w. Rzeszów Zachód - w. Świlcza (4,4 km), realizowana w ramach zadania wymienionego w poz. 12 Budowa autostrady A - 4 Tarnów - Rzeszów węzeł "Krzyż" - węzeł "Rzeszów Wschód" wraz z odc. drogi ekspresowej S-19 w. Rzeszów Zachód - w. Świlcza o długości 83,4 km; wymienione w poz. 36 zadanie „Budowa drogi S-19 Międzyrzec Podlaski – Lubartów: obwodnica m. Kock i Woli Skromowskiej o długości 7,9 km; - wymienione w poz. 37 zadanie „Budowa drogi S-19 Stobierna – Rzeszów: Stobierna - w. Rzeszów Wschód (A4)” o długości 7,5 km.

²³ Budowa drogi S-19 Lubartów – Kraśnik, Budowa drogi S-19 Kraśnik – Stobierna i Budowa drogi S-19 Rzeszów – Barwinek, bez określenia długości drogi dla tych zadań.

²⁴ Uchwały Rady Ministrów zmieniające uchwałę w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą „Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2011-2015”: Nr 186/2012 z dnia 6 listopada 2012 r., Nr 93/2013 z dnia 4 czerwca 2013 r., Nr 189/2013 z dnia 1 października 2013 r., Nr 222/2013 z dnia 10 grudnia 2013 r., Nr 222/2013 z dnia 10 grudnia 2013 r. i Nr 158/2014 z dnia 5 sierpnia 2014 r.

²⁵ CD z elektronicznymi wersjami dokumentów ustanawiających i wprowadzających zmiany do *PBDK 2011-2015*.

- W załączniku nr 1 - *Lista zadań inwestycyjnych realizowanych w ramach Programu*, ujęto sześć zadań dotyczących budowy S19 o łącznej długości 566,1 km²⁶, planowanych do realizacji w latach 2014-2025.
- W załączniku nr 4 - *Lista ukończonych zadań inwestycyjnych w ramach załącznika nr 1 do Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2011-2015* (stan na 31.12.2013 r.), wykazane zostały dwa zadania o łącznej długości 15,4 km²⁷.
- W załączniku nr 5. *Lista zadań inwestycyjnych kontynuowanych po 31.12.2013 r. w ramach Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2011-2015*, wykazane zostało jedno zadanie o długości 4,4 km²⁸.

Według stanu na dzień przyjęcia tego programu (8 września 2015 r.):

- na etapie realizacji (po zawarciu umów z wykonawcami) znajdowały się trzy odcinki drogi ekspresowej S19 o łącznej długości 28,6 km, tj.: Dąbrowica - Konopnica (9,8 km), Sokołów Młp. - Stobierna (12,5 km) oraz Świlcza - Rzeszów Płd. (6,3 km),
- nie zmienił się wymiar zrealizowanych i oddanych do ruchu odcinków drogi S19 w stosunku do przedstawionego wyżej stanu po ostatniej nowelizacji *PBDK na lata 2011-2015*, wprowadzonej 5 sierpnia 2014 r. (cztery odcinki drogi ekspresowej S19 o łącznej długości 26,4 km).

(akta kontroli str. 240)

Do *PBDK 2014-2023* wprowadzano zmiany trzema uchwałami Rady Ministrów²⁹, podjętymi od 25 maja 2017 r. do 12 lipca 2017 r. Zmiany wprowadzone niżej wymienionymi dwiema uchwałami dotyczyły również S19:

a) Uchwała Nr 91/2017 Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2017 r., zmieniająca uchwałę w sprawie *ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą „Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2014-2023 (z perspektywą do 2025 r.)”*.

Uchwała ta wprowadziła zwiększenie limitu finansowego *PBDK* ze 107 mld zł do 135 mld zł i zobowiązywała ministra właściwego do spraw transportu do przedłożenia Radzie Ministrów do 31 grudnia 2017 r., zmian do "Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2014-2023 (z perspektywą do 2025 r.)", wynikających ze zwiększenia tego limitu.

b) Uchwała Nr 105/2017 Rady Ministrów z dnia 12 lipca 2017 r., zmieniająca uchwałę w sprawie *ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą „Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2014-2023 (z perspektywą do 2025 r.)*. Po tej aktualizacji, w *PBDK 2014-2023* ujęte zostały następujące zadania inwestycyjne, dotyczące budowy drogi ekspresowej S19:

²⁶ Poz. 16: zadanie S19 Lublin - Rzeszów o długości 157,5 km i planowanym okresie realizacji w latach 2014-2020; poz. 39: zadanie S19 Lubartów - Białystok o długości 215,9 km i planowanym okresie realizacji w latach 2018-2024; poz. 40: zadanie S19 Lublin - Lubartów o długości 23,8 km i planowanym okresie realizacji w latach 2018-2021; poz. 43: zadanie S19 gr. państwa - Białystok o długości 83,7 km i planowanym okresie realizacji w latach 2018-2025; poz. 47: zadanie S19 w. Rzeszów Południe - w. Babica o długości 10,3 km i planowanym okresie realizacji w latach 2018-2023; poz. 48: zadanie S19 w. Babica - Barwinek o długości 74,9 km i planowanym okresie realizacji w latach 2018-2023.

²⁷ Poz. 23: zadanie Budowa drogi S19 Międzyrzec Podlaski - Lubartów obwodnica m. Kock i Woli Skromowskiej o długości 7,9 km, zrealizowane w latach 2009-2011, poz. 24: zadanie Budowa drogi S19 Stobierna - Rzeszów Stobierna - w. Rzeszów Wschód (A4) o długości 7,5 km, zrealizowane w latach 2010-2012.

²⁸ Poz. 6: zadanie Budowa autostrady A4 Tarnów - Rzeszów węzeł "Krzyż" - węzeł "Rzeszów Wschód" wraz z odc. drogi ekspresowej S-19 w. Rzeszów Zachód - w. Świlcza o długości 82,8 km (w tym odc. w. Rzeszów Zachód - w. Świlcza 4,4 km), zrealizowane w latach 2010-2014.

²⁹ Uchwały Rady Ministrów zmieniające uchwałę w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą „Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2014-2023 (z perspektywą do 2025 r.): Nr 80/2017 z dnia 25 maja 2017 r., Nr 97/2017 z 20 czerwca 2017 r. i Nr 105/2017 z 12 lipca 2017 r.

