



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

KSF 430.5.2026

Nr ewid. 71/2025/P/25/016 KIN

Informacja o wynikach kontroli

Inwestycje mostowe

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest niezależna, profesjonalna *kontrola* zadań publicznych w interesie obywateli i państwa

p.o. Dyrektor Departamentu Spójności
i Infrastruktury

Jolanta Stawska

/podpisano elektronicznie/

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Sylweryusz Królak

/podpisano elektronicznie/

Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Mariusz Haładaj

/podpisano elektronicznie/

Warszawa, marzec 2026

Najwyższa Izba Kontroli

ul. Filtrowa 57

02-056 Warszawa

+48 22 444 50 00

nik@nik.gov.pl

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ	4
1. Wprowadzenie.....	6
2. Ocena ogólna.....	14
3. Synteza.....	16
4. Rekomendacje	20
5. Ważniejsze wyniki kontroli	21
5.1. Przygotowanie do realizacji inwestycji mostowych	21
5.2. Wybór wykonawcy robót.....	26
5.3. Przebieg inwestycji i <i>nadzór</i> nad realizacją procesów inwestycyjnych	26
6. Załączniki	51
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe.....	51
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno- -ekonomicznych.....	61
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności	74
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	77

WYKAZ SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ

budowa	wykonywanie obiektu budowlanego w określonym miejscu, a także odbudowa, rozbudowa, nadbudowa obiektu budowlanego
budowla	każdy obiekt budowlany niebędący budynkiem lub obiektem małej architektury
plan BIOZ	Plan bezpieczeństwa i <i>ochrony</i> zdrowia. Dokument opisujący sposób wykonywania danego zadania budowlanego pod względem bezpieczeństwa pracy
drogowy obiekt inżynierski	most, wiadukt, tunel, przepust i konstrukcja oporowa, o których mowa w przepisach techniczno-budowlanych
dziennik budowy	urzędowy dokument prowadzony dla każdego obiektu budowlanego, który wymaga pozwolenia na budowę. <i>Dokument</i> ten służy do odnotowywania przebiegu wszystkich zdarzeń dotyczących przeprowadzanych robót budowlanych
harmonogram robót	narzędzie do zarządzania całym procesem inwestycyjnym. Dokument ten w najbardziej uproszczonej wersji zawiera dane dotyczące kolejności technologicznej poszczególnych robót oraz czasu ich trwania
inspektor nadzoru inwestycyjnego	uczestnik procesu budowlanego, reprezentant inwestora na budowie sprawujący m.in. kontrolę zgodności jej realizacji z projektem lub pozwoleniem na budowę, przepisami prawa oraz zasadami wiedzy technicznej, potwierdza faktycznie wykonane roboty oraz usunięcie wad, a także na żądanie inwestora, kontrolowanie rozliczeń budowy
konstrukcja mostu	składa się z podpór – przyczółków i pośrednich – filarów, oraz ustroju nośnego (przęseł). Ustrój nośny tworzą: dźwigary główne, oparte na nich pomosty (pomost umożliwia ruch pojazdów i pieszych po przęśle)
nadzór autorski	czynności sprawowane przez autora projektu, polegające na zachowaniu zgodności wykonania robót budowlanych z zatwierdzonym projektem oraz możliwości wprowadzania w razie potrzeby rozwiązań zamiennych
obiekt mostowy	budowla przeznaczona do przeprowadzenia drogi, samodzielnego ciągu pieszego lub pieszo-rowerowego, szlaku wędrówek zwierząt dziko żyjących lub innego rodzaju komunikacji nad przeszkodą terenową, w szczególności: most, wiadukt, estakada, kładka

