



WICEPREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
Wojciech Kutyla

KIN.410.005.01.2015  
P/15/036

WYSTĄPIENIE  
POKONTROLNE

**Tekst ujednolicony**  
zgodnie z Uchwałą Nr 7/2016  
Kolegium Najwyższej Izby Kontroli  
z dnia 17 lutego 2016 r.  
(znak: KPK-KPO.000.004.2016)

## I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli

P/15/036 – Realizacja Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2011-2015<sup>1</sup>

Jednostka  
przeprowadzająca  
kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli  
Departament Infrastruktury

Kontrolerzy

1. Janusz Laube, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr 97169 z dnia 9 września 2015 r.  
(dowód: akta kontroli str. 1-2)
2. Stanisław Janek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 97174 z dnia 9 września 2015 r.  
(dowód: akta kontroli str. 3-4)
3. Katarzyna Peikow-Mentlewicz, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 97173 z dnia 9 września 2015 r.  
(dowód: akta kontroli str. 5-6)

Jednostka  
kontrolowana

Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa, ul. Wspólna 2/4, 00-926 Warszawa (Ministerstwo)

Kierownik jednostki  
kontrolowanej

Andrzej Adamczyk<sup>2</sup>, Minister Infrastruktury i Budownictwa (Minister)

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

W ocenie<sup>3</sup> Najwyższej Izby Kontroli działania Ministerstwa na rzecz opracowania i prawidłowej realizacji Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2011-2015 były niewystarczające.

Uzasadnienie  
oceny ogólnej

Opracowanie *Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2011-2015* zostało wymuszone zaistniałymi okolicznościami w trakcie realizacji poprzedniego Programu Budowy Dróg krajowych na lata 2008-2012 i *Program* ten stał się faktycznie kontynuacją poprzedniego Programu. Ponadto zakres i forma opracowania kontrolowanego *Programu* w znacznym stopniu zależne były od sposobu opracowania poprzedniego Programu, który m.in. zawierał zadania, z wartościami bazującymi na kosztorysach z lat 2004-2006. Fakt ten oraz znaczny wzrost cen materiałów budowlanych w latach 2007-2008 spowodował, że realna wartość zadań ujętych w tym Programie była dwukrotnie wyższa od zapisanej. Również kryzys gospodarczy w 2009 r. spowodował ograniczenia finansowe na realizację dróg krajowych, a w tym na wstrzymanie finansowania zadań już rozpoczętych.

<sup>1</sup> Kontrola objęła lata 2011-2015 (I półrocze – według stanu na dzień zakończenia czynności kontrolnych). Badaniem mogły być objęte również działania mające miejsce przed dniem 1 stycznia 2011 r., o ile miały one wpływ na zjawiska będące przedmiotem kontroli.

<sup>2</sup> Funkcję Ministra Infrastruktury w okresie 16.11.07 – 07.11.11 r. pełnił Pan Cezary Grabarczyk; Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w okresie 18.11.11 – 27.11.13 r. pełnił Pan Sławomir Nowak; Ministra Infrastruktury i Rozwoju w okresie 27.11.13 – 22.09.14 r. pełniła Pani Elżbieta Bieńkowska, a w okresie od dnia 22 września 2014 r. do 16 listopada 2015 r. Pani Maria Wasiak. Funkcję Ministra Infrastruktury i Budownictwa od dnia 16 listopada 2015 r. pełni Pan Andrzej Adamczyk.

<sup>3</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

Powyższe czynniki powodowały konieczność dokonania weryfikacji Programu, której od 1 stycznia 2010 r. nie można było przeprowadzić po wejściu w życie nowej ustawy o finansach publicznych, uchwalonej w dniu 27 sierpnia 2009 r.<sup>4</sup>

Została więc podjęta decyzja o pilnym opracowaniu nowego Programu Budowy Dróg Krajowych, który w znacznym stopniu był kontynuacją poprzedniego. Opracowując ten Program, wszystkie zadania kontynuowane i planowane do rozpoczęcia do 2013 r. ujęto w załączniku nr 1 z pełną kwotą zaplanowaną na realizację tego Programu. Pozostałe planowane zadania ujęto w załączniku nr 1a i nr 2 jako perspektywiczne i rezerwowe do realizacji w ramach ewentualnych oszczędności lub pozyskania dodatkowych środków finansowych. W 2013 r. podjęto decyzję o utworzeniu załącznika nr 5 i nr 6, do których wpisano m.in. nie rozpoczęte zadania z załącznika nr 1a i nr 2 w celu ich przygotowania do realizacji w ramach nowej perspektywy finansowej UE 2014-2020.

Stwierdzono niewykonywanie planów finansowych wydatków na realizację Programu tak pochodzących ze środków Krajowego Funduszu Drogowego (KFD) jak i z budżetu państwa. Wydatki łączne Ministerstwa w okresie 2011-2015 (do 31.08.2015 r.) na realizację zadań przekroczyły wprawdzie kwoty określone w Programie na okres 2011-2013 ale nie wykonano kwot zakładanych w planach w okresie 2011-2015 (do 31.08.2015 r.), tak w zakresie środków pochodzących z KFD jak i z budżetu państwa. Kwota niewykonanych wydatków wyniosła 13,8 mld zł. W zakresie rzeczowym, nie osiągnięto zakładanych do końca 2013 r. ilości kilometrów nowych autostrad i dróg ekspresowych oddanych do ruchu, długości dróg wzmocnionych i przebudowanych oraz obwodnic oddanych do ruchu. Na koniec 2013 r. osiągnięto wprawdzie zakładany procentowy poziom ilości dróg w stanie dobrym i w stanie niezadawalającym, jednak poziomy te w kolejnych latach do 2015 r. uległy pogorszeniu. Poprawie uległ wskaźnik ilości ofiar na drogach krajowych.

Ustalono także niezrealizowanie w pełnym zakresie zdefiniowanych w Programie na lata 2011-2015 priorytetów dotyczących m.in. zakończenia realizacji wszystkich kluczowych odcinków autostrad (za wyjątkiem A2 na odcinku od Mińska Mazowieckiego do wschodniej granicy państwa), zakończenia wszystkich prac przygotowawczych dla dróg ekspresowych ujętych w PBDK na lata 2008-2012 oraz zakończenia realizacji dróg ekspresowych na wybranych ciągach i uruchomienie realizacji na pozostałych ciągach priorytetowych, a także priorytetów dotyczących zakończenia dostosowywania sieci dróg krajowych do przenoszenia nośności 11,5 tony/oś na głównych szlakach tranzytowych oraz opracowania kompleksowego systemu zarządzania ruchem na sieci dróg krajowych.

### **III. Opis ustalonego stanu faktycznego**

#### **1. Opracowanie Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2011-2015**

Opis stanu  
faktycznego

*Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2011-2015 (Program) został przyjęty uchwałą Nr 10/2011 Rady Ministrów z dnia 25 stycznia 2011 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą „Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2011-2015”.*

Nadzór nad jego realizacją powierzono ministrowi właściwemu do spraw transportu, a wykonawcą został Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad oraz drogowe spółki specjalnego przeznaczenia. W Programie ustanowiono limit finansowy wydatków na realizację zadań finansowanych z Krajowego Funduszu Drogowego<sup>5</sup>, liczony od 1 stycznia 2010 r., na poziomie 82,8 mld zł.

<sup>4</sup> Dz.U. z 2013 r., poz. 885 j.t. ze zm.

<sup>5</sup> O którym mowa w art. 39 ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym funduszu Drogowym (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2571, ze zm.).

Realizację *Programu* zaplanowano na okres 5 lat, natomiast w zakresie rzeczowym i finansowym na okres 3 lat (2011-2013).

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

Poszczególne tytuły inwestycyjne zapisane w *Programie Budowy Dróg Krajowych na lata 2011-2015* zostały ujęte w trzech załącznikach - 1, 1a i 2:

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

Tworząc listę zadań do załącznika nr 1, uwzględniono przede wszystkim zadania współfinansowane ze środków UE w ramach perspektywy finansowej 2007-2013.

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

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

Jako główną podstawę uchwalenia ww. *Programu* podano: „W dniu 27 sierpnia 2009 r. uchwalona została nowa ustawa o finansach publicznych<sup>6</sup> oraz ustawa Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych<sup>7</sup>. Jednocześnie z dniem 1 stycznia 2010 r. straciła moc ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych. Tym samym ekspirował przepis stanowiący podstawę prawną do dokonywania zmian w Programie Budowy Dróg Krajowych na lata 2008-2012. Zatem aktualizacja Programu od dnia 1 stycznia 2010 r. możliwa była jedynie poprzez przyjęcie nowego Programu Budowy Dróg krajowych.”

(dowód: akta kontroli, str. 362-405)

Ustalono, że Program jest drugim średniookresowym dokumentem programowym w sektorze infrastruktury dróg krajowych. Pierwszy został uchwalony z perspektywą na lata 2008-2012 – uchwałą Rady Ministrów z dnia 25 września 2007 r. Podejmując tę uchwałę Rada Ministrów wskazała, iż program Budowy Dróg Krajowych na lata 2008-2012 powinien być aktualizowany corocznie z uwzględnieniem między innymi stanu realizacji zadań inwestycyjnych.

Kontrola wykazała, że Program ten nie był aktualizowany, m.in. z braku możliwości, po wejściu w życie w 2009 r. ww. nowej ustawy o finansach publicznych.

<sup>6</sup> Dz.U. z 2013 r., poz. 885 j.t. ze zm.

<sup>7</sup> Dz.U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1241.

Stwierdzono, że aktualizacja Programu jest możliwa wyłącznie poprzez opracowanie nowego Programu. Opracowany i uchwalony Program jest więc w praktyce kontynuacją realizacji rozpoczętych i niezakończonych zadań, ujętych w poprzednim Programie Budowy Dróg Krajowych na lata 2008-2012.

(dowód: akta kontroli, str.362-405)

W dniu 16 lutego 2011 r., w MI odbyło się spotkanie Ministra i Podsekretarza Stanu MI, dyrektora DDA<sup>8</sup> i zastępcy Dyrektora GDKiA<sup>9</sup>, na którym omawiano konsekwencje przyjęcia uchwały zatwierdzającej *PBDK na lata 2011-2015* oraz ustalano dalsze działania związane z realizacją zadań inwestycyjnych ujętych w załączniku nr 1a do Programu, w szczególności tych będących na etapie przetargu na roboty budowlane. Biorąc pod uwagę, że:

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

nie była możliwa realizacja wszystkich zadań z załącznika nr 1a znajdujących się na etapie przetargu. W związku z powyższym, z uwagi na brak zabezpieczenia finansowego należało unieważnić część przetargów. Podjęto decyzję o kontynuacji postępowań przetargowych dotyczących:

- budowy obwodnicy Radomia w ciągu drogi ekspresowej S-7 na odcinku obwodnicy Radomia,
- budowa zachodniej obwodnicy Poznania w ciągu S-11 i S-5 etap IIb Rokietnica (bez węzła) – Swadzim (bez węzła),
- budowa wschodniej obwodnicy Krakowa w ciągu drogi ekspresowej S-7 na odc. w. Christo Botewa (Rybitwy) – w. Igołomska,
- budowa obwodnicy Wąchocka na drodze nr 42,
- budowa drogi ekspresowej S-7 na odcinku Miłomłyn-Olsztynek (3 postępowania przetargowe).

Natomiast pozostałe postępowania przetargowe dla zadań ujętych w załączniku nr 1a do Programu postanowiono unieważnić. Notatka z powyższego spotkania została zatwierdzona do stosowania przez Ministra Infrastruktury.

(dowód: akta kontroli, str. 2042-2044)

### **1.1. Organizacja służb realizujących zadania z zakresu planowania i nadzoru nad realizacją Programu**

Opis stanu faktycznego

W latach 2007-2015, tj. w okresie obowiązywania wieloletniego Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2008-2012 oraz Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2011-2015, Departamentem wiodącym w kwestii opracowywania, monitorowania, aktualizowania i nadzoru nad realizacją przez Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad, założeń ww. Programów, był Departament Dróg Krajowych i Autostrad (DDA, wcześniej TA).

Do zadań DDA/TA należało, m.in.: przygotowanie i aktualizacja programów wieloletnich, w tym Programu Rzeczowego Dróg Krajowych i planów rocznych w zakresie dróg krajowych; koordynowanie i monitorowanie realizacji programów wieloletnich i planów rocznych

<sup>8</sup> Departament Dróg Krajowych i Autostrad Ministerstwa Infrastruktury.

<sup>9</sup> Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad.

w zakresie dróg krajowych; przygotowanie i aktualizacja programów rzeczowo-finansowych dla inwestycji drogowych realizowanych z wykorzystaniem środków KFD oraz wykonywanie zadań ministra do spraw transportu odnośnie nadzoru nad Generalnym Dyrektorem DKiA.