- W załączniku nr 1 - *Lista zadań inwestycyjnych realizowanych w ramach Programu*, ujęto 12 zadań dotyczących budowy S19³⁰, o łącznej długości 582,6 km, planowanych do realizacji w latach 2014-2025.
- W załączniku nr: 2 - *Lista zadań inwestycyjnych realizowanych w ramach załącznika 1 i 1a do Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2011-2015*, ujęto trzy zadania³¹, o łącznej długości 19,8 km.

(akta kontroli str. 25-27³², 73-78)

1.1.3 Według stanu na 31 lipca 2018 r., całkowita długość przebiegu planowanej drogi ekspresowej S19 wynosiła 633,4 km.³³

Według stanu na 31 lipca 2018 r.:

- zrealizowano 55 km (8,7%) drogi S19, z czego: 25,5 km stanowią odcinki drogi wybudowane z dwiema jezdniami, a 29,5 km odcinki drogi wybudowanej jako jednojezdniowe³⁴. Odcinki jednojezdniowe to: odc. obwodnica Międzyrzecza Podlaskiego o długości 6,6 km, obwodnica Kocka i Woli Skromowskiej o długości 7,9 km oraz odc. węzeł Sokołów Młp. Północ (bez węzła) - Jasionka o długości 15 km.
- przewidziano do realizacji budowę 578,4 km dwujezdniowych odcinków drogi S19, stanowiących pozostałe do realizacji 92,3% długości przebiegu tej drogi oraz dobudowę 14,5 km drugiej jezdni na zrealizowanych dotychczas jako jednojezdniowe dwóch obwodnicach Międzyrzecza Podlaskiego oraz Kocka i Woli Skromowskiej.

Dobudowa drugiej jezdni na pozostałych odcinkach, zrealizowanych dotychczas jako jednojezdniowe - Sokołów Młp. - Stobierna oraz części odcinka Stobierna - w. Rzeszów Wschód (A4), o łącznej długości ok. 15 km, nie była dotychczas

³⁰ Poz. 54: zadanie Budowa drogi S19 gr. państwa - Białystok o długości 92,5 km i planowanym okresie realizacji w latach 2019-2023; poz. 55: zadanie Budowa drogi S19 Białystok - Lubartów, odc. Choroszcz - Ploski - Chlebczyn o długości 110,1 km i planowanym okresie realizacji w latach 2019-2022; - poz. 56: zadanie Budowa drogi S19 Białystok - Lubartów, odc. gr. woj. podlaskiego - Łosice - gr. woj. lubelskiego o długości 32,4 km i planowanym okresie realizacji w latach 2022-2025; poz. 57: zadanie Budowa drogi S19 Białystok - Lubartów, gr. woj. mazowieckiego i lubelskiego - Lubartów, w. Lubartów Północ o długości 81,4 km i planowanym okresie realizacji w latach 2019-2024; poz. 58: zadanie Budowa drogi S19 odc. Lublin - Lubartów, (w. Lublin Rudnik/bez węzła - w. Lubartów Północ) o długości 23,8 km i planowanym okresie realizacji w latach 2020-2024; poz. 59: zadanie Budowa drogi S19 Lublin - Rzeszów, odc. obwodnica Lublina w. "Dąbrowica" - w. "Konopnica" o długości 9,8 km i planowanym okresie realizacji w latach 2014-2016; poz. 60: zadanie Budowa drogi S19 Lublin - Rzeszów, odc. Lublin - koniec obw. Kraśnika o długości 41,9 km i planowanym okresie realizacji w latach 2017-2021; poz. 61: zadanie Budowa drogi S19 Lublin - Rzeszów, odc. koniec obw. Kraśnika - w. Sokołów Młp. Północ o długości 86,7 km i planowanym okresie realizacji w latach 2017-2021; poz. 62: zadanie Budowa drogi S19 Lublin - Rzeszów, odc. w. Sokołów Młp. Północ bez węzła - Stobierna o długości 12,5 km i planowanym okresie realizacji w latach 2014-2017, poz. 63: zadanie Budowa drogi S19 Lublin - Rzeszów, odc. w. Świlcza - w. Rzeszów Południe o długości 6,3 km i planowanym okresie realizacji w latach 2014-2017; poz. 64: Budowa drogi S19 Rzeszów - Barwinek, odc. w. Rzeszów Południe (bez węzła) - w. Babica (z węzłem) o długości 10,3 km i planowanym okresie realizacji w latach 2019-2023; poz. 65: Budowa drogi S19 Rzeszów - Barwinek, w. Babica (bez węzła) - Barwinek o długości 74,9 km i planowanym okresie realizacji w latach 2021-2025.

³¹ Poz. 11: Budowa autostrady A - 4 Tamów - Rzeszów węzeł "Krzyż" - węzeł "Rzeszów Wschód" wraz z odc. drogi ekspresowej S-19 w. Rzeszów Zachód - w. Świlcza o długości 82,8 km (w tym odc. S19 w. Rzeszów Zachód - w. Świlcza 4,4 km) i okresie realizacji w latach 2010-2014, poz. 35: Budowa drogi S-19 Międzyrzec Podlaski - Lubartów odc. obwodnica m. Kock i Woli Skromowskiej o długości 7,9 km i okresie realizacji w latach 2009-2011; poz. 36: Budowa drogi S-19 Stobierna - Rzeszów odc. Stobierna - w. Rzeszów Wschód (A4) o długości 7,5 km i okresie realizacji w latach 2010-2012.

³² CD z elektronicznymi wersjami dokumentów ustanawiających i wprowadzających zmiany do PBDK 2014-2023 (z perspektywą do 2025 r.).

³³ Długość ta podlega zmianom w przypadku zmian w przebiegu odcinków, które nie posiadały jeszcze decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach określającej m.in. ostateczny przebieg drogi.

³⁴ Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o *drogach publicznych* (Dz. U. z 2018 r. poz. 2068 ze zm.), art. 4 pkt 10 lit a: droga ekspresowa jest drogą wyposażoną w jedną lub dwie jezdnie.

obejmowana PBDK. Wynikało to z ograniczonych środków finansowych i braku uzasadnienia dla ich pilnej realizacji, wynikającego z analizy natężenia ruchu. Przeprowadzenie prac przygotowawczych dla tej dobudowy planowane jest na lata 2018-2020, natomiast termin realizacji drugiej jezdni uzależniony będzie od zapewnienia finansowania.