odbiór częściowy	odbiór polegający na ocenie ilości i jakości wykonanej części robót służący do okresowych rozliczeń za wykonane roboty budowlane
odbiór końcowy	polega na przekazaniu inwestorowi przez wykonawcę zrealizowanego obiektu lub robót budowlanych
odbiór robót zanikających i ulegających zakryciu	polega na ocenie jakości wykonanych robót, danego elementu, który w dalszym procesie wykonywania robót nie wystąpi lub ulegnie zakryciu
PZP	<i>ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz.1843, ze zm.) – uchylona z dniem 1 stycznia 2021 r.</i>
nowe PZP	<i>ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2024 r. poz. 1320 ze zm.)</i>
prawo budowlane	<i>ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2025 r. poz. 418 ze zm.)</i>
projekt budowlany	dokumentacja, będąca podstawą do wydania pozwolenia na budowę i składająca się z projektu zagospodarowania działki lub terenu, projektu architektoniczno-budowlanego, projektu technicznego, oświadczenia właściwego zarządcy drogi o możliwości połączenia działki z drogą, opinii, uzgodnień, pozwoleń i innych dokumentów
protokół odbioru robót	dokument potwierdzający, że prace budowlane zostały w pełni zakończone
SIWZ/SWZ	Specyfikacja Istotnych Warunków Zamówienia, Specyfikacja Warunków Zamówienia
STWiORB	specyfikacje techniczne wykonania i odbioru robót budowlanych. Wymagania dotyczące robót budowlanych objętych przedmiotem zamówienia określające przez zamawiającego standardy i jakość wykonania poszczególnych rodzajów robót budowlanych, ze szczególnym uwzględnieniem właściwości stosowanych wyrobów budowlanych oraz oceny prawidłowości wykonania robót
UG	Urząd Gminy
UM	Urząd Miejski
PZD/ZDP	Powiatowy Zarząd Dróg/Zarząd Dróg Powiatowych
PZDW/ZDW	Podlaski Zarząd Dróg Wojewódzkich/Zarząd Dróg Wojewódzkich
GDDKiA	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Poznaniu

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy inwestycje dotyczące obiektów mostowych przebiegały prawidłowo?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy prawidłowo przygotowano realizację inwestycji mostowych?

2. Czy prawidłowo dokonano wyboru wykonawców inwestycji mostowych?

3. Czy realizacja inwestycji mostowych oraz sprawowany nad nimi nadzór prowadzone były w sposób prawidłowy?

Jednostki kontrolowane

Kontrolą objęto siedem jednostek samorządu terytorialnego (dwa Zarządy Dróg Wojewódzkich, dwa Zarządy Dróg Powiatowych, dwa Urzędy Miejskie oraz jeden Urząd Gminy) oraz jedną jednostkę budżetową sektora publicznego, tj.: Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad.

Okres objęty kontrolą

Od 1 stycznia 2021 r. do zakończenia czynności kontrolnych (I półrocze 2025 r.).

Budowa mostu to jeden z najbardziej wymagających procesów inżynierskich w infrastrukturze liniowej. Jakość wykonywanych robót ma fundamentalne znaczenie dla trwałości konstrukcji, jej bezpiecznego użytkowania oraz odporności na działanie czynników zewnętrznych. Każdy etap wymaga przestrzegania rygorystycznych norm technicznych i nadzoru inżynierskiego. Rolą mostów jest przenoszenie obciążeń – zarówno statycznych, jak i dynamicznych (np. ruch pojazdów ciężarowych). Błędy wykonawcze, takie jak niewłaściwe zbrojenie, zła jakość betonu, czy nieprawidłowe wykonanie połączeń konstrukcyjnych, mogą prowadzić do poważnych awarii, a nawet katastrof budowlanych. Z uwagi na powyższe wysoka jakość robót przekłada się bezpośrednio na bezpieczeństwo życia i zdrowia tysięcy użytkowników każdego dnia. Mosty budowane z zachowaniem najwyższych standardów wykonawczych są odporne na korozję, zmiany temperatury, drgania czy działanie wody. Prawidłowe zabezpieczenie antykorozyjne elementów stalowych odpowiednia ochrona betonu przed nasiąkaniem, czy poprawne wykonanie dylatacji znacząco przedłużają żywotność mostu. Wysoka jakość robót zmniejsza częstotliwość i zakres koniecznych napraw. Konstrukcje wykonane zgodnie z projektem, bez nadmiernej oszczędności materiałowych, rzadziej wymagają interwencji i mogą być użytkowane bezproblemowo przez długie dekady. Dla budżetu państwa i samorządów oznacza to mniejsze wydatki na utrzymanie infrastruktury, a dla użytkowników – mniej uciążliwych objazdów i zamknięć.