(dowód: akta kontroli, str. 727-729)

Z kontroli wynika, że powołany we wrześniu 2009 r. Zespół roboczy do spraw monitorowania przebiegu realizacji Programu budowy dróg i autostrad miał znaczący wpływ na kształt i zakres opracowania *Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2011-2015*.

W dniu 14 maja 2009 r., Sekretarz Stałego Komitetu Rady Ministrów, przesłał informację o powołaniu, na podstawie § 6 ust. 3 Zarządzenia Nr 9 Prezesa Rady Ministrów z dnia 2 lutego 2009 r.<sup>10</sup> w sprawie stałego komitetu Rady Ministrów, zespołu roboczego ds. monitorowania przebiegu realizacji Programu budowy dróg i autostrad (Zespół). W skład Zespołu wchodził: Przewodniczący Komitetu RM oraz przedstawiciele Ministerstwa Infrastruktury, Finansów, Rozwoju Regionalnego, Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych oraz Centrum Unijnych Projektów Transportowych. Uzasadnieniem powołania Zespołu było uczestniczenie w cyklicznych spotkaniach poświęconych finansowaniu budowy dróg i autostrad i wykorzystaniu środków UE w tym zakresie. Tematy spotkań miały być ustalane przez Przewodniczącego z własnej inicjatywy lub na wniosek właściwego ministra.

W latach 2009-2010 odbyło się 17 posiedzeń ww. Zespołu. Pierwsze posiedzenie odbyło się w dniu 28 maja 2009 r., tj. 21 miesięcy po uchwaleniu *Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2008-2012*, natomiast ostatnie<sup>11</sup> w dniu 13 września 2010 r., czyli na 3 miesiące przed uchwaleniem *Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2011-2015*.

Przekazywane przez Ministra, Członka Rady Ministrów, Przewodniczącego Stałego Komitetu RM pisma, zawierały istotne ustalenia z posiedzeń Zespołu, jak również zalecenia do wykonania/zrealizowania/przygotowania dla poszczególnych jego członków, w związku z realizacją i/lub aktualizacjami Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2008-2012, jak również przygotowaniem *Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2011-2015*.

(dowód: akta kontroli, str. 235-236, 663-687, 721-724, 2248-2274)

Ministerstwo Infrastruktury realizując zalecenia Przewodniczącego Zespołu przekazywało materiały zarówno na posiedzenia Zespołu, jak również przesyłało je do zaopiniowania jego członkom. Przykładowo, w lipcu 2010 r., MI przesłał<sup>12</sup> do Przewodniczącego Zespołu materiał zawierający szczegółowe zestawienie (w postaci tabel pn. *Oszczędności do Planu KFD na 2010 r. z dnia 30 listopada 2009 r. – podpisane umowy*) zmian na poszczególnych tytułach inwestycyjnych oraz różnice, które nastąpią w planie wydatków KFD w 2010 r., jak również szczegółowe tabelaryczne zestawienie wszystkich inwestycji w podziale na: oddział, długość w km, lata realizacji, lata finansowania inwestycji, prognoza wartości projektu, nakłady w latach realizacji 2008-2012, wartość ogółem w podziale na lata 2008-2014. Ponadto w tabeli zastosowano kryterium podziału dzieląc inwestycje na: zadania zakończone, zadania w budowie, w trakcie przetargu, przetargi planowane w 2010 r., przetargi planowane w 2011 r. i w latach kolejnych, realizacja po 2012 r., zadanie specjalne po 2012 r.

(dowód: akta kontroli, str. 106-113, 157-167, 210-225, 233-234, 887-888, 957-980, 2009-2010, 2014-2017)

<sup>10</sup> Zmieniającym Zarządzenie Nr 77 Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 czerwca 2002 r. (M. P. Nr 27, poz. 447, ze zm.).

<sup>11</sup> Z informacji KPRM wynika, iż odbyły się jeszcze dwa posiedzenia – 15.09 i 26.10.10, jednakże zostały zarejestrowane tylko w formie stenograficznej.

<sup>12</sup> Pismo z dnia 27 lipca 2010 r., znak TA1EBK-0701/10.

## 1.2. Podstawy opracowania Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2011-2015

Opis stanu faktycznego

1.2.1. Na konieczność przyjęcia nowego Programu na lata 2011-2015 miały wpływ następujące czynniki:

- z uwagi na kryzys gospodarczy konieczna była nowelizacja ustawy budżetowej na 2009 r. i ograniczenie środków budżetowych na drogi krajowe,
- w związku z cięciami budżetowymi wydatków na drogi wprowadzono w 2009 r. nowy mechanizm finansowania budowy i przebudowy dróg krajowych<sup>13</sup> poprzez środki zgromadzone w Krajowym Funduszu Drogowym,
- w związku z negatywnym wynikiem negocjacji z partnerem prywatnym powstała konieczność uwzględnienia w Programie Budowy Dróg Krajowych projektu polegającego na budowie autostrady A-2 na odcinku Stryków – Konotopa,
- konieczność uzgodnienia nowych limitów rocznych na realizację Programu w związku z kryzysem gospodarczym.

(dowód: akta kontroli, str. 9-13)

Konieczność opracowania i przyjęcia nowego Programu Budowy Dróg Krajowych wynikała także m.in. z poniższych okoliczności:

- 1/ dalsze finansowanie Programu ze środków UE uzależnione było od przygotowania i przekazania do Komisji Europejskiej nowego Programu i przeprowadzenia dla niego strategicznej oceny oddziaływania na środowisko,
- 2/ stanowisko KE wynika z niezachowania procedury przy przyjęciu poprzedniego Programu oraz stanowiło istotne zagrożenie realizacyjne z powodu,
  - możliwości wszczęcia przez Komisję Europejską oficjalnej procedury o naruszeniu tzw. dyrektywy ocenowej,
  - realnej możliwości wstrzymania wypłat refundacji – w trakcie negocjacji z KE w sprawie drogi ekspresowej S-3 Komisja Europejska poprosiła stronę polską o pisemne potwierdzenie opracowania strategicznej oceny środowiskowej i przygotowania nowego programu,
- 3/ urealnienie zakresu rzeczowego i finansowego Programu:
  - wartość określona w poprzednim Programie w kwocie 121 mld zł była nieaktualna,
  - zgodnie z szacunkami całkowita wartość poprzedniego programu wynosiła ok. 240 mld zł,
- 4/ konieczność włączenia do *Programu* odcinków autostrad początkowo planowanych do realizacji w systemie koncesyjnym,
- 5/ dostosowanie zadań realizowanych do 2012 r. do limitów wydatków inwestycyjnych:
  - w 2010 r. wstrzymane miały zostać 22 postępowania przetargowe.

(dowód: akta kontroli, str. 106-107)

1.2.2. Z ustaleń kontroli wynika, że znaczącym determinantem opracowania *Programu* był sposób przyjęcia kształtu i zakresu oraz realizacji poprzedniego Programu.

Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2008-2012 został przygotowany i przyjęty w 2007 r., natomiast wartości ujęte w tym Programie bazowały na kosztorysach z lat 2004-2006. W latach 2007-2008 nastąpił znaczny wzrost cen materiałów budowlanych niezbędnych do budowy dróg, w związku z tym wartości zawieranych kontraktów znacznie przewyższały kwoty ujęte w przyjętym Programie.

<sup>13</sup> Ustawą z dnia 22 maja 2009 r. o zmianie ustawy o autostradach płatnych i Krajowym funduszu Drogowym (Dz. U. Nr 86, poz. 720).

Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2008-2012 (PBDK na lata 2008-2012) przyjęto Uchwałą nr 163/2007 Rady Ministrów z dnia 25 września 2007 r., w sprawie ustanowienia programu wieloletniego. PBDK na lata 2008-2012 uchwalono na wniosek ministra właściwego do spraw transportu, na podstawie art. 117 ust. 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych. Realizację PBDK na lata 2008-2012 przewidziano na okres od dnia 1 stycznia 2008 r. do dnia 31 grudnia 2012 r.

Okres programowania obejmował 5 lat z okresu ówczesnej perspektywy finansowej UE na lata 2007-2013+2. Program opiewał na kwotę 121 000 mln zł i obejmował wydatki zapewniające rozwój sieci dróg krajowych na kwotę 104 721 mln zł.

Wydatki na zadania inwestycyjne w *PBDK na lata 2008-2012*, zaprezentowano w podziale na następujące kategorie zbiorcze:

- autostrady – wydatki na kwotę 18 221,1 mln zł;
- drogi ekspresowe – wydatki na kwotę 46 914,2 mln zł;
- obwodnice – wydatki na kwotę 6 510,8 mln zł;
- wzmocnienia i przebudowy – wydatki na kwotę 4 808,7 mln zł;
- prace przygotowawcze oraz nadzory – wydatki na kwotę 8 863,2 mln zł;
- pozostałe wydatki inwestycyjne (zakupy inwestycyjne związane z wyposażeniem biur, samochody patrolowe) na kwotę 1 634,6 mln zł;
- rezerwa programowa oraz rezerwa na kaucje gwarancyjne i spory sądowe 17 768,3 mln zł.

Założono, iż *PBDK na lata 2008-2012* będzie aktualizowany raz w roku z uwzględnieniem przewidywanego wykonania *PBDK na lata 2008-2012* według stanu na koniec danego roku oraz wpływ tego wykonania na kolejne lata jego realizacji. Wymiernym efektem realizacji *Programu* miało być wybudowanie w latach 2008-2012 ok. 632 km autostrad (dodatkowo powstać miało ok. 473 km autostrad wybudowanych w systemie Partnerstwa Publiczno-Prywatnego), 1 980 km dróg ekspresowych oraz 54 obwodnic miast o łącznej długości 428 km. Zamierzano także wzmocnienie bądź przebudowanie dróg krajowych o łącznej długości 1 560 km. Lata realizacji ww. inwestycji obejmowały okres od 2004 r. do 2015 r.

W *PBDK na lata 2008-2012* umieszczono projekty kontynuowane w ramach perspektywy finansowej 2004-2006, które miały być zakończone do roku 2010 oraz projekty inwestycyjne w ramach perspektywy finansowej 2007-2013.

(dowód: akta kontroli, str. 15-62)

Dwa dni po uchwaleniu *PBDK na lata 2008-2012*, tj. 27 września 2007 r. Minister Finansów skierował pismo<sup>14</sup> do Prezesa Rady Ministrów wnosząc (w nawiązaniu do uzgodnień poczynionych podczas obrad Rady Ministrów w dniu 25 września 2007 r.) o zamieszczenie w programie posiedzenia RM, m.in. zmiany *PBDK na lata 2008-2012*. Postulowana zmiana polegała na przeniesieniu jednej inwestycji *Budowy drogi ekspresowej S-5 Poznań-Wrocław* z grupy zadań rezerwowych do podstawowego katalogu inwestycji, ujętego w załączniku nr 1 do *PBDK na lata 2008-2012*. Minister zaznaczył, że koszty realizacji budowy drogi ekspresowej łączącej Poznań i Wrocław, określone w tym załączniku w wysokości 4,2 mld zł powinny zostać sfinansowane poprzez m.in. zmniejszenie o 700 mln zł rocznie limitu na utrzymanie dróg krajowych.

(dowód: akta kontroli, str. 732-733)

<sup>14</sup> Pismo z dnia 27 września 2007 r., znak FGZ/JK-4408.



W kwietniu 2008 r., GDDKiA przygotowała<sup>15</sup> materiał na posiedzenie Kierownictwa Ministerstwa Infrastruktury w dniu 16 kwietnia 2008 r. pn. *Informacja dotycząca propozycji działań ograniczających ryzyko związane z realizacją Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2008-2012*. Wśród obszarów GDDKiA wymieniła:

- niezrealizowanie wszystkich zadań wymienionych w Programie we wskazanych terminach (ze względu na wydłużenie procesu przygotowania), skutkiem czego konieczne będzie rozłożenie w czasie realizacji pełnego rzeczowego zakresu Programu na lata późniejsze;
- brak pokrycia finansowego na realizację wszystkich zadań objętych Programem ze względu na wysoki w stosunku do wcześniej przyjmowanych szacunków wzrost cen realizacji inwestycji i w konsekwencji łącznych nakładów finansowych na Program w wysokości 121 mld zł;
- niewykorzystanie kwot dofinansowania unijnego przewidzianego w POIiŚ<sup>16</sup> oraz PO RPW<sup>17</sup> w latach 2007-2013 na wszystkie zadania ujęte na listach projektów indywidualnych, zgodnie z planowaną alokacją na poszczególne projekty bądź na skutek przekroczenia terminów realizacji zadań, wykraczające poza perspektywę finansowania i rozliczenia środków UE.