(akta kontroli str. 35, 39, 79-81)

Zrealizowane odcinki drogi S19, według stanu na 31.07.2018 r., obejmowały:

- odc. obwodnica Międzyrzecza Podlaskiego (budowa jednej jezdni) 6,6 km, realizowany w ramach *PBDK 2008-2012*,
- odc. obwodnica Kocka i Woli Skromowskiej (budowa jednej jezdni) 7,9 km, realizowany w ramach *PBDK 2011-2015*,
- Budowa drogi S19 Lublin – Rzeszów - odc. obwodnica Lublina w. „Dąbrowica” - w. „Konopnica” 9,8 km, realizowany w ramach *PBDK 2014-2023*,
- Budowa drogi S19 - odc. Stobierna - w. Rzeszów Wschód (A4) o długości 7,5 km, realizowany w ramach *PBDK 2011-2015*,
- „Budowa autostrady A4 Tarnów - Rzeszów węzeł "Krzyż" - węzeł "Rzeszów Wschód" wraz z odc. drogi ekspresowej S19 w. Rzeszów Zachód - w. Świlcza (4,4 km), realizowany w ramach *PBDK 2011-2015*,
- Budowa drogi S19 Lublin - Rzeszów, odc. w. Sokołów Młp. Północ bez węzła - Stobierna o długości 12,5 km (budowa jednej jezdni), realizowany w ramach *PBDK 2014-2023*,
- Budowa drogi S19 Lublin - Rzeszów, odc. w. Świlcza - w. Rzeszów Południe o długości 6,3 km, realizowany w ramach *PBDK 2014-2023*.

(akta kontroli str. 36)

Objęte PBDK 2014-2023 odcinki S19, będące w realizacji oraz planowane do realizacji, wg stanu na 31 lipca 2018 r., wynosiły łącznie 592,9 km (578,4 km odcinków dwujezdniowych oraz dobudowa 14,5 km drugich jezdni), z czego:

- a) 99,0 km stanowiło dziewięć odcinków będących na początkowym etapie inwestycji³⁵, tj. po podpisaniu umów z wykonawcami. Rozpoczęcie budowy tych odcinków planowane było w okresie marzec - wrzesień 2019 r., a zakończenie w okresie marzec - październik 2021 r., tj. w okresie realizacji określonym w zaktualizowanym *PBDK 2014-2023*³⁶.**

³⁵ Etap budowy w procesie inwestycyjnym - dla potrzeb PBDK rozpoczęcie etapu budowy rozumiane jest jako data podpisania umowy z wykonawcą zadania. Natomiast faktyczna (fizyczna) realizacja inwestycji rozpoczyna się z chwilą podjęcia prac przygotowawczych na terenie budowy zgodnie z art. 41 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - *Prawo budowlane* (Dz.U. z 2018 r. poz. 1202, z późn. zm.).

³⁶ Te 99,0 km obejmowało:

- wymienione w poz. 60 załącznika nr 1 w zaktualizowanym PBDK 2014-2023 - dalej nazywanym załącznikiem nr 1 - zadanie „Budowa drogi S19 Lublin - Rzeszów, odc. Lublin - koniec obw. Kraśnika” o długości 41,9 km i planowanym okresie realizacji w latach 2017-2021. Budowa tego odcinka podzielona została na 3 odcinki realizacyjne, tj.: Lublin - w. Niedrzwica Duża, w. Niedrzwica Duża - Kraśnik Północ i obw. Kraśnika (w. Kraśnik Północ - w. Kraśnik Południe).
- 6 odcinków o łącznej długości 57,1 km, stanowiących część wymienionego w poz. 61 załącznika nr 1 zadania „Budowa drogi S19 Lublin - Rzeszów, odc. koniec obw. Kraśnika - w. Sokołów Młp. Północ” o długości 86,7 km i planowanym okresie realizacji w latach 2017-2021. Te 6 odcinków realizacyjnych będących w początkowym stadium budowy to: w. Kraśnik Południe - Janów Lubelski Północ, obw. m. Janów Lubelski (w. Janów Lubelski Północ - w. Janów Lubelski Południe), w. Janów Lubelski Południe - Lasy Janowskie, w. Lasy Janowskie - w. Zdziary, w. Zdziary - w. Rudnik nad Sanem i w. Rudnik nad Sanem - w. Nisko Pd.

b) 29,7 km stanowiły trzy odcinki, znajdujące się w końcowej fazie przetargu³⁷ (podpisanie umów z wykonawcami planowane było w okresie sierpień – wrzesień 2018 r. Rozpoczęcie budowy tych odcinków jest planowane w okresie grudzień 2019 r. – marzec 2020 r. a zakończenie w okresie marzec – kwiecień 2022³⁸.
(akta kontroli str. 37-38, 213)

c) 464,2 km stanowiło 20 odcinków, które były na etapie przygotowania inwestycji³⁹. W tej grupie znajdowały się dwa 2 odcinki o łącznej długości 14,5 km, na których—będzie dobudowywana druga jezdnia do wcześniej zrealizowanych odcinków jednojezdniowych.

(akta kontroli str. 37-38, 213-216)

Dla tych 20 odcinków podpisanie umów z wykonawcami planowane jest w okresie czerwiec 2020 – luty 2022 r., rozpoczęcie ich budowy w okresie marzec 2020 r. – sierpień 2023 r., a zakończenie w okresie czerwiec 2024 - listopad 2025 r.

Zakończenie budowy 12 odcinków o łącznej długości 264,3 km planowane jest w końcowym okresie realizacji *PBDK 2014 – 2023*, tj. w latach 2024-2025⁴⁰.

³⁷ Początkiem etapu przetargu jest data ogłoszenia postępowania przetargowego na wybór wykonawcy zadania, zarówno w systemie tradycyjnym (czyli na budowę) jak i systemie *Projektuj i Buduj*, obejmującym zarówno zaprojektowanie drogi jak i jej budowa.

³⁸ Odcinki te wchodziły w skład wymienionego w poz. 61 załącznika nr 1 w zaktualizowanym *PBDK 2014-2023* zadania „Budowa drogi S19 Lublin - Rzeszów, odc. koniec obw. Kraśnika - w. Sokołów Młp. Północ” o długości 86,7 km, podzielonego ogółem na 9 odcinków realizacyjnych. Te 3 odcinki realizacyjne to: w. Nisko Południe - w. Podgórze, w. Podgórze - w. Kamień i w. Kamień - w. Sokołów Młp. Północ.

