

Podsumowanie realizacji w latach 2023 – 2025



Ministerstwo Infrastruktury

1. Informacje ogólne

Rok 2025 był trzecim rokiem wdrażania Programu Wzmocnienia Krajowej Sieci Drogowej do 2030 roku (dalej: Program), przyjętego uchwałą nr 198/2022 Rady Ministrów z dnia 4 października 2022 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą „Program Wzmocnienia Krajowej Sieci Drogowej do 2030 roku”.

Program ten jest pierwszym średniookresowym dokumentem programowym dotyczącym kompleksowego utrzymania sieci dróg krajowych, zarządzanych przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad, obejmującego utrzymanie strukturalne i bieżące oraz pilotażowo wykonanie projektów nowych rozwiązań w zakresie utrzymania w odniesieniu do sieci drogowej zmniejszających negatywny wpływ infrastruktury drogowej na środowisko.

Program określa cele i priorytety inwestycyjne, wskazuje poziom i źródła finansowania oraz określa zakres rzeczowy zadań przewidywanych do realizacji w określonej perspektywie czasowej.

Zgodnie z postanowieniami Programu na I kwartał 2026 r. przewidziano opracowanie podsumowania dotychczasowego wykonania Programu od początku jego obowiązywania do 31 grudnia 2025 r. Niniejszy dokument stanowi wypełnienie tego postanowienia i obejmuje podsumowanie wykonania rzeczowego wraz z oceną dotychczasowego stopnia osiągnięcia celów. Podsumowanie podlega publikacji w Biuletynie Informacji Publicznej Ministerstwa Infrastruktury wraz z równoległą Informacją o stanie realizacji Programu za 2025 rok.

2. Utrzymanie strukturalne

Zgodnie z założeniami Programu utrzymanie strukturalne obejmuje wszelkie zadania o charakterze inwestycyjnym realizowane na sieci dróg krajowych, w tym w szczególności zadania polegające na kompleksowej przebudowie/rozbudowie odcinków dróg krajowych.

W latach 2023 – 2025 zakończono realizację łącznie 55 zadań tego typu, obejmujących w sumie 288 km dróg krajowych. Postępy w ich realizacji odzwierciedla wskaźnik „*długość przebudowanych dróg krajowych w ramach Programu*”, który z końcem 2025 roku osiągnął wartość 288 km. Mając na uwadze, że wartość docelowa tego wskaźnika dla 2030 roku została

określona na 2 500 km, realizacja celu Programu w tym zakresie przy dotychczasowych jego założeniach jest zagrożona. Wynika to z sygnalizowanych już w *Informacji o stanie realizacji Programu za 2024 rok* trudności będących konsekwencją nieadekwatności ram finansowych Programu do zaplanowanego zakresu zadań na skutek niekorzystnej zmiany sytuacji rynkowej związanej także z upływem czasu od momentu jego opracowania.

Zakres zrealizowanych inwestycji znajduje odzwierciedlenie także w mierniku wskaźnika „udział dróg krajowych dostosowanych do nacisku 11,5 t/oś”, który według stanu na koniec 2025 roku osiągnął wartość 55%. Wskaźnik ten ma charakter przekrojowy. Odzwierciedla on stan całej sieci dróg krajowych z uwzględnieniem zmian na sieci wynikających z Programu, ale także z realizacji *Rządowego Programu Budowy Dróg Krajowych do 2030 roku (z perspektywą do 2033 roku)* oraz *Programu Budowy 100 Obwodnic do 2030 roku*. Wartość docelowa wskaźnika określona na 2030 rok na 60% nie jest zagrożona.