W związku z powyższym GDDKiA podjęła pracę nad aktualizacją Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2008-2012, celem której miała być, m.in. aktualizacja nakładów na wszystkie projekty, urealnienie terminów realizacji projektów ze względu na stopień zawansowania prac, urealnienie wartości kosztorysowych i nakładów inwestycyjnych w kolejnych latach ze względu na faktyczny wzrost cen na kontraktach oraz szacunek przewidywanego wzrostu wartości kosztorysowej na pozostałych zadaniach.

(dowód: akta kontroli, str. 815-820)

W dniu 25 czerwca 2008 r., GDDKiA<sup>18</sup> opracowała materiał w sprawie aktualizacji Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2008-2012. Dokonano w nim weryfikacji Programu przy założeniach zachowania zgodności dla 2008 r. z Planem wydatków majątkowych i bieżących GDDKiA w 2008 r., zweryfikowano zakres rzeczowy poszczególnych odcinków na podstawie ówczesnych opracowań projektowych. W części *Wnioski* odnotowano brak w kolejnych latach pokrycia finansowego (przy założeniu wykorzystania rezerwy programowej) w stosunku do uchwalonego Programu w szacunkowej wysokości: w 2010 r. – 14 mld zł, w 2011 r. – 25 mld zł, w 2012 r. – 13 mld zł. Ponadto zapisano, iż aktualizacja Programu wskazywała na przesunięcie w czasie terminów rozpoczęcia i zakończenia realizacji wielu inwestycji, w tym większości współfinansowanych w ramach POIiŚ na lata 2007-2013. Efektem finansowym opóźnienia realizacji zadań była kumulacja nakładów w latach 2010 i 2011 oraz brak zapewnienia finansowania w wysokości ok. 20 mld zł, dla kontynuacji inwestycji z planowanym terminem zakończenia po 2012 r.

W dniu 30 czerwca 2009 r., Podsekretarz Stanu Ministerstwa Infrastruktury przesłał<sup>19</sup> GDDKiA projekt wytycznych do aktualizacji Programu dot. rozszerzenia zakresu rzeczowego o zadanie polegające na budowie A-2 na odc. Stryków – Konotopa, urealnienia nakładów na poszczególne zadania, wydłużeniu tabeli finansowania Programu, co najmniej do roku 2015.

<sup>15</sup> W związku z pismem Ministra Infrastruktury z dnia 4 kwietnia 2008 r., znak BM4-000-39/08/814643.

<sup>16</sup> Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko.

<sup>17</sup> Program Operacyjny Rozwoju Polski Wschodniej.

<sup>18</sup> Pismo nr GDDKiA-BPL-1-jr-0320-344/2008.

<sup>19</sup> Pismo nr TA1MK-0781/2053/09.

Określił ponadto maksymalną wysokość wydatków inwestycyjnych na realizację Programu: w roku 2010 – 31 094 mln zł, w roku 2011 – 38 599 mln zł, w roku 2012 – 33 274 mln zł.

(dowód: akta kontroli, str. 73-75)

W październiku 2009 r., Departament Dróg i Autostrad opracował materiał<sup>20</sup> na posiedzenie Kierownictwa MI pn. *Aktualizacja Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2008-2012 – rekomendacja działań wraz z harmonogramem*. Wyraźnie wskazano w nim, że w związku z uchwaleniem nowej ustawy o finansach publicznych, jak również uchwaleniem przepisów wprowadzających tę ustawę (z dnia 27 sierpnia 2009 r.), Program może zostać zaktualizowany jedynie do końca 2009 r. Zaznaczono również, że aktualizacja programu do końca 2009 r. (czyli w ciągu dwóch miesięcy) oznaczałaby konieczność rezygnacji z opracowania prognozy oddziaływania na środowisko, co mogłoby spowodować wszczęcie przez KE oficjalnej procedury o naruszenie dyrektywy ocenowej – problem, jak zaznaczyli dyrektorzy DDA, sygnalizowany już dla ówczesnego Programu.

(dowód: akta kontroli, str. 906-912)

Nawiązując do ustaleń z posiedzenia zespołu roboczego z dnia 5 stycznia 2010 r., MI przekazało<sup>21</sup> załącznik nr 2 do projektu *PBDK na lata 2011-2015* w podziale na listę zadań, które będą realizowane w latach 2010-2015 oraz listę zadań, które wymagały nakładów na sfinansowanie prac przygotowawczych w latach 2010-2015.

(dowód: akta kontroli, str. 120-123)

Minister Infrastruktury, w piśmie<sup>22</sup> z dnia 11 lutego 2010 r., skierowanym do Przewodniczącego Zespołu stwierdził m.in., że na etapie opracowywania PBDK na lata 2008-2012 w 2007 r., ustalono całkowitą wartość zadań w nim ujętych na 121 mld zł, jednakże kwota ta nie wynikała bezpośrednio z opracowanych kosztorysów, a była jedynie przewidywaną prognozą wartości, w dodatku oparta o trend lat 2004-2006. Oznaczało to, że już na etapie tworzenia PBDK na lata 2008-2012 wartość w nim zapisana nie odzwierciedlała realnej wartości zadań przewidzianych do realizacji. Na potrzeby weryfikacji PBDK na lata 2008-2012 dokonano ponownego oszacowania jego wartości bazując na aktualnych wówczas cenach uzyskiwanych w przetargach oraz wartościach w wykonanych dokumentów kosztorysowych. Okazało się wówczas, że realna wartość *PBDK na lata 2008-2012* wyniosła 240 mld zł, czyli o ok. 51% więcej niż to przyjęto tworząc ten Program.

(dowód: akta kontroli, str. 157-167)

Zgodnie z art. 40 ust. 2 z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska<sup>23</sup>, przeprowadzenia postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko wymagają m.in. projekty polityk, strategii, planów lub programów w dziedzinie transportu, których opracowywanie przez centralne lub wojewódzkie organy administracji przewidziane jest w ustawach.

Dyrektor DDA wyjaśnił, że w kwietniu 2008 r. Ministerstwo zawarło umowę na wykonanie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko (Prognozy) Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2008-2012, która to Prognoza została wykonana w tymże roku. Prognoza została przyjęta przez Kierownictwo Resortu dopiero w dniu 15 kwietnia 2009 r.

(dowód: akta kontroli, str. 647-650)

<sup>20</sup> Brak oznaczenia pisma, podpisy na dokumencie złożyli Dyrektor i Zastępca Dyrektora DDA.

<sup>21</sup> Pismo nr TA1EBK/0781/133/10.

<sup>22</sup> Pismo nr TA1mz-0781-373/10.

<sup>23</sup> Dz.U. Nr 62, poz. 627 i Nr 115, poz. 1229 oraz z 2002 r. Nr 74, poz. 676, Nr 113, poz. 984 i Nr 153, poz. 1271.

Ministerstwo Infrastruktury podejmując działania zmierzające do zaktualizowania obowiązującego Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2008-2012, przedłożyło<sup>24</sup> propozycje zmian w projekcie uchwały Rady Ministrów w sprawie *niektórych działań związanych z realizacją Programu Budowy Dróg na lata 2008-2012*. Zmiana dotyczyła ustalenia limitu wydatków – na realizację ww. Programu – pozostałego do wykorzystania po dniu 1 lipca 2010 r. Stan zobowiązań inwestycyjnych na ten dzień, wynikający z realizacji Programu, wynosił 47,4 mld zł, co oznaczało – zdaniem MI – że właściwy limit zobowiązań do zaciągnięcia powinien wynosić 30,6 mld zł, tak aby osiągnąć zaproponowaną wielkość zobowiązań inwestycyjnych na poziomie 78 mld zł. W uzasadnieniu do uchwały, Minister Infrastruktury proponował, aby Rada Ministrów ustaliła, że Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad może zawierać umowy, aż do osiągnięcia górnego limitu bez dodatkowej zgody. Celem planowanej zmiany, zgodnie z uzasadnieniem MI było: *osiągnięcie stabilności finansowej i zagwarantowanie źródeł finansowania inwestycji drogowych realizowanych w ramach PBDK na lata 2008-2012 oraz maksymalna i bezpieczną absorpcję środków z budżetu UE przyznanych Polsce na realizację projektów drogowych*.

Minister Rozwoju Regionalnego, w piśmie<sup>25</sup> skierowanym do Członka Rady Ministrów, Przewodniczącego Zespołu roboczego stwierdził, że projekt przedłożonej przez MI ww. uchwały został przygotowany z uwzględnieniem całkowitego limitu zobowiązań inwestycyjnych na poziomie 78 mld zł i zawierał listę 89 zadań realizowanych/planowanych do realizacji w obrębie ustalonego limitu.

MRR nie zaakceptowało proponowanej przez MI zmiany oraz zakresu przedłożonych w niej zadań, gdyż została ona przygotowana tylko w oparciu o jedno kryterium – ustalonego limitu zobowiązań inwestycyjnych czyli 78 mld zł.

Zdaniem MRR realizując zadania dotyczące infrastruktury drogowej w zakresie wskazanym w projekcie ww. uchwały, strona polska nie wywiąże się z żadnego ze zobowiązań, które zostały podjęte wobec KE w zaakceptowanym przez Radę Ministrów oraz Komisję POLIŚ, tj.:

- zapewnienia spójności terytorium kraju w związku z rezygnacją z części połączeń międzyregionalnych (np. dróg ekspresowych), w tym również z połączeń pomiędzy największymi ośrodkami miejskimi w kraju. Rezygnacja z tych zadań spowoduje znaczną fragmentację najistotniejszych z punktu widzenia kraju ciągów komunikacyjnych;
- zapewnienia poprawy dostępności komunikacyjnej Polski z powodu rezygnacji z części inwestycji, które miały do tej pory priorytetowy charakter – blisko połowa zadań inwestycyjnych w przedłożonym projekcie uchwały dotyczy budowy obwodnic: *mamy więc do czynienia z sytuacją, w której rezygnuje się z inwestycji będących na etapie postępowania przetargowego, pod które dokonano wycinki drzew (np. droga ekspresowa S7, odcinki od Radomia do Skarżyska-Kamiennej), zaś pozostawiono inwestycje mniej zaawansowane – sprzeczne ze zobowiązaniem dot. znaczącej poprawy dostępności komunikacyjnej Polski;*
- poprawy przepustowości dróg spowodowanej rezygnacją z inwestycji koncentrujących się na likwidacji tzw. „wąskich gardeł” w obrębie dróg krajowych – sprzeczne ze zobowiązaniem dot. poprawy przepustowości dróg.

(dowód: akta kontroli, str. 68-69, 250-255)

Pismem z dnia 22 marca 2010 r. Minister Infrastruktury poinformował Ministra Członka Rady Ministrów Przewodniczącego Stałego Komitetu Rady Ministrów, że w nawiązaniu do ustaleń podjętych na Posiedzeniu Zespołu roboczego ds. monitorowania przebiegu realizacji

<sup>24</sup> Pismo z dnia 11 października 2010 r., znak pisma TA1EBK-0781-2939/10.

<sup>25</sup> Pismo z dnia 18 października 2010 r., znak pisma: DPI-III-82153-24-MSt/10.

Programu budowy dróg i autostrad, które odbyło się w dniu 16 marca 2010 r. przygotowano projekt Programu na lata 2010-2015 zachowując ten sam układ asortymentowy zadań, przy czym wprowadzono dodatkowy podział na zadania rozpoczynane do 2012 r. oraz rozpoczynane po 2012 r. oraz rozbito pozycje zbiorcze na asortymenty: obwodnice oraz wzmocnienia i przebudowy. W piśmie tym stwierdzono ponadto, że przeprowadzono weryfikację priorytetów inwestycyjnych, stanu przygotowań/realizacji oraz dostępności środków i na tej podstawie określono ostateczną listę zadań rozpoczynanych do 2012 r.