³⁹ Etap przygotowania ma zróżnicowany zakres rzeczowy w zależności od przyjętej formuły realizacji danego zadania inwestycyjnego. W przypadku zadań realizowanych w systemie tradycyjnym, etap przygotowania obejmuje całą procedurę związaną z przeprowadzeniem procesu wyznaczenia przebiegu drogi, uzyskaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, opracowaniem dokumentacji technicznej i uzyskaniem decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. W przypadku zadań realizowanych w systemie *Projektuj i Buduj* etap przygotowawczy, leżący po stronie GDDKiA kończy się najczęściej na opracowaniu Koncepcji Programowej wraz z materiałami do postępowania przetargowego i przeprowadzeniu tego postępowania. Wg. uproszczonego opisu procesu inwestycyjnego budowy drogi, etap przygotowania budowy dróg krajowych można podzielić na następujące fazy czy też stadia:

Etap środowiskowy - który obejmuje opracowanie niezbędnej dokumentacji projektowej, złożenie wniosku do odpowiedniego organu, przeprowadzenie postępowania administracyjnego i ostatecznie uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia (DoŚU).

W ramach tego etapu opracowywane są: Studium Sieciowe (SS), Studium Korytarzowe (SK), Studium techniczno-ekonomiczno-środowiskowe (STeŚ); dokonywany jest na posiedzeniu Komisji Oceny Przedsięwzięć Inwestycyjnych (KOPI) w GDDKiA, wybór wariantów przebiegu, w tym wariantu rekomendowanego dla Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska; przygotowywane są materiały wymagane do złożenia wniosku o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia (wyciąg dokumentacji przygotowanej w ramach STeŚ dla wariantów wybranych, raport o oddziaływaniu na środowisko, mapy ewidencyjne poświadczane przez właściwy organ, wypis z ewidencji gruntów obejmujący przewidywany teren, na którym będzie realizowane przedsięwzięcie oraz obejmujący obszar, na który będzie oddziaływać przedsięwzięcie).

Po przeprowadzeniu postępowania, w tym zapewnieniu udziału społeczeństwa, w oparciu i przepisy ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2018 r. poz. 2081), Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska wydaje decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach (DoŚU), w której określa przede wszystkim wariant przebiegu drogi, sposób jej powiązania z terenami przyległymi oraz warunki realizacji zadania. DoŚU stanowi podstawę do prowadzenia dalszych prac projektowych.

Etap ZRID - który obejmuje opracowanie niezbędnej dokumentacji projektowej, złożenie wniosku do odpowiedniego organu, przeprowadzenie postępowania administracyjnego i ostatecznie uzyskanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej (ZRID)..

W ramach tego etapu opracowywane jest Koncepcja Programowa (KP); dokonywany jest na posiedzeniu KOPI w GDDKiA, wybór szczegółowych rozwiązań technicznych dla wybranego przez Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska wariantu przebiegu trasy; przygotowywane są materiały wymagane do złożenia wniosku o ZRID, tj.: projekt budowlany, mapy podziałów nieruchomości, raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko wykonywany na potrzeby ponownej oceny oddziaływania na środowisko. ZRID wydawana jest po przeprowadzeniu postępowania w oparciu o przepisy ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz.U. z 2018 r. poz. 1474), przez właściwy organ administracji publicznej, którym jest wojewoda.

⁴⁰ Te 12 odcinków realizacyjnych to:

W odniesieniu do ośmiu odcinków, o łącznej długości 199,9 km, zakończenie budowy planowane jest o 5 do 19 miesięcy później w stosunku do terminów realizacji ujętych w zaktualizowanym PBDK 2014-2023. W żadnym z tych przypadków przesunięty termin planowanego zakończenia inwestycji nie wykracza poza 2025 r., tj. poza okres obowiązywania tego Programu⁴¹:

- pięć odcinków realizacyjnych w ramach zadania „Budowa drogi S19 granica państwa (Kuznica) - Białystok”⁴², wymienionego w poz. 54 załącznika nr 1 w zaktualizowanym PBDK 2014-2023, w którym za okres realizacji dla tego zadania przyjęto lata 2019-2023. Dla tych odcinków zakończenie budowy jest planowane w okresie maj 2024 - maj 2025 r., tj. później o 5 do 17 miesięcy po okresie wskazanym w zaktualizowanym PBDK.
- dwa odcinki realizacyjne: Choroszcz (w. Białystok Zachód) – Ploski oraz Ploski – Chlebczyn w zadaniu „Budowa drogi S19 Białystok - Lubartów, odc. Choroszcz - Ploski – Chlebczyn”, wymienionym w poz. 55 załącznika nr 1, w którym za okres realizacji dla tego zadania przyjęto lata 2019-2022. Dla tych odcinków zakończenie budowy planowane jest w lipcu 2024, tj. 19 miesięcy po okresie wskazanym w zaktualizowanym PBDK.
- zadanie „Budowa drogi S19 Rzeszów - Barwinek, odc. w. Rzeszów Południe (bez węzła) - w. Babica (z węzłem)”, wymienione w poz. 64 załącznika nr 1, w którym za okres realizacji dla tego zadania przyjęto lata 2019-2023. Zakończenie budowy tego odcinka planowane jest w czerwcu 2024, tj. sześć miesięcy po okresie wskazanym w zaktualizowanym PBDK.

Według wyjaśnienia Z-cy Dyrektora Departamentu Dróg Publicznych (DDP), „Różnice w okresie realizacji zadania (planowanym terminie zakończenia) wynikają z przesunięcia terminów realizacji procesu przygotowawczego. Należy podkreślić, że proces inwestycyjny w zakresie przygotowania i budowy drogi jest procesem bardzo złożonym, czasochłonnym, wymagającym dużej specjalistycznej wiedzy,