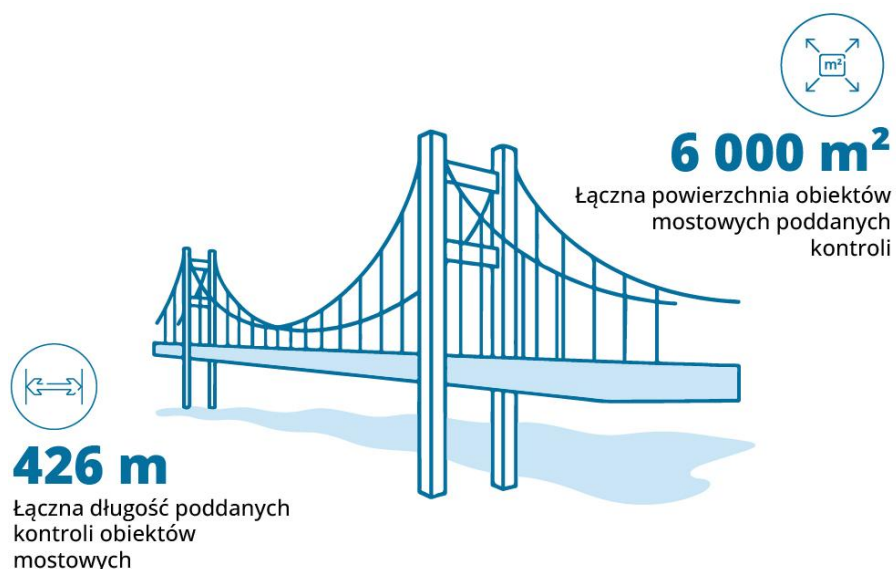
Mosty narażone są na działanie warunków atmosferycznych – mrozu, wysokich temperatur, deszczu, a także wód powodziowych i ruchów podłoża. Prawidłowa jakość wykonania fundamentów, przyczółków i przęseł pozwala im oprzeć się skutkom takich zjawisk i utrzymać pełną funkcjonalność.

Prawidłowa jakość robót mostowych to nie tylko kwestia estetyki – ale także problem bezpieczeństwa publicznego, ochrona zasobów finansowych, gwarancja niezawodności oraz odpowiedzialność wobec przyszłych pokoleń. Nawet najnowocześniejszy projekt i najlepsze materiały budowlane nie spełnią swojego zadania, jeśli ich wykonanie będzie wadliwe. Dlatego tak istotna jest rola nadzoru inwestorskiego, kontroli jakości, szkoleń wykonawców i odpowiedzialności każdego uczestnika procesu budowlanego.

W ramach przedmiotowej kontroli sprawdzono inwestycje, których przedmiotem były obiekty mostowe o łącznej powierzchni ok. 6000 m² oraz długości ok. 426 mb. Łączna wartość inwestycji wyniosła 108 375,5 tys. zł. Czynności kontrolne przeprowadzono u zarządców infrastruktury mostowej różnego szczebla w administracji samorządowej i rządowej, tj. w gminie - UG w Niebylcu (reprezentowanej przez Wójta Gminy), w UM w Stąporkowie i UM w Łowiczu (reprezentowanych przez Burmistrza), powiecie - PZD w Nowym Targu oraz ZDP w Bielsku-Białej (jednostki budżetowe powiatu reprezentowane przez Dyrektora jednostki), województwie - PZDW w Białymstoku oraz ZDW w Zielonej Górze (reprezentowane przez Dyrektora jednostki) oraz w przypadku dróg krajowych - w GDDKiA Odział w Poznaniu (reprezentowana przez Dyrektora jednostki).

Infografika nr 1

Efekt rzeczowy zrealizowanych inwestycji poddanych kontroli



Źródło: opracowanie własne NIK.

Zrealizowane inwestycje mostowe

Zdjęcie nr 1

Budowa mostu w ciągu drogi gminnej nr 386010 T w Czarnieckiej Górze na rzece Czarnej tj. most stały o długości konstrukcji 14,7 m, szerokości całkowitej 7 m oraz o dźwigarach stalowych zabetonowanych w podporach żelbetowych



Źródło: materiały kontrolne NIK.

Zdjęcie nr 2

Remont mostu w ciągu drogi gminnej nr 386013 T Krasna – Bień, na rzece Krasnej, który polegał na rozbiórce istniejącego wyposażenia mostu i wykonania m.in.: płyty przejściowej wraz z podporami, zespolonej z istniejącą konstrukcją płyty wyrównawczo spadkowej, izolacji oraz wykonania nowej nawierzchni jezdni. Długość mostu to 28,64 m, a szerokość 8,94 m.



Źródło: materiały kontrolne NIK.

Zdjęcie nr 3

Przebudowa mostu przez rzekę Mogilną w miejscowości Poryte wraz z rozbudową drogi wojewódzkiej Nr 648. Wykonano przepust o przekroju kroplistym z płaszczy stalowych karbowanych, o długości łącznej 19,28 m, przekroju o szerokości 5,84 m i wysokości 3,48 m.



Źródło: materiały kontrolne NIK.

