



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
DELEGATURA W BIAŁYMSTOKU

LBI.411.2.1.2024

Pan
Jarosław Wąsowski
Dyrektor Oddziału
Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad
Oddział w Warszawie
ul. Mińska 25, 03-808 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Zmienione zgodnie z treścią uchwały Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli
nr KPK-KPO.441.237.2024 z dnia 20 grudnia 2024 r.

I/24/002 – Planowanie i przygotowanie realizacji budowy obwodnicy Ostrołęki
w ciągu drogi krajowej nr 53

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Warszawie ¹ , ul. Mińska 25, 03-808 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jarosław Wąsowski, Dyrektor Oddziału od 5 stycznia 2021 r. ²
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Prawdliwość zaplanowania i przygotowania do realizacji zadania inwestycyjnego obejmującego budowę obwodnicy Ostrołęki w ciągu drogi krajowej nr 53.2. Zapewnienie finansowania dla planowania i przygotowania inwestycji do realizacji.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2019 r. do dnia zakończenia kontroli ³ z uwzględnieniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, jeżeli miały one związek z przedmiotem kontroli.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Adrian Gosk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/78/2024 z 28 czerwca 2024 r.2. Stanisław Żukowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/86/2024 z 20 sierpnia 2024 r.3. Bartosz Król, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/80/2024 z 15 lipca 2024 r. (akta kontroli str. 1-7)

¹ Dalej „Oddział” lub „GDDKiA”.

² Jarosław Wąsowski od 10 września 2019 r. do 4 stycznia 2021 r. pełnił obowiązki Dyrektora Oddziału, zaś od 1 stycznia 2017 r. do 9 września 2019 r. Dyrektorem Oddziału był Marian Gołoś.

³ Zakończenie niniejszej kontroli nastąpiło w dniu 31 października 2024 r.

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

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Warszawie, zgodnie ze wskazówkami Ministerstwa Infrastruktury, szczegółowo zaplanowała i podjęła przygotowania do realizacji zadania inwestycyjnego, obejmującego budowę obwodnicy Ostrołęki w ciągu drogi krajowej nr 53⁶. Inwestycja ta stanowić ma w przyszłości istotny element większego układu drogowego wokół miasta Ostrołęka (obwodnicy), zaś podstawowe jej cele – w szczególności odciążenie Ostrołęki od ruchu tranzytowego – zostały zaplanowane realnie i docelowo poprawią warunki komunikacji drogowej w tym rejonie. Niemniej, ze względu na zaistniałe opóźnienia przygotowania Inwestycji, terminy jej realizacji – przewidziane zarówno w programie tej inwestycji, jak i w koncepcjach strategicznych administracji rządowej – uległy dezaktualizacji, a ostateczne koszty mogą istotnie wzrosnąć w stosunku do pierwotnych szacunków.

Oddział niezwłocznie przygotował bądź zlecił opracowanie kluczowych dokumentów inwestycyjnych, w tym: programu inwestycji, studium techniczno-ekonomiczno-środowiskowego z elementami koncepcji programowej, a także niezbędnych materiałów do uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Dokumenty te zostały pozytywnie ocenione i uzgodnione na dotychczasowym etapie przygotowania Inwestycji, jednak wymagać one będą uzupełnień i uaktualnień, a procedura uzyskiwania decyzji środowiskowej nie została zakończona. Wybór optymalnego wariantu trasy poprzedziło przeprowadzenie analizy wielokryterialnej, uwzględniającej zarówno czynniki społeczno-ekonomiczne, techniczne, jak i środowiskowe. Oddział przygotowując Inwestycję na bieżąco współpracował z miejscowymi samorządami, a także podejmował działania informacyjne skierowane do społeczności lokalnych. W ocenie NIK, w procesie komunikacji z mieszkańcami gminy Olszewo-Borki nie wyegzekwowano od wykonawcy przejrzystych materiałów informacyjnych, gdyż skierowana do mieszkańców strona internetowa nie była na bieżąco aktualizowana, a jednocześnie nie przedstawiała Inwestycji jako elementu większego układu drogowego wokół Ostrołęki. W powiązaniu z niespójnymi planami na szczeblu administracji rządowej w zakresie inwestycji na drogach krajowych w okolicach Ostrołęki, mogło to przyczynić się do niezrozumienia istoty Inwestycji na wstępnym etapie przygotowania oraz wpłynąć na lokalne protesty z tym związane. Stwierdzona przez NIK nieprawidłowość nie wpływała na przebieg przygotowania Inwestycji.

Oddział prawidłowo oszacował wartość całej Inwestycji, uwzględniając wszystkie wymagane elementy kosztów. Ponadto skalkulowano wartość prac przygotowawczych co zapewniło sfinansowanie wydatków dotychczasowego etapu przygotowania Inwestycji, przede wszystkim opracowania wstępnej dokumentacji. Biorąc jednak pod uwagę nieaktualność tych szacunków wynikającą głównie z przesuwania terminu rozpoczęcia etapu realizacji (w tym robót budowlanych), na skutek przede wszystkim braku decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, należy liczyć się z istotnym wzrostem łącznych kosztów Inwestycji. W świetle danych Oddziału z października 2024 roku, koszty te mogą wzrosnąć nawet o ok. 60%, jednak nadal trudny do określenia jest termin rozpoczęcia etapu realizacji Inwestycji.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁷ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Prawidłowość zaplanowania i przygotowania do realizacji zadania inwestycyjnego obejmującego budowę obwodnicy Ostrołęki w ciągu drogi krajowej nr 53

Opis stanu faktycznego

1.1. W pierwotnych koncepcjach strategicznych administracji rządowej, budowa tzw. obwodnicy Ostrołęki (o długości 19 km) była ujęta w *Programie Budowy Dróg Krajowych na lata 2014-2023 (z perspektywą do 2025 r.)*, a jej realizację zaplanowano na lata 2019-2022

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

⁶ Zwanego dalej *Inwestycją*.

⁷ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

w ciągu drogi krajowej („DK”) nr 61⁸. Termin realizacji tej inwestycji w późniejszym okresie wykreślono z ww. Programu, jednak zadanie inwestycyjne pozostawało w uchwale rządowej do końca grudnia 2022 roku⁹ (było ujęte na „Liście zadań inwestycyjnych, które mogą być realizowane w ramach Programu”).

Równolegle, w kwietniu 2018 roku, Minister Infrastruktury¹⁰ odmówił uzgodnienia Programu Inwestycji polegającej na budowie obwodnicy w ciągu drogi krajowej nr 61, wskazując m.in., że „w ocenie resortu infrastruktury możliwe jest przygotowanie do realizacji jedynie obwodnicy Ostrołęki w ciągu drogi krajowej nr 53, czyli od strony zachodniej miasta. Nie jest zaś możliwe dalsze procedowanie przygotowania i realizacji obwodnicy Ostrołęki w ciągu drogi krajowej nr 61”. W związku z tym, zwrócił się „o przygotowanie Programu Inwestycji dla zadania polegającego na budowie obwodnicy Ostrołęki w ciągu drogi krajowej nr 53 i przekazanie do resortu infrastruktury celem uzgodnienia.” W uzasadnieniu swojego stanowiska Ministerstwo Infrastruktury podniosło, iż DK61 na odcinku od Ostrołęki przestanie być drogą krajową¹¹, w związku z budową drogi ekspresowej S61 i prognozowanym terminem jej oddania do ruchu wcześniejszym niż budowa obwodnicy Ostrołęki w ciągu DK61. Na podstawie art. 10 ust. 5 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych¹² będzie to skutkowało przekazaniem odcinka dotychczasowej drogi krajowej w zarząd samorządu województwa. (akta kontroli str. 8-23, 41-43)

W kwietniu 2021 roku Rada Ministrów – mimo obowiązującej uchwały Rady Ministrów dotyczącej realizacji obwodnicy Ostrołęki w ciągu DK61 w ramach Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2014-2023 (z perspektywą do 2025 r.) – włączyła Inwestycję do programu wieloletniego pn. „Program Budowy 100 Obwodnic na lata 2020-2030” i zaplanowała jej realizację (budowę) na lata 2025-2027¹³ w ciągu DK53¹⁴. Dyrektor Oddziału wyjaśnił, iż dysponentem „Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2014-2023 (...)” nie jest Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad. GDDKiA jest zgodnie z uchwałą Rady Ministrów nr 156/2015 wykonawcą ww. Programu. Oddział GDDKiA nie jest właściwy w zakresie wymaganych informacji dotyczących działań i dokumentów rządowych (...).

(akta kontroli str. 24-40, 1103-1117)

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, iż równoległe obowiązywanie w planach na szczeblu administracji rządowej zadań inwestycyjnych zakładających budowę obwodnicy miasta Ostrołęka na dwóch drogach krajowych (nr 53 i nr 61) mogło negatywnie wpłynąć na przejrzystość drogowych planów inwestycyjnych w rejonie Ostrołęki oraz ich odbiór społeczny, w tym zrozumienie docelowego układu drogowego przez mieszkańców Gminy Olszewo-Borki.

Stosując się do wskazań Ministerstwa Infrastruktury, do 4 lipca 2018 r. GDDKiA opracowała Program Inwestycji polegającej na budowie obwodnicy Ostrołęki w ciągu DK53. Zawierał on m.in.: opis zadania, przybliżoną lokalizację inwestycji, dane o planowanym zakresie rzeczowym i okresie realizacji, dane o planowanych efektach rzeczowych, harmonogram przygotowania Inwestycji i harmonogram rzeczowo-finansowy, szacunkowy łączny koszt Inwestycji wraz z danymi o źródłach finansowania w kolejnych latach realizacji, a także dane o planowanym okresie zagospodarowania obiektów budowlanych i innych składników

⁸ Przyjętą uchwałą 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.)”. Aktualny od 4 kwietnia 2024 r. przebieg DK61 Warszawa – Budzisko (Granica Państwa) przez: Jabłonna, Legionowo, Serock, Różan, Ostrów Mazowiecka, Łomża, Szczuczyn, Elk, Raczek, Suwałki (przed 3 kwietnia 2024 r. DK61 przebiegała przez Ostrołękę).

⁹ Uchwała Nr 114/2022 Rady Ministrów z dnia 27 maja 2022 r. zmieniająca uchwałę w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą „Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2014-2023 (z perspektywą do 2025 r.)”. Uchwała Nr 156/2015 Rady Ministrów z dnia 8 września 2015 r. w sprawie ustanowienia tego Programu utraciła moc z dniem 31 grudnia 2022 r. na podstawie uchwały Nr 253/2022 Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2022 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą „Rządowy Program Budowy Dróg Krajowych do 2030 r. (z perspektywą do 2033 r.)”.

¹⁰ Pismem nr DDP.2.4522.1033.2017.DK.1 Nk: 49549/18 z 11 kwietnia 2018 r. skierowanym do Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad.

¹¹ Nastąpiło to z dniem 4 kwietnia 2024 r., na podstawie zarządzenia nr 6 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z 3 kwietnia 2024 r. w sprawie nadania numerów drogom krajowym (Dziennik Urzędowy GDDKiA z 2024 r. poz. 6).

¹² Dz.U. z 2024 r. poz. 320.

¹³ Pozycja nr 42 załącznika nr 1 do uchwały nr 46/2021 Rady Ministrów z dnia 13 kwietnia 2021 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą „Program Budowy 100 Obwodnic na lata 2020-2030” (ze zm.).

¹⁴ Aktualny od 4 kwietnia 2024 r. przebieg DK53 Olsztyn – Różan przez: Szczytno, Rozogi, Myszyńiec oraz Ostrołękę (przed 4 kwietnia 2024 r. DK53 kończyła się w Ostrołęce).

majątkowych. Powyższy dokument zawierał zatem elementy wymagane § 6 ust. 1 pkt 1 lit. „a” oraz „c”-„e” rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa¹⁵. Na etapie procesu przygotowawczego Inwestycji w wykazie niezbędnych dokumentów (ujętych w harmonogramie przygotowania inwestycji – załącznik nr 1 do Programu Inwestycji) nie przewidziano natomiast Studium korytarzowego, co szerzej omówiono w pkt. 1.2.1. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

Program Inwestycji zawierał także zapis odnoszący się do efektywności Inwestycji, w tym efektywności ekonomicznej (element wymagany § 6 ust. 1 pkt 1 lit. „b” wyżej powołanego rozporządzenia), wskazywał on jednak, że: *analiza efektywności ekonomicznej zadania inwestycyjnego jest elementem opracowania STES-R. Ze względu na brak wcześniejszych prac studialnych, na tym etapie szacuje się, że wskaźnik IRR będzie wynosił m.in. 5%.* Ponadto, w Programie Inwestycji nie ujęto *„planowanej kwoty środków finansowych i źródeł jej pochodzenia, która umożliwi zagospodarowanie efektów rzeczowych inwestycji w planowanym okresie”* (element wymagany § 6 ust. 1 pkt 1 lit. „f” wyżej powołanego rozporządzenia). Dyrektor Oddziału wyjaśnił, m.in. że *wskazany wskaźnik IRR (wewnętrzna stopa zwrotu) to jeden z podstawowych wskaźników efektywności ekonomicznej inwestycji. Przedstawiona wartość 5% jest wartością wskazującą na efektywność inwestycji (większą od obowiązującej stopy dyskontowej), uzasadniającą jej realizację. Zatem zostały wprost spełnione zapisy przywołanego przepisu (...) Rozporządzenie (...) odnosi się do inwestycji finansowanych z budżetu państwa. W ramach planowanej do realizacji obwodnicy Ostrołęki, budżet państwa jest źródłem finansowania wyłącznie procesu przygotowawczego, natomiast realizacja przewidziana jest ze środków Krajowego Funduszu Drogowego. Wobec powyższego, w toku dotychczas uzgadnianych Programów Inwestycji z dysponentem, mając na uwadze specyfikę współfinansowania z Krajowego Funduszu Drogowego, zapis odnoszący się do całorocznego utrzymania obiektu ze środków bieżących zarządcy pochodzących z budżetu państwa, uznaje się za wystarczający i wobec uzgodnień Ministerstwa Infrastruktury, tożsamy ze spełnieniem warunku określonego w treści przedmiotowego rozporządzenia. (...) Zmiany zapisów w odniesieniu do wskaźników efektywności czy zagospodarowania efektów rzeczowych nie warunkują konieczności opracowania kolejnego aneksu do Programu Inwestycji. Następuje to dopiero wskutek zmiany zakresu rzeczowego lub zwiększenia kosztów ponad limit określony w uzgodnionym dokumencie. W przypadku obwodnicy Ostrołęki, w zakresie STES-R, prace projektowe nadal trwają. Odbiór I etapu STES-R nastąpił 28 czerwca 2021 r., natomiast odbiór II etapu przewiduje się po uzyskaniu decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, w 2026 roku. Wobec powyższego, z uwagi, że aneks nr 2 do Programu Inwestycji był uzgodniony w czerwcu 2020 roku, tj. przed odbiorem dokumentacji, zakłada się uwzględnienie zapisów dotyczących efektywności w kolejnej aktualizacji Programu Inwestycji.*

(akta kontroli str. 43-55,1741-1753)

Ostatecznie, pomimo takich zapisów odnoszących się do § 6 ust. 1 pkt 1 lit. „b” oraz „f” rozporządzenia dotyczącego finansowania inwestycji z budżetu państwa, 12 lipca 2018 r. Program Inwestycji został przedłożony – przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad – Ministrowi Infrastruktury, który 1 sierpnia 2018 r. dokonał jego uzgodnienia. W dokumencie tym wskazano m.in., że: 1] przedmiotem Inwestycji jest stworzenie ok. 12 km odcinka trasy drogowej¹⁶ (wraz z niezbędną infrastrukturą drogową i okołodrogową) na terenie gmin: Ostrołęka, Olszewo-Borki oraz Lelis (powiat ostrołęcki), 2] do podstawowych celów Inwestycji należy: stworzenie bezpiecznego odcinka trasy drogowej, zapewniającego wysoki komfort dalekobieżnego ruchu drogowego; dostosowanie parametrów technicznych drogi do istniejącego i prognozowanego natężenia ruchu, odciążenie Ostrołęki od ruchu tranzytowego oraz poprawa warunków ruchu i bezpieczeństwa drogowego w rejonie Inwestycji, a także poprawa warunków środowiskowych mieszkańców sąsiedztwa istniejących odcinków dróg krajowych nr 61 i 53, 3] proces przygotowawczy Inwestycji zaplanowano na lata 2018-2022, w tym: podpisanie umowy na dokumentację przygotowawczą (STES-R wraz z materiałami do uzyskania decyzji środowiskowej)

¹⁵ Dz. U. Nr 238, poz. 1579. Dalej: rozporządzenie dotyczące finansowania inwestycji z budżetu państwa.