(dowód: akta kontroli, str. 195-196)

Dyrektor DDA wyjaśnił: *Przy opracowywaniu aktualizacji wzięto pod uwagę zmianę mechanizmu finansowania zadań drogowych w oparciu o ustawę o autostradach płatnych i Krajowym Funduszu Drogowym: budowa i przebudowa - ze środków Krajowego Funduszu Drogowego (KFD) oraz utrzymanie sieci oraz prace przygotowawcze - ze środków budżetu państwa. Wyjątek stanowił rok 2009, w którym zasada powyższa nie obowiązywała. Ponadto ww. aktualizacja musiała uwzględnić fakt, iż wbrew pierwotnym założeniom odcinek autostrady A2 Stryków – Konotopa nie mógł zostać zrealizowany w ramach systemu partnerstwa publiczno-prywatnego. Aktualizacja miała zapewnić pełną absorpcję środków z programów unijnych. Planowano zmienić nazwę Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2008-2012 na „Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2008-2014” wydłużając tym samym okres jego realizacji o 2 lata.*

(dowód, akta kontroli, str. 647-650)

**1.2.3.** W dniu 19 października 2009 r., Komisja Wspólnot Europejskich skierowała do Stałego Przedstawicielstwa Rzeczypospolitej Polskiej przy Unii Europejskiej wezwanie do usunięcia uchybienia pn. *Naruszenie nr 2008/4374*. W swoim piśmie, Członek KE zwrócił uwagę na nieprawidłowe wdrażanie dyrektywy 85/337/EWG w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne<sup>26</sup>, jak również dyrektywy 92/43/EWG w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory<sup>27</sup> w odniesieniu do inwestycji drogowej polegającej na budowie drogi ekspresowej S-3, odcinek Szczecin-Gorzów Wielkopolski położonej w północno-zachodniej Polsce.

(dowód: akta kontroli, str. 2921-2954)

W dniu 30 listopada 2009 r., Ministerstwo Środowiska wystosowało odpowiedź na zarzuty formalne Komisji Wspólnot Europejskich dotyczące naruszenia przepisów dyrektywy 85/337/EWG w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne, jak również dyrektywy 92/43/EWG w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory. Zapisano w niej, m.in., że strona polska przyznaje, iż w przypadku zaskarżonego przedsięwzięcia miało miejsce zaniżenie standardów oceny oddziaływania na środowisko względem wymagań zgodnych z rygiorem określonym ww. dyrektywami w przypadku oddziaływania na obszary Natura 2000. Wskazano również, że wpływ przedsięwzięcia na środowisko był większy niż prognozowany. Chociaż strona polska nie podzielała wszystkich zarzutów Komisji Europejskiej w odniesieniu do szczegółowych kwestii związanych z analizą oddziaływania przedsięwzięcia na poszczególne przedmioty ochrony sieci Natura 2000, to wskazano że wpływ przedsięwzięcia na poniesione w środowisku straty.

(dowód: akta kontroli, str. 2953-2994)

---

<sup>26</sup> Dz.U. UE L z dnia 5 lipca 1985 r.

<sup>27</sup> Dz.U. UE L z dnia 22 lipca 1992 r.

W dniu 30 listopada 2009 r., Minister Infrastruktury skierował pismo<sup>28</sup> do Komisarza ds. Środowiska Komisji Europejskiej, dotyczące listu KE z dnia 26 listopada 2009 r. w sprawie przedsięwzięcia polegającego na budowie drogi ekspresowej S-3 będącego przedmiotem procedury o naruszenie 2008/4374. Minister Infrastruktury przedstawił harmonogram prac nad nowym Programem i SEA oraz potwierdził, m.in. że w związku z brakami systemowych rozwiązań, Rząd Polski rozpoczął prace nad opracowaniem nowego Programu Budowy Dróg. Zgodnie z ww. harmonogramem, resort infrastruktury planował przekazanie zarówno nowego Programu, jak i prognozy oddziaływania na środowisko na przełomie listopada i grudnia 2010 r. GDDKiA opracowała<sup>29</sup> na zlecenie MI założenia do prognozy i szczegółowy opis prac, z podziałem na inwestycje.

W piśmie<sup>30</sup> Ministerstwa z dnia 26 lutego 2010 r. skierowanym do Przewodniczącego Zespołu roboczego zapisano, iż brak strategicznej analizy wpływu na środowisko do przyjętego przez RM w 2007 r. Programu, był tematem rozmów pomiędzy resortem infrastruktury a KE już w listopadzie 2009 r. Wówczas MI uzgodnił z KE harmonogram przygotowania nowego *Programu*. Tylko dzięki tym działaniom, KE zgodziła się na odblokowanie środków dla projektu budowy drogi ekspresowej S-3, co pozwoliło na zrealizowanie w 2009 r. refundacji na poziomie 3,1 mld zł. Stwierdzono również, że nie zrealizowano podstawowego założenia leżącego u podstaw Programu jakim była coroczna aktualizacja pozwalająca na uwzględnienie realizacji planu z roku poprzedniego i aktualizacji na kolejny rok. Ponadto, w załączniku nr 6 do ww. pisma przedstawiono *Listę postępowań przetargowych, które nie mogą być ogłoszone w 2010 r. ze względu na brak zapewnionego finansowania*. Lista liczyła 15 inwestycji.

W *Karcie informacyjnej* z dnia 15 grudnia 2009 r., stwierdzono m.in., że aktualizacja PBDK na lata 2008-2012, zgodnie z *ustawą o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko*<sup>31</sup>, wymaga przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko. W związku z faktem, iż przeprowadzenie takiej oceny i poddanie całości dokumentu konsultacjom społecznym trwa ok. 5 miesięcy, aktualizacja byłaby możliwa dopiero w 2010 r., a od dnia 1 stycznia 2010 r. możliwe było jedynie przyjęcie nowego Programu Budowy Dróg Krajowych.

(dowód: akta kontroli, str. 65, 104-105, 168-171, 665-671, 928-930, 943-956, 2012-2013)

### 1.3. Zmiany PBDK na lata 2011-2015

Opis stanu  
faktycznego

Z uwagi na trwające negocjacje z Komisją Europejską, chcąc płynnie wejść w nowy okres programowania unijnego oraz uniknąć zagrożeń płynących dla branży drogowej (przestojów) w 2013 r. przygotowano, a następnie uchwalono zmiany *Programu* poprzez dodanie do niego załączników wskazujących inwestycje, które będą realizowane ze środków europejskich z nowej perspektywy finansowej UE.

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

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

<sup>28</sup> Pismo nr TA9el-0870-11/09.

<sup>29</sup> Pismo GDDKiA z dnia 21 maja 2010 r., znak pisma GDDKiA-DŚR/km/SEA/026/1709/10, w odpowiedzi na pismo MI z maja 2010 r., znak pisma TA-9mz/0731-09/10.

<sup>30</sup> Pismo nr TA1-0731-545/10.

<sup>31</sup> Ustawa z dnia 3 października 2009 r. - Dz. U. z 2008 r. Nr 199, poz. 1227.

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

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

(dowód: akta kontroli, str. 458-644)

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

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

- a) dodania do załącznika nr 1a dwóch inwestycji, co zwiększyło również łączną wartość projektów ujętych w załączniku 1a, z 42 421 295,4 tys. zł na 43 550 345,9 tys. zł (1 129 050,5 tys. zł):
  - budowy drogi S-8 na odcinku od ul. Piłsudskiego w Markach (węzeł :Marki) do węzła „Drewnica” wraz z węzłem,
  - budowy drogi S-8 Radzymin – Marki stanowiącej obwodnicę Marek;
- b) uchylenia w załączniku nr 2 *Lista zadań, których realizacja przewidywana jest po roku 2013*, pkt 17 i 18 dot. ww. inwestycji na drodze S-8;
- c) dodania załącznika nr 4 pn. *Zaktualizowane syntetyczne wskaźniki i system monitorowania Programu Wieloletniego pod nazwą „Program Budowy Dróg Krajowych 2011-2015*.

W Informacji na temat zmian w *PBDK na lata 2011-2015*, Dyrektor DDA zapisał, iż Komitet Rady Ministrów rozpatrzył i rekomendował zmiany w *Programie* polegające na przesunięciu z załącznika nr 2 do załącznika nr 1a dwóch zadań tworzących w sumie obwodnicę Marek w ciągu S8. Minister Finansów zgłosił uwagi i zastrzeżenia do projektu zmiany, twierdząc że zgoda na realizację zadań polegających na budowie obwodnicy Marek może zostać udzielona pod warunkiem współfinansowania zadań z budżetu UE (środki z budżetu UE na podstawie *Programu* określono na poziomie 35,6 mld zł, w tym 4,8 mld zł z alokacji kolejowej POIiŚ). Jednakże w maju 2012 r., KE odmówiła zgody na przesunięcie środków z kolei na drogi, w efekcie – zdaniem MF – wielkość finansowania z budżetu UE przewidziana na realizację *Programu* nie mogła zostać zrealizowana. Dyrektor DDA zapewnił, że w związku z powstałymi w trakcie realizacji *Programu* oszczędnościami w wysokości ponad 2,6 mld zł, ww. inwestycje mogą zostać sfinansowane bez pomocy środków z UE. Ostatecznie projekt uchwały RM zmieniającej uchwałę w sprawie ustanowienia wieloletniego *PBDK na lata 2011-2015* został przyjęty z autopoprawką oraz zaakceptowaną uwagą RCL w dniu 6 listopada 2012 r.

(dowód: akta kontroli, str. 2084-2118)

2. Uchwałą Nr 93/2013 Rady Ministrów z dnia 4 czerwca 2013 r. zmieniającą uchwałę w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą *Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2011-2015*. Zmiany *Programu* dotyczyły:

- a) rozszerzenia zapisu § 3 poprzez wskazanie, że ustanowiony na poziomie 82,8 mld zł limit finansowy wydatków przeznaczona się na realizację zadań finansowanych z KFD, ujętych w załącznikach 1 i 1a, liczony od dnia 1 stycznia 2010 r. Na realizację zadań finansowanych z KFD, a ujętych w załączniku nr 5 (dodanym Uchwałą Nr 93/2013) ustanowiono limit finansowy, liczony od dnia 1 stycznia 2014 r. na poziomie 35,73 mld zł;

b) dodania Załącznika nr 5 pn. *Lista inwestycji realizowanych w nowej perspektywie finansowej UE 2014-2020, dla których postępowania przetargowe na wybór wykonawców robót zostaną uruchomione w 2013 r.* liczącej dziewięć pozycji. Wskazano, iż planuje się kontynuację realizacji inwestycji drogowych na drogach szybkiego ruchu oraz że: *Aby zachować ciągłość realizacji inwestycji drogowych, należy umożliwić GDDKiA uruchomienie postępowań przetargowych w 2013 r., co umożliwi rozpoczęcie robót w 2014 r., czyli w pierwszym roku nowej perspektywy finansowej UE.* Środki miały pochodzić z KFD oraz z budżetu UE.

(dowód: akta kontroli, str. 406-449, 2854-2859)

3. Uchwałą Nr 189/2013 Rady Ministrów z dnia 1 października 2013 r. zmieniającą uchwałę w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą *Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2011-2015.* Zmiany Programu dotyczyły:

a) rozszerzenia zapisu § 3 poprzez wskazanie, że ustanowiony na poziomie 82,8 mld zł limit finansowy wydatków przeznaczona się na realizację zadań finansowanych z KFD, ujętych w załącznikach 1 i 1a, liczony od dnia 1 stycznia 2010 r. Na realizację zadań finansowanych z KFD, a ujętych w załączniku nr 5 (dodanym Uchwałą Nr 93/2013) ustanowiono limit finansowy, liczony od dnia 1 stycznia 2014 r. na poziomie 35,73 mld zł. Natomiast dla zadań ujętych w załączniku nr 6, limit finansowy – liczony od dnia 1 stycznia 2014 r. – ustanowiono w wysokości 4,92 mld zł;

b) dodania załącznika nr 6 pn. *Lista inwestycji polegających na budowie obwodnic na drogach krajowych realizowanych w nowej perspektywie finansowej UE 2014-2020, dla których postępowania przetargowe na wybór wykonawców zostaną uruchomione w 2013 r.* – łącznie 12 inwestycji. Wyjaśniając przyczyny wprowadzenia załącznika napisano, iż planuje się budowę obwodnic na drogach krajowych celem wyprowadzenia ruchu ciężkiego poza centra miast. Zadania wymienione w pozycjach 1-11 – uruchomienie postępowań przetargowych w 2013 r., pozycja 12 – w 2014 r. Środki miały pochodzić z KFD oraz z budżetu UE.

(dowód: akta, kontroli, str. 474-509, 2118-2119)

4. Uchwałą Nr 222/2013 Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 2013 r. zmieniającą uchwałę w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą *Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2011-2015.* Zmiany Programu dotyczyły:

a) zmniejszenia limitu finansowego, liczonego od dnia 1 stycznia 2014 r., na realizację zadań finansowanych z KFD, a ujętych w załączniku nr 5 z poziomu 35,73 mld zł na 37,63 mld zł;

b) dodania do załącznika nr 5 zdania pn. *S2 w. Puławska – w. Lubelska*, usunięcia zadania pn. *S3 Legnica – Lubawka* oraz aktualizacji danych, w tym wartości wydatków KFD i przepływów finansowych w poszczególnych latach dla wszystkich zadań ujętych na przedmiotowej liście.

