

Inwestycje mostowe obarczone wieloma błędami

2.6.2026 - | Najwyższa Izba Kontroli

Kontrola inwestycji mostowych ujawniła liczne nieprawidłowości. Dotyczyły one tak istotnych zaniechań w toku budowy dróg i mostów jak niewykonywanie badań wymaganych specyfikacjami technicznymi (m.in. warstw konstrukcyjnych nawierzchni, zbrojenia czy fundamentów i podpór), brak odpowiedniego nadzoru inwestorskiego nad realizowanymi robotami budowlanymi oraz dokonywanie odbiorów w oparciu o niekompletną dokumentację powykonawczą. Wszystkie te nieprawidłowości łącznie stwarzają ryzyko przedwczesnej i przyspieszonej degradacji obiektów i zagrożenie dla bezpieczeństwa użytkowników.

Budowa mostu to jedno z najtrudniejszych zadań inżynierskich w infrastrukturze liniowej. Jakość wykonywanych robót ma fundamentalne znaczenie dla trwałości konstrukcji, jej bezpiecznego użytkowania oraz odporności na działanie czynników zewnętrznych. Dlatego każdy etap wymaga przestrzegania rygorystycznych norm technicznych i zapewnienia odpowiedniego nadzoru nad prowadzonymi robotami budowlanymi. Niezapewnienie wymaganych standardów jakościowych na etapie realizacji robót i przy ich odbiorach może prowadzić do poważnych awarii, a nawet katastrof budowlanych. NIK stwierdziła przypadki polegające m.in.: na nieprzeprowadzaniu badań sprawdzających prawidłowość wykonania danego elementu mostu lub drogi w zakresie warstw konstrukcyjnych nawierzchni, stali zbrojeniowej, fundamentów i podpór czy braku udokumentowania pochodzenia i jakości materiałów na etapie ich wbudowania. Prawidłowa realizacja robót budowlanych w przypadku mostów zwiększa ich odporność na korozję, zmiany temperatury, drgania i działanie wody. Wyższa jakość robót ogranicza konieczność napraw, co zmniejsza koszty utrzymania dla państwa oraz uciążliwość dla użytkowników. Mosty są narażone na działanie niekorzystnych warunków atmosferycznych, powodzi i ruchów podłoża, dlatego solidne fundamenty, przyczółki i przęsła są kluczowe dla ich bezpiecznego użytkowania

Kontrola NIK objęła siedem jednostek samorządu terytorialnego (dwa Zarządy Dróg Wojewódzkich, dwa Zarządy Dróg Powiatowych, dwa Urzędy Miejskie oraz jeden Urząd Gminy) oraz jednostkę budżetową sektora publicznego, tj.: Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad (GDDKiA). Okres objęty kontrolą to 1 stycznia 2021 r. do I półrocza 2025.

Wyniki tej i wcześniej przeprowadzonych przez NIK kontroli dotyczących przygotowania i realizacji inwestycji liniowych, wykazały, że wciąż powtarzają się te same grupy nieprawidłowości, które łącznie stwarzają ryzyko przyspieszonej degradacji obiektów i zagrożenie dla bezpieczeństwa użytkowników.

Najważniejsze wyniki kontroli

Projekty wszystkich skontrolowanych inwestycji zostały opracowane przez zewnętrznych projektantów, posiadających wymagane prawem wykształcenie i uprawnienia. Jednak przy realizacji pięciu z nich **dokumentacja projektowa została przygotowana nieprawidłowo i została odebrana przez inwestora pomimo tego, że nie zawierała części elementów wymaganych prawem lub wskazanych w umowach zawartych z projektantami albo wymogami STWiORB (specyfikacje techniczne wykonania i odbioru robót budowlanych)** np. nie egzekwowano obowiązków wynikających z umowy w zakresie kompletności odebranego projektu budowlanego, a

przyjęta dokumentacja projektowa nie zawierała projektu technicznego, w tym wyników obliczeń statyczno-wytrzymałościowych. Brakowało m.in. pozwolenia wodnoprawnego (które zapewnia ochronę środowiska i wód przed negatywnym wpływem inwestycji).

Stwierdzono, że nie wszędzie uzyskano wymagane decyzje administracyjne oraz realizowano ich zapisy. W Zarządzie Dróg Powiatowych (ZDP) w Bielsku-Białej nie poinformowano Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie (PGW WP), Nadzoru Wodnego oraz Okręgu Polskiego Związku Wędkarskiego o terminie rozpoczęcia robót budowlanych. Nie zapewniono też udziału zarządcy PGW WP w odbiorze robót. W Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad (GDDKiA) Oddział w Poznaniu, przed dniem rozpoczęcia badań archeologicznych, nie przekazano wojewódzkiemu konserwatorowi zabytków zawiadomień o osobie przyjmującej obowiązek kierowania tymi badaniami oraz o terminie rozpoczęcia prac w strefie ochrony konserwatorskiej. Ponadto w Urzędzie Miasta w Stąporkowie nie dokonano zgłoszenia robót w zakresie realizacji tymczasowej kładki dla pieszych.