¹⁶ Z zastrzeżeniem, iż „długość może ulec zmianie”.

w czerwcu 2019 roku, uzyskanie prawomocnej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach do końca sierpnia 2021 roku, odebranie kompletnej dokumentacji przygotowawczej do końca II kw. 2022 roku, przeprowadzenie archeologicznych badań powierzchniowych i badań sondażowych do końca 2022 roku. Ogłoszenie przetargu na realizację robót budowlanych w systemie „projektuj i buduj” przewidziano na maj 2022 roku, złożenie wniosku o zezwolenie na realizację inwestycji drogowej w kwietniu 2024 roku, a uzyskanie prawomocnej decyzji w tej sprawie do końca grudnia 2024 roku. Szacunkowy łączny koszt Inwestycji określono na 352.039,0 tys. zł (brutto), w tym koszt procesu przygotowawczego – 2.541,9 tys. zł (brutto). Ponadto w Programie Inwestycji przyjęto m.in., iż na tym etapie nie przewiduje się możliwości wykonania Inwestycji etapami, ale zastrzeżono, że analiza w tym zakresie zostanie przeprowadzona „po wykonaniu dokumentacji”. Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że rozporządzenie nie określa wymagań co do formy oraz treści wskazanej powyżej analizy, wobec tego analiza nie była sporządzana jako odrębny dokument. Na tym etapie zaawansowania prac projektowych, biorąc pod uwagę niezbyt skomplikowany charakter inwestycji w kontekście ewentualnej budowy jej etapami (przekrój jednojezdniowy w całym okresie analiz, a więc brak konieczności rozważań rozbudowy przekroju; relatywnie krótki odcinek drogi leżący w północno-zachodniej ćwiartce pomiędzy DK53, a DK61 łączący te drogi, którego funkcjonalność komunikacyjnie jest skuteczna jedynie przy wybudowaniu go w całości, gdyż w przeciwnym przypadku kierowcy nie korzystaliby z częściowo wybudowanych odcinków; powiązania z układem dróg innych) było możliwe dokonanie analizy celowości i możliwości wykonania inwestycji etapami na podstawie wykonanych prac i materiałów dostępnych GDDKIA, dlatego też zaktualizowano Programu Inwestycji w tym zakresie w Aneksie nr 2. Program Inwestycji zawierał natomiast opis stanu formalno-prawnego Inwestycji, w tym termin uzyskania prawa do dysponowania gruntem (przewidziany na styczeń 2025 roku). (akta kontroli str. 43-55,1741-1753)

Do dnia zakończenia niniejszej kontroli NIK, Program Inwestycji był dwukrotnie zmieniany. Aneks nr 1 został opracowany we wrześniu 2019 roku, a Minister Infrastruktury uzgodnił ten dokument 2 października 2019 r. Do najistotniejszych zmian należało: 1] przesunięcie procesu przygotowawczego na lata 2019-2022, w tym: podpisanie umowy na dokumentację przygotowawczą (STEŚ-R z materiałami do decyzji środowiskowej) przesunięto z czerwca na listopad 2019 roku, odebranie dokumentacji przygotowawczej wydłużono do końca października 2022 roku, ogłoszenie przetargu na realizację robót budowlanych w systemie „projektuj i buduj” przesunięto z maja 2022 roku na styczeń 2023 roku, złożenie wniosku o zezwolenie na realizację inwestycji drogowej przewidziano w maju 2024 roku, a uzyskanie prawomocnej decyzji w tej sprawie do końca lutego 2025 roku; 2] zmodyfikowanie przekroju poprzecznego (z „wstępnie 2+1” na „wstępnie 1x2”) oraz prędkości projektowej (ze 100 km/h na 80 km/h) – jednocześnie przy niezmiennych pozostałych parametrach technicznych (długość, klasa techniczna drogi, szerokość jezdni oraz poboczy, kategoria ruchu, nośność nawierzchni), 3] zwiększenie szacunkowego kosztu procesu przygotowawczego do poziomu 2.953,1 tys. zł (brutto) przy jednoczesnym zmniejszeniu łącznego szacunkowego kosztu Inwestycji do poziomu 351.890,2 tys. zł (brutto) – co omówiono szerzej w pkt 2 niniejszego wystąpienia pokontrolnego. Dyrektor Oddziału odnosząc się do powyższych zmian planowanych parametrów technicznych wyjaśnił, m.in. że parametr przekrój poprzeczny również został określony wstępnie na 1x2 i podobnie jak w przypadku innych, w trakcie opracowania dokumentacji, po określeniu odcinków o danym przekroju i danych uzyskanych z prognoz ruchu również mógł ulec zmianie. (...) Prędkość projektowa w ówczesnym stanie prawnym była tylko jednym z kilku kluczowych parametrów technicznych mających wpływ na pozostałe parametry i kształtowanie drogi. Równorzędnym parametrem była prędkość miarodajna od której również zależało kształtowanie drogi w zakresie istotnych rozwiązań takich jak m.in. określanie widoczności na wyprzedzanie, widoczności na zatrzymanie, promienie łuków poziomych, a więc i jej koszty. Zgodnie z obowiązującym wówczas Rozporządzeniem Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. z późn. zm., § 13.1 pkt 2) prędkość miarodajna V_m dla drogi jednojezdniowej równa była 110 km/h dla obu prędkości projektowych. Zatem wpływ prędkości projektowej na koszty nie był możliwy do jednoznacznego oszacowania. (...) Wszystkie parametry techniczne wskazane w Programie Inwestycji oraz Aneksach do Programu Inwestycji podlegają weryfikacji i dookreśleniu na etapie STEŚ, stąd mogą ulec zmianie stosownie do wyników analiz.

Mając na uwadze wszystko powyższe, tj., podstawowe parametry techniczne, wskaźniki ekonomiczne, trwający proces projektowy i niedookreślone jeszcze na tamtym etapie zaawansowania rozwiązania oraz przyszłą decyzyjność w zakresie wyboru wariantu, należało uznać, że koszty będą stanowić równowartość wskazaną w Programie Inwestycji i pozostawiono koszty robót w Aneksie 1 bez zmian w stosunku do pierwotnego, zatwierdzonego Programu Inwestycji. (akta kontroli str. 56-67, 1741-1753)

Z kolei opracowany w kwietniu 2020 roku aneks nr 2 do Programu Inwestycji został uzgodniony przez Ministra Infrastruktury 5 czerwca 2020 r. Do najistotniejszych zmian należało: 1] wydłużenie długości drogi, 2] zmiana zakresu rzeczowego (dodatkowo przewidziano „wybudowanie bądź przebudowanie infrastruktury pieszej i rowerowej” przy jednoczesnej rezygnacji z „budowy Systemu Zarządzania Ruchem”). Dyrektor Oddziału wyjaśnił, m.in. że (...) zakres rzeczowy Programu Inwestycji dla obwodnicy Ostrołęki został zaktualizowany w wyniku standaryzacji rozwiązań Systemu Zarządzania Ruchem w GDDKiA. Standaryzacja była wynikiem analizy potrzeb w zakresie realizacji Krajowego Systemu Zarządzania Ruchem. Elementy Systemu Zarządzania Ruchem zlokalizowane są głównie na drogach szybkiego ruchu biorąc pod uwagę tzw. dynamiczne zarządzanie ruchem w ujęciu korytarzowym. Z uwagi na to, że obwodnica Ostrołęki w ciągu drogi krajowej 53 nie jest drogą klasy A i S oraz nie jest przewidziana do dynamicznego zarządzania ruchem nie zachodziła potrzeba realizacji pełnego zakresu Systemu Zarządzania Ruchem. Wobec powyższego zaktualizowano ten element. Wprowadzenie zapisu „Wybudowanie lub przebudowanie infrastruktury rowerowej” miało charakter porządkowy, gdyż są to standardowe prace przy tego typu inwestycjach i w różnych zakresach występują zwykle przy każdej inwestycji drogowej. Wskazać przy tym należy, że zapis lub jego brak w Programie Inwestycji nie miał wpływu na zakres rzeczowy inwestycji, gdyż i tak elementy te byłyby uwzględnione w projektowaniu i realizacji jako jeden z elementów, którego zakres określają rozwiązania projektowe w oparciu o stosowne przepisy. Zgodnie z „Wytocznymi organizacji bezpiecznego ruchu rowerowego” (rekomendacje Ministra Infrastruktury z 27.06.2019 r.) „planowanie infrastruktury dla rowerzystów jest integralnym elementem polityki transportowej oraz polityki przestrzennej i społecznej. W związku z tym rozwój sieci infrastruktury dla rowerzystów oraz rozwiązania organizacyjne dla ruchu rowerowego powinny być zintegrowane z polityką transportową dla wszystkich środków transportu, jak również z całością polityki przestrzennej”. Wobec powyższego w przypadku przebudowy lub budowy GDDKiA dąży do oddzielenia ruchu rowerowego i pieszego od ruchu samochodowego, 3] powrót do pierwotnej prędkości projektowej (z 80 km/h na 100 km/h) – jednocześnie przy niezmiennych pozostałych parametrach technicznych, 4] przesunięcie procesu przygotowawczego na lata 2019-2023, 5] przesunięcie terminu złożenia wniosku o zezwolenie na realizację inwestycji drogowej z maja 2024 roku na marzec 2025 roku, a uzyskania prawomocnej decyzji z lutego na listopad 2025 roku. Dyrektor Oddziału wyjaśnił m.in., że (...) zmiany wynikły z ponownej kompleksowej analizy harmonogramów dla wszystkich obwodnic ujętych w projekcie „Programu 100 obwodnic”, z wykorzystaniem doświadczeń z prowadzonych równolegle przez Oddział (...) inwestycji i z uwzględnieniem istotnych ryzyk. Wskazane terminy są następstwem zdarzeń poprzedzających realizację inwestycji, tj. przyjęcia daty uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach oraz kolejnych występujących po sobie i uzależnionych od siebie zdarzeń inwestycji, takich jak wykonanie prac geologicznych i geodezyjnych, uszczegółowienie rozwiązań, przygotowanie materiałów przetargowych, ogłoszenie i czas trwania przetargu, czas sporządzania projektu budowlanego i złożenie wniosku o zezwolenie na realizację inwestycji, czas na uzyskanie decyzji zezwalającej na realizację inwestycji. Aneks nr 2 zwiększono szacunkowy łączny koszt inwestycji do 371.991,8 tys. zł brutto (bez wyodrębnienia kosztu procesu przygotowawczego), w związku ze zwiększeniem przewidywanej długości budowanego odcinka (z ok. 12 km do ok. 13,5 km) oraz aktualizacją kosztów robót i nabycia nieruchomości. Zastępca Dyrektora Oddziału ds. Inwestycji wyjaśnił, że wzrost (...) zakresu rzeczowego wynikał z braku szczegółowych danych dla drogi klasy GP na etapie sporządzania Programu Inwestycji, które to dane zostały określone prognostycznie. Zwiększony zakres był wynikiem prowadzonych prac w ramach zawartej umowy na STEŚ-R, które już na tym wczesnym etapie zaawansowania pozwoliły zweryfikować zakres inwestycji i wykonać jego kolejne przybliżenie, właściwe na tym etapie. (akta kontroli str. 68-75, 1022-1031, 1741-1753)

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, iż od maja 2020 roku do dnia zakończenia niniejszej kontroli nie aktualizowano Programu Inwestycji, w związku z czym zawiera on obecnie nieaktualne zapisy, w tym dotyczące: lokalizacji (zgodnie z posiadaną przez GDDKiA wstępną dokumentacją Inwestycji zaakceptowany wariant przebiega wyłącznie przez gminy Olszewo-Borki oraz Lelis – bez miasta Ostrołęka, a jego długość wynosić ma 13,99 km) oraz kontynuacji w 2024 roku procesu przygotowawczego (mimo założeń o jego zakończeniu w 2023 roku). Ponadto ze względu na opóźnienia w realizacji procesu przygotowawczego, zdaniem NIK, wątpliwe wydają się szacunkowe koszty zarówno procesu przygotowawczego, jak i całej Inwestycji – co szerzej omówiono w pkt. 2 niniejszego wystąpienia.