(dowód: akta kontroli, str. 450-473, 2860-2863)

5. Uchwałą Nr 26/2014 Rady Ministrów z dnia 4 marca 2014 r. zmieniającą uchwałę w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą *Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2011-2015.* Zmiany Programu dotyczyły:

a) zmiany zapisów § 3 poprzez zwiększenie limitu finansowego liczonego od dnia 1 stycznia 2014 r., na realizację zadań finansowanych z KFD, a ujętych w załączniku nr 5 z poziomu 37,63 mld zł na 62,80 mld zł;

- b) nadania innego brzmienia Załącznikowi nr 5 do *Programu* poprzez rozszerzenia go o nowe tytuły inwestycyjne listy inwestycji realizowanych m.in. z udziałem środków finansowych w ramach nowej perspektywy UE. Wprowadzono dziewięć inwestycji wraz ze zwiększeniem wydatków KFD na ich realizację. Dodatkowo wprowadzono zmiany dotyczące inwestycji uprzednio ujętych w załączniku nr 5 w zakresie aktualizacji przepływów finansowych oraz lat realizacji.

(dowód: akta kontroli, str. 588 – 644, 2869-2888)

6. Uchwałą Nr 158/2014 Rady Ministrów z dnia 5 sierpnia 2014 r. zmieniającą uchwałę w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą *Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2011-2015*. Zmiany *Programu* dotyczyły:

- a) rozszerzenia zapisu § 3 poprzez wskazanie, że ustanowiony na poziomie 82,8 mld zł limit finansowy wydatków – liczony od dnia 1 stycznia 2010 r. – przeznaczony jest na realizację zadań finansowanych z KFD, ujętych w załącznikach 1 i 1a. Na realizację zadań finansowanych z KFD, a ujętych w załączniku nr 5 limit finansowy, liczony od dnia 1 stycznia 2014 r. zwiększono z poziomu 35,73 mld zł do 67,05 mld zł. Natomiast dla zadań ujętych w załączniku nr 6, limit finansowy – liczony od dnia 1 stycznia 2014 r. – zwiększono z poziomu 4,92 mld zł do kwoty 5,22 mld zł;
- b) nadania innego brzmienia Załącznikom nr 5 i 6 do *Programu* poprzez: dodanie do załącznika nr 5 ciągu S6 Szczecin-Koszalin wraz z obwodnicami Koszalina i Sianowa, dodanie do załącznika nr 6 obwodnic Wałcza i Szczecinka, zmianę klasy technicznej obwodnicy Olsztyna. W związku z ww. zmianami uporządkowano załączniki poprzez włączenie do załącznika nr 5 odcinak S51 Olsztyn Południa – Olsztyn Wschód, a w załączniku nr 6 pozostawienie jedynie obwodnicy Olsztyna w ciągu drogi kolejowej nr 16. Ponadto zaktualizowano przepływy finansowe w zakresie wydatków KFD, kilometrażu i harmonogramy realizacji.

(dowód: akta kontroli, str. 519 – 582)

W sierpniu 2013 r., na zlecenie MliR, PAN<sup>32</sup> opracowała dokument pn. *Wpływ budowy autostrad i dróg ekspresowych na rozwój społeczny i terytorialny Polski*. W części *Wnioski i rekomendacje* ww. dokumentu zapisano, m.in. że:

- w latach 2004-2006 wybór inwestycji był do pewnego stopnia przypadkowy, choć w kolejnych latach najczęściej tworzyły one już konsekwentne ciągi transportowe. Jednak skala inwestycji okazała się znacząco mniejsza od zakładanej na początku perspektywy finansowej 2007-2013, co było wynikiem ograniczeń budżetowych skutkujących redukcją planów budowlanych na początku 2011 r. Błędem było zbyt szerokie zakresienie początkowe planu inwestycyjnego POLiŚ (bez wewnętrznej priorytetyzacji) w konsekwencji rezygnowano z realizacji fragmentów najsłabiej przygotowanych, a nie najmniej uzasadnionych merytorycznie,
- pomimo zlikwidowania części spośród najbardziej uciążliwych *wąskich gardeł* systemu drogowego, mankamentem procesu inwestycyjnego pozostała mniejsza skala przedsięwzięć na odcinkach wlotowych do największych aglomeracji,
- w związku ze zwiększeniem się problemów finansowych wykonawców inwestycji drogowych (m.in. przez kryterium najniższej ceny) oraz pojawiającymi się roszczeniami (ogólna suma roszczeń – kilka miliardów złotych) pojawiło się zjawisko nagminnego wydłużania czasu trwania inwestycji, a co się z tym wiąże występowaniem opóźnień,

---

<sup>32</sup> Polska Akademia Nauk.



- za wątpliwe uznano kolejność inwestycji w korytarzu A1 i brak kluczowego odcinka Piotrków Trybunalski-Pyrzowice oraz łącznika Stryków-Tuszyn i problemy na odcinku granicznym,
- w przypadku korytarza S7 zapisano, iż: proces inwestycyjny został wstrzymany w 2011 r., ciąg komunikacyjny był niespójny, brak było tras wylotowych w Warszawie i Krakowie oraz że realizacja odcinków następowała w złej kolejności,
- największym mankamentem dotychczasowych dokumentów strategicznych określających przyszłe inwestycje drogowe były proponowane wskaźniki realizacji projektów. Definiowanie celów wyłącznie w kilometrach oznacza brak realnej możliwości oceny efektów działań inwestycyjnych. Wskaźniki powinny dotyczyć: poprawy przepustowości sieci, zmian dostępności potencjałowej, skrócenia czasu przejazdu, powiększenia zasięgu rynków pracy, wzrostu bezpieczeństwa ruchu, korzystnych zmian modalnych w transporcie międzyaglomeracyjnym i wewnątrz metropolitalnym.

(dowód: akta kontroli, str. 2315-2418)

Uwagi dotyczące badanej działalności

Kontrola wykazała, że już na etapie opracowania w 2007 r. *Programu* ustalono zaniżoną całkowitą wartość zadań na kwotę 121 mld zł. Kwota ta nie wynikała bezpośrednio z opracowanych kosztorysów, a była jedynie przewidywaną prognozą wartości w dodatku o trend z lat 2004-2006. Oznacza to, że już na etapie tworzenia *Programu* wartość w nim zapisana 121 mld zł nie odzwierciedlała realnej wartości zadań przewidzianych do realizacji. Uwzględniając wzrost cen materiałów budowlanych w latach 2007-2008 wartość ta była zaniżona o 50%. Ponieważ większość projektów inwestycyjnych (oprócz tych gdzie wstrzymano finansowanie lub zakończono realizację) wpisano do nowego *Programu* w celu ich kontynuacji powyższe czynniki spowodowały konieczność stosownej modyfikacji tych projektów w zakresie odcinków dróg, które będą w pierwszej kolejności kontynuowane.

Z kontroli wynika, że już na początku obowiązywania powyższego *Programu* zauważono błędne jego założenia i w okresie lata 2008-2009 podejmowano szereg prób aktualizacji tego Programu. Świadczy to o nienależytym jego przygotowaniu.

Należy podkreślić, że powyższe czynniki miały znaczący wpływ na sposób opracowania *Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2011-2015*. Lista zadań inwestycyjnych składała się głównie z zadań rozpoczętych w ramach poprzedniego Programu. Jednocześnie należy zauważyć, że w trakcie opracowywania projektu *Programu* Ministerstwo nie dysponowało żadnym dokumentem, który precyzyjnie określałby kryteria jakimi należy się kierować przy sporządzaniu list zadań inwestycyjnych. Takie kryteria opracowano i zapisano dopiero w *Dokumencie Implementacyjnym do Strategii Rozwoju Transportu do 2020 (z perspektywą do 2030 r.)*, opracowanym w październiku 2014 r.

Ocena cząstkowa

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie była niewystarczająca, gdyż wielokrotnie wprowadzane zmiany do *Programu* skutkowały brakiem stabilnej polityki w zakresie rozwoju dróg krajowych w Polsce. Świadczy to ponadto o braku ustalenia niezmiennych priorytetów w zakresie kierunków budowy dróg krajowych oraz jednolitych kryteriów systemowego podejścia do określania kolejności realizacji poszczególnych zadań.

## **2. Finansowanie inwestycji realizowanych w ramach *Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2011-2015***

Na realizację inwestycji ujętych w PBDK na lata 2011-2015 wydatkowano, według stanu na dzień 31 sierpnia 2015 r., ogółem 74,9 mld zł, z tego 62,5 mld zł – ze środków Krajowego Funduszu Drogowego na zadania drogowe i 12,4 mld zł – ze środków budżetu państwa na

prace przygotowawcze, remonty, utrzymanie oraz zarządzanie siecią dróg krajowych, a także przebudowę istniejącej sieci dróg krajowych mającą na celu zapobieganie degradacji i poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz inwestycje kubaturowe. Wpływy na rachunek Krajowego Funduszu Drogowego z refundacji ze środków UE w latach 2011-2015 wyniosły 35,6 mld zł, co stanowiło 57,1% dofinansowania wydatków KFD.

Ustalany w corocznych ustawach budżetowych poziom środków był, w opinii Ministerstwa, niewystarczający dla zabezpieczenia w poszczególnych latach terminowej realizacji zadań wyznaczonych w Programie. Projekty planu przekazywane były przez BGK do uzgodnień do Ministra Finansów. Uzgodnienia finansowe odbywały się w obrębie zadań ujętych w załączniku nr 1 do *PBDK 2011-2015* oraz nieprzekraczalnego limitu, wskazanego w *Programie* w wysokości 82,8 mld zł. Ministerstwo podejmowało działania mające na celu zwiększenie środków finansowych przeznaczanych w ramach budżetu państwa na realizację zadań z zakresu dróg krajowych. Przedmiotowe działania podejmowane były na etapie opracowywania projektów budżetu państwa w kolejnych latach. Przy uzgadnianiu planów finansowych na kolejny rok, wysokość środków finansowych z przeznaczeniem na realizację zadań drogowych z załącznika nr 1, w ramach limitu 82,8 mld zł była proporcjonalna do możliwości realizacyjnych Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad, o czym świadczą zmiany planów finansowych w trakcie roku, które dostosowywały m.in. wielkość wydatków do bieżącej sytuacji.

(dowód: akta kontroli str. 1209-1212; 1522-1525; 1574- 1582)

Limit środków finansowych możliwy do przeznaczenia na realizację *Programu* był uzgadniany z resortem finansów. Wnioskując odpowiednią wysokość środków na budowę dróg do Ministra Finansów i protestując przeciw jej ograniczaniu, Minister Infrastruktury uzasadniał to m.in. koniecznością zapewnienia funkcjonalności i przepustowości budowanej sieci dróg, niemożliwością uzyskania „efektu sieciowego” realizowanych zadań (realizacja tylko wybranych odcinków dróg nie poprawi komfortu i bezpieczeństwa ruchu, a także nie stworzy przez wiele lat możliwości wykorzystania sieci w zakresie pozyskania znacznych wpływów z opłat elektronicznych), negatywnym wpływem redukcji wysokości środków na możliwość realizacji *Programu* w planowanym zakresie. Minister stwierdził również, że nie zrealizowane zostaną zobowiązania wynikające z Traktatu Akcesyjnego w zakresie przystosowania sieci dróg krajowych do przenoszenia nośności 11,5 t/oś. Wskazywał na niemożliwość pogodzenia projektu *Programu*, który zapewniałby realizację priorytetów polityki inwestycyjnej i racjonalny układ sieci drogowej z oczekiwaniami Ministra Finansów. W swojej korespondencji Minister Finansów wskazywał z kolei na konieczność ograniczenia wydatków inwestycyjnych do poziomu uwzględniającego możliwości finansowe państwa a także utrzymania poziomu deficytu poniżej limitu referencyjnego UE (3%), co implikowało konieczność m.in. przesunięcia realizacji wybranych projektów w czasie. Aby lepiej zabezpieczyć pełne wykorzystanie środków unijnych i zwiększyć tempo ich pozyskiwania, resort infrastruktury postulował „nadkontraktację” zadań, czyli objęcia większej ilości zadań drogowych możliwością dofinansowania unijnego.