Ponadto od 2024 roku podstawowym dokumentem wspierającym procesy związane z planowaniem i kierowaniem do realizacji kolejnych zadań o charakterze inwestycyjnym i określaniem ich zakresu był funkcjonalno–strategiczny podział dróg krajowych hierarchizujący korytarze dróg krajowych poniżej poziomu docelowej sieci autostrad i dróg ekspresowych wraz z kierunkowym podziałem w zakresie rodzaju zadań właściwych do przygotowania do realizacji na poszczególnych odcinkach w zależności od funkcji pełnionej przez dany odcinek w sieci dróg krajowych, który został opracowany w wyniku analizy sieci, zgodnie z postanowieniami Programu. Jednakże w związku z brakiem odzwierciedlenia kierowanych do realizacji w ramach Programu zadań w ustalonej corocznie przez ministra właściwego do spraw transportu liście zadań kierowanych do realizacji, Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad przygotowywał Program Inwestycji dla każdego zadania jak dotychczas zgodnie z *Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa (Dz. U. poz. 1579)*. Minister właściwy do spraw transportu weryfikował przekazane Programy Inwestycji na podstawie wewnętrznych procedur. Po zatwierdzeniu Programu Inwestycji przez dysponenta środków budżetu państwa, w tym przypadku ministra właściwego do spraw transportu, Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad mógł zaciągać zobowiązania finansowe z przeznaczeniem na realizację danej inwestycji mając na względzie limit środków budżetu państwa. Brak możliwości opracowania omawianej listy zadań jest – podobnie jak niedostateczny stopień osiągnięcia wskaźnika w zakresie długości przebudowanych dróg krajowych – wynika z braku możliwości określenia docelowego zakresu inwestycji z uwagi na nieprzewidywalność sytuacji rynkowej i nieadekwatność ram finansowych Programu.

Jednocześnie, z uwagi na wieloletni charakter inwestycji oraz planowanych i podejmowanych na potrzeby ich realizacji zobowiązań zachodzi konieczność opracowania co najmniej wstępnych ram realizacji inwestycji po 2030 roku w celu umożliwienia ich niezakłóconej kontynuacji (tj. zapewnienie ciągłości Programu dla każdego roku w perspektywie co najmniej 5 następnych lat).

3. Utrzymanie bieżące

Zgodnie z założeniami Programu utrzymanie bieżące obejmuje wszelkie zadania o charakterze remontowym, porządkowym i naprawczym realizowane na sieci dróg krajowych, w tym w szczególności remonty. W latach 2023 – 2025 zakończono realizację łącznie 121 zadań tego typu, obejmujących w sumie 307 km dróg krajowych.

Zgodnie z postanowieniami Programu miały miejsce prace ukierunkowane na opracowanie planu remontów. Po analizie dwuletniego planu remontów na lata 2026-2027, przekazano wytyczne dotyczące jego aktualizacji obejmującej m.in. dostosowanie do limitów finansowych, uwzględnienie tzw. nakładek oraz zawarcie w nim także remontów obiektów. W efekcie powyższych wytycznych oraz roboczych ustaleń, w październiku 2025 roku Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad przekazała do Ministerstwa Infrastruktury zaktualizowany plan remontów na lata 2026-2028, który z końcem 2025 roku podlegał weryfikacji i analizie. Prace w tym zakresie będą kontynuowane w 2026 roku.

W 2025 roku kontynuowano także prace w obszarze koncepcji i metodyki oraz docelowego wieloletniego planu remontów. Dotychczas zrealizowany zakres prac analitycznych obejmował przede wszystkim oszacowanie ilościowe i jakościowe prac remontowych koniecznych do wykonania na sieci drogowej i ich średnich kosztów jednostkowych, zaś ze względu na bardzo duży zakres danych wejściowych w tym zakresie, koniecznym wydaje się stworzenie narzędzia informatycznego, pozyskanie kompetencji, stworzenie hurtowni danych i modułów obliczeniowych wspierających procesy decyzyjne w tym obszarze, co na obecnym etapie nie wydaje się możliwe do zrealizowania w perspektywie czasowej Programu. Opracowanie metodyki oraz docelowo wieloletniego planu remontu jako części Programu stanowi zagadnienie wymagające rozpatrzenia pod kątem podjęcia strategicznych decyzji o ewentualnej kontynuacji lub zaniechaniu.

Równolegle prowadzony był proces agregacji umów utrzymaniowych dla całej sieci dróg krajowych, który w latach 2023 – 2025 przebiegał bez zasadniczych zakłóceń, choć stan

zaawansowania jest zróżnicowany regionalnie. Na koniec 2025 roku docelowy stopień agregacji umów utrzymaniowych został osiągnięty w ośmiu województwach: pomorskim, śląskim, świętokrzyskim, małopolskim, łódzkim, wielkopolskim, mazowieckim oraz lubuskim, a dla trzech kolejnych województw (lubelskiego, zachodniopomorskiego oraz podkarpackiego) proces agregacji był na końcowym etapie. Postępy agregacji znajdują odzwierciedlenie we wskaźniku „udział długości sieci objętych obszarowymi umowami utrzymaniowymi”, który z końcem 2025 roku został osiągnięty w 55% (przy wartości docelowej 100%). Mając na uwadze dotychczasowe postępy i aktualny harmonogram prac w perspektywie do 2030 roku, istnieje ryzyko częściowego nieosiągnięcia zakładanego celu, przy czym należy je określić jako niskie i akceptowalne.