-
- wymienione w poz. 56 załącznika nr 1 zadanie „Budowa drogi S19 Białystok - Lubartów, odc. gr. woj. podlaskiego - Łosice - gr. woj. lubelskiego” o długości 32,4 km i planowanym okresie realizacji w latach 2022-2025. Dla odcinka tego jest planowane: podpisanie umowy z wykonawcą na luty 2022 oraz zakończenie realizacji budowy w sierpniu 2025 r.;
 - wymienione w poz. 57 załącznika nr 1 zadanie „Budowa drogi S19 Białystok - Lubartów, gr. woj. mazowieckiego i lubelskiego - Lubartów, w. Lubartów Północ” o długości 81,4 km i planowanym okresie realizacji w latach 2019-2024. Budowa tego odcinka podzielona została na 6 odcinków realizacyjnych, tj.: gr. woj. lubelskiego - Międzyrzec Podlaski (początek obwodnicy), obwodnica Międzyrzecza Podlaskiego (dobudowa drugiej jezdni), Międzyrzec Podlaski (koniec obwodnicy) - Radzyń Podlaski (węzeł Radzyń 2), Radzyń Podlaski - Kock (początek obwodnicy), obwodnica Kocka i Woli Skromowskiej (dobudowa drugiej jezdni) oraz Kock (koniec obwodnicy Woli Skromowskiej) – w. Lubartów Północ. Dla odcinków tych planowane jest: podpisanie umowy z wykonawcą na listopad 2020 r. oraz zakończenie realizacji ich budowy w maju 2024 r.;
 - wymienione w poz. 58 załącznika nr 1 zadanie „Budowa drogi S19 odc. Lublin - Lubartów, (w. Lublin Rudnik/bez węzła - w. Lubartów Północ)” o długości 23,8 km i planowanym okresie realizacji w latach 2020-2024. Dla odcinka tego planowane jest: podpisanie umowy z wykonawcą w na grudzień 2020 oraz zakończenie realizacji budowy w czerwcu 2024 r.;
 - wymienione w poz. 65 załącznika nr 1 zadanie „Budowa drogi S19 Rzeszów - Barwinek, w. Babica (bez węzła) - Barwinek o długości 74,9 km i planowanym okresie realizacji w latach 2021-2025. Budowa tego odcinka podzielona została na 4 odcinki realizacyjne, tj.: w. Babica (bez węzła) - w. Domaradz (z węzłem), w. Domaradz (bez węzła) - w. Miejsce Piastowe (z węzłem), w. Miejsce Piastowe (bez węzła) - Węzeł Dukla (z węzłem) oraz w. Dukla (bez węzła) - Barwinek (granica Państwa). Dla odcinków tych planowane jest: podpisanie umów z wykonawcami w okresie grudzień 2020 r. – lipiec 2021 r. oraz zakończenie realizacji ich budowy w okresie listopad 2024 – listopad 2025 r..

⁴¹ Zgodnie z zapisem w punkcie 2.1.1 „Realizacja Programu” w znowelizowanym w lipcu 2017 r. PBDK: „Podstawowy okres realizacji Programu zaplanowano na 10 lat (do 2023 zgodnie z zasadą n+3 rozliczenia środków UE dla perspektywy UE 2014-2020). Ponadto, przewiduje się dodatkowy okres 2 lat na zakończenie realizacji wszystkich zadań przewidzianych do realizacji Programu. Łączny okres obowiązywania Programu będzie wynosił 12 lat”.

⁴² Tabela B: Odcinki drogi ekspresowej S19 w realizacji oraz planowanych do realizacji, objęte PBDK (dane wg stanu na 31.07.2018 r. – stanowi załącznik do pisma DDP.2.0810.5.2018.m.z.2 z 3.08.2018 r.

obwarowanym wieloma rygorami prawnymi, proceduralnymi i standardami technologicznymi. Poświęcenie odpowiedniego czasu i nakładów na ten etap procesu inwestycyjnego pozwala na przygotowanie danego zadania inwestycyjnego w taki sposób, aby minimalizować powstanie i wystąpienie ryzyk na dalszych etapach. W szczególności chodzi tu o wybór najbardziej optymalnego i akceptowanego wariantu przebiegu drogi oraz przeprowadzenie rozpoznania geologicznego i geotechnicznego”.

1.2.3 W ocenie Z-cy Dyrektora DDP, wg stanu na 31 lipca 2018 r., nie występowały zagrożenia realizacji zadań dotyczących budowy S19. Niemniej w związku ze specyfiką procesu inwestycyjnego występują ryzyka, które mogą wpłynąć na długość planowanego okresu/czasu realizacji tej inwestycji. Dotyczy to np.:

- wydłużenia czasu trwania procedury udzielania zamówienia publicznego;
- opóźnień w uzyskaniu decyzji administracyjnych, przygotowaniu dokumentacji projektowej, związanych z błędami w dokumentacji lub niewykrytymi na wcześniejszych etapach kolizjami (np. złe rozpoznanie gruntów, nieinventaryzowane stanowiska archeologiczne).

(akta kontroli str. 35)

1.2.4 Zapewnienie finansowania zadań dotyczących S19, ujmowanych w PBDK.

Prace przygotowawcze poprzedzające realizację zadań dotyczących budowy S19 finansowane są ze środków budżetu państwa, na podstawie uzgodnionego Programu Inwestycji, w ramach przyznawanych GDDKiA rocznych limitów tych środków. Źródłem finansowania budowy drogi ekspresowej S19, określonym w PBDK jest Krajowy Fundusz Drogowy (KFD)⁴³. Zadania dotyczące budowy drogi S-19, ujęte w obowiązujących PBDK, w okresie objętym kontrolą miały ustalone finansowanie na zasadach określonych dla tego programu⁴⁴.

(akta kontroli str. 35, 82-89)

1.2.5 Przygotowywanie przez ministra właściwego ds. transportu corocznych informacji nt. stanu realizacji PBDK i przedkładanie ich do wiadomości Radzie Ministrów.

1.2.5.1 Zgodnie z zapisami PBDK 2011-2015, minister właściwy do spraw transportu był zobowiązany do publikowania na stronie internetowej urzędu osiągniętych rocznych celów w związku z realizacją Programu. Zadanie to było realizowane w formie:

- „Informacji dotyczącej stanu realizacji Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2011-2015 - raport na 2013 rok”, w której przedstawiona została realizacja rzeczowa programu wg stanu na 31 marca 2014 r.
- „Informacji dotyczącej stanu realizacji Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2011-2015 - raport na 2014 rok”, w której przedstawiona została realizacja rzeczowa programu wg stanu na 31 marca 2015 r.

(akta kontroli str. 25-27⁴⁵, 71-72)

⁴³ Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz Krajowym Funduszu Drogowym, wydatkowanie środków w ramach KFD możliwe jest na podstawie zatwierdzonego rocznego Planu Finansowego KFD. Plan Finansowy KFD przygotowywany jest przez Bank Gospodarstwa Krajowego a następnie jest uzgadniany przez Ministra Finansów i ministra właściwego ds. transportu oraz opiniowany przez ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego. Dopiero na podstawie uzgodnionego rocznego Planu Finansowego KFD możliwe jest pokrywanie z KFD wydatków związanych z realizacją zadań ujętych w PBDK (art. 39n).

⁴⁴ Ujęcie zadania w PBDK 2014-2023 co do zasady gwarantuje zapewnienie środków KFD na jego realizację na zasadzie wyrażenia woli Rady Ministrów.

⁴⁵ CD z elektronicznymi wersjami informacji dotyczących stanu realizacji PBDK 2011-2015: raport na 2013 rok i raport na 2014 rok.