Zdjęcie nr 4

Rozbiórka tymczasowej przeprawy mostowej i budowa nowego mostu na rzece Sole wraz z przebudową połączenia drogowego z drogą wojewódzką nr 948 i drogami powiatowymi 4480S i 1456S w miejscowości Porąbka. Wybudowany most to obiekt łukowy (stalowo-żelbetowy pomost podwieszony za pomocą stalowych wieszaków do stalowych dźwigarów łukowych). Długość mostu wynosi 129 m a całkowita szerokość obiektu (w osi rzeki) 17,36 – 19,62 m.



Źródło: materiały kontrolne NIK.

Zdjęcie nr 5

Rozbudowa drogi powiatowej nr 1642 Groń – Trybsz – Niedzica od km 1+840,00 do km 2+305,00 wraz z budową mostu na rzece Białce w km 2+131,50 w miejscowości Trybsz, powiat nowotarski. Wybudowany został most jednoprzęsłowy o konstrukcji nośnej łukowej żelbetowej, długości 96,65 m i szerokości 15,12 m.



Źródło: materiały kontrolne NIK.

Zdjęcie nr 6

Przebudowa ul. Mostowej z modernizacją mostu i budowy ścieżki rowerowej od ul. Mostowej do ul. Warszawskiej w Łowiczu na rzece Bzurze Ustrój nośny zaprojektowano jako zespolony, 4-przęsłowy, ciągły. Długość mostu to 82,51 m i szerokość 12 m.



Źródło: materiały kontrolne NIK.

Zdjęcie nr 7

Rozbudowa mostu przez rzekę Mogilnica w ciągu drogi krajowej nr 32 w miejscowości Kotowo. W wyniku przebudowy obiekt uzyskał zakładane parametry mostu: długość 15,2 m, szerokość 14,67 m.



Źródło: materiały kontrolne NIK.

Zdjęcie nr 8

Przebudowa mostu na potoku Gwoźnicy w m. Baryczka w ciągu drogi wewnętrznej na działkach gminy o nr ewidencyjnych 995, 996/2, 994/2 i 774/2 w Baryczce w km 0 + 020. W zakresie konstrukcji mostu zaprojektowano jako ustrój nośny przęsła jako konstrukcję o schemacie statycznym, tj. belki wolnopodpartej jednoprzęsłowej w postaci żelbetowej płyty pomostu. Długość mostu wyniosła 16,1 m, a szerokość 8,74 m.



Źródło: materiały kontrolne NIK.

Zdjęcie 9

Budowa nowego mostu w km 32+864 na drodze wojewódzkiej nr 296 na rzece Czarna w miejscowości Żaganiec. Most posiada konstrukcję żelbetową, jednoprzęsłową o konstrukcji belki wolnopodpartej, o rozpiętości ok. 27 m. Przęsło oparte jest na podporach żelbetowych. Długość mostu wyniosła 23,3 m, a szerokość to 14,2 m.



Źródło: materiały kontrolne NIK.

NIK dotychczas nie przeprowadzała kontroli realizacji inwestycji mostowych, a jedynie kontrole w zakresie utrzymania obiektów inżynierskich nr P/22/024 „Utrzymanie i *ochrona* obiektów inżynierskich w ciągu dróg samorządowych” oraz P/15/033/KIN „Zarządzanie obiektami mostowymi i przepustami przez administrację drogową”, które wykazały, że w najgorszym stanie technicznym były w Polsce mosty oraz przepusty wbudowane w ciągach dróg gminnych. Ponadto wyniki przeprowadzonych przez NIK kontroli: P/24/052/LBY „Realizacja zadań związanych z budową obwodnic”, I/21/004/KIN „Realizacja i odbiór budowy drogi ekspresowej S2 na odcinku Puławska–Przyczółkowa (zadanie A budowy drogi ekspresowej S2 – Południowej Obwodnicy Warszawy)”, R/21/001/KIN „Planowanie, przygotowanie i realizacja inwestycji drogowych na terenie województwa mazowieckiego”, czy kontroli nr P/24/019 „Realizacja inwestycji drogowych w ramach Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych” wskazały na liczne nieprawidłowości podczas realizacji inwestycji drogowych w tym: nierzetelny nadzór nad wykonawcą oraz inwestorem zastępczym, brak naliczenia lub brak dochodzenia kar umownych, jak również prowadzenie robót budowlanych niezgodnie z postanowieniami decyzji środowiskowych oraz decyzji zezwalających na realizację inwestycji drogowej. Uzasadnieniem kontroli, przeprowadzonej z własnej