4. Nowe rozwiązania w zakresie utrzymania

Postanowienia Programu dotyczące nowych rozwiązań w zakresie utrzymania sieci dróg krajowych obejmowały wykonanie następujących projektów pilotażowych:

- wykonanie, odtworzenie i modernizacja odwodnienia w celu zapobiegania suszy,
- zapobieganie skutkom suszy przez ograniczenie koszenia i stosowanie nasadzeń,
- wykonanie zielonych filtrów antysmogowych w formie łąk oraz w formie zadrzewień,
- wykorzystanie odnawialnych źródeł energii do zasilania MOP,
- analiza wykorzystania pasów dróg do produkcji energii z odnawialnych źródeł.

Dotychczas zasadnicze postępy osiągnięto w zakresie projektu zapobiegania skutkom suszy przez ograniczenie koszenia i stosowanie nasadzeń, który został zrealizowany oraz projektu wykorzystania odnawialnych źródeł energii do zasilania MOP, który został zrealizowany na czterech z pięciu lokalizacji. Dla piątej lokalizacji trwają przygotowania i pełne zakończenie projektu nie jest zagrożone.

W przypadku projektu dotyczącego wykonania, odtworzenia i modernizacji odwodnienia w celu zapobiegania suszy Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad zawnioskowała o odstąpienie od realizacji projektu w pierwotnie planowanej formie i kontynuację działań z zakresu odwodnienia na bieżąco w miarę dostępności środków w ramach bieżącego utrzymania, natomiast w przypadkach wymagających realizacji zadań o charakterze inwestycyjnym, będą one ujmowane w odpowiednich programach inwestycji. Wobec

powyższego dalsza realizacja tego zakresu byłaby kontynuowana, jednakże nie w ramach odrębnego projektu pilotażowego.

W przypadku prowadzonych analiz możliwości wykorzystania pasów dróg do produkcji energii z odnawialnych źródeł, planowane wprowadzenie nowego modelu wykorzystania pasa drogowego ponad ten dotychczas spotykany nie powiodło się – w przeprowadzonym postępowaniu przetargowym nie założono ofert i w konsekwencji zostało ono unieważnione. Z tego względu projekt należy uznać za niemożliwy do kontynuowania w ramach PWKSD, jednakże aktualnym pozostaje dążenie do tego, by odnawialne źródła energii stanowiły uzupełniające źródło zasilania infrastruktury drogowej. Stąd odnawialne źródła energii będą miały zastosowanie w ramach rozbudowy autostrady A2 o trzeci pas ruchu w Rządowego Programu Dróg Krajowych do 2030 roku (z perspektywą do 2033 roku).

W zakresie wykonania zielonych filtrów antysmogowych w formie łąk oraz w formie zadrzewień z uwagi na niestabilną sytuację rynkową oraz identyfikowane trudności w zapewnianiu pokrycia finansowego na wszystkie planowane dotychczas zadania drogowe z końcem 2025 roku nadal trwały analizy mające na celu określenie dalszego sposobu realizacji projektu. Postępy w realizacji tego projektu należy uznać za niezadowalające, ale z uwagi na wagę tego typu działań dla środowiska – co było przedmiotem odrębnych konsultacji z ministrem właściwym do spraw środowiska, jego realizacja będzie kontynuowana.