1.2.5.2 Zgodnie *rozdziałem 5 PBDK 2014-2023* pt. *Monitorowanie i ewaluacja Programu*, minister właściwy ds. transportu, zobowiązany był do przygotowania corocznej informacji nt. stanu realizacji PBDK i przedkładania jej do wiadomości Radzie Ministrów, do kwietnia roku następującego po roku sprawozdawczym. Zadanie to było realizowane w sporządzanych i przedkładanych, w określonym terminie, do wiadomości Radzie Ministrów, informacjach o stanie realizacji *PBDK 2014-2023* według stanu na 31 grudnia: 2015 r., 2016 r. i 2017 r.

(akta kontroli str. 25-27⁴⁶, 69-71)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia działania ministra właściwego ds. transportu w obszarze objętym kontrolą.

OBSZAR

2. Nadzór ministra właściwego ds. transportu nad przygotowaniem i prowadzeniem budowy drogi S19, realizowanej przez GDDKiA.

2.1 Rozwiązania dotyczące nadzoru i monitorowania przez ministra właściwego ds. transportu prawidłowości realizacji budowy drogi S19.

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z postanowieniami uchwał Rady Ministrów, *ustanawiającymi PBDK 2014-2023* i poprzedzający go *PBDK 2011-2015*, sprawowanie nadzoru nad realizacją tych programów należało do zadań ministra właściwego do spraw transportu. Zasady nadzoru nad jednostkami podległymi zostały określone w ustawie z dnia 8 sierpnia 1996 r. *o Radzie Ministrów*⁴⁷. Zgodnie z art. 34 ust. 1 tej ustawy, minister kieruje, nadzoruje i kontroluje działalność podporządkowanych organów, urzędów i jednostek. Ustawa ta stanowi, że minister nadzoruje i kontroluje działalność organów i jednostek, w stosunku do których uzyskał uprawnienia nadzorcze na podstawie przepisów ustawowych - na zasadach określonych w tych przepisach (art. 34 ust. 2). Przepisy ustawowe dotyczące dróg są zawarte w ustawie z dnia 21 marca 1985 r. *o drogach publicznych*⁴⁸, która w art. 17 ust. 1 pkt 6 stanowi, że do zakresu działania ministra właściwego do spraw transportu należy sprawowanie nadzoru nad Generalnym Dyrektorem Dróg Krajowych i Autostrad.

Według aktualnego *PBDK 2014-2023*, nadzór dotyczący przygotowania inwestycji odbywał się, poprzez:

- uzgadnianie Programu Inwestycji dla każdego zadania inwestycyjnego, finansowanego ze środków budżetu państwa, a następnie uzgodnienie każdej zmiany wysokości wydatków, zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 2010 r. *w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa* (dalej rozporządzenie *ws. finansowania inwestycji*)⁴⁹,
- zatwierdzanie wartości kosztorysowych wszystkich zadań inwestycyjnych, finansowanych z budżetu państwa i KFD,

⁴⁶ CD z elektronicznymi wersjami informacji dotyczących stanu realizacji PBDK 2014-2023, raporty wg stanu na koniec: 2015 r., 2016 r. i 2017 r.

⁴⁷ Dz. U. z 2012 r. poz. 392 ze zm.

⁴⁸ Dz.U. z 2018 r. poz. 2068, z późn. zm.

⁴⁹ Dz. U. Nr 238, poz. 1579.

- dokonywanie analizy i oceny dokumentacji związanej z inwestycjami drogowymi, w tym Studium Techniczno-Ekonomiczno-Środowiskowego i Koncepcji Programowej oraz uczestniczenie w posiedzeniach Komisji Oceny Przedsięwzięć Inwestycyjnych, działającej przy Generalnym Dyrektorsze Dróg Krajowych i Autostrad,
- opiniowanie i weryfikowanie pod względem technicznym, inwestycji ujętych bądź przewidzianych do uwzględnienia w PBDK,
- cykliczne sprawozdania z wykonania środków budżetu państwa w układzie zadaniowym i tradycyjnym,

Nadzór nad realizacją zadań drogowych odbywał się poprzez:

- comiesięczne sprawozdania ze stanu postępowań przetargowych dla zadań ujętych w PBDK oraz z ich realizacji, zarówno w układzie rzeczowym (dla zadań na etapie po podpisaniu umowy z wykonawcą), jak i finansowym,
- cykliczne spotkania właściwego członka kierownictwa resortu z kierownictwem GDDKiA oraz dyrektorami oddziałów regionalnych GDDKiA.

Od 2013 r., sprawozdawanie realizacji *PBDK 2011-2015*, Ministerstwo obsługujące ministra właściwego ds. transportu prowadziło poprzez tygodniowe sprawozdania z realizacji zadań ujętych w tym programie - w ujęciu rzeczowym oraz przez miesięczne sprawozdania finansowe. Nadzór dotyczący przygotowania inwestycji odbywał w analogiczny sposób do opisanych powyżej działań odnoszących się do *PBDK 2014-2023*.

(akta kontroli str. 33-35)

Minister Infrastruktury i Budownictwa Zarządzeniem nr 31 z dnia 28 czerwca 2017 r. powołał Zespół *do spraw przygotowania i realizacji międzynarodowego korytarza transportowego Via Carpatia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej*⁶⁰.

Zgodnie z §4 ust. 1 Zarządzenia Nr 31, do zadań Zespołu należało w szczególności:

- 1) monitorowanie aktualnego stanu prac z zakresu przygotowania i realizacji korytarza Via Carpatia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) koordynowanie działań z zakresu przygotowania i realizacji korytarza Via Carpatia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej,
- 3) podejmowanie działań, których celem będzie przygotowanie i realizacja poszczególnych dróg wchodzących w skład korytarza Via Carpatia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, w możliwie krótkiej perspektywie czasowej.

Przewodniczącym Zespołu był Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Infrastruktury i Budownictwa - Jerzy Szmit, który funkcję tę pełnił do chwili rezygnacji z pełnionego urzędu, tj. do 29 września 2017 r. Później funkcji tej nie przypisano już żadnemu z pracowników Ministerstwa. Przepisy tego zarządzenia stanowią, że posiedzenia Zespołu zwoływane będą cyklicznie, nie częściej niż raz w miesiącu i nie rzadziej niż raz na sześć miesięcy.

Od chwili powołania Zespołu (28.06.2017 r.) odbyło się jedno jego posiedzenie (w dniu 26 lipca 2017 r.), na którym przedstawiony został stan zaawansowania prac na poszczególnych odcinkach realizacyjnych, którymi biegnie trasa Via Carpatia, a także wskazano występujące w trakcie realizacji inwestycji problemy oraz sposoby ich rozwiązania.

(akta kontroli str. 45-53)

⁶⁰ Dz.Urz.MiIB.2017.49.