(dowód: akta kontroli str. 1209-1212; 1520-1521-1522; 1530-1573)

Od 2008 r. do czasu kontroli, minister właściwy ds. transportu podjął następujące działania, mające na celu pozyskanie środków na realizację wybranych zadań programowych w formule innej niż tradycyjne finansowanie z budżetu krajowego:

- a) W 2008 r. podpisano Umowę na budowę i eksploatację odcinka II autostrady płatnej A2 (odcinek Nowy Tomyśl – Świecko). Projekt tzw. „inwestycji pod klucz” obejmował m.in.: budowę 105,9 km autostrady a ryczałtowy koszt przygotowania i budowy wynosił 1,6 mld

EUR. Środki finansowe na realizację inwestycji pochodziły z kredytu udzielonego przez Europejski Bank Inwestycyjny, kredytów komercyjnych oraz wpłat akcjonariuszy koncesjonariusza. Projekt realizowany był w latach 2009-2012;

- b) Również w 2008 r. zawarto umowę na budowę, utrzymanie i eksploatację autostrady A1 z Gdańsk Transport Company S.A. Umowa obejmowała budowę (w dwóch etapach) 152 km autostrady między Gdańskiem i Toruniem. Wartość projektu wynosiła ogółem 1 150 mln EUR. Koszty budowy były sfinansowane m.in. z kredytów EBI, Nordic Investment Bank i AB Svensk Exportkredit oraz pożyczek od akcjonariuszy GTC i kapitału własnego spółki;
- c) W 2009 r. została zawarta Umowa na budowę i eksploatację Autostrady A1 na odcinku Stryków I – Pyrzowice ze spółką Autostrada Południe S.A. Zgodnie z Umową Spółka miała wybudować fragment autostrady A1 na odcinku Stryków – Pyrzowice (180 km). Umowa z Autostradą Południe S.A. nie weszła w życie z powodu nie osiągnięcia przez spółkę tzw. zamknięcia finansowego w uzgodnionym terminie.
- d) Od 2008 roku resort brał pod uwagę powstanie następujących drogowych spółek specjalnego przeznaczenia (dssp): (1) dssp S-8 w celu budowy i eksploatacji drogi S-8, (2) dssp ETC w celu budowy i eksploatacji systemu elektronicznego poboru opłat, (3) dssp S-19 w celu budowy drogi S-19 na szlaku Via Carpatia, (4) dssp A-1 Tuszyn – Rząsawa celem budowy autostrady A1 na odcinku Tuszyn – Rząsawa. Dssp tylko w części miały być zasilone z KFD - pozostałe finansowanie miały znaleźć na rynku finansowym.

Według wyjaśnień dyrektora Departamentu DDA, *większość ww. inicjatyw przypada na okres nałożenia na RP procedury nadmiernego deficytu budżetowego. Projekty (z wyjątkiem dssp A-1 Tuszyn – Rząsawa), które miały funkcjonować w oparciu o mechanizm opłat za dostępność (stałe ustalone płatności ze strony publicznej) i gwarancje Skarbu Państwa, zgodnie z podejściem EUROSTAT-u co do podziału ryzyka, skutkowałyby powiększeniem deficytu finansów publicznych. Na powyższe nie było akceptacji resortu finansów.*

(dowód: akta kontroli str. 1209-1212; 1522-1525; 1574- 1582)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Ministerstwa w kontrolowanym obszarze.

### **3. Realizacja inwestycji drogowych w ramach Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2011-2015**

W Programie na lata 2011-2015 określono środki na jego realizację w okresie od 2011-2013 w wysokości łącznie 72 430 378,8 tys. zł, w tym z KFD – w wysokości 63 335 954,8 tys. zł, a z budżetu państwa – w wysokości 9 094 424,0 tys. zł.

W planach Ministerstwa (po zmianach) na poszczególne lata 2011-2015 (do 31.08.2015 r.) wysokość środków na realizację zaprogramowanych zadań wyniosła łącznie 88 078 513,6 tys. zł, w tym z KFD – w wysokości 73 221 002,5 tys. zł, a z budżetu państwa – w wysokości 14 857 511,1 tys. zł.

Wykonanie wydatków wyniosło łącznie w okresie 2011-2015 (do 31.08.2015 r.) 74 307 163,5 tys. zł, co stanowiło 102,6% kwoty zaprogramowanej i 84,4% kwoty zaplanowanej.

Ze środków KFD wydatkowano 62 105 865,2 tys. zł, co stanowiło 98,1% kwoty zaprogramowanej i 84,8% kwoty zaplanowanej.

Ze środków budżetowych wykonano wydatki w wysokości 12 201 298,3 tys. zł, co stanowiło 134,2% kwoty zaprogramowanej i 82,1% kwoty zaplanowanej.

Wielkości podane w Programie na lata 2011-2015 jako wskaźniki efektu zakładały oddanie do ruchu w latach 2011-2013 ogółem 1 592,9 km dróg krajowych (autostrady i drogi ekspresowe). W podanym okresie (do końca I. kw. 2014 r.) wykonanie wyniosło 1 242,0 km, tj. mniej

o 350,9 km a w okresie do końca sierpnia 2015 r. – 1 541,8 km, tj. mniej o 51,1 km. Ponadto, w *Programie* zaplanowano wzmocnienia i przebudowy dróg oraz oddanie do ruchu obwodnic miast – łącznie o długości dróg 447,1 km. Do końca I. kw. 2014 r. umocniono i przebudowano drogi, w tym oddano do ruchu obwodnice, o długości łącznie 230,5 km<sup>33</sup>, co stanowiło 51,6% wielkości zakładanych w *Programie* (do końca sierpnia 2015 r. wykonanie w tym zakresie wynosiło 63,7%). O ile osiągnięte zostały na koniec 2013 r. zakładane w *Programie* wskaźniki w zakresie ilości dróg w stanie dobrym (i wskaźniki w zakresie ilości dróg w stanie niezadawalającym), to na koniec 2014 r. wskaźniki te uległy pogorszeniu o 4,4 punkty procentowe i nie został tym samym osiągnięty poziom zakładany w *Programie*. Nie został też osiągnięty poziom wskaźnika dotyczącego zmniejszenia liczby ofiar na drogach krajowych. Przy zakładanym w *Programie* wskaźniku zmniejszenia liczby ofiar o 25% w 2013 r. w stosunku do poziomu w 2009, faktycznie osiągnięty poziom wyniósł 20,8%.<sup>34</sup>

Według złożonych wyjaśnień niższe od zakładanego w *Programie* wykonanie rzeczowe i finansowe związane było m.in. z przedłużającymi się rozstrzygnięciami postępowania przetargowego, rozstrzygnięciem przetargów na niższe kwoty niż pierwotnie zakładano, nieuzyskaniem zakładanych decyzji i pozwoleń niezbędnych do rozpoczęcia robót budowlanych w zakładanym czasie, niewystarczającą mobilizacją wykonawcy, które w skrajnych przypadkach skutkowało rozwiązaniem kontraktu oraz niemożliwymi do przewidzenia zdarzeniami atmosferycznymi i zmianą warunków geologiczno-hydrologicznych w stosunku do wyników wcześniej badań a także niewystarczającymi środkami finansowymi na budowę i remonty dróg.

Starania Ministra Infrastruktury o większe środki finansowe na drogi wyrażały się m.in. w pismach do Ministra Finansów i Sekretarza Rady Ministrów dotyczącym projektu budżetu na 2011 r. i 2012, gdzie poinformowano o niedoborze środków na 2011 r. w kwocie 1 706,6 mln zł oraz na 2012 r. w kwocie 2 301,2 mln zł. W pismach stwierdzono m.in., że brak wystarczających środków spowoduje dalszą degradację istniejącej infrastruktury drogowej, praktyczne zaniechanie remontowania sieci drogowej, co uniemożliwi doprowadzenie do stanu dobrego kolejnych 800 km dróg w 2011 r. Długość dróg w dobrym stanie na koniec 2011 r. będzie mniejsza o 3% w porównaniu z 2010 r. i osiągnie poziom 53,2%. Zostaną przerwane procesy przygotowawcze do realizacji zadań inwestycyjnych w latach przyszłych, w tym wykup gruntów. Niewystarczające kwoty na inwestycje drogowe spowodują m.in. unieważnienia przeprowadzonych postępowań przetargowych, niepełne wykorzystanie środków europejskich, brak możliwości powstania spójnej sieci drogowej (co stanowi podstawę do poboru opłaty elektronicznej), nieukończenie budowy ciągów dróg ekspresowych, nieosiągnięcie wskaźników sieciowych, w tym wskaźnika dostosowania sieci do nośności 115 kN/oś., mniejsze od potrzeb remonty i przebudowy dróg mniejsze środki na bieżące utrzymanie dróg oraz na poprawę bezpieczeństwa na drogach. Przykładowo, w 2013 r. 6 850 km dróg krajowych wymagało remontu lub przebudowy. W Wieloletnim Planie Finansowym Państwa na lata 2013-2016, środki budżetowe przeznaczone na realizację zadań z zakresu remontu lub przebudowy dróg wystarczały, w ocenie MTBiGM na naprawę 2 751 km, tj. co stanowiło ok. 40,2% potrzeb w tym zakresie. W roku 2014 zaplanowanych środków wystarczało na naprawy i przebudowy dróg o długości wynoszącej 887 km, a w 2015 r. – 937 km, co stanowiło ok. 13% potrzeb z 2013 r. W 2014 r. było w Polsce

<sup>33</sup> Dane obejmują zadania zrealizowane na drogach klasy GP.

<sup>34</sup> Wskaźnik dotyczy dróg krajowych administrowanych przez GDDKiA. Obliczeń dokonano na podstawie danych zamieszczonych na stronach internetowych GDDKiA, tj. w 2009 r. liczba zabitych w wypadkach na drogach krajowych wyniosła 1 461 osób a w 2013 r. – 1 157 osób.

5 184 km dróg przeznaczonych do ruchu pojazdów o dopuszczalnym nacisku 11,5 t/oś, co stanowiło zaledwie 30% dróg krajowych.

(dowód: akta kontroli str. 1011-1077; 1082-1084; 1108; 1166-1212; 1456-1457; 1462-1529)

W toku kontroli stwierdzono znaczną niespójność *Programu na lata 2011-2015* z *Programem na lata 2008-2012*, które w istotnym stopniu odnoszą się do tych samych zadań inwestycyjnych, spowodowaną m.in. zmianą koncepcji prezentacji zadań z formuły „zadania do realizacji” na formułę „rozpoczynania zadań”. Różny jest zakres informacji podawanych w załącznikach do programów dotyczących np. długości odcinków dróg i okresów realizacji. W corocznych raportach o stanie realizacji programu operowano głównie pojęciem „dróg oddanych do ruchu” a nie pojęciem „zadań zakończonych”.

Ministerstwo nie sporządziło odrębnego sprawozdania z wykonania Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2008-2012, gdyż, jak uzasadniono, *Program na lata 2011-2015* był kontynuacją poprzedniego programu na lata 2008-2012 i przepisy nie zobowiązywały Ministerstwa do sporządzenia takiego sprawozdania. Ostatnia informacja na temat stanu realizacji Programu na lata 2008-2012 datowana jest na dzień 19 lipca 2010 r. W samym *Programie na lata 2011-2015* zawarto zestawienie zadań zrealizowanych w ramach *Programu na lata 2008-2012* według stanu na dzień 15 listopada 2010 r. (bez projektów realizowanych w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego).

(dowód: akta kontroli str. 1005-1010; 1085-1092)

W wyniku analizy porównawczej między latami realizacji podanymi w PBDK na lata 2008-2012 (załącznik 1) a zestawieniem zadań zrealizowanych do dnia 15 listopada 2010 r. zawartym w *Programie na 2011-2015* oraz wyjaśnieniami zawartymi w piśmie MliR z dnia 18 września 2015 r. stwierdzono, że 7 zadań, o długości dróg wynoszącym 113,3 km, zakwalifikowanych w tym zestawieniu jako zakończone do 2010 r. zostało przeniesione do *Programu na lata 2011-2015* (ogółem przeniesiono 77 pozycji z spośród 147 zawartych w Programie na lata 2008-2012, zał. Nr 1). Przykładowo przeniesiono m.in. zadania: „Budowa drogi ekspresowej S-2 w Warszawie, odc. w. „Konotopa” – w. „Puławska” wraz z odc. w. „Lotnisko” – Marynarska (S79) Warszawa odc. ul. Poleczki (ul. Osmańska – Wirażowa) wraz wiaduktem (poz. 24), „Budowa A-1 Pyrzowice-Maciejów-Sośnica, w. Sośnica” (poz. 3), „Budowa A-1 Sośnica-Gorzyczki, odc. Sośnica-Belk” (poz. 4), „Przebudowa drogi Nr 8 Białystok-Katrynka” (poz. 129) i „Budowa drogi S-3 Szczecin-Gorzów Wlkp. W. Klucz – w. Pyrzyce oraz Pyrzyce – w. Myślibórz” (poz. 26).