W Zarządzie Dróg Wojewódzkich (ZDW) w Zielonej Górze, Powiatowym Zarządzie Dróg (PZD) w Bielsku-Białej oraz GDDKiA Oddział w Poznaniu dokumentacja projektowa zawierała wyznaczone normatywy dotyczące wojskowej klasyfikacji obciążeń mostowych. Nie było ich natomiast w dokumentacji UM w Łowiczu, mimo takiego obowiązku wynikającego z zarządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wyznaczenia wojskowej klasyfikacji obciążeń obiektów mostowych usytuowanych w ciągu dróg publicznych. W przypadku UM w Stąporkowie, PZD w Nowym Targu, PZDW w Białymstoku oraz UG w Niebylcu, ze względu na specyfikę obiektu inżynierskiego oraz usytuowanie poza szlakiem dróg o znaczeniu obronnym, wyznaczenie ww. klasy nie było wymagane.

Prawidłowo wybrano wszystkich wykonawców inwestycji budowlanych oraz pełniących funkcję nadzoru inwestorskiego, niemniej w dwóch z ośmiu skontrolowanych jednostek naruszono przepisy PZP. Odnotowano m.in., że członkowie komisji przetargowej nie złożyli wymaganych oświadczeń. Ponadto w UM w Łowiczu wystąpiły przypadki nierzetelnego opracowania Specyfikacji Warunków Zamówienia (SWZ), polegające na niespójności jej zapisów z ogólnymi warunkami umowy zatrudnienia pracowników i określenia przedmiotu zamówienia w zakresie układu oczyszczania wód opadowych.

Inwestycje realizowano na podstawie harmonogramów rzeczowo-finansowych przedstawiających ramy czasowe i finansowe poszczególnych etapów robót. Jednakże w UM w Stąporkowie oraz w ZDW w Zielonej Górze nie zostały one zatwierdzone i zaktualizowane przez zamawiających, a zaplanowane w nich terminy wykonania robót budowlanych były niezgodne ze wskazanymi w umowach. Pomimo tego wszystkie realizowane inwestycje podlegające kontroli zostały zrealizowane w terminie umownym.

W siedmiu z ośmiu jednostek nie zapewniono prawidłowego nadzoru inwestorskiego, wykonawczego ani autorskiego – zarówno w zakresie przygotowania inwestycji, realizacji robót budowlanych, jak i podczas odbioru w trakcie i po zakończeniu robót. **W czterech przypadkach zamawiający nie dochodzili swoich praw od wykonawców robót budowlanych i nadzoru inwestorskiego** np. w UM w Stąporkowie nie naliczono i nie dochodzono kar umownych wynikających z nieprawidłowej realizacji umowy na wykonawstwo i nadzór inwestorski robót w zakresie m.in.: realizacji wymogów określonych w decyzji środowiskowej czy obowiązku kontroli robót minimum trzy razy w każdym tygodniu wraz z potwierdzeniem tego wpisem do dziennika budowy.

W przypadku Podlaskiego Zarządu Dróg Wojewódzkich (PZDW) w Białymstoku, PZD w Nowym Targu, ZDP w Bielsku-Białej oraz UM w Stąporkowie zamawiający nierzetelnie sprawowali nadzór nad wykonaniem umów przez nadzór inwestorski oraz wykonawcę robót, w zakresie kontroli jakości robót określonych w STWiORB. **W efekcie nie wykonano wymaganych badań i pomiarów, dotyczących m.in. nawierzchni z betonu asfaltowego warstwy ścieralnej, nawierzchni z**

betonu asfaltowego warstwy wiążącej, stali zbrojeniowej, betonu konstrukcyjnego. Nie zbadano np.: odcinka próbnego spadków poprzecznych, rzędnych wysokościowych, ukształtowania osi w planie, próby technologicznej wraz z protokołami z badań, badania radiograficznego i ultradźwiękowego, sprawdzenia jakości wykonanych powłok, przyczepności do podłoża, równości nawierzchni. **Stwierdzono także brak badań odbiorczych deskowań i rusztowań, nie sprawdzono odporności betonu na działanie mrozu, penetracji wody pod ciśnieniem i wymiarów betonowych konstrukcji mostowych.** Ponadto PZD w Nowym Targu, ZDP w Bielsku-Białej oraz UM w Stąporkowie nie wyegzekwowały od wykonawcy zgłoszenia, a od nadzoru inwestorskiego zatwierdzenia wbudowanych materiałów. Wystąpiły również dwa przypadki przyjęcia niekompletnego lub niezgodnego ze stanem faktycznym operatu powykonawczego inwestycji.