1.2.1. Oddział nie opracował *Studium Korytarzowego* dla Inwestycji. Program Inwestycji (uzgodniony z Ministrem Infrastruktury w sierpniu 2018 roku) zakładał jej realizację w tzw. trybie „STES-R” bez opracowywania *Studium Korytarzowego*. W piśmie z 17 sierpnia 2018 r. p.o. Zastępcy Dyrektora Generalnego Dróg Krajowych i Autostrad wskazał m.in.: „proszę o niezwłoczne wszczęcie przetargu na opracowanie dokumentacji projektowej STES-R wraz z materiałami do Decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedmiotowego zadania, w celu podpisania umowy z wybranym wykonawcą. Dodatkowo informuję, że środki finansowe dla tego zadania zostaną zabezpieczone w planie wydatków majątkowych i bieżących GDDKiA na 2019 r. i lata kolejne do wysokości zobowiązania wynikającego z zawartej umowy.” Oddział nie opracowywał zatem *Studium Korytarzowego* zgodnie z założeniami Programu Inwestycji. Zastępca Dyrektora Oddziału ds. Inwestycji wyjaśnił, że niewykonanie tego dokumentu (...) wynika z niewielkiego zakresu obszarowego analiz odpowiadających zakresowi dokumentacji projektowej STES. Zakres ten został uzgodniony przez Ministra Infrastruktury w formie uzgodnienia Programu Inwestycji [...] Zgodnie z Zarządzeniem nr 58 Generalnego Dyrektora z dnia 23.11.2015 w sprawie dokumentacji do realizacji inwestycji¹⁷ obowiązującym w GDDKiA, w sytuacjach uzasadnionych specyfiką inwestycji pod względem np. rozwiązań drogowych możliwe jest m.in. pominięcie określonych stadiów dokumentacji, w tym również studium korytarzowego. *Studium Korytarzowe* dla przedmiotowej inwestycji nie było wykonywane, gdyż przemawiała za tym specyfika tej inwestycji, tj.:

- krótki odcinek leżący w ograniczonym obszarze północno – zachodniej ćwiartki obwodnicy wokół miejskiej, pomiędzy DK53 a DK61;
 - wynikająca ze zmian jakie zajądą w sieci drogowej po wybudowaniu drogi ekspresowej S61 możliwość lokalizacji obwodnicy tylko po zachodniej stronie miasta, tj. pomiędzy istniejącą drogą krajową nr 53 na odc. Kadzidło – Ostrołęka i drogą krajową nr 61 na odc. Różan – Ostrołęka;
 - niewielki zakres obszarowy analiz odpowiadający zakresowi dokumentacji STES;
- nie wskazywały na zasadność jego wykonywania.

Należy zauważyć, iż GDDKiA w ramach swoich kompetencji ustawowych wykonuje inwestycję na drodze krajowej, w ramach rozwoju sieci dróg krajowych, natomiast pozostałe części obwodnicy Ostrołęki powinny być zrealizowane przez innych właściwych zarządców dróg, tj. Starostę Powiatu (poprzez Zarząd Dróg Powiatowych w Ostrołęce) oraz Marszałka Województwa Mazowieckiego (poprzez Mazowiecki Zarząd Dróg Wojewódzkich¹⁸). Biorąc pod uwagę działania Starosty Powiatu Ostrołęckiego oraz MZDW w zakresie rozwiązań drogowo-mostowych wokół Ostrołęki, obwodnica Ostrołęki w ciągu drogi krajowej nr 53 będzie stanowić integralny fragment docelowego planowanego układu drogowego wokół miasta Ostrołęki. Kwestię tę szerzej opisano w pkt. 1.5.1 niniejszego wystąpienia.

Zastępca Dyrektora nadmienił, że (...) w województwie mazowieckim w trakcie przygotowania i realizacji jest 9 obwodnic ze 100 wskazanych w Programie 100 obwodnic. Dla żadnej z tych 9 obwodnic nie opracowywano *Studium Korytarzowego*. Dla przygotowywanych w ostatnim czasie w województwie mazowieckim inwestycji *Studium Korytarzowe* zostało opracowane

¹⁷ Dalej: zarządzenie nr 58 GDDKiA w sprawie dokumentacji do realizacji inwestycji.

¹⁸ Dalej: MZDW.

dla Obwodnicy Aglomeracji Warszawskiej, której długość szacuje się na ok. 260 km i dla której skala i zakres jednoznacznie uzasadniają wykonanie Studium Korytarzowego.

(akta kontroli str. 44-55, 899-914, 1743)

Realizując polecenie Dyrektora Generalnego Dróg Krajowych i Autostrad Oddział przystąpił do opracowywania wstępnej dokumentacji Inwestycji. W październiku 2019 roku Oddział dokonał wyboru wykonawcy zamówienia publicznego (w trybie przetargu nieograniczonego) pn. „*opracowanie Studium techniczno-ekonomiczno-środowiskowego z elementami koncepcji programowej wraz z materiałami do uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla zadania Budowa Obwodnicy Ostrołęki w ciągu drogi krajowej nr 53*”, którym została spółka Multiconsult Polska z Warszawy („*Wykonawca dokumentacji*”). Stosowną umowę z tym podmiotem podpisano 20 listopada 2019 r. Opracowana wstępna dokumentacja Inwestycji (Studium Techniczno-Ekonomiczno-Środowiskowe z elementami koncepcji programowej oraz materiały do uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach) była stopniowo przekazywana przez Wykonawcę dokumentacji do Oddziału (od września 2020 roku do listopada 2021 roku) – co szerzej omówiono w pkt. 2.2 niniejszego wystąpienia.

Sporządzone Studium Techniczno-Ekonomiczno-Środowiskowe z elementami koncepcji programowej – zgodnie ze szczegółowymi wymaganiami przewidzianymi załącznikiem nr 2 do *zarządzenia nr 58 GDDKiA w sprawie dokumentacji do realizacji inwestycji* – zawierało: 1] część ogólną (w tym część opisową i rysunkową, wielokryterialną analizę porównawczą wariantów zadania inwestycyjnego, podsumowanie i wnioski), 2] studium geologiczno-inżynierskie oraz opinię geotechniczną i dokumentację hydrogeologiczną, 3] dokumentację techniczną – drogową (część opisową i rysunkową oraz uzgodnienia i opinie), 4] dokumentację techniczną – obiekty inżynierskie (część opisową i rysunkową), 5] analizy i prognozy ruchu, 6] założenia organizacji ruchu, 7] opracowania ekonomiczno-finansowe, 8] opracowania z zakresu ochrony środowiska, 9] dokumentację dotyczącą udziału społeczeństwa (spotkań informacyjnych), a także 10] podsumowania i wnioski.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, iż zgodnie z pkt 2.2. (warianty trasy drogi) szczegółowych wymagań dokumentacji przewidzianych załącznikiem nr 2 do *zarządzenia nr 58 GDDKiA w sprawie dokumentacji do realizacji inwestycji*, w Studium Techniczno-Ekonomiczno-Środowiskowym z elementami koncepcji programowej przedstawionych miało zostać „*kilka wariantów trasy drogi głównej, w tym „wariant zerowy”, tj. wariant nie przewidujący podjęcia realizacji inwestycji. Opracowanie polega na wykonaniu kompletnego studium dla każdego z analizowanych wariantów. Każdy z wariantów powinien być analizowany z jednakowym stopniem szczegółowości.*” Dostarczone – przez Wykonawcę dokumentacji do Oddziału – Studium Techniczno-Ekonomiczno-Środowiskowe z elementami koncepcji programowej zawierało pełną analizę porównawczą (z jednakowym stopniem szczegółowości) trzech wariantów, tj. W1, W2 oraz W3. W szczególności, porównanie trzech wariantów przebiegu planowanej Inwestycji zawierał Tom A II. *Analiza wielokryterialna*. Ponadto ww. dokument wspominał o wariantcie nie przewidującym podjęcia realizacji inwestycji (tzw. wariantcie bezinwestycyjnym) jednak nie został on objęty pełną analizą porównawczą, nie porównano tego wariantu z jednakowym stopniem szczegółowości z pozostałymi trzema wariantami. Dyrektor Oddziału wyjaśnił m.in., że (...) *wariant bezinwestycyjny jak sama nazwa wskazuje nie jest wariantem obejmującym realizację inwestycji, a jedynie utrzymaniem obecnego stanu bez prowadzenia działań inwestycyjnych. Wariant ten jest tożsamy ze stanem bieżącym (istniejącym) danego odcinka i stanowi de facto element odniesienia do innych analiz. Odniesienie do wariantu bezinwestycyjnego (czyli obecnego stanu i nie podejmowania działań rozwojowych na sieci drogowej) daje możliwość oceny poszczególnych wariantów inwestycyjnych w stosunku do scenariusza nie podejmowania takich działań. Należy wskazać, że Dokument nr 3 STES-R (stanowiący integralną część OPZ dla przedmiotowego zamówienia), który obowiązuje w ramach Umowy nr 530/2019 z dnia 20.1.2019 r., określa zakres analiz wariantu tzw. bezinwestycyjnego, które są wykonywane w ramach prognoz ruchu oraz analizy ekonomicznej. Zakres ten jest wystarczający do przeprowadzenia wyżej wskazanych ocen.*

(akta kontroli str. 183-680, 684-814, 1555-1618, 1741-1753)

Przeprowadzone na zlecenie GDDKiA analizy i prognozy ruchu dla Inwestycji (zawarte w STEŚ-R) wskazywały na wzrost natężenia ruchu w badanym obszarze zarówno w perspektywie krótkoterminowej, jak i długookresowej. Analiza i prognoza ruchu Inwestycji – służąca m.in. do oceny wielkości transportu w przyszłości, możliwych scenariuszy rozwoju sieci drogowej, analiz środowiskowych i oceny efektywności inwestycji – zostały przeprowadzone dla trzech wariantów obwodnicy Ostrołęki (po północno-zachodniej stronie Ostrołęki, w rejonie skrzyżowania istniejącej drogi krajowej nr 53 z drogą powiatową nr 2535W oraz po południowo-zachodniej stronie miasta Ostrołęka, na dawnej drodze krajowej nr 61 pomiędzy miejscowościami Dobrołęka i Nozewo). Analiza ruchu – stosownie do wymogów dotyczących danych wyjściowych, określonych w *Załączniku nr 3 do zarządzenia nr 58 GDDKiA w sprawie dokumentacji do realizacji inwestycji* – została wykonana w oparciu o wyniki ostatniego Generalnego Pomiaru Ruchu, przeprowadzonego na obszarze objętym przedmiotową inwestycją w 2015 roku. Do analizy wykorzystano również: dane pochodzące ze stacji stałego pomiaru ruchu (zlokalizowanej na ówczesnej drodze krajowej nr 61 w miejscowości Kacice), dane dotyczące ruchu granicznego z Rosją, Białorusią i Ukrainą w latach 2005-2019 i dane z uzupełniającego 24-godzinnego pomiaru ruchu (w dniu 27 lutego 2020 r.)¹⁹.

Prognoza ruchu została wykonana²⁰ z uwzględnieniem wytycznych, określonych w załączniku nr 1 do *zarządzenia nr 17 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 11 maja 2009 r. w sprawie stadiów i składu dokumentacji projektowej dla dróg i mostów w fazie przygotowania zadań oraz w podręczniku „Niebieska Księga – Infrastruktura drogowa”*. Prognoza ruchu pojazdów została przeprowadzona dla okresu perspektywicznego 2057 wraz z okresami pośrednimi (tj. 2027, 2032, 2037, 2042, 2047, 2052) poprzez wyliczenie współczynników wzrostu zależnych od wskaźnika wzrostu PKB, a ponadto uwzględnione zostały kwestie: wzrostu ruchu międzynarodowego na podstawie danych pochodzących z Krajowego Modelu Ruchu, rozwoju sieci dróg na poziomie krajowych na podstawie zaplanowanych inwestycji, a także nałożenia opłat za przejazdy niektórymi drogami (odcinkami dróg klasy A, S i wybranymi DK).

W podsumowaniu analizy stwierdzono, iż pomiary uzupełniające wykazały podobny rząd wielkości natężeń ruchu na zbieżnych odcinkach układu drogowego jak wyniki pomiarów z 2015 roku (wówczas na odcinkach stykowych z projektowaną inwestycją kształtowały się w granicach 6000 – 9000 pojazdów na dobę). Przy czym, rozszerzenie pomiaru uzupełniającego o pomiar ruchu tranzytowego pozwoliło oszacować ruch na relacji, którą w głównej mierze będzie obsługiwać planowana inwestycja. Według zebranych danych, ruch tranzytowy na relacji południowy zachód – północ wynosił łącznie w obu kierunkach w dobie ok. 350 pojazdów osobowych, 80 pojazdów dostawczych, 50 pojazdów ciężarowych i 190 pojazdów ciężarowych z przyczepą. Wyniki pomiaru ruchu wskazywały również na znaczne obciążenie i potencjalnie złe warunki ruchu na skrzyżowaniu DK53 z DK61, przy czym relacja północ – południowy zachód była relacją najmniej obciążoną spośród pomierzonych kierunków ruchu na skrzyżowaniu. Analiza porównawcza wyników pomiarów z 2015 roku z wynikami pomiaru wskazała na znaczny ruch wewnętrzny w obszarze objętym analizą²¹ – znaczny przyrost ruchu przy wjeździe na most do centrum Ostrołęki (z ok. 9.000 pojazdów w przekroju na dobę w miejscowości Szwendrowy Most – Dylewo, do ponad 22.000 pojazdów w przekroju na dobę na północnym wlocie skrzyżowania DK53 z DK61) – tak dużych natężeń

¹⁹ Uzupełniający pomiar ruchu objął: [1] sześć przekrojów pomiarowych: T01 – DK61, odcinek Różan - Ostrołęka, w rejonie m. Nozewo, T02 – DK61, odcinek Ostrołęka - Łomża, w rejonie m. Rydzewo; T03 – DK53, odcinek Kadzidło – Ostrołęka, w rejonie m. Zabrodzie, T04 – DW544, odcinek Nowa Wieś - Ostrołęka, w rejonie m. Nowa Wieś, T05 – DW627, odcinek Ostrołęka - Czerwin, w rejonie skrzyżowania z drogą do m. Drwęcz, T06 – droga powiatowa nr 4403W, odcinek Ostrołęka - Goworowo, w rejonie m. Czarnowiec; [2] pięć skrzyżowań pomiarowych: Sk01 – DK61, Ostrołęka, skrzyżowanie z DK53, Sk02 – DK61, Ostrołęka, skrzyżowanie z DW544, Sk03 – DK61, Ostrołęka / Olszewo Borki, skrzyżowanie z ul. Władysława Broniewskiego, Sk04 – DK53, Szenderowy Most, skrzyżowanie z drogą powiatową, Sk05 – DK53, Dylewo, skrzyżowanie z drogą do m. Obierwia.

²⁰ Prognozy i analizy ruch zostały wykonane przy użyciu specjalistycznego oprogramowania Visum 17 firmy PTV, na podstawie *Krajowego Modelu Ruchu* udostępnionego przez GDDKiA w horyzoncie czasowym do roku 2057 z uwzględnieniem lat pośrednich.

²¹ Pomiary uzupełniające wskazywały, że Ostrołęka jest istotnym generatorem ruchu w tym rejonie – znaczny udział podróży miała charakter lokalny, czyli rozpoczynała się lub kończyła w centrum lub północnych rejonach miasta. Zauważono, że obwodnica Ostrołęki łącząca jedynie drogi krajowe nr 53 i 61, bez kontynuacji w kierunku północnym, w kierunku Łomży, nie będzie optymalnie wykorzystywana, bo wjazd do centrum Ostrołęki czy do dużych zakładów pracy i przemysłu wiąże się z koniecznością przekroczenia mostu na rzece Narew i skorzystania z istniejącego przebiegu ówczesnej drogi krajowej nr 61.

nie zmierzono w punktach pomiarowych zbieżnych z pomiarami z 2015 roku, oddalonych od centrum miasta. Wyniki prognozy ruchu nie wskazały na bardzo istotne odciążenia wlotów skrzyżowania DK53 z DK61, newralgicznego w świetle obsługi transportowej obszaru objętego analizą. Prognozowane natężenia ruchu na odcinkach obwodnicy Ostrołęki miały wynosić: rok 2027 – 4.000-7.500 pojazdów na dobę, rok 2037 – 4.700-9.000 pojazdów na dobę, rok 2047 – 5.600-10.800 pojazdów na dobę, rok 2057 – 7.600-12.600 pojazdów na dobę. Prognoza ruchu nie wskazywała na skokowy wzrost ruchu na DK53 z kierunku północnego, a wynikało to z osiągnięcia granicznych wartości przepustowości układu drogowego oraz inwestycji komplementarnych takich jak uwzględniona w analizach trasa S61. W dalszych latach prognozy zauważalny był dynamiczniejszy wzrost ruchu na odcinkach obwodnicy Ostrołęki, w której w istotnym stopniu korzystać ma również ruch lokalny w dojazdach do centrum miasta, wyrównując obciążenia na wlotach skrzyżowania DK53 z DK61. (akta kontroli str. 159-160, 290-397, 1741-1753)

W ramach przeprowadzonej analizy wielokryterialnej (zawartej w STEŚ-R) – opartej na czterech głównych kryteriach: 1] techniczno-funkcyjnym (oceniającym techniczne aspekty skomplikowania przyjętych rozwiązań projektowych, uwarunkowania związane z utrzymaniem drogi po jej oddaniu do eksploatacji oraz komfortu jej użytkowania), 2] ekonomicznym (uwzględniającym opłacalność i rentowność), 3] środowiskowym (oceniającym uwarunkowania związane z ochroną terenów cennych przyrodniczo) oraz 4] społecznym (uwzględniającym czynniki istotne z perspektywy odbioru społecznego, a także trendy preferencji społecznych i poziom aprobaty społecznej dla przedstawionych rozwiązań projektowych)²² – najbardziej korzystnym (optymalnym) wariantem okazał się wariant W1 otrzymując ostatecznie 0,87 pkt, a najmniej korzystnym wariant W3 oceniony ostatecznie na 0,75 pkt²³. (akta kontroli str. 214-238)

Oddział w trakcie opracowywania wstępnej dokumentacji projektowej Inwestycji nie zachował „typowej kolejności poszczególnych etapów” wynikającej ze szczegółowych wymagań do dokumentacji (dokument nr 3 Studium Techniczno-ekonomiczno-środowiskowe z elementami koncepcji programowej), określonej w załączniku nr 2 do zarządzenia nr 58 GDDKiA w sprawie dokumentacji do realizacji inwestycji, ponieważ po uchwałach Zespołu Oceny Przedsięwzięć Inwestycyjnych Oddziału (dalej ZOPI) i Komisji Oceny Przedsięwzięć Inwestycyjnych Oddziału (dalej KOPI), a także po złożeniu wniosku o decyzję o uwarunkowaniach środowiskowych (listopad 2021 roku), a przed uzyskaniem decyzji w tej sprawie (lipiec 2024 roku) nie uszczegółowił dokumentacji dla wybranego (preferowanego) wariantu trasy drogi. Opracowanie to powinno rozpocząć tzw. II etap procedowania i powinno składać się z czterech tomów (część ogólna, dokumentacja projektowa – obiekty inżynierskie, opracowanie ekonomiczno-finansowe, dokumentacja geologiczno-inżynierska). Dyrektor Oddziału wyjaśnił m.in., że (...) „typowa kolejność poszczególnych etapów” nie jest obligatoryjna do stosowania, co wynika wprost z zapisów Zarządzenia i załącznika. Stosownym do tego zadania jest Załącznik nr 3, a precyzyjnie – Dokument nr 3 będący częścią Umowy. Na wykonanie uszczegółowienia dokumentacji składają się czynności Wykonawcy następujące w określonej kolejności po sobie i w różny sposób od siebie zależne. Aby wykonać uszczegółowienie trzeba dysponować wcześniej mapą do celów projektowych oraz wynikami badań geologicznych, a finalnie również DŚU. Zatem w pierwszej kolejności należy przygotować Projekt Robót Geologicznych (dalej: PRG) i uzyskać jego zatwierdzenie w organie. (...) Finalnym elementem do wykonania uszczegółowienia jest decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach inwestycji. Na dzień dzisiejszy wobec braku ww. decyzji nie wykonuje się dalszych prac projektowych. W zależności od stopnia skomplikowania inwestycji główna część uszczegółowienia przypada na okres po pozyskaniu przez Projektanta pomiarów geodezyjnych oraz wyników badań geologicznych, które mają główny wpływ na doszczegółowienie dokumentacji. Finalnie dokumentacja powinna też uwzględnić zapisy Decyzji o Środowiskowych uwarunkowaniach, stąd zakończenie okresu

²² Poszczególnym kryteriom przypisano następujące znaczenie: kryterium techniczne – waga 20%, kryterium ekonomiczne – waga 25%, kryterium środowiskowe – waga 30%, kryterium społeczne – waga 25%.

²³ Wariant nr 2 w wyniku przeprowadzonej analizy wielokryterialnej ostatecznie otrzymał 0,78 pkt.

uszczegółowienia przypada po uzyskaniu DŚU. Podsumowując Oddział wykonał swoje czynności prawidłowo, dostosowując się do okoliczności niezależnych od GDDKiA.

(akta kontroli str. 81-127, 684-814, 1741-1753)

Ponadto wbrew „typowej kolejności poszczególnych etapów” wynikającej ze szczegółowych wymagań do dokumentacji (dokument nr 3 Studium Techniczno-ekonomiczno-środowiskowe z elementami koncepcji programowej), określonych w załączniku nr 2 do powołanego wyżej zarządzenia, Oddział w ramach II etapu, ale przed uzyskaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zlecił wykonanie i ostatecznie w grudniu 2022 roku odebrał prace geologiczne za kwotę 1.165,3 tys. zł. Kwestię tę szerzej opisano w pkt. 2.2 niniejszego wystąpienia.

(akta kontroli str.81-127,684-814, 1619-1684)

1.2.2. Oddział sporządził dokumentację wymaganą do uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla Inwestycji. Zgodnie z art. 75 ust. 4 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 środowisko²⁴, wniosek do Wójta Gminy Olszewo-Borki²⁵ w tej sprawie został złożony w listopadzie 2021 roku i wskazywał tzw. rekomendowany wariant przebiegu Inwestycji²⁶, a także zawierał: Kartę Informacyjną przedsięwzięcia, mapy oraz wykaz działek przewidzianych do prowadzenia prac przygotowawczych na wariantcie rekomendowanym.

W ocenie Wójta Gminy Olszewo-Borki przedłożona w postępowaniu dokumentacja była „kompletna”, przy czym – w związku z opiniami Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Warszawie (z 21 grudnia 2021 r.) oraz Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Ostrołęce (z 19 stycznia 2022 r.) – postanowieniem z 25 lutego 2022 r. Wójt stwierdził obowiązek przeprowadzenia oceny i sporządzenia raportu oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. W wyniku prowadzonego postępowania oraz wniesienia wymaganych uzupełnień, zarówno Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Ostrołęce (w marcu i październiku 2023 roku) jak i Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Warszawie (w październiku 2023 roku i styczniu 2024 roku), uzgodnili realizację Inwestycji. Oddział, w związku z upływem 18 marca 2024 r. terminu załatwienia sprawy, niezwłocznie (28 marca 2024 r.) wystąpił do Wójta Gminy Olszewo-Borki o zakończenie sprawy w formie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, zaś 20 czerwca 2024 r. zwrócił się do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Ostrołęce („SKO”) z ponagleniem w tej sprawie. Postanowieniem z 26 czerwca 2024 r. SKO uznało ponaglenie na niezłatwienie w terminie sprawy przez Wójta za uzasadnione (tzw. bezczynność), z jednoczesnym stwierdzeniem braku rażącego naruszenia prawa, a także zobowiązało Wójta do wydania rozstrzygnięcia w terminie 30 dni.

Decyzją z 26 lipca 2024 r. Wójt Gminy Olszewo-Borki – pomimo pozytywnych uzgodnień oraz opinii organów współdziałających, a także potwierdzenia w raporcie oddziaływania na środowisko, iż przedsięwzięcie nie będzie naruszać stanu środowiska poza Inwestycją – odmówił wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, argumentując to głównie wynikami postępowania z udziałem społeczeństwa. W szczególności stwierdził, że „zdecydowany sprzeciw mieszkańców wsi Dobrołęka, Łazy i Białobrzeg Bliższy stanowi przeciwwskazanie dla realizacji przedmiotowego przedsięwzięcia.” Oddział 9 sierpnia 2024 r. odwołał się w całości od powyższej decyzji do SKO (za pośrednictwem Wójta Gminy Olszewo-Borki) zarzucając m.in. naruszenie art. 80 ust. 1 pkt 1-3 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie. Oddział zwrócił się o uchylenie zaskarżonej decyzji i merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy.

Po rozpatrzeniu odwołania, decyzją z 1 października 2024 r., SKO uchyliło zaskarżoną decyzję w całości i przekazało sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi I instancji. W uzasadnieniu SKO wskazało m.in., że: 1] odmowa wydania przedmiotowej decyzji nie może zostać oparta wyłącznie na wystąpieniu protestów społeczności lokalnej (...) powyższe potwierdzone jest jednolitym orzecznictwem sądów administracyjnych, 2] decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach nie jest decyzją uznaniową – organ powinien

²⁴ T.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1112. Dalej „ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie”.

²⁵ Na obszarze jego własności znajdowała się największa część terenu, na którym miało być realizowane to przedsięwzięcie.

²⁶ Wariant nr 1 (W1) przebiegu trasy planowanej obwodnicy w ciągu DK53, tj. początek odcinka zlokalizowany w rejonie miejscowości Szwendrowy Most, a jego koniec – na włączeniu do istniejącej DK61 pomiędzy miejscowościami Nożewo i Dobrołęka.

przeprowadzić postępowanie przewidziane przepisami ustawy i jest zobligowany wydać tę decyzję, jeżeli inwestor spełni wymagania określone przepisami ustawy, 3] organ I instancji w sposób bezsporny naruszył przepisy prawa materialnego, jak i normy procesowe, a przekazana dokumentacja w sprawie była „niekompletna” (...) okoliczności faktyczne i prawne niniejszej sprawy prowadzą do wniosku, iż organ podejmując kwestionowaną decyzję nie dopełnił ciężących na nim obowiązków, obligujących go do wyczerpującego zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego i do podjęcia rozstrzygnięcia po dokładnym wyjaśnieniu stanu faktycznego, 4] instytucja „konsultacji społecznych” w formie jaką wymaga chociażby poprzedzenie przyjęcia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, budżetu obywatelskiego czy zmiany granic miast, nie jest przewidziana w *ustawie o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie*.

Do dnia zakończenia niniejszej kontroli NIK powyższe postępowanie nie zakończyło się wydaniem rozstrzygnięcia przez Wójta Gminy Olszewo-Borki.

(akta kontroli str. 932-956, 976-988, 1156-1159, 1721-1740)

1.3. Stosownie do wymogów z § 7 ust. 1 pkt. 1 oraz § 3 ust. 1 pkt. 1 *Zarządzenia nr 28 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 31 lipca 2018 r. w sprawie powołania Komisji Oceny Przedsięwzięć Inwestycyjnych oraz Zespołów Oceny Przedsięwzięć Inwestycyjnych*²⁷, opracowywana dokumentacja Inwestycji została poddana weryfikacji i ocenie (ze wskazaniem jej elementów do poprawy).

Wstępna dokumentacja Inwestycji, w tym Studium Techniczno-Ekonomiczno-Środowiskowe, została przeanalizowana i oceniona 14 kwietnia 2021 r. przez ZOPI²⁸. W wyniku posiedzenia ZOPI wskazał w uchwale do dalszych prac wariant W1, a dokumentację wraz z protokołem z posiedzenia ZOPI przekazano do Centrali Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad. Uchwała z posiedzenia ZOPI została ostatecznie zatwierdzona przez Dyrektora Oddziału w dniu 7 maja 2021 r.

W trakcie posiedzenia KOPI²⁹ w dniu 28 maja 2021 r., m.in. podtrzymano do dalszych prac projektowych wariant W1 oraz przewidziano naniesienie zmian, korekt i uszczegółowień niezbędnych do złożenia wniosku o uzyskanie decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych. Uchwała z posiedzenia KOPI ustalająca akceptację wstępnej dokumentacji projektowej Inwestycji została ostatecznie zatwierdzona przez p.o. Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad w dniu 28 czerwca 2021 r. (akta kontroli str. 81-127, 879-898)

1.4. Karta Informacyjna Przedsięwzięcia³⁰ dla Inwestycji została opracowana na zlecenie Oddziału przez wykonawcę STEŚ-R. Odbioru – przekazanego przez wykonawcę 15 września 2021 r. – opracowania dokonano z zachowaniem procedury ustalonej w § 14 i terminu określonego w § 5 umowy z wykonawcą dokumentacji. Potwierdzenia należytego i terminowego wykonania tej części umowy dokonano protokołami z 17 września i 3 grudnia 2021 r. (dotyczącymi materiałów dla KOPI i do wniosku o DŚU wraz z wnioskiem). W KIP ujęto dane określone w art. 62a *ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie*.

KIP przygotowano na podstawie materiałów wykorzystanych do opracowania STEŚ-R. Wystąpiły jednak różnice w danych dotyczących prognozy natężenia ruchu zamieszczonych w KIP (w opracowanej we wrześniu 2021 roku) i w dokumencie pn. *Analiza i Prognoza Ruchu* (z września 2020 roku), chociaż w KIP zapisano, że „dane ruchowe do obliczeń emisji hałasu przyjęto zgodnie z prognozą wykonaną przez jednostkę projektową wykonaną w opracowaniu

²⁷ Dz. Urz. GDDKIA z 2018 r. poz. 28, dalej: *zarządzenie w sprawie powołania KOPI oraz ZOPI*.

²⁸ W związku z obowiązującymi w Polsce obostrzeniami sanitarnymi wynikającymi z obowiązywania od 20 marca 2020 r. do 16 maja 2022 r. stanu epidemii (zakażenia wirusem SARS-CoV-2) posiedzenie ZOPI odbyło się zdalnie za pośrednictwem środków elektronicznego przekazu. Z dniem 16 maja 2022 r. „stan epidemii” zmieniony został na „stan zagrożenia epidemicznego”, rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 13 maja 2022 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz.U. poz. 1025).

²⁹ W związku z obowiązującymi w Polsce obostrzeniami sanitarnymi wynikającymi z obowiązywania od 20 marca 2020 r. do 16 maja 2022 r. stanu epidemii (zakażenia wirusem SARS-CoV-2) posiedzenie KOPI odbyło się zdalnie za pośrednictwem środków elektronicznego przekazu.

³⁰ Dalej: KIP, która jest dokumentem dołączanym do wniosku o DŚU, zawierającym podstawowe informacje dotyczące planowanego przedsięwzięcia.