Z kolei, z analizy porównawczej wyjaśnienia z dnia 18 września 2015 r. oraz wykazu zadań inwestycyjnych PBDK na lata 2008-2012 (załącznik nr 1) wynika, że z spośród 147 pozycji inwestycji drogowych (bez zadań rezerwowych), których realizację zakładano w ramach Programu Budowy Dróg na lata 2008-2012 o łącznej długości dróg 6 289,9 km, 26 pozycji (16,7%) o długości 857,1 km (13,2%) nie zostało zrealizowane w zakładanym terminie do końca 2010 r. i przeniesiono je do realizacji w *Programie na lata 2011-2015*. Przeniesione pozycje obejmowały m.in.:

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

Według złożonych wyjaśnień, poszczególne zadania inwestycyjne, ujęte pierwotnie w Programie Budowy Dróg Krajowych na lata 2008 – 2012, w chwili ustanawiania *Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2011 – 2015*, pozostawały na różnym etapie procesu inwestycyjnego - część z nich była w realizacji, część zaś na etapie prac przygotowawczych. W związku z powyższym, w ramach opracowywania *Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2011 – 2015* wzięto również pod uwagę powyższy czynnik i zadania, które nie zostały zrealizowane (nie oddane do ruchu), zostały ujęte w nowym *Programie*. Poprzez ujęcie tych zadań w nowym *Programie* zapewniona została ich dalsza realizacja, w szczególności poprzez zapewnienie finansowania w ramach określonego limitu finansowego, co nie byłoby możliwe przy wygaszeniu programu 2008 – 2012 przed terminem jego obowiązywania.

(dowód: akta kontroli str. 1001-1002; 1005-1010; 1082-1099; 1166-1175; 1457-1458)

W *Programie na lata 2011-2015* zaplanowano jego realizację rzeczową w okresie 5 lat a środki finansowe z tym związane zaprogramowano na 3 lata (2011-2013). W związku z tym, dla zachowania ciągłości w finansowaniu i realizacji zadań, część zadań wyszczególniona w załącznikach nr 1, 1a, 5 i 6 została przeniesiona do nowego Programu na lata 2014-2023 (z perspektywą do 2025 r.). Z *Programu na lata 2011-2015* do Programu na 2014-2023 przeniesiono m.in.:

- a) Załącznik nr 1 („Lista zadań inwestycyjnych, których realizacja rozpocznie się do 2013 r.”) – przeniesiono 20 pozycji, obejmujących łącznie 834,8 km dróg (41,8% wyszczególnionych w załączniku);
- b) Załącznik nr 1a („Lista zadań priorytetowych, których realizacja może zostać rozpoczęta do 2013 r.”) – przeniesiono 5 pozycji, obejmujących 39,8 km dróg (3,5% wyszczególnionych w załączniku);
- c) Zadania wyszczególnione w załączniku nr 5 („Lista inwestycji realizowanych w nowej perspektywie finansowej UE 2014-2020, dla których postępowania przetargowe na wybór wykonawców robót są uruchamiane od 2013 r.”) i załączniku nr 6 („Lista inwestycji polegających na budowie odwodnień na drogach krajowych realizowanych w nowej perspektywie finansowej UE 2014-2020, dla których postępowania przetargowe na wybór wykonawców robót są uruchamiane od 2013 r.”) obejmujących po 14 pozycji każdy, zostały w całości przeniesione do realizacji w ramach nowego Programu na lata 2014-2023. Długość dróg ujętych w załączniku nr 5 wynosi 1 405,7 km, a w załączniku nr 6 – 160,9 km.

Według wyjaśnień dyrektora Departamentu DDA, przyjęcie przez RM w dniu 8 września 2015 r. nowego *Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2014-2023* uchylilo uchwałę w sp. *Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2011-2015* i „nieujęcie w nowym *Programie* zadań będących w realizacji lub na etapie przetargu na dzień podjęcia nowej uchwały Rady Ministrów, pozbawiłyby ministra właściwego do spraw transportu podstaw formalnych do uzyskania środków na realizację wszystkich tych zadań, bowiem zabezpieczenie finansowania inwestycji następuje wraz z umieszczeniem jej w *Programie*”.

(dowód: akta kontroli str. 1078-1081; 1100-1110; 1166-1175; 1458-1459)

Z analizy porównawczej zestawienia zawartego w załączniku nr 4 do PBDK na lata 2014-2023 (z perspektywą do 2025 r.) p.n. „Lista ukończonych zadań inwestycyjnych w ramach załącznika nr 1 do *Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2011-2015* (stan na dzień 31 grudnia 2013 r.) oraz załącznika nr 1 do *PBDK na lata 2011-2015* pn. „Lista zadań inwestycyjnych, których realizacja rozpocznie się do 2013 r.” wynika, że w 18 pozycjach różniły się lata realizacji, w tym w 15 przypadkach, obejmujących łącznie 310,9 km dróg (co stanowiło 25,0% dróg wykazanych w załączniku nr 4) okres realizacji był dłuższy o 1-2 lata

(przykładowo: Budowa drogi S-8 Konotopa – ul. Powązkowska w Warszawie – poz. 19, Budowa obwodnicy Żyrardowa DK nr 50 – poz. 43, Budowa drogi ekspresowej S-2 w Warszawie, odc. w. „Konotopa” – w. „Puławska” wraz z odc. w. „Lotnisko” – Marynarska S-79 – poz. 8, Budowa drogi S-7 Radom (Jedlińsk) – Jędrzejów odc. Skarżysko Kamienna (DK nr 42) – Występa + odc. Kielce (DK nr 73, w. Wiśniówka) – Chęciny (w. Chęciny).

W wyniku porównania okresów realizacji wyszczególnionych w załączniku nr 1 – „Lista zadań inwestycyjnych, których realizacja rozpocznie się do 2013 r.” do *PBDK na lata 2011-2015* z załącznikiem nr 5 „Lista zadań inwestycyjnych kontynuowanych po 31.12.2013 r. w ramach Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2011-2015” do *PBDK na lata 2014-2023* stwierdzono m.in., iż w 16 pozycjach (na 19 wszystkich) został wydłużony okres realizacji zadań inwestycyjnych od roku do 4 lat. Przykładowo, o ile w *Programie na lata 2011-2015* zadanie p.n. „Dostosowanie autostrady A4 Wrocław – Katowice na odc. Wrocław – Sośnica do standardów autostrady płatnej i poboru opłat” miano zrealizować w okresie od 2009 do 2011 r., to w załączniku do Programu na lata 2014-2023 okres realizacji wydłużono do 2015 r. Zadanie p.n. „Budowa autostrady A-4 Rzeszów – Korczowa miano zrealizować w okresie 2009-2012 a w nowym Programie na lata 2014-2023 okres realizacji wyznaczono na 2009-2016. O trzy lata wydłużono okres realizacji odcinka autostrady A-1 Toruń – Stryków - do 2015 r. oraz odcinka A-1 Stryków – Tuszyn – do 2016 r.

Z kolei, z porównania terminów realizacji (budowy) zawartych w *Programie na lata 2011-2015* oraz informacji o stanie realizacji *Programu* na dzień 31 sierpnia 2015 r. wynika m.in., iż:

- a) Realizacja zadań zawartych w zał. Nr 1 pn. „Lista zadań inwestycyjnych, których realizacja rozpocznie się do 2013 r.” Lista zadań zawiera 78 pozycji. Długość dróg ujętych w załączniku wynosi 1 999,2 km. Realizacja zadań ujętych w załączniku przedstawiała się na koniec sierpnia 2015 r. następująco:
- zrealizowano w pełnym zakresie zadania w 2 pozycjach (poz. 6 i 7 dotyczące dostosowania autostrady A-2 Konin-Stryków i autostrady A-4 Wrocław-Katowice, odc. Wrocław-Sośnica do standardów autostrady płatnej i poboru opłat) i częściowo w poz. 33 (droga ekspresowa S-8, odc. w. Walichowy – Łódź o długości 104,1 km);
  - zakończono roboty budowlane (oddano drogę do ruchu) w terminach zakładanych w Programie w 45 pozycjach. Długość dróg oddanych do ruchu w zakładanych terminach wynosiła łącznie 1 021,5 km (51,1%);
  - oddano drogi do ruchu z przekroczeniem terminów zawartych w Programie od 1 do 3 lat w 24 pozycjach, których łączna długość wyniosła 700,4 km (35,0%);
  - na etapie robót budowlanych były zadania w 4 pozycjach;
  - w jednym przypadku, tj. zadanie p.t. „Dostosowanie autostrady A-2 Stryków – Konotopa do standardów autostrady płatnej i poboru opłat” (poz. Nr 9), które miało być zrealizowane do 2012 r., było na etapie prac przygotowawczych (przed ogłoszeniem przetargu).
- b) Realizacja zadań zawartych w zał. Nr 1a p.t. „Lista zadań priorytetowych, których realizacja może zostać rozpoczęta do 2013 r.”. Załącznik zawiera 50 pozycji zadań inwestycyjnych. Łączna długość dróg, których realizacja mogła być rozpoczęta do 2013 r. wynosiła 1 137,3 km. Stan realizacji zadań ujętych w załączniku 1a wynosił na koniec sierpnia 2015 r.:
- zadania określone w 17 pozycjach, których łączna długość dróg wynosiła 624,2 km (54,9%), zostały przeniesione do załączników 5 i 6 do *Programu na lata 2011-2015*;
  - zadania w 29 pozycjach, które obejmowały drogi o łącznej długości 486,4 km (42,8%), znajdowały się w fazie przygotowania lub ich przygotowanie inwestycyjne zakończono;

- w trzech pozycjach - drogi zostały w części oddane do ruchu a w poz. nr 31 - obiekt znajdował się w budowie;
- a) Realizacja zadań zawartych w zał. Nr 5 p.t. „Lista inwestycji realizowanych w nowej perspektywie finansowej UE 2014-2020, dla których postępowania przetargowe na wybór wykonawców robót są uruchamiane od 2013 r.” Lista zadań (po zmianach uchwałami Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 2013 r. i 4 marca 2014 r.) zawiera 14 pozycji. Długość dróg ujętych w załączniku wynosi 1 405,7 km. We wszystkich pozycjach rozpoczęto przygotowania do realizacji inwestycji na zakładanej długości dróg, w tym m.in. dla 31 odcinków dróg zastały rozstrzygnięte przetargi i podpisano umowy z wykonawcami, a dla kolejnych 33 odcinków dróg zostały ogłoszone przetargi.
- b) Realizacja zadań zawartych w zał. Nr 6 p.t. „Lista inwestycji polegających na budowie obwodnic na drogach krajowych realizowanych w nowej perspektywie finansowej UE 2014-2020, dla których postępowanie przetargowe na wybór wykonawców robót są uruchamiane od 2013 r.” Lista zadań (po zmianie uchwałą Rady Ministrów z dnia 1 października 2013 r.) zawiera 14 pozycji. Długość dróg ujętych w załączniku wynosi 160,9 km. We wszystkich pozycjach rozpoczęto przygotowania do realizacji robót, w tym w 10 pozycjach podpisano umowy z wykonawcą na budowę obwodnicy a w 4 pozycjach – ogłoszono postępowanie przetargowe.

W wyjaśnieniu z dnia 6 listopada 2015 r. podano m.in., że w przyjętym przez RM *Programie na lata 2011-2015* informacje dotyczące zakładanych okresów realizacji poszczególnych inwestycji były adekwatne do zaawansowania pracy przygotowawczych na koniec 2010 roku. Rozbieżności między okresami realizacji wskazanymi w załączniku nr 1 do *PBDK na lata 2011-2015*, a tymi w załączniku nr 4 i 5 w *PBDK na lata 2014-2023* wynikają ze specyfiki procesu inwestycyjnego. Okresy realizacji wskazane w załączniku nr 5 do *PBDK na lata 2014-2023* wynikają z faktycznego zaawansowania prac budowlanych według stanu na sierpień 2015 r. a nie z wielkości planowanych jak w *PBDK 2011-2015*. W przypadku załącznika nr 4 do *PBDK 2014-2023* podane lata realizacji odzwierciedlają faktyczny horyzont czasowy budowy. Zakończenie realizacji poszczególnych inwestycji w terminach innych od pierwotnie zakładanych było spowodowane wystąpieniem na poszczególnych kontraktach okoliczności i zdarzeń, które skutkowały przesunięciem terminów zakończenia.

Jako przyczyny opóźnień w realizacji inwestycji Ministerstwo wymieniło:

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

(dowód: akta kontroli str. 1060-1077; 1082-1084; 1096-1097; 1122-1125; 1100-1110; 1126-1145; 1166-1175; 1459-1461)

Realizacja priorytetów inwestycyjnych z *Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2011-2015* przedstawiała się następująco:

- a) Priorytet dotyczący zakończenia realizacji wszystkich kluczowych odcinków autostrad (za wyjątkiem A2 na odcinku od Mińska Mazowieckiego do wschodniej granicy państwa).