Nadzór autorski formalnie istniał, ale w Stąporkowie i Nowym Targu nie żądano od autorów opinii przy zmianach projektowych ani nie dokumentowano tych zmian prawidłowo.

We wszystkich skontrolowanych inwestycjach prowadzone były wymagane prawem budowlanym dzienniki budowy. Jednak w 6 z 8 jednostek proces budowlany był dokumentowany nierzetelnie i sprzecznie m.in. z ustawą *prawo budowlane*. W dziennikach budowy brakowało m.in. informacji dotyczących wykonanych rodzajów robót, warunków w jakich były wbudowane, o dokonanych pobraniu próbek, jak również nie zamieszczano informacji o stronach procesu inwestycyjnego lub pomijano kwestie związane z wprowadzeniem lub przeglądem organizacji ruchu.

Przy oględzinach czterech z dziewięciu inwestycji stwierdzono nieprawidłowy stan techniczny zrealizowanych elementów wyposażenia tych obiektów, tj. m.in. uszkodzenia lub brak oznakowania, niewłaściwe umocnienie skarp rowów odwodniających, uszkodzenie barier ochronnych, niedrożne urządzenia dylatacyjne oraz wycieki przy łożysku. Ponadto w jednym przypadku stwierdzono stan bezpośredniego niebezpieczeństwa powstania znacznej szkody w mieniu, spowodowany składowanymi odpadami ziemnymi i gruzem w pobliżu przyczółka mostu, które w przypadku wystąpienia gwałtownych opadów mogły spowodować bezpośrednie zagrożenie dla konstrukcji mostu. Poinformowany o tym kierownik jednostki skierował wezwania do posiadaczy działek, na których składowane były odpady ziemne. W efekcie PGW Wody Polskie – Nadzór Wodny w Zakopanem poinformował ZDP w Nowym Targu o usunięciu składowanego materiału poza linię brzegową prawego przyczółka mostowego.

Wydatki na inwestycje i nadzór rozliczono prawidłowo. Wszystkie koszty były udokumentowane, zatwierdzone i rozliczone zgodnie z ustawą o finansach publicznych, a płatności dokonano terminowo.

Rekomendacje

Wyniki kontroli wskazują, że określone nieprawidłowości występują podczas projektowania i budowy obiektów mostowych bez względu na to, jaki podmiot jest inwestorem czy zarządcą danego obiektu. Znając typowe błędy, wszyscy zarządcy dróg, począwszy od gminnych po krajowe, mogą podjąć działania niezbędne dla ich uniknięcia.

Instytut Badawczy Dróg i Mostów

Ze względu na powyższe, NIK rekomenduje opracowanie i popularyzację przez Instytut Badawczy Dróg i Mostów (zajmujący się m.in. przystosowaniem wyników badań naukowych i prac rozwojowych do potrzeb praktyki) wzorców postępowania lub instrukcji skierowanych do zarządców dróg. Ich przedmiot obejmowałby praktyczne wskazówki i rekomendacje dotyczące procesu przygotowania i realizacji zadań infrastrukturalnych, zwłaszcza w zakresie nadzoru zamawiającego nad procedurami

dotyczącymi: odbiorów, badań i zatwierdzania użytych materiałów budowlanych. Celem tych opracowań powinno być wskazanie jednolitych metodyk działania w poszczególnych etapach procesu inwestycyjnego, minimalizujących ryzyko wystąpienia grup powtarzających się nieprawidłowości oraz upowszechnienie wiedzy obejmującej optymalną ścieżkę postępowania, obejmującą m.in. wykonanie kluczowych badań, zgromadzenie właściwych dowodów w dokumentacji oraz zachowanie terminowości.

Zarządcy dróg

Z uwagi na stwierdzone w niniejszej kontroli nieprawidłowości, NIK rekomenduje:

1. Zorganizowanie nadzoru nad procesem inwestycyjnym w sposób zapewniający prowadzenie kontroli jakości materiałów budowlanych na każdym jego etapie, jak również dokonywanie weryfikacji dokumentacji powykonawczej pod kątem wymagań wynikających z dokumentacji projektowej, STWiORB oraz stosownych decyzji.
2. Stworzenie, na etapie zawierania umowy na nadzór inwestorski, listy badań obligatoryjnych do wykonania przez nadzór inwestorski wraz z odniesieniem do danego STWiORB.
3. Zobowiązanie kluczowych uczestników procesu budowlanego tj. nadzoru inwestorskiego i kierownika budowy do obecności na terenie budowy podczas trwających robót oraz jej dokumentowania, np. poprzez prowadzenie dokumentacji fotograficznej odzwierciedlającej wykonane w danym dniu roboty.

<https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/inwestycje-mostowe-obarczone-wieloma-bledami.html>