5. Wnioski i rekomendacje

Pomimo faktu, że najważniejsze założenia Programu są realizowane a środki zapewnione w budżecie na jego realizację są wykorzystywane w 100%, z doświadczeń związanych z wdrażaniem przez dotychczasowe trzy lata obowiązywania Programu płyną następujące obserwacje i wnioski, sygnalizowane częściowo także w roku ubiegłym:

- znaczący upływ czasu od momentu oszacowania wartości Programu krytycznie wpłynął na adekwatność jego ram finansowych do aktualnych potrzeb na sieci drogowej, wobec czego zarządzanie limitem środków jest optymalizowane pod kątem uzyskania możliwie najlepszego stanu sieci drogowej, co nie jest tożsame z pełnym osiągnięciem zakładanych wskaźników programowych,
- wśród szczególnych czynników, które zdeterminowały zmianę sytuacji rynkowej obejmującą przede wszystkim dynamiczny wzrost cen jednostkowych

oraz zmniejszenie dostępności materiałów, robocizny i sprzętu, a także energii elektrycznej należy wskazać skutki pandemii oraz wojny w Ukrainie, czyli wydarzeń niemożliwych do przewidzenia na etapie opracowania Programu,

- z uwagi na sytuację w latach 2023 – 2024, a także w 2025 roku, jako tymczasowe środki zaradcze przyjęto optymalizację zadań inwestycyjnych i remontów oraz ograniczenie zakresu prac utrzymania bieżącego,
- na obecnym etapie wdrażania Programu konieczna jest rewizja środków przeznaczonych na jego realizację oraz zakresu rzeczowego Programu – pełna realizacja zidentyfikowanych potrzeb w zakresie remontów oraz zakładanego celu dot. zakresu inwestycji jest uzależniona od zwiększenia limitu finansowego Programu. Należy również zwrócić uwagę, iż planując poziom finansowania określony Programem nie uwzględniano realizacji wymogów wynikających z regulacji unijnych w kwestii inteligentnych systemów transportowych oraz Krajowego Punktu Dostępowego.
- z uwagi na rolę prawidłowego stanu infrastruktury za konieczne w perspektywie do 2030 roku należy uznać zwiększenie nakładów na zadania utrzymaniowe i remontowe przede wszystkim na sieci autostrad i dróg ekspresowych oraz utrzymanie tempa realizacji zadań inwestycyjnych na istniejącej sieci. Mając na uwadze, iż zadania ujęte w Programie mają charakter ciągły Ministerstwo Infrastruktury będzie dążyło do kontynuacji Programu w nowych ramach finansowych i dłuższej perspektywie czasowej.

W związku z powyższym na dalsze lata wdrażania Programu tj. lata 2026 – 2030 rekomendowane są:

- kontynuacja wdrażania inwestycji w ramach utrzymania strukturalnego, zgodnie z przyjętą dotychczas praktyką (tj. rezygnacja z listy zadań planowanych w ramach programu, w związku z ograniczoną dostępnością środków decyzje dotyczące priorytetowych działań podejmowane są w oparciu o bieżącą analizę potrzeb),
- dalsze dążenie do zwiększenia roli remontów w działaniach ukierunkowanych na zapewnienie oczekiwanego stanu infrastruktury drogowej,
- intensyfikacja prac ukierunkowanych na zapewnienie odpowiedniego planowania i nadzoru administracyjnego nad realizacją zadań remontowych przez doskonalenie planu remontów i jego wdrażania,
- zaniechanie opracowania wieloletniego planu remontów i jego metodyki,
- podjęcie prac mających na celu kontynuację Programu po 2030 roku z założeniem, że byłby on przedłużany w cyklu dwuletnim o dwa lub trzy kolejne lata, przy czym niezwłocznie należałoby rozpocząć prace nad przedłużeniem Programu do 2032 roku

- wchodzącym w życie wraz z początkiem 2027 roku, co zgodnie ze stanowiskiem Ministra Finansów i Gospodarki powinno być przedmiotem dalszych analiz i ustaleń,
- dążenie do osiągnięcia adekwatności pomiędzy zakresem rzeczowym Programu a jego ograniczeniami finansowymi, co powinno znaleźć odzwierciedlenie w zmianie Programu, o której mowa powyżej, a także uwzględniającej ewentualność urealnienia wartości docelowej lub aktualizacji sposobu obliczania mierników dotyczących długości przebudowanych dróg krajowych w ramach Programu i udziału dróg krajowych dostosowanych do nacisku 11,5 t/oś.

Akceptacja wniosków i rekomendacji będzie odbywała się w ramach procedur dotyczących każdego z tych wniosków, uruchomionych we właściwym dla niego trybie.