W zakresie autostrady A-1 nie wykonano odcinka od Strykowa do Pyrzowic. Umowa nie weszła w życie z uwagi na niezapewnienie przez wykonawcę finansowania inwestycji w ramach umowy o budowę i eksploatację. Odcinek A-1 pomiędzy Pyrzowicami a obwodnicą Częstochowy został przesunięty uchwałą RM z dnia 4 marca 2014 r. do Załącznika nr 5 do *PBDK na lata 2011-2015* a okres realizacji został ustalony na lata 2014-2017. Zostały podpisane umowy z wykonawcami na realizację 3 odcinków. Odcinek A-1 między Tuszynem a Częstochową został ujęty w nowym Programie na lata 2014-2023.

Autostrada A-2 (poz. 2 w Załączniku Nr 2 do *PBDK na lata 2011-2015*) nie została dokończona z uwagi na niewystarczające środki finansowe – jej budowę przewiduje się w Programie na lata 2014-2023 (z perspektywą do 2025 r.).

Autostrada A-4 (poz. 13 w Załączniku Nr 1 do *PBDK na lata 2011-2015*) na odcinku między Rzeszowem a Jarosławiem nie została wykonana z uwagi na niesolidność wykonawcy i rozwiązanie umowy. Nowa umowa zakłada realizację odcinka do 2016 r. Budowa autostrady A-18 (poz. 2 w Załączniku Nr 1a do *PBDK na lata 2011-2015*) nie została dokończona z powodu braku wystarczających środków finansowych – druga jezdnia ma być przebudowana w Programie na lata 2014-2023;

- b) Priorytet dotyczący zakończenia wszystkich prac przygotowawczych dla dróg ekspresowych ujętych w PBDK na lata 2008-2012 nie został wykonany z uwagi na niewystarczające środki finansowe wyasygnowane na ten cel. Przykładowo, wobec wnioskowanych przez MI na rok 2012 kwoty 5 209 445 tys. zł na realizację m.in. zadań drogowych ujętych w załączniku nr 1 do PBDK na lata 2011-2015, MF przyznało limit w wysokości 2 908 223 tys. zł (55,8 % kwoty wnioskowanej);
- c) Zadania dotyczące zakończenia realizacji dróg ekspresowych na wybranych ciągach i uruchomienie realizacji na pozostałych ciągach priorytetowych nie zostały wykonane w pełnym zakresie z uwagi m.in. na niewystarczające środki finansowe. Ogółem oddano do użytku do września 2015 r. 835,1 km dróg ekspresowych, w tym m.in. odcinki S-1, S-2, S-3, S-5, S-6, S-7, S-8, S-10, S-11, S-12, S-14, S-17, S-19, S-22, S-61, S-69 i S-74;
- d) Odnosnie obwodnic – kontynuowano realizację najpilniejszych z punktu widzenia natężenia ruchu i zapewnienia bezpieczeństwa zadań oraz uruchomiono proces prac przygotowawczych dla zadań realizowanych w przyszłych perspektywach finansowych. Wykonano m.in. obwodnice 17 miast. Ograniczeniem w pracach przygotowawczych do budowy obwodnic były środki finansowe;
- e) Odnosnie priorytetu dotyczącego zakończenia dostosowywania sieci dróg krajowych do przenoszenia nośności 11,5 tony/os na głównych szlakach tranzytowych, stwierdzono iż w okresie od 2011 r. oddano do ruchu 1 991,3 km dróg, tym samym sieć dróg tego rodzaju zwiększyła się do ok. 7 600 km;
- f) W zakresie realizacji priorytetu obejmującego przygotowanie systemu wieloletnich kontraktów na utrzymanie dróg, GDDKiA wypracowała modelowy kontrakt p.n. „Utrzymaj standard” z zamiarem wprowadzenia go w pierwszej kolejności na nowych odcinkach dróg o wysokiej przepustowości, W okresie od 2010 r. do końca września 2015 r. zawarto ogółem 29 kontraktów w formule „Utrzymaj Standard”, które objęły 1 319,9 km dróg krajowych (7,5% dróg w zarządzie GDDKiA);
- g) Odnosnie priorytetu dotyczącego realizacji programu poprawiającego bezpieczeństwo na drogach - „Drogi zaufania”, stwierdzono iż Program, który był rozpoczęty w 2007 roku, na drodze krajowej nr 8 był kontynuowany w kolejnych latach a działania te rozszerzono na kolejne drogi krajowe (w pierwszej kolejności na drogi krajowe od nr 1 do nr 9). W ramach akcji „Drogi zaufania” ustawiono m.in. maszty fotoradarowe oraz prowadzono też kampanie edukacyjne mające na celu propagowanie idei bezpieczeństwa wśród uczestników ruchu drogowego, podjęto budowę nowych odcinków dróg, prowadzona jest

ciągła analiza sieci i identyfikowane są odcinki dróg, dla których niezbędne jest podjęcie działań poprawiających standardy techniczne. Na podstawie corocznego badania sieci drogowej w ramach Oceny Stanu Nawierzchni GDDKiA ustala odcinki wymagające pilnej interwencji, a następnie, w ramach dostępnych środków finansowych, dokonuje niezbędnych prac. Według opinii Ministerstwa, otrzymywane z budżetu środki są dalece niewystarczające dla realizacji wymaganych działań. Stworzone zostały cztery programy, w których ujęto zadania wymagające realizacji, tj.: Plan działań na sieci drogowej, Program redukcji liczby ofiar śmiertelnych, Program budowy ciągów pieszo-rowerowych oraz Program działań na sieci drogowej w zakresie drogowych obiektów inżynierskich. W Programie budowy dróg na lata 2014-2023 (z perspektywą do 2025 r.) zawarto Program Likwidacji Miejsc Niebezpiecznych, na realizację którego planowane jest wydanie do 4,8 mld zł;

- h) Oдноśnie priorytetu dotyczącego opracowania kompleksowego systemu zarządzania ruchem na sieci dróg krajowych stwierdzono wdrażanie rozwiązań w kategorii Inteligentnych Systemów Transportowych (ITS). Na odcinkach dróg objętych elektronicznym poborem opłat stworzono System Osłony Meteorologicznej Dróg oraz System Monitoringu Wizyjnego Stanu Nawierzchni Dróg. Przykładowo, na drodze Kraków – Zakopane wdrożono system informacji dla kierowców o czasie przejazdu na poszczególnych odcinkach drogi. Na odcinku autostrady A-2 Konin – Stryków instalowany jest System Zarządzania Ruchem. Na 150 - kilometrowym odcinku A-4 Wrocław (Bielany) – Sośnica stworzono Zintegrowany System Osłony Meteorologicznej i Zarządzania Ruchem. Podjęto decyzję o utworzeniu spójnego systemu ITS w ramach projektu Krajowego Systemu Zarządzania Ruchem (KSZR). W ramach KSZR opracowano ogólne założenia funkcjonalne systemu, studium wykonalności, specyfikacje techniczne ITS. Do 2020 r. system KSZR ma objąć 80% dróg sieci TEN-T, tj. ok. 3 100 km.

(dowód: akta kontroli str. 1082-1084; 1176-1212; 1466-1529)

#### Ocena cząstkowa

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli Ministerstwo podejmowało szereg działań na rzecz prawidłowej realizacji zadań w ramach *Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2011-2015*, lecz wiele z tych działań było mało efektywnych, co skutkowało nieterminową realizacją zadań.

#### **4. Monitorowanie realizacji inwestycji drogowych w ramach *Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2011-2015***

Nadzorem i monitorowaniem działalności GDDKiA w zakresie realizacji inwestycji drogowych zajmuje się w Ministerstwie przede wszystkim Departament Dróg i Autostrad.

W zakresie finansowania zadań drogowych nadzór odbywa się m.in. poprzez zatwierdzanie realizacji inwestycji dla każdego zadania inwestycyjnego finansowanego ze środków budżetu państwa, zatwierdzanie wartości kosztorysowych wszystkich zadań inwestycyjnych finansowanych z budżetu państwa i KFD, przedstawianie cyklicznych sprawozdań finansowych z wykonania środków budżetu państwa w układzie tradycyjnym i zadaniowym, wybór projektów do dofinansowania z kredytów międzynarodowych instytucji finansowych, a następnie monitorowanie wykorzystania tych środków.

W zakresie realizacji zadań drogowych nadzór odbywa się m.in. poprzez comiesięczne sprawozdania ze złożonych wniosków o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach i zezwoleniach na realizację inwestycji drogowych oraz o wydanych decyzjach, comiesięczne sprawozdania ze stanu postępowań przetargowych dla zadań ujętych w PBDK, comiesięczne sprawozdania z realizacji zadań ujętych w PBDK, cykliczne sprawozdania z realizacji zadań remontowych, spotkania robocze z udziałem kierownictwa GDDKiA oraz właściwego członka kierownictwa resortu.

W zakresie kwestii technicznych projektów drogowych nadzór odbywa się m.in. poprzez analizę i ocenę dokumentacji, w tym Studium Techniczno-Ekonomiczno-Środowiskowego i Koncepcji Programowej oraz uczestniczenie w posiedzeniach Komisji Oceny Przedsięwzięć Inwestycyjnych, działającej przy Generalnym Dyrektorzem Dróg Krajowych i Autostrad, opiniowanie i weryfikowanie pod względem technicznym inwestycji ujętych bądź przewidzianych do uwzględnienia w PBDK.

W zakresie kształtowania sieci drogowej nadzór Ministra sprawowany jest m.in. poprzez pisemne zapytania, rekomendacje, wskazówki, analizę nadsyłanych materiałów i sprawozdań oraz spotkania robocze, udział w pracach Komisji Oceny Przedsięwzięć Inwestycyjnych działającej przy GDDKiA, przedstawianie instrukcji i sprawozdań z międzynarodowych spotkań konsultacyjnych i przygotowawczych, sporządzanie przez GDDKiA informacji o realizacji zadań wynikających z umów międzynarodowych.

W okresie 2011-2015 Departament Kontroli przeprowadził 13 kontroli realizacji zadań inwestycyjnych ujętych w *PBDK na lata 2011-2015*, w tym w roku 2011 – 7 kontroli, w 2012 – 4 kontrole i po jednej kontroli w roku 2013 i 2015. Kontrolami objęto m.in. stan realizacji wybranych odcinków autostrady A-4, A-1, A-2, obwodnicy Augustowa oraz sprawdzenie stanu przygotowania i realizacji przebudowy wybranych odcinków drogi S-8, S-7, S-22, S-17. W toku kontroli badano m.in. zagadnienia: zgodność realizacji inwestycji z wymaganiami rozporządzeniami Rady Ministrów z dnia 3 lipca 2006 r.<sup>35</sup> i z dnia 2 grudnia 2010 r.<sup>36</sup> w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa, w tym m.in. przygotowanie i realizacja postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, uzyskanie decyzji administracyjnych, zapisy w dzienniku budowy, stan zaawansowania robót i ich zgodność z harmonogramem, zaawansowanie rzeczowe i finansowe realizacji projektu, rozliczenie prac dodatkowych, zgodność realizacji z zawartymi umowami, ewentualne roszczenia zgłoszone przez wykonawcę, dokumenty księgowe i terminowość płatności. Po kontroli GDDKiA informowała Ministra m.in. o sposobie wykonania zaleceń pokontrolnych i terminach ich wykonania a także o podjętych działaniach lub przyczynach ich niepodjęcia.

(dowód: akta kontroli str. 1209-1455; 1519-1529; 1583-1645)

#### Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Ministerstwa w badanym obszarze.

### IV. Wnioski

#### Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>37</sup>, wnosi o:

1. Dokonanie stosownej weryfikacji zadań inwestycyjnych, ujętych do realizacji w ramach Programu Budowy Dróg Krajowych, w celu sukcesywnego uzyskiwania efektów w postaci jednego ciągu komunikacyjnego na długim odcinku.
2. Dokonanie takiej zmiany w kolejności realizacji poszczególnych odcinków dróg w celu dostosowania zakresów rzeczowych do możliwości realizacyjnych w planowanych okresach.
3. Podanie w Programie Budowy Dróg Krajowych okresu niezbędnego na przygotowanie inwestycji do realizacji oraz okresu faktycznej realizacji robót drogowych, a także szacunkowej wartości poszczególnych zadań.

<sup>35</sup> Dz.U. Nr 120, poz. 831.

<sup>36</sup> Dz.U. Nr 238, poz. 1579.

<sup>37</sup> Dz.U. z 2015 r., poz. 1096 j.t.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby 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.

Warszawa, dnia 4 stycznia 2016 r.

Dyrektor  
Departamentu Infrastruktury

/ - / Tomasz Emiljan

**Tekst ujednolicony**  
zgodnie z Uchwałą Nr 7/2016  
Kolegium Najwyższej Izby Kontroli  
z dnia 17 lutego 2016 r.  
(znak: KPK-KPO.000.004.2016)