Według wyjaśnień i informacji przedstawionych przez Zastępcę Dyrektora Departamentu Dróg Publicznych, „sytuacja ponad półrocznej przerwy w funkcjonowaniu Zespołu wynika z faktu, że podjęta została decyzja o realizacji zadań i celów Zespołu w ramach cyklicznych narad inwestycyjnych. Narady te organizowane są raz w miesiącu. Udział w nich biorą przedstawiciele Ministerstwa Infrastruktury, w tym podsekretarz stanu (okazyjnie sam Minister Infrastruktury), przedstawiciele Departamentu Dróg Publicznych, przedstawiciele Centrali GDDKiA oraz kierownictwo wszystkich oddziałów GDDKiA. Podczas tych narad omawiane są wszystkie sprawy bieżące z zakresu realizacji zadań inwestycyjnych ujętych w Programie Budowy Dróg Krajowych na lata 2014-2023 (z perspektywą do 2025 r.), w tym również te dotyczące realizacji całego ciągu drogi ekspresowej S19. Przedstawiciele GDDKiA (zarówno centrali, jak i oddziałów) przedstawiają obecny stan prac, ewentualnie występujące problemy oraz planowane do podjęcia dalsze działania i kroki, na poszczególnych odcinkach realizacyjnych ciągu drogi ekspresowej S19”.

(akta kontroli str. 41-44)

Zgodnie z § 3 ust. 1 pkt. 4 Zarządzenia Nr 31, informowanie Ministra o przebiegu i rezultatach prac Zespołu należy do Przewodniczącego Zespołu.

Wg informacji przedstawionych przez Zastępcę Dyrektora Departamentu Dróg Publicznych, „Departament Dróg Publicznych nie dysponuje żadnymi dokumentami (notatkami, protokołami czy korespondencją) odnośnie realizacji przez Przewodniczącego Zespołu zadania określonego w § 3 ust. 1 pkt. 4 ww. przepisów zarządzenia. Niemniej, zgodnie z posiadaną przez Departament wiedzą, zadanie to realizowane było słownie, w tym na spotkaniach Kierownictwa MliB”.

(akta kontroli str. 65-66)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki, w zakresie objętym punktem 2.1 stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Nierzetelne realizowanie przepisów zarządzenia nr 31 Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 28 czerwca 2017 r. w sprawie *powołania Zespołu do spraw przygotowania i realizacji międzynarodowego korytarza transportowego Via Carpatia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej*, polegające na:
 - niewskazaniu, w związku ze zmianą na stanowisku podsekretarza stanu, osoby pełniącej funkcję Przewodniczącego tego Zespołu,
 - zaniechaniu organizowania posiedzeń Zespołu do spraw przygotowania i realizacji międzynarodowego korytarza transportowego Via Carpatia z częstotliwością określoną w tym zarządzeniu.

2.2 Uzgadnianie Programów inwestycji (dalej również PI), o którym mowa w § 6 ust 1 pkt 1 rozporządzenia ws. finansowania inwestycji⁵¹.

Opis stanu
faktycznego

Realizacja inwestycji budowlanej może być finansowana lub dofinansowana ze środków budżetu państwa po spełnieniu przez inwestora warunków określonych w § 6 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia ws. finansowania inwestycji. Jednym z nich jest wymóg posiadania (zawierającego określone w tym rozporządzeniu elementy) programu inwestycji, uzgodnionego z dysponentem części budżetowej.

W przypadku zadań ujętych w *PBDK 2014-2023* (z perspektywą do 2025 r.), w tym drogi ekspresowej S19, ze środków budżetu państwa finansowane są tylko prace przygotowawcze dla zadań dotyczących budowy odcinków S19. Finansowanie to

⁵¹ Dz.U. Nr 238, poz. 1579.

następuje w ramach rocznych limitów tych środków budżetu państwa przyznawanych GDDKiA, na podstawie uzgodnionego Programu Inwestycji.

Natomiast finansowanie etapu budowy drogi ekspresowej S19, ujętego w PBDK następuje z pozabudżetowego źródła, tj. Krajowego Funduszu Drogowego (KFD), na podstawie zatwierdzonego rocznego Planu Finansowego KFD⁵².

W celu zwiększenia kontroli i sprawowania właściwego nadzoru nad działaniami podejmowanymi przez GDDKiA, Ministerstwo wypracowało z GDDKiA praktykę dotyczącą uzgadniania aneksów lub nowych PI dotyczących zmian w fazie prac przygotowawczych lub uzupełnień o informacje dotyczące fazy realizacji. Umożliwia to stałe monitorowanie i wyjaśnianie na wczesnym etapie, wprowadzanych do inwestycji modyfikacji w zakresie rzeczowym, zmian w harmonogramach mających wpływ na terminowe wywiązanie się z realizacji i rozliczenia finansowego, ale przede wszystkim ustalanie wartości kosztorysowych i późniejszych ich wzrostów. Ma to bezpośrednie przełożenie na absorpcję ustalonego dla PBDK 2014-2023 limitu finansowego.

Dla wszystkich zadań dotyczących realizacji S19, będących w okresie objętym kontrolą w przygotowaniu, uzgodnione zostały przez dysponenta Programu Inwestycji⁵³.

(akta kontroli str. 35, 57)

Kontrola dokumentacji dotyczącej procesu uzgadniania przez dysponenta Programów Inwestycyjnych (pięciu z 11 będących w fazie prac przygotowawczych zadań inwestycyjnych dotyczących budowy drogi S19⁵⁴), wykazała, że Programy Inwestycyjne były uzgadniane po uprzednim potwierdzeniu przez dysponenta części budżetowej 39 Transport oraz że spełniają one wymogi określone przepisami rozporządzenia w sprawie finansowania inwestycji.

(akta kontroli str. 90-210, 217-223)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki, w zakresie objętym punktem 2.2, stwierdzono następującą nieprawidłowość:

1. W okresie działalności byłego Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, dla trzech zadań inwestycyjnych budowy drogi S19, tj.:
 - Budowy drogi S19 Lublin - Rzeszów, odc. obwodnica Lublina w. "Dąbrowica" - w. "Konopnica" (lata realizacji 2014-2016),
 - Budowy drogi S19 Lublin - Rzeszów, odc. w. Sokołów Młp. Północ bez węzła - Stobierna (lata realizacji 2014-2017),
 - Budowy drogi S19 Lublin - Rzeszów, odc. w. Świlcza - w. Rzeszów Południe (lata realizacji 2014-2017),

⁵² Plan Finansowy KFD przygotowywany jest przez Bank Gospodarstwa Krajowego, a następnie jest uzgadniany przez Ministra Finansów i ministra właściwego ds. transportu oraz opiniowany przez ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego. Dopiero na podstawie uzgodnionego rocznego Planu Finansowego KFD możliwe jest pokrywanie z KFD wydatków związanych z realizacją zadań ujętych w PBDK.