'Analiza i prognoza ruchu' (...)". Kwestię tę szerzej opisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. (akta kontroli str. 128-182, 290-397)

Dane o prognozowanych wielkościach natężenia ruchu zgodne z danymi w opracowaniu *Analizy i prognoza ruchu* wykazano w *Raporcie oddziaływania na środowisko* z grudnia 2022 roku i w *aneksie do Raportu oddziaływania na środowisko* z września 2023 roku, w którym wzmiankowano, że w przypadku niektórych analiz (zanieczyszczeń powietrza, wód, emisji hałasu, obliczeń w zakresie prawdopodobieństwa wystąpienia wypadku drogowego o poważnych skutkach dla społeczeństwa i środowiska) „do modeli obliczeniowych wprowadzono nieaktualne dane z prognozy ruchu” – w związku z czym – „przeprowadzono ponowne obliczenia, a ich wyniki zaprezentowano w aneksie do raportu”. Z wyjaśnienia Zastępcy Dyrektora Oddziału ds. Inwestycji wynikało, że 25 września 2023 r. przekazano do organu prowadzącego postępowanie w sprawie wydania DŚU (Wójta Gminy Olszewo-Borki) „Aneks do raportu oddziaływania na środowisko z 08.09.2023 r.”, (...) na którego potrzeby zweryfikowano analizę hałasu oraz analizę emisji zanieczyszczeń powietrza i sprawdzono tym samym, czy różnice w prognozie ruchu wpłynęły na zakres proponowanych zabezpieczeń akustycznych dla poszczególnych wariantów przebiegu projektowanej obwodnicy oraz możliwość wystąpienia potencjalnych przekroczeń wartości dopuszczalnych w zakresie zanieczyszczeń powietrza. (...) zweryfikowane dane dotyczące prognoz ruchu nie wykazały przekroczeń dopuszczalnych norm ani hałasu, ani zanieczyszczeń powietrza dla rekomendowanego we wniosku o wydanie DŚU wariantu W1. W wyniku przeprowadzonych obliczeń hałasu, wyłącznie dla wariantu W3 (racjonalny wariant alternatywny) stwierdzono dodatkowe miejsce, w którym występują niewielkie przekroczenia normy hałasu (0,2 dB w porze dnia i nocy), zawierające się w poziomie tolerancji metody obliczeniowej.

(akta kontroli str. 366-369, 1030-1031, 1120-1126, 1150-1153)

Wójt Gminy Olszewo-Borki, będący organem właściwym do wydania DŚU dla Inwestycji uznał, że KIP nie stanowi wystarczającej podstawy do podjęcia rozstrzygnięcia w tej sprawie i wydał postanowienie (RIGKiD.6220.4.2021.ER z 25 lutego 2022 r.) nakładające na Inwestora obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko i sporządzenia raportu oddziaływania na środowisko dla planowanego przedsięwzięcia³¹. Ustalił również zakres tego raportu. W uzasadnieniu decyzji z 26 lipca 2024 r. (RIGKiD.6220.4.2021.ER) Wójt potwierdził złożenie kompletnej wymaganej dokumentacji (w tym raportu po wskazanych uzupełnieniach). Przebieg postępowania w sprawie wydania DŚU i jego efekt szerzej opisano w pkt. 1.2.2. niniejszego wystąpienia.

(akta kontroli str. 932-939, 1156-1165)

1.5.1. Inwestycja miała stanowić integralny fragment docelowego układu drogowego wokół miasta Ostrołęka, składającego się z połączenia dróg różnej kategorii, stanowiących jako całość docelową obwodnicę tego miasta. Obwodnica miała powstać w wyniku zadań realizowanych przez:

- a) GDDKiA – odcinek po zachodniej stronie Ostrołęki w ciągu drogi krajowej nr 53 od skrzyżowania z dawną drogą krajową nr 61 po zachodniej stronie Ostrołęki, tj. od m. Nożewo do m. Szwendrowy Most (Inwestycja);
- b) Powiat Ostrołęcki – odcinek po północnej stronie Ostrołęki w ciągu drogi powiatowej na odcinku od skrzyżowania z drogą krajową nr 53 do skrzyżowania z dawną drogą krajową nr 61 po wschodniej stronie Ostrołęki;
- c) Województwo Mazowieckie – odcinek po wschodniej i południowej stronie Ostrołęki w ciągu drogi wojewódzkiej nr 627, na odcinku od skrzyżowania z dawną drogą krajową nr 61 po wschodniej stronie Ostrołęki do projektowanego skrzyżowania z nowym przebiegiem drogi wojewódzkiej nr 627 w kierunku Ostrowi Mazowieckiej oraz odcinek po południowej stronie Ostrołęki od tegoż skrzyżowania do skrzyżowania z dawną drogą krajową nr 61 po zachodniej stronie Ostrołęki.

³¹ Za koniecznością przeprowadzenia takiej oceny opowiedzieli się wcześniej Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Warszawie (postanowienie z 21 grudnia 2021 r.) i Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny (opinia z 19 stycznia 2022 r.). Potrzeby takiej nie stwierdził Dyrektor Zarządu Zlewni w Ostrołęce Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie (opinia z 5 stycznia 2022 r.).

Zasadność realizacji takiego kompleksowego rozwiązania, wynikała także z wyników audytu bezpieczeństwa ruchu drogowego dla Inwestycji (przeprowadzonego w marcu 2021 r.), w których m.in. podniesiono, że – poza wskazanym w analizie ruchem lokalnym (dojazdy do i z pracy) – istniał problem ruchu na relacji Łomża (DK61) - Kadzidło (DK53), który wskazuje na konieczność kontynuowania budowy dalszych odcinków obwodnicy na kierunku DK61 do Łomży z ominięciem miasta Ostrołęka.

(akta kontroli str. 268-269, 911-913, 1181)

Powiat Ostrołęcki realizował roboty budowlane ujęte w pierwszym etapie, tj. w zadaniu pn. „Budowa mostu na rzece Narew wraz z dojazdami. Budowa przeprawy mostowej przez rz. Narew wraz z drogą dojazdową łączącą drogę krajową nr DK61 w miejscowości Teodorowo, Gmina Rzekuń, Powiat Ostrołęcki, z drogą powiatową nr 2539W w miejscowości Łęg Przedmiejski, Gmina Lelis, Powiat Ostrołęcki, Województwo Mazowieckie” (zaawansowanie wg stanu na 13 września 2024 r. – ok. 71%). Zakończenie prac budowlanych, według umowy z wykonawcą, przewidziano na 15 października 2025 r.³² W zakresie drugiego etapu, obejmującego zadanie pn. „Budowa drogi łączącej drogę krajową nr 53 w miejscowości Antonie, Gmina Olszewo-Borki z drogą powiatową nr 2539W w miejscowości Łęg Przedmiejski, Gmina Lelis”, opracowywana była dokumentacja projektowa do uzyskania decyzji zezwalającej na realizację inwestycji drogowej (19 lipca 2024 r. złożono wniosek o wydanie takiej decyzji). Umowny termin zakończenia prac projektowych określono na 30 listopada 2024 r. Terminy rozpoczęcia i zakończenia robót budowlanych nie były znane (uzależnione od możliwości pozyskania zewnętrznych środków finansowych na ten cel)³³. Według informacji Starosty Ostrołęckiego, (...) *współpraca Powiatu Ostrołęckiego z GDDKiA w zakresie powiązania przedmiotowych zadań inwestycyjnych odbywa się bez zastrzeżeń. Głównym elementem współpracy (uzgodnień) jest połączenie obu inwestycji poprzez „włączenie” się projektowanej przez Powiat drogi do projektowanego przez GDDKiA ronda w ciągu drogi krajowej nr 53 w m. Antonie. Opracowana i procedowana do dalszego projektowania koncepcja GDDKiA przewiduje wykonanie dodatkowego wlotu do ronda od strony wschodniej, który połączy nową projektowaną przez Powiat Ostrołęcki drogę z istniejącą drogą krajową nr 53 i projektowaną obwodnicą Ostrołęki w ciągu drogi krajowej nr 53.*

(akta kontroli str. 1205-1212)

Zakres mieszczący się w gestii Województwa Mazowieckiego realizowany jest jako jedno zadanie inwestycyjne, obejmujące również budowę w nowym przebiegu drogi wojewódzkiej nr 627 (od projektowanego skrzyżowania z drogą wojewódzką nr 544) do rejonu węzła drogi ekspresowej S61 „Komorowo” i budowę drogi wojewódzkiej nr 677 na odcinku od rejonu węzła drogi ekspresowej S61 „Komorowo” do skrzyżowania z drogą krajową nr 60 w m. Grądy. W 2022 roku zlecono opracowanie dokumentacji projektowej dla tej inwestycji, wyłącznie w fazie koncepcji programowo-przestrzennej wraz z uzyskaniem niezbędnej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (stosowny wniosek został złożony 26 lutego 2024 r.). Termin uzyskania tej decyzji warunkował dalszy postęp procesu projektowego w fazie koncepcji programowo-przestrzennej oraz na możliwość zlecenia dokumentacji budowlanej, wykonawczej i przetargowej wraz z uzyskaniem decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Według informacji Mazowieckiego Zarządu Dróg Wojewódzkich, mając na uwadze aktualny stan zaawansowania, realizacja robót budowlanych będzie miała miejsce nie wcześniej niż w okresie II połowa 2028 roku – I połowa 2031 roku³⁴.

(akta kontroli str.1197-1204)

³² Szacunkowe koszty I etapu wynoszą 135.401,1 tys. zł, a źródła finansowania to: Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg: 98.400,0 tys. zł, Rządowy Program Uzupelniania Lokalnej i Regionalnej Infrastruktury Drogowej – Mosty dla Regionów – 1.042,3 tys. zł, Gmina Lelis – 1.695,0 tys. zł, Gmina Rzekuń – 1.092,0 tys. zł, Powiat Ostrołęcki – 33.171,7 tys. zł.

³³ Szacunkowe koszty II etapu w zakresie prac projektowych wynoszą 806,0 tys. zł, a źródła finansowania to: Gmina Lelis – 307,0 tys. zł., Powiat Ostrołęcki 499,0 tys. zł. Wstępnie szacowane koszty budowy to ponad 100 mln zł.

³⁴ Z informacji tej wynikało, że na aktualnym etapie realizacji procesu projektowego nie jest możliwe oszacowanie kosztów realizacji inwestycji. Niemniej jednak biorąc pod uwagę fakt, iż ww. inwestycja (łącznie) obejmie budowę ok. 51 km drogi (jezdni głównej), dodatkowych jezdni (kilkanaście lub kilkadziesiąt km) wraz z budową kilkudziesięciu obiektów inżynierskich, należy przewidywać, iż koszt realizacji budowy obwodnicy Ostrołęki w ciągu dróg wojewódzkich nr 544 i 627 wraz z budową w nowym przebiegu drogi wojewódzkiej nr 627 do rejonu węzła drogi ekspresowej S61 „Komorowo” i budowy drogi wojewódzkiej nr 677 na odcinku od rejonu węzła drogi ekspresowej S61 „Komorowo” do skrzyżowania z drogą krajową nr 60 w m. Grądy może wynieść ok. 1 miliarda złotych (aktualnie realizację zadania przewiduje się wyłącznie ze środków budżetu Województwa Mazowieckiego).

1.5.2. Oddział współpracował z jednostkami samorządu terytorialnego³⁵ (na których obszarze przewidziano przebieg inwestycji drogowych) w zakresie powiązania i koordynacji realizacji Inwestycji, mającej stanowić integralny fragment docelowego planowanego układu drogowego wokół miasta Ostrołęka (obwodnica Ostrołęki). W szczególności:

- w trakcie spotkania z przedstawicielami Starostwa Powiatowego w Ostrołęce i MZDW (10 lutego 2021 r.) dokonano uzgodnień w zakresie pozyskania aktualnych materiałów dotyczących inwestycji realizowanych przez Powiat (w tym parametrów geometrycznych i infrastruktury towarzyszącej odcinka dołączanego do obwodnicy), uwzględnienia w rozwiązaniach przewidzianych dla obwodnicy parametrów drogi powiatowej oraz zapewnienia ciągłości ciągu pieszo-rowerowego po wschodniej stronie obwodnicy bez przekraczania DK53;
- w toku telekonferencji (9 lipca 2021 r.) z udziałem przedstawicieli Powiatu Ostrołęckiego oraz Gminy Olszewo-Borki zaprezentowano skrzyżowania umożliwiające bezkolizyjne prowadzenie ruchu poprzecznego oraz skrzyżowania, na których ruch ten będzie mógł odbywać się w poziomie obwodnicy na zasadach ogólnych ruchu drogowego z dróg podporządkowanych; omówiono uwarunkowania związane z węzłem drogi wojewódzkiej i bliskością linii kolejowej, a także odniesiono się do prośby o zaprojektowanie „drogi bisowej” wzdłuż całego odcinka, ze względu na ciągłość takiej lokalnej trasy i możliwość pełnienia funkcji ścieżki pieszo-rowerowej oraz wniosków o wykonanie wydzielonego ciągu pieszo-rowerowego bądź poszerzonego pobocza przy włączeniach dróg powiatowych nr 2542W, nr 2547W oraz nr 2548W (GDDKiA przedstawiła możliwe do wprowadzenia krótkie odcinki o funkcji pieszo-rowerowej umożliwiające ich ciągłość);
- skoordynowaniu zadań projektowych i drogowych poszczególnych zarządców dróg związanych z budową obwodnicy Ostrołęki poświęcone były spotkania w Starostwie Powiatowym w Ostrołęce (17 stycznia 2022 r. i 22 kwietnia 2024 r.);
- w rezultacie spotkania z Wójtem Gminy Olszewo-Borki (8 kwietnia 2022 r.), poświęconego sposobowi funkcjonowania ruchu lokalnego i obsługi terenów przyległych w rejonie końcowego odcinka obwodnicy i dowiązania obwodnicy do ówczesnej DK61, ustalono, że połączenie dodatkowych jezdni zostanie uwzględnione w przygotowywanym *Raporcie o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko*;
- przedstawiciele GDDKiA uczestniczyli w naradzie technicznej i opiniowaniu wyboru wariantu i rozwiązań w zakresie inwestycji przygotowywanej przez MZDW (marzec / lipiec 2023 roku).
(akta kontroli str. 1239-1291)

Przedstawiciele j.s.t., brali także udział w posiedzeniach ZOPI (14 kwietnia 2021 r.) i KOPI (28 maja 2021 r.). Na pierwszym z nich poruszono m.in. kwestie związane z lokalizacją powiązań z istniejącym układem komunikacyjnym (drogami: wojewódzką, powiatowymi i DK61) oraz odnotowano uwagi i postulaty zgłoszone przez przedstawicieli Starostwa Powiatowego w Ostrołęce i Urzędu Gminy Olszewo-Borki (nie zgłoszono uwag z Urzędu Gminy Lelis oraz MZDW). Odnotowano także poparcie Wójta Gminy Olszewo-Borki dla wariantu W1. Wariant ten został przyjęty do dalszych prac projektowych w trakcie posiedzenia KOPI, na którym m.in.: przyjęto lokalizację powiązań z istniejącym układem drogowym: ustalono, że przed złożeniem wniosku o *DSU* należy zawnieioskować do j.s.t. w sprawie przekwalifikowania dróg wewnętrznych kolidujących z inwestycją na drogi publiczne, a na kolejnym etapie przygotowania inwestycji – m.in. zawrzeć z j.s.t. porozumienia kompetencyjne regulujące status dodatkowych jezdni (po wybudowaniu przez GDDKiA) i wyegzekwować przekwalifikowanie dróg wewnętrznych; wystąpić do j.s.t. i uzgodnić planowany przebieg ścieżek pieszo-rowerowych, wskazano także na potrzebę wprowadzenia konkretnych rozwiązań projektowych w zakresie Inwestycji. (akta kontroli str. 81-127)

Kwestie dotyczące przebiegu Inwestycji i projektowanych rozwiązań stanowiły też przedmiot licznej korespondencji prowadzonej pomiędzy GDDKiA, a Wójtem Gminy Olszewo-Borki (przekazującym również pisma mieszkańców kierowane do Urzędu Gminy), a także – szerzej opisanych w pkt. 1.6 niniejszego wystąpienia – spotkań przedstawicieli GDDKiA

³⁵ Dalej: j.s.t.

z mieszkańcami Gminy Olszewo-Borki (11 stycznia oraz 20 lutego 2024 r. w trakcie procedury wydawania DŚU, pierwsze z nich zostało zorganizowane przez Wójta tej Gminy).

(akta kontroli str. 1297-1363)

W dniu 26 września 2024 r. Rada Miasta Ostrołęki podjęła uchwałę³⁶, zobowiązującą Prezydenta Ostrołęki do wystąpienia – do Ministra Infrastruktury oraz GDDKiA – z apelem Rady Miasta w sprawie przyspieszenia budowy zachodniej obwodnicy Ostrołęki. W treści „apelu” radni zwrócili się z prośbą o „*przyspieszenie prac związanych z zakończeniem procedury uzyskania decyzji na realizację obwodnicy Ostrołęki (Szwendrowy Most – Dobrołęka) i przystąpienie do etapu realizacji tego przedsięwzięcia.*” W uzasadnieniu tego apelu powołano się m.in. na: zwiększającą się liczbę rejestrowanych pojazdów oraz rosnące zapotrzebowanie na transport zarówno osobowy, jak i towarowy. Radni wskazali także na uruchamianie drogowe inwestycje samorządowe, które w połączeniu z inwestycjami państwowymi pozwolą „*na przestrzeni 2-3 lat rozwiązać problemy komunikacyjne Ostrołęki.*”

(akta kontroli str. 1738-1740)

1.6. Oddział informował mieszkańców gmin Olszewo-Borki oraz Lelis o przygotowywaniu Inwestycji. GDDKiA zobowiązała wykonawcę dokumentacji Inwestycji do zorganizowania i przeprowadzenia trzech tur spotkań ze społeczeństwem, w tym: dwóch tur w trakcie przygotowywania materiałów do wniosku o uzyskanie DŚU i trzeciej – na II etapie, tj. po uzyskaniu tej decyzji, „*wraz z przygotowaniem stosownych materiałów*” (nie określono przy tym rodzajów, ani zakresu materiałów informacyjnych, w szczególności zawartości strony internetowej oraz częstotliwości jej aktualizowania).

Pierwsza akcja informacyjna przeprowadzona została od 17 kwietnia do 5 maja 2020 r. (na etapie opracowywania aneksu nr 2 do Programu Inwestycji) i odbywała się „*korespondencyjnie*”³⁷. Jej celem było „*zapoznanie lokalnej społeczności z założeniami planowanej inwestycji i prezentacja zaproponowanego przebiegu trasy w trzech wariantach*”. Na stronie internetowej został udostępniony opis kontraktu, harmonogram inwestycji, a także załączona mapa z zaznaczonymi przebiegami wszystkich zaproponowanych wariantów (W1, W2 oraz W3). Zainteresowanych poinformowano o możliwości zgłaszania swoich opinii na formularzach, które „*zostaną przeanalizowane i w przypadkach zasadnych, tj. możliwych do zastosowania ze względów technicznych, prawnych, środowiskowych i finansowych, uwzględnione*”.

Drugą akcją informacyjną przeprowadzono od 2 do 16 października 2020 r. (na etapie odbioru dokumentu pn. *Analiza i prognoza ruchu*), również w formie zdalnej (tak jak I akcja). Jej celem było „*przekazanie lokalnej społeczności informacji na temat rozwiązań i zmian w planowanej sieci drogowej. Na tym etapie przedstawiono mieszkańcom lokalizację przejazdów na drogach krajowych, wojewódzkich, powiatowych i gminnych, które zostały zlokalizowane z uwzględnieniem wniosków, które wpłynęły podczas I akcji informacyjnej. Zostały także przedstawione zmiany na końcowym odcinku trasy – odsunięcie projektowanej obwodnicy od zabudowań miejscowości Nożewo oraz przesunięcie ronda bliżej miejscowości Dobrołęka – zmiana została wprowadzona na wniosek sołtysa wsi Nożewo.*” Ponadto na stronie internetowej udostępniono opis kontraktu, harmonogram inwestycji, a także załączono mapę z zaznaczonymi przebiegami wszystkich zaproponowanych wariantów (W1, W2 i W3). Zainteresowanych poinformowano o możliwości przesyłania formularzy „*z zaznaczeniem wariantu preferowanego*”.

Zarówno w przypadku I – jak i II – akcji informacyjnej, Inwestycja przedstawiona została mieszkańcom w oderwaniu od docelowego planowanego układu drogowego wokół miasta Ostrołęka (obwodnicy Ostrołęki) – opisanego szerzej w pkt 1.5.1. niniejszego wystąpienia pokontrolnego, a sama strona internetowa do dnia zakończenia niniejszej kontroli NIK nie była aktualizowana od listopada 2021 roku. Zdaniem NIK, mogło to przyczynić się do niezrozumienia istoty tego zadania inwestycyjnego i wpłynąć na protesty z tym związane. Ostatecznie w wyniku obu powyższych akcji informacyjnych najwyższe poparcie społeczne

³⁶ Uchwała Nr 82/XI/2024 Rady Miasta Ostrołęka z dnia 26 września 2024 r. w sprawie wystąpienia z apelem.

³⁷ W związku z obowiązującymi w Polsce obostrzeniami sanitarnymi wynikającymi z obowiązywania od 20 marca 2020 roku do 16 maja 2022 roku stanu epidemii (zakażenia wirusem SARS-CoV-2) I i II akcje informacyjne odbyły się zdalnie za pośrednictwem środków elektronicznego przekazu (plakatów informacyjnych, uruchomionej w tym celu strony internetowej oraz poczty tradycyjnej i elektronicznej).

uzyskał wariant W1³⁸, a następnie warianty W2³⁹ i W3⁴⁰. Wyniki poparcia społecznego dla poszczególnych wariantów z obu akcji informacyjnych uwzględnione zostały w analizie wielokryterialnej (jako element kryterium społecznego) – co omówiono szerzej w pkt 1.2.1 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 76-80, 214-238, 581-637, 1181, 1565-1611, 1741-1742)

Dyrektor Oddziału wyjaśnił m.in. że Projektant rozpoczynając prace projektowe etapu STEŚ w pierwszej kolejności pozyskiwał podstawowe informacje i przeprowadził analizę uwarunkowań kluczowych, w rezultacie czego zaproponował kilka przebiegów planowanej obwodnicy, opierając się przede wszystkim na wytycznych zawartych w Opisie Przedmiotu Zamówienia dla planowanej inwestycji. Podczas wytyczania przebiegów brano pod uwagę uwarunkowania: urbanistyczne, terenowe, środowiskowe, techniczne, ekonomiczne. Każde z tych uwarunkowań posiada elementy, które determinowały kierunkowe kluczowe elementy dla przebiegu tras: 1] urbanistyczne jak np. Studia Zagospodarowania Terenu i Miejscowe Plany Zagospodarowania Przestrzennego Terenu, perspektywy urbanistycznego rozwoju miejscowości, samorządowe plany inwestycyjne, istniejąca zabudowa mieszkaniowa, gospodarcza i przemysłowa, 2] terenowe jak np.: użytki rolne, ukształtowanie terenu, podłoże gruntowe w tym złoża, 3] środowiskowe jak np.: przejścia przez tereny przyrodniczo chronione, układ wód płynących i stojących, układ melioracji, obszary zalewowe, istniejący układ sieci drogowej i kolejowej, 4] techniczne – aspekty umożliwiające zaprojektowanie planowanej trasy zgodnie i na podstawie obowiązujących przepisów techniczno-budowlanych oraz 5] ekonomiczne – pozwalające na realizację inwestycji Zamawiającemu przy optymalnych kosztach. Powierzchnia obszaru analiz to ok. 6500 ha. Zasadnicza część planowanej inwestycji znajduje się w obrębie Równiny Kurpiowskiej, częściowo również w obrębie Doliny Dolnej Narwi. Miejscowości w analizowanym obszarze inwestycji: Szwendrowy Most, Antonie, Łazy, Pietraki, Zarzecze, Białobrzeg Bliższy, Łęgi, Nakły, Stepna Michałki, Nożewo, Dobrołęka. Na odcinku pomiędzy km: 6+400 a 6+500 trasa obwodnicy przecina linię kolejową nr 35 Ostrołęka - Szczytno oraz drogę wojewódzką nr 544. Cieki wodne występujące w obszarze inwestycji; Piasecznica, Omulewka, Omulew, Dopływ z Nowej Wsi Zachodniej, Dopływ spod Działynia, Dopływ spod Żeber. Obszary Natura 2000: Dolina Omulwi i Płodownicy, Dolina Dolnej Narwi. W ramach analiz wstępnych i rozpoznania uwarunkowań kluczowych, Projektant wyeliminował te obszary, które w wyżej wymienionych powodów nie pozwalały na zaprojektowanie tras o najbardziej uniwersalnym przebiegu pod względem technicznym, ekonomicznym i środowiskowym, ze szczególnym naciskiem na uwarunkowania istniejącej zabudowy mieszkaniowej oraz gospodarczej (minimalizacja wyburzeń gospodarstw domowych) i już na tak wczesnym etapie miały cechy znacząco negatywnie odbiegające od pozostałych. W trakcie całego procesu projektowania etapu STEŚ prowadzone były analizy bieżące, będące podstawą do wytypowania i trasowania 3 wariantów, w tym finalnie preferowanego. Dokonano analizy porównawczej alternatywnych przebiegów na końcowym odcinku obwodnicy na wysokości miejscowości Stepna - Michałki wraz z wykupami i obsługą działek położonych przy rondzie na końcu wariantowych przebiegów. W wyniku przeprowadzonej Akcji Informacyjnej I oraz II otrzymano opinie od osób fizycznych i organów samorządowych, które podlegały analizie. Opinie otrzymane od osób fizycznych nie zawierały alternatywnych propozycji przebiegu trasy.

(akta kontroli str. 1103-1117)

W maju 2022 roku (po uchwale KOPI o wyborze wariantu W1 oraz po złożeniu przez GDDKiA wniosku o wydanie DŚU do Wójta Gminy Olszewo-Borki) jeden z mieszkańców Gminy Olszewo-Borki złożył do Wójta Gminy pismo z propozycją dwóch innych (niż rozpatrywane przez GDDKiA) wariantów przebiegu Inwestycji. W piśmie wskazał, że są to „dwa społeczne warianty trasy opracowane przez mieszkańców Gminy Olszewo-Borki” (nie wskazując konkretnych osób). Wójt przekazał do rozpatrzenia inwestora propozycję tych wariantów (30 maja 2022 r.). W odpowiedzi z 29 czerwca 2022 r., GDDKiA stwierdziła, że na obecnym etapie

³⁸ Wariant W1 poparło 29 osób fizycznych (przy równoległym sprzeciwie 538 osób fizycznych) oraz przedstawiciel samorządu lokalnego (przy braku sprzeciwu przedstawicieli samorządu dla tego wariantu).

³⁹ Wariant W2 poparło 13 osób fizycznych (przy równoległym sprzeciwie 549 osób fizycznych oraz jednego przedstawiciela samorządu dla tego wariantu).

⁴⁰ Wariant W3 poparło siedem osób fizycznych (przy równoległym sprzeciwie 560 osób fizycznych oraz dwóch przedstawicieli samorządu dla tego wariantu).

nie ma już możliwości wprowadzania nowych wariantów przebiegu Obwodnicy ... nie zajmując stanowiska w sprawie w sprawie obu tych wariantów. Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że (...) pismo przekazane przez Wójta Gminy Olszewo-Borki, wpłynęło po terminie złożenia przez GDDKiA wniosku o wydanie DŚU. GDDKiA zakończyła proces analityczny, w tym analizy potrzeb i opinii społeczeństwa otrzymane w przewidzianym na to czasie. Zakończyła też czynności związane z wyborem wariantu posiedzeniami komisji ZOPI oraz KOPI. Komisja KOPI potwierdziła wariant wybrany przez GDDKiA jako najkorzystniejszy, co zaowocowało złożeniem wniosku o DŚU. Wójt Gminy Olszewo-Borki przekazując pismo z 19.05.2022 r. do GDDKiA, jako organ prowadzący postępowanie DŚU nie wskazał żadnego trybu procedowania, ani nie przywołał żadnych przepisów prawa, które nakładałyby na GDDKiA obowiązek analizy dodatkowych pism. Należy podkreślić, iż ww. pismo nie nosi też znamion „wniosku mieszkańców Gminy Olszewo-Borki o wykonanie dodatkowych prac projektowych”. Jest ono pismem jednej osoby, nie zawiera ani podpisów mieszkańców, ani pełnomocnictw udzielonych przez mieszkańców osobie pismo sygnującej. W szczególności nie zawiera informacji o poparciu dla tej propozycji przez mieszkańców, których propozycja ta miałaby dotyczyć bezpośrednio lub w bliskości ich posesji przebiegać. Nie można zgodzić się z twierdzeniem z pisma, że Projektant czy Inwestor zignorowali opinię mieszkańców Gminy Olszewo-Borki z dnia 25.04.2020 r. przekazaną do Projektanta (Multiconsult Polska Sp. z o.o.) pn.: "Opinia społeczna w związku z prowadzonymi konsultacjami dotyczącymi projektu budowy obwodnicy Ostrołęki w ciągu drogi krajowej nr 53", ponieważ opinia ta została poddana analizie przez Projektanta, tak jak inne opinie, a jej kopia umieszczona w Opracowaniu STES-R Tom I - udział społeczeństwa. Opinia ta nie zawierała propozycji nowego wariantu projektowanej drogi, a wносиła sprzeciw wobec każdego z wariantów.

(akta kontroli str. 1110-1117, 1301-1311)

Konsultacje społeczne dotyczące Inwestycji odbywały się w trakcie postępowania dotyczącego wydania DŚU prowadzonego przez Wójta Gminy Olszewo-Borki. Obwieszczeniem z 27 października 2023 roku Wójt Gminy Olszewo-Borki zawiadomił o udziale społeczeństwa w tym postępowaniu wyznaczając 30 dniowy okres jego trwania. W uzasadnieniu decyzji odmawiającej wydania DŚU z 26 lipca 2024 r. (szerzej opisanej w pkt 1.2.2.niniejszego wystąpienia pokontrolnego) Wójt Gminy wskazał, że w tym czasie wpłynęło ponad 50 pism podpisanych przez pojedyncze osoby oraz zbiorowe wnioski, w których nadawcy wyrażali sprzeciw wobec budowy obwodnicy i domagali się m.in. spotkania w sprawie obwodnicy, zmiany lokalizacji obwodnicy, przeprowadzenia konsultacji społecznych, wykonania tzw. studium korytarzowego. Wójt Gminy dodał m.in., iż od wpłynięcia wniosku inwestora (...) w toku postępowania strony złożyły ok. 150 pism, wniosków, skarg i sprzeciwów składanych bezpośrednio do Wójta, jak i do innych urzędów (...). Przedmiotem składanych w postępowaniu wniosków były następujące zagadnienia: brak studium korytarzowego dla planowanej drogi, brak konsultacji społecznych przeprowadzanych na wcześniejszych etapach projektowania obwodnicy Ostrołęki, niedostępność treści STES-R, wnioskowanie o zmianę przebiegu obwodnicy, wybór innego wariantu lub zmianę usytuowania jej elementów, zarzucono pozorne wariantowanie planowanej inwestycji, obawy dotyczące pogorszenia dotychczasowych warunków użytkowania terenów położonych w jej sąsiedztwie bądź zniszczenia środowiska przyrodniczego, a także negatywnego wpływu na zdrowie i warunki życia mieszkańców.

W dniu 12 stycznia 2024 r. w sali Gminnego Ośrodka Kultury w Olszewie-Borkach odbyło się zorganizowane przez Wójta Gminy spotkanie przedstawicieli GDDKiA i Wykonawcy dokumentacji (z udziałem Starosty Ostrołęckiego) z mieszkańcami, w trakcie którego m.in. przedstawiono aktualne zaawansowanie procesu przygotowawczego Inwestycji oraz działania zaplanowane po uzyskaniu DŚU. Z kolei Starosta Ostrołęcki nakreślił docelowy układ drogowy wokół Ostrołęki oraz stan zaawansowania poszczególnych odcinków inwestycyjnych. Ponadto przedstawiciele GDDKiA zadeklarowali przeanalizowanie problemu ronda zaprojektowanego między Nożewem i Dobrołęką. W notatce z tego spotkania zapiano m.in. iż jednym z zagadnień problemowych/wątpliwości mieszkańców poruszanych na spotkaniu było „niezrozumienie planowanego docelowego układu drogowego wokół miasta Ostrołęki, podziału kompetencji pomiędzy poszczególnymi zarządcami dróg oraz znaczenia Inwestycji w tym układzie (...)”. Z kolei na spotkaniu w dniu 20 lutego 2024 r. przedstawiciele GDDKiA z sołtysami i mieszkańcami sołectw Nożewo i Dobrołęka „potwierdzono

prawidłowość i zasadność lokalizacji ronda” co wywołało „niezadowolenie” i postulaty przesunięcia Inwestycji „na inne działki”.

Ponadto, według Wójta Gminy, w kwietniu 2024 roku odbyły się „oddolne konsultacje społeczne” mieszkańców miejscowości Łazy, Kordowo, Białobrzeg Bliższy, Nakły oraz Dobrołęka. W ich wyniku Sołtys wsi Łazy 12 kwietnia 2024 r. wskazał, że „biorący udział w konsultacjach opowiedzieli się za tzw. wariantem bezinwestycyjnym, czyli przeciw realizacji planowanej obwodnicy.” (akta kontroli str. 932-939, 1369-1373, 1448-1450)

1.7. Stosownie do postanowień art. 17 ust. 3 pkt 3 i 4 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych⁴¹, z dniem wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej z nadanym rygorem natychmiastowej wykonalności, zarządca drogi będzie uprawniony do faktycznego objęcia w posiadanie nieruchomości (na których ma być realizowana Inwestycja) i rozpoczęcia na nich robót budowlanych. Natomiast zgodnie z art. 12 ust. 4 pkt 1 powołanej ustawy, nieruchomości te z mocy prawa staną się własnością Skarbu Państwa z dniem, w którym decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stanie się ostateczna.

Oddział dysponował szczegółowym wykazem działek (przewidzianych do prowadzenia prac przygotowawczych) na tzw. wariantcie optymalnym dla Inwestycji (W1), obejmującym m.in. wskazanie obrębu i numeru działki. Wszystkie wskazane w tym wykazie nieruchomości położone były w gminach Olszewo-Borki oraz Lelis (powiat ostrołęcki). Powyższy wykaz Oddział przekazał jako załącznik do dokumentacji dołączonej do wniosku o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. GDDKiA posiadała aktualne procedury antykorupcyjne, jednak – w związku z toczącym się postępowaniem w sprawie decyzji środowiskowej – do dnia zakończenia niniejszej kontroli NIK, Oddział nie prowadził innych działań związanych z rozpoznaniem stanu prawnego, stanu faktycznego (w tym utrzymaniem drzewostanu) oraz ustalaniem struktury właścicielskiej tych nieruchomości.

Z danych Inwestora wynika, iż planowana obwodnica przechodzić ma przez tereny leśne na długości ok. 4,5 km a „obszar leśny obejmuje ok. 40 ha”. Informacje uzyskane z Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe wskazują, iż w latach 2019-2024 na obszarze wskazanym jako tzw. wariant optymalny (W1): 1] nie było wyłączeń gruntów leśnych z produkcji na podstawie ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych⁴², 2] wykonywano prace polegające na usuwaniu (cięciach) drzewostanu, z czego: ponad 4,1 tys. m³ drewna pozyskano w latach 2019-2024 zgodnie z planami urzędzenia lasów, uproszczonymi planami urzędzenia lasów bądź zezwalającymi decyzjami Starosty Ostrołęckiego, zaś 250 m³ drewna usunięto z lasów niepaństwowych (w latach 2020-2024) niezgodnie z powyższymi regulacjami, co – według Starosty Ostrołęckiego, prowadzącego nadzór nad prawidłowością prowadzonej gospodarki leśnej – prawdopodobnie stanowiło „wykonanie zrębu dewastacyjnego przez właściciela nieruchomości”.

(akta kontroli str. 863-878, 901-914, 1205-1238, 1467-1564)

Weryfikacja obrotu nieruchomościami na tzw. wariantcie optymalnym (W1) w okresie przygotowania Inwestycji nie wykazała nabywania gruntów przez miejscowych radnych i pracowników urzędów samorządowych. (akta kontroli str.1473-1483, 1757)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na niedołożeniu należytej staranności przy odbiorze od Wykonawcy niektórych elementów dokumentacji związanej z przygotowaniem Inwestycji. Dotyczyło to:

- a) KIP (opracowanej we wrześniu 2021 roku), w której wystąpiły różnice w danych dotyczących prognozy natężenia ruchu w odniesieniu do takich danych zawartych w dokumencie pn. *Analiza i Prognoza Ruchu* (z września 2020 roku), chociaż w KIP zapisano, że „dane ruchowe do obliczeń emisji hałasu przyjęto zgodnie z prognozą wykonaną przez jednostkę projektową wykonaną w opracowaniu ‘Analiza i prognoza ruchu’ ...”. W obu dokumentach ujęto dane o prognozowanym średnim ruchu dobowym

⁴¹ Dz.U. z 2024 r. poz. 311.

⁴² Dz.U. z 2024 r. poz. 82.

dla sześciu odcinków projektowanej obwodnicy, przy czym łączne liczby pojazdów wykazane dla poszczególnych odcinków w KIP były niższe niż wykazane w *Analizie i Prognozie Ruchu*. Różnice wynosiły od 627 do 982 pojazdów w 2027 roku oraz od 731 do 1.232 pojazdów w 2037 roku. Liczby pojazdów wykazane w KIP w 2027 roku stanowiły od 77% do 91%, a w 2037 roku – od 80% do 91% pojazdów wykazanych w *Analizie i Prognozie Ruchu*. (akta kontroli str. 159-160, 366-367)

Dyrektor Oddziału wyjaśnił m.in., że *GDDKIA dokłada starań, by wnikliwie weryfikować każdą dokumentację, ale też Karta Informacyjna Przedsięwzięcia wraz z całą dokumentacją STES jest opracowaniem eksperckim, wielobranżowym i skomplikowanym. Mogą zdarzyć się wady ukryte lub nieoczywiste, stąd w Umowie przewidziany jest okres gwarancji oraz rękojmi. Należy jednak zauważyć, że zgodnie z Umową to Wykonawca jako podmiot profesjonalny specjalizujący się w wymaganych dziedzinach oraz posiadający zasoby w postaci personelu, sprzętu, know-how, ma obowiązek dostarczyć dzieło kompletne i prawidłowe z punktu widzenia celu, któremu ma służyć. Karta Informacyjna Przedsięwzięcia zawierała wymagane dane na potrzeby dalszych etapów procesu projektowania i była wystarczającym i kompletnym dokumentem. Omyłki zostały wyjaśnione w toku dalszych prac.*

Dyrektor Oddziału nadmienił, że (...) *prawidłowym dokumentem rozpatrywanym w ramach procedury uzyskania DŚU jest Raport Oddziaływania na Środowisko, od dnia wydania postanowienia (...) z 25 lutego 2022 r. nakładającego obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko dla przedmiotowej inwestycji. Z tym dniem zamknięty został etap postępowania prowadzony na podstawie KIP, a procedura wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach prowadzona była już w oparciu o Raport o oddziaływaniu na środowisko. Wskazane dane są wyjściowymi przy modelowaniu prognozowanych wielkości emisji zanieczyszczeń oraz natężeń hałasu. Prognozowane wielkości wynikające z zatwierdzonej Analizy i prognozy ruchu zostały ujęte w Aneksie do Raportu o oddziaływaniu na środowisko (sporządzonym w sierpniu 2023 roku), niezwłocznie po stwierdzeniu przez autorów KIP i Raportu (...) omyłki w danych dotyczących ruchu, stanowiących podstawę do obliczeń akustycznych i zanieczyszczeń. Zgodnie z twierdzeniem Biura Projektowego w zakresie ww. danych zaszła pomyłka przy sporządzaniu tej części Karty Informacyjnej Przedsięwzięcia. Zatem w Raporcie (...) umieszczone zostały skorygowane dane (...) korekta obliczeń akustycznych w przypadku wariantu proponowanego do realizacji (W1), nie wpłynęła na przekroczenie dopuszczalnych norm lub zastosowanie dodatkowych środków minimalizujących (ekranów). W wyniku korekty obliczeń emisji zanieczyszczeń do powietrza, poza granicami pasa drogowego nie stwierdzono przekroczeń wartości granicznych dla analizowanych substancji.* (akta kontroli str. 1744-1756)

- b) Dokumentu pn. *Ocena wpływu na bezpieczeństwo ruchu drogowego* (opracowanego w lipcu 2020 roku), który zawierał błędne sumowania danych w niektórych tablicach, dotyczących m.in. prognozowanych strat społecznych dla sieci dróg w obszarze wpływu planowanej drogi (R1, R2, R5b, R7c, R7d, R9). Powyższe błędy nie miały jednak wpływu na ostateczną ocenę poszczególnych wariantów drogi w kontekście bezpieczeństwa ruchu drogowego. Dyrektor Oddziału wyjaśnił m.in., że (...) *ocena BRD na obwodnicę Ostrołęki została wykonana w 2020 roku. Wyznaczoną osobą akceptującą dokumentację w zakresie oceny BRD był audytor z Oddziału GDDKiA w Olsztynie (...) Akceptacja dokumentu następuje poprzez podpis i pieczęć wyznaczonej osoby, w tym przypadku audytora brd, jako właściwej osoby dokonującej akceptacji tej części dokumentacji.* (akta kontroli str. 239-283, 1022-1031)

Zdaniem NIK, opisane okoliczności świadczą o niepełnym nadzorze Oddziału nad realizacją przez wykonawcę zobowiązań wynikających z zawartej umowy.

OCENA CZĄSTKOWA

GDDKiA zgodnie ze wskazówkami Ministerstwa Infrastruktury szczegółowo zaplanowała i podjęła przygotowania do realizacji zadania inwestycyjnego obejmującego budowę obwodnicy Ostrołęki w ciągu drogi krajowej nr 53. Inwestycja stanowić ma w przyszłości istotny element większego układu drogowego wokół miasta Ostrołęka (obwodnicy miejskiej), a analizy i prognozy ruchu wskazują na jego rosnące natężenie zarówno w perspektywie

krótkoterminowej, jak i w dłuższym horyzoncie czasu. Oddział niezwłocznie przygotował bądź zlecił przygotowanie kluczowych dokumentów inwestycyjnych, w tym: programu inwestycji, studium techniczno-ekonomiczno-środowiskowego z elementami koncepcji programowej, a także niezbędnych materiałów do uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Dokumenty te zostały pozytywnie ocenione i uzgodnione na dotychczasowym etapie przygotowania inwestycji, jednak wymagać one będą uzupełnień, a procedura uzyskiwania decyzji środowiskowej pozostaje nadal nie zakończona. Wybór optymalnego wariantu trasy poprzedziła analiza wielokryterialna, uwzględniająca zarówno czynniki społeczno-ekonomiczne, techniczne, jak i środowiskowe. Oddział przygotowując Inwestycję na bieżąco współpracował z miejscowymi samorządami, a także podejmował działania informacyjne skierowane do społeczności lokalnych. W ocenie NIK w procesie komunikacji z mieszkańcami gminy Olszewo-Borki nie wyegzekwowano od wykonawcy prezentowania przejrzystych materiałów informacyjnych, gdyż skierowana do mieszkańców strona internetowa nie była na bieżąco aktualizowana, a jednocześnie nie przedstawiała Inwestycji jako elementu większego układu drogowego wokół Ostrołęki. W powiązaniu z niespójnymi koncepcjami strategicznymi na poziomie administracji rządowej w zakresie inwestycji na drogach krajowych w okolicach Ostrołęki, mogło to przyczynić się do niezrozumienia istoty tego zadania inwestycyjnego na wstępnym etapie przygotowania oraz wpłynąć na lokalne protesty z tym związane. Stwierdzona przez NIK nieprawidłowość nie wpływała na przebieg przygotowania Inwestycji.

OBSZAR

2. Zapewnienie finansowania dla planowania i przygotowania inwestycji do realizacji

Opis stanu faktycznego

2.1. Stosownie do wymogu § 6 ust. 1 pkt 1 lit. e *rozporządzenia dotyczącego finansowania inwestycji z budżetu państwa*, w *Programie Inwestycji* został zawarty jej łączny szacunkowy koszt, który pierwotnie określono na 352.039 tys. zł, w tym koszty procesu przygotowawczego w wysokości 2.541,9 tys. zł. W fazie przygotowawczej, obejmowały one koszty opracowania dokumentacji, tj. STEŚ-R i badań archeologicznych (oszacowane na podstawie danych z przetargów i przewidywanego zakresu tych badań), a w fazie realizacji – koszty: dokumentacji (ustalone jako wskaźnik od szacowanych kosztów robót⁴³), nabycia nieruchomości (określone na podstawie szacowania kosztów nabycia nieruchomości), badań archeologicznych (określone na podstawie przewidywanego zakresu i dostępnych danych), robót budowlanych (oszacowane na podstawie określonej wstępnie długości i zagregowanych kosztów 1 km na podstawie danych z przetargów), koszty nadzoru i koszty około kontraktowe (wyliczone wskaźnikowo, odpowiednio na podstawie dostępnych biuletynów cenowych i doświadczeń z wcześniej realizowanych kontraktów, w stosunku do szacunkowych kosztów robót). (akta kontroli str. 44-55, 1022-1024, 1714-1716)

W okresie objętym kontrolą, *Program Inwestycji* w zakresie kosztów był dwukrotnie aneksowany. Aneksem nr 1 z 13 września 2019 r. (uzgodnionym przez Ministra Infrastruktury 2 października 2019 r.) zwiększono szacunkowy koszt procesu przygotowawczego do 2.953,1 tys. zł⁴⁴, przy jednoczesnym zmniejszeniu łącznego szacunkowego kosztu całej inwestycji do 351.890,2 tys. zł. Aneksem nr 2 z 11 kwietnia 2020 r. (uzgodnionym przez Ministra Infrastruktury 5 czerwca 2020 r.) zwiększono szacunkowy łączny koszt inwestycji do 371.991,8 tys. zł, w związku ze zwiększeniem przewidywanej długości budowanego odcinka (z ok. 12 km do ok. 13,5 km) oraz aktualizacją kosztów robót i nabycia nieruchomości. Kwestię zwiększenia zakresu rzeczowego szerzej opisano w pkt. 1.1 niniejszego wystąpienia. *Program Inwestycji* od kwietnia 2020 roku nie był zmieniany, mimo zdezaktualizowania się przewidzianych w nim terminów procesu przygotowawczego (określonych na lata

⁴³ Stosownie do § 10 *rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 18 maja 2004 r. w sprawie określenia metod i podstaw sporządzania kosztorysu inwestorskiego, obliczania planowanych kosztów prac projektowych oraz planowanych kosztów robót budowlanych określonych w programie funkcjonalno-użytkowym* (Dz.U. Nr 130, poz. 1389). Rozporządzenie obowiązywało do 31 grudnia 2021 r.

⁴⁴ W związku z faktem, że oferty złożone w przetargu na Opracowanie Studium techniczno-ekonomiczno-środowiskowego wraz z materiałami do uzyskania Decyzji o Środowiskowych Uwarunkowaniach dla zadania „Budowa obwodnicy Ostrołęki w ciągu drogi krajowej nr 53” przekroczyły wyliczony szacunkowy koszt. W uzasadnieniu aneksu nr 1 do Programu Inwestycji wskazano także, iż przyczyną zmian była aktualizacja kosztów badań archeologicznych.

2019–2023) i realizacji inwestycji (określonej na lata 2024–2027) oraz szacunkowego łącznego kosztu inwestycji. Brak ustalenia środowiskowych uwarunkowań dla przedsięwzięcia (uzyskania DŚU) w założonym terminie będzie skutkowało zmianą terminów uzyskania zezwolenia na realizację inwestycji drogowej i rozpoczęcia robót budowlanych oraz zwiększeniem wartości inwestycji (z uwagi na wzrost cen materiałów i realizacji robót budowlanych). Uśredniony koszt brutto budowy 1 km drogi jednojezdniowej – według danych Oddziału⁴⁵ – w 2020 roku wynosił 16.800,0 tys. zł, a w kolejnych trzech latach wzrósł kolejno do: 18.000,0 tys. zł, 19.500,0 tys. zł, 19.400,0 tys. zł i 26.700,0 tys. zł. W okresie tym koszty te wzrosły zatem o 58,9%. Przyjmując taki wzrost łącznego szacunkowego kosztu Inwestycji, wzrosłby on z 371.991,8 tys. zł w 2020 roku do 591.095,0 tys. zł w 2024 roku. (akta kontroli str. 56-75, 1085-1086)

Odnosząc się do kwestii terminu planowanej aktualizacji *Programu Inwestycji*, Zastępca Dyrektora Oddziału ds. Inwestycji odesłał do uregulowań *Zarządzenia nr 48 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 15 grudnia 2017 r. w sprawie przygotowania i uzgadniania Programów Inwestycji dla zadań inwestycyjnych*. W myśl pkt. 7 w rozdziale 2 załącznika do tego zarządzenia, aneks *Programu Inwestycji* sporządzany jest w przypadkach: zwiększenia szacunkowego łącznego kosztu inwestycji uzgodnionego w *Programie Inwestycji*; uzgodnienia lub zwiększenia wartości kosztorysowej; zmiany zakresu rzeczowego inwestycji, w tym zmiany długości, wynikającej z przyczyn projektowo-technicznych (w szczególności: w związku z opracowaniem kolejnego stadium dokumentacji, zaawansowaniem realizacji); zmiany systemu realizacji. (akta kontroli str. 1025, 1054-1055)

2.2. Zaawansowanie Inwestycji – w okresie objętym kontrolą – nie wyszło poza fazę przygotowawczą, na której realizację w *Programie Inwestycji* przewidziano łącznie 2.953,1 tys. zł. Źródło finansowania procesu przygotowawczego stanowiły środki pochodzące z budżetu państwa, zaplanowane do wydatkowania w latach 2019–2022, kolejno w kwotach: 293,1 tys. zł, 246,0 tys. zł, 457,2 tys. zł i 1.956,8 tys. zł. (akta kontroli str. 66)

Oddział zapewnił finansowanie prac planistycznych oraz projektowych w zakresie koniecznym do złożenia wniosku o wydanie DŚU oraz uzyskania wymaganych opinii i uzgodnień. Do końca III kw. 2024 roku wydatkowano łącznie 2.879,9 tys. zł, w tym:

- 293,1 tys. zł wypłacone w 2019 roku w formie zaliczki, zgodnie z postanowieniami § 3 umowy nr 530/2019 z 20 listopada 2019 r. z wykonawcą (Multiconsult Polska Sp. z o.o.⁴⁶), którą przeznaczono na opłacenie faktury za opracowanie analizy i prognozy ruchu (49,2 tys. zł w 2020 roku) oraz części faktury za studium geologiczno-inżynierskie z opinią geotechniczną i materiały na *ZOPI* (234,9 tys. zł w 2021 roku);
- 640,4 tys. zł w 2021 roku, z przeznaczeniem na pozostałą część faktury za materiały na *ZOPI*, analizę ekonomiczną, materiały *STES-R* na *KOPI*, materiały do wniosku o wydanie DŚU oraz dokument zawierający wyniki monitoringu populacji ptaka chronionego zagrożonego wyginięciem (tzw. monitoring Kraski);
- 1.488,7 tys. zł w 2022 roku, na tomografię elektrooporową *ERT*⁴⁷, projekt prac geologicznych, przygotowanie dokumentacji hydrogeologicznej, opracowanie raportu o oddziaływaniu planowanego przedsięwzięcia na środowisko oraz roboty geologiczne (wiercenia w gruncie dla próbek kategorii A, B lub C i sondowanie);
- 457,7 tys. zł w 2023 roku, opracowanie dokumentacji geologiczno-inżynierskiej oraz map do celów projektowych.

⁴⁵ Koszt ustalony na bazie podpisanych w latach 2018-2024 umów na realizację inwestycji. Pominięto odcinki tunelowe, dobudowy drugiej jezdni, rozbudowy dróg, umowy rozwiązane oraz kontynuacje rozwiązanych umów.

⁴⁶ Wykonawca został wybrany w drodze postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, przeprowadzonego trybie przetargu nieograniczonego (z zastosowaniem pięciu kryteriów oceny ofert: cena – 60%, zespół projektowy – 18%, zespół środowiskowy – 10%, zespół geologiczny – 6%, ilość wizji lokalnych – 6%). Wybrany wykonawca złożył najkorzystniejszą ofertę. W przedmiotowym postępowaniu wpłynęło siedem ofert. Wyboru dokonano spośród dwóch ofert, gdyż pozostałe pięć nie podlegało ocenie (pięciu oferentów nie wyraziło zgody na przedłużenie terminu związania ofertą ani nie wniosło wadium na przedłużony okres związania ofertą).

⁴⁷ Metoda tomografii elektrooporowej jest jedną z najbardziej popularnych metod geofizycznych – geoelektrycznych. Metoda ta jest powszechnie wykorzystywana w geologii inżynierskiej do określania stabilności skarp i nasypów oraz badania stanu osuwisk. W badaniach geotechnicznych służy do określania stanu technicznego budowli hydrotechnicznych i ziemnych, a także do lokalizowania zapadlisk i pustek.

Wszystkie poniesione wydatki w ramach procesu przygotowawczego dotyczyły przedmiotu inwestycji związanej z budową obwodnicy Ostrołęki w ciągu drogi krajowej nr 53. Zgodnie z umową, wszystkie płatności zostały poprzedzone podpisaniem protokołów odbiorów częściowych wykonanych prac i dokonane z zachowaniem terminu ustalonego w umowie.

(akta kontroli str. 1565-1683, 1690-1713)

Zrealizowana część umowy objęła opracowanie materiałów do złożenia wniosku o wydanie DŚU, tj. przewidzianych w I etapie realizacji umowy, a także część prac objętych II etapem (m.in.: projekt prac geologicznych i ich realizację – wiercenia w gruncie dla próbek kategorii A, B lub C i sondowanie, tomografię elektrooporową ERT oraz opracowanie dokumentacji geologiczno-inżynierskiej i map do celów projektowych). Odnosząc się do kwestii ryzyka związanego z wydatkowaniem środków finansowych na roboty geologiczne (1.165,3 tys. zł) w wypadku ewentualnego wstrzymania inwestycji na skutek nieuzyskania DŚU, Zastępca Dyrektora Oddziału ds. Inwestycji m.in. wyjaśnił: *pismem nr 4760/8/112/06/2022/AJ z 13.06.2022 r. w związku z zatwierdzeniem projektu robót geologicznych przez właściwy organ geologiczny (Starostę Ostrołęckiego, decyzją 10 maja 2022 r.), Wykonawca zgłosił zamiar przystąpienia do wykonywania badań terenowych dla określenia warunków geologiczno-inżynierskich w rejonie projektowanej obwodnicy. Mając na uwadze:*

- *przyjęcie do dalszych prac i tym samym wskazanie wariantu rekomendowanego do wniosku o wydanie DŚU w protokole z posiedzenia KOPI (28 maja 2021 r.),*
- *złożenie wniosku o wydanie DŚU (10 listopada 2021 r.),*
- *planowane terminy związane z budową obwodnicy Ostrołęki,*
- *brak przesłanek (po uzyskaniu zatwierdzenia projektu robót geologicznych) wskazujących na brak możliwości uzyskania DŚU dla wariantu wskazanego przez KOPI,*

pismem nr O/WA.I-1.4110.4.46.2022.WBR z 15 czerwca 2022 r. Oddział zaakceptował rozpoczęcie badań terenowych dla określenia warunków geologiczno-inżynierskich. [...]

Środki wydatkowane na wykonanie robót geologicznych i dokumentacji geologiczno-inżynierskiej (dalej DGI), która stanowi wynikowe opracowanie z wykonanych robót geologicznych w przypadku wstrzymania inwestycji nie są środkami straconymi, ponieważ DGI zasila zasoby Centralnego Archiwum Geologicznego (dalej CAG) oraz archiwu organów administracji geologicznej na poziomie powiatu i województwa⁴⁸.

Zgodnie z zawartą umową, wynagrodzenie Wykonawcy podlega corocznie zmianie w wysokości wynikającej ze wskaźnika wzrostu (spadku) cen towarów i usług konsumpcyjnych [...] za poprzedni rok kalendarzowy. Mając na uwadze długotrwałość postępowań środowiskowych, wykonywanie badań geologicznych i DGI w trakcie DŚU, tj. bez oczekiwania na wydanie DŚU i tym samym wcześniejsze rozliczenie tych elementów, pozwala na oszczędzenie na wartości umownej waloryzacji wynagrodzenia koniecznej do wypłaty Wykonawcy. Dla przedmiotowego zadania w przypadku rozliczenia robót geologicznych i wierceń w roku bieżącym (tj. 2024) wartość wynagrodzenia koniecznego do wypłaty Wykonawcy, przy tej samej ilości wykonanych robót geologicznych byłaby wyższa o prawie 30% w stosunku do wynagrodzenia wypłaconego Wykonawcy w 2022 r.

Ponadto wykonanie badań geologicznych i DGI w trakcie DŚU, pozwala na przyspieszenie prac po wydaniu DŚU i daje możliwość szybszego ogłoszenia postępowania przetargowego w trybie Projektuj i Buduj. Natomiast w przypadku czasowego wstrzymania inwestycji i ewentualnej konieczności powtórzenia całego etapu STES, jest to już rozpoznany zakres, którego nie trzeba ponownie wykonywać i będzie do wykorzystania jako materiał wyjściowy w nowym opracowaniu, gdyż wariant rekomendowany we wniosku o wydanie DŚU będzie musiał znaleźć się jako jeden z rozpatrywanych wariantów.

(akta kontroli str. 1025-1029, 1065-1071, 1671-1674)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

⁴⁸ Według informacji zawartej na stronie internetowej CAG, materiały znajdujące się w CAG wspomagają badania geologiczne, planowanie przestrzenne i zarządzanie środowiskiem, służą racjonalnemu wykorzystaniu surowców mineralnych i gospodarce wodnej.

OCENA CZĄSTKOWA

Oddział prawidłowo oszacował wartość całej Inwestycji, a także prac przygotowawczych, co zapewniło sfinansowanie kosztów dotychczasowego etapu przygotowania Inwestycji, przede wszystkim opracowania wstępnej dokumentacji. Biorąc jednak pod uwagę nieaktualność tych szacunków wynikająca z przesuwania terminu rozpoczęcia etapu realizacji (w tym robót budowlanych), głównie z powodu braku decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, należy liczyć się z istotnym wzrostem łącznych kosztów Inwestycji. W świetle danych Oddziału z października 2024 roku, koszty te mogą wzrosnąć nawet o ok. 60%, jednak nadal trudny do określenia jest termin rozpoczęcia etapu realizacji Inwestycji.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o dołożenie należytej staranności przy dokonywaniu odbioru dokumentacji projektowej w celu zapewnienia rzetelności i spójności danych w niej zawartych.

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

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni 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.

Białystok, 31 października 2024 r.

Kontrolerzy

Adrian Gosk

główny specjalista k.p.

/-/

Stanisław Żukowski
główny specjalista k.p.

/-/

Bartosz Król
starszy inspektor k.p.

/-/

p.o. WICEDYREKTORA DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku
Wojciech Zambrzycki

/-/

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał:
p.o. WICEDYREKTORA DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku

Wojciech Zambrzycki
/podpisano elektronicznie/