⁵³ Wg stanu sprawdzanego na początku sierpnia 2018 r.

⁵⁴ 1. Budowa drogi S-19 Rzeszów - Barwinek odc. węzeł Rzeszów Południe - Barwinek (Etap-I) prace przygotowawcze;

2. Budowa drogi S-19 Kraśnik - Stobierna, odc. Lasy Janowskie - w. Sokołów Młp. Północ;

3. Budowa drogi S19 Białystok-Międzyrzec Podlaski, odc. Choroszcz - Ploski - Chlebczyn. Etap I - proces przygotowawczy;

4. Budowa drogi S19 granica Państwa (Kuźnica) - Białystok, odc. Kuźnica - Korycin, Etap I - Proces przygotowawczy;

5. Budowa drogi S19 granica państwa (Kuźnica) - Białystok, odc. Korycin - Knyszyn - Dobrzyniewo Duże - Choroszcz wraz z odcinkiem dk 65 w. Sochonie - w. Dobrzyniewo, etap I proces przygotowawczy;

nie wyegzekwowano obowiązku określonego w § 6 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia *ws. finansowania inwestycji*, dotyczącego przedstawienia przez inwestora (GDDKiA) do uzgodnienia dysponentowi części budżetowej Programów Inwestycyjnych. Przyczyną tej nieprawidłowości były spóźnione działania b. Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, dotyczące uzyskania od Ministra Finansów interpretacji przepisów rozporządzenia *ws. finansowania inwestycji*. Departament Dróg i Autostrad w b. MTBiGM wystąpił do Ministerstwa Finansów o interpretację tych przepisów pismem z 28.10.2013 r., tj. dopiero po niemal trzech latach od wejścia tego rozporządzenia w życie⁵⁵.

Z-ca Dyrektora DDP wyjaśnił, że GDDKiA nie przekazywała do akceptacji ministrowi właściwemu ds. transportu Programów Inwestycji dla zadań inwestycyjnych, skierowanych do realizacji jako pierwsze w ramach budowy S19, zawartych w załączniku nr 5 do *PBDK 2011-2015*⁵⁶. Planowanie i uzgadnianie wydatków budżetowych dla tych zadań odbywało się na zasadach określonych dla prac nad projektem ustawy budżetowej. Wpłynęły na to także wątpliwości interpretacyjne⁵⁷, dotyczące przepisów rozporządzenia *ws. finansowania inwestycji*. Mając powyższe na uwadze, Departament Dróg i Autostrad w b. Ministerstwie Transportu Budownictwa i Gospodarki Morskiej zwrócił się do Ministerstwa Finansów i na podstawie uzyskanej odpowiedzi z 12.11.2013 r., skierował 15.11.2013 r. do GDDKiA pismo, w którym poinformował, iż „resort finansów potwierdził, że program inwestycji powinien być opracowany przez inwestora, a następnie zatwierdzony przez dysponenta przed rozpoczęciem pierwszych prac przygotowawczych, a nie tak jak jest obecnie⁵⁸ praktykowane dopiero przed rozpoczęciem realizacji”.

(akta kontroli str. 55, 58, 60-63)

2.3 Przekazywanie przez inwestora do dysponenta rozliczeń po zakończeniu i przekazaniu do użytku inwestycji.

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z przepisami §16 rozporządzenia *ws. finansowania inwestycji*, inwestor obowiązany jest po zakończeniu i przekazaniu do użytku inwestycji, sporządzić, w terminie do 60 dni od dnia, w którym była uregulowana ostatnia płatność związana z finansowaniem inwestycji, rozliczenie zawierające dane wymienione w ust.1 pkt 1-4 i przekazać je dysponentowi, który finansował inwestycję ze środków budżetu państwa.

W odniesieniu do wypełniania przez GDDKiA obowiązku przedstawiania powyższego rozliczenia, Dyrektor DDP wyjaśnił, że:

„W ramach obecnie realizowanego PBDK, po wejściu w życie ww. rozporządzenia zakończono realizację 3 odcinków S19, tj.: Budowa drogi S19 Lublin - Rzeszów, odc. obwodnica Lublina w. Dąbrowica - w. Konopnica, Budowa drogi S19 Lublin - Rzeszów, odc. w. Sokółów Młp. Północ bez węzła – Stobierna i Budowa drogi S19 Lublin - Rzeszów, odc. w. Świlcza - w. Rzeszów Południe. Dla żadnego z powyższych zadań nie został opracowany przez GDDKiA Program Inwestycji (przyczyny opisane zostały w punkcie 2.2.1 niniejszego wystąpienia). W związku z powyższym, zadania te nie mogły zostać rozliczone zgodnie z §16 ww.

⁵⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa weszło w z dniem 1 stycznia 2011 r.

⁵⁶ Przyjętego uchwałą Rady Ministrów nr 93/2013 z dnia 4 czerwca 2013 r.

⁵⁷ Wątpliwości te dotyczyły m.in. kwestii: w którym momencie inwestor powinien opracować i przedstawić dysponentowi do zatwierdzenia program inwestycji - czy powinno to nastąpić przed rozpoczęciem pierwszych prac przygotowawczych dla danej inwestycji czy dopiero przed zamiarem rozpoczęcia robót budowlanych, a zatem już po wykonaniu co najmniej części prac przygotowawczych?

⁵⁸ Tj. na dzień sporządzenia tego pisma.

rozporządzenia. Planowanie i rozliczanie wydatków budżetu państwa poniesionych na realizację ww. odcinków S19 odbywało się zgodnie z zasadami dotyczącymi planowania i realizacji tego budżetu".

(akta kontroli str. 225-227, 236-237)

Stwierdzone
nieprawidłowości

Nie stwierdzono nieprawidłowości w działalności kontrolowanej jednostki, w zakresie objętym punktem 2.3.

OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia działania ministra właściwego ds. transportu w tym obszarze.

IV. Wnioski

Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK wnosi o przeprowadzenie analizy dotyczącej celowości dalszego istnienia „Zespołu do spraw przygotowania i realizacji międzynarodowego korytarza transportowego Via Carpatia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej” i podjęcie decyzji o aktualizacji przepisów określających funkcjonowanie tego Zespołu lub o jego rozwiązaniu.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Warszawa, 18 grudnia 2018 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Mieczysław Łuczak



.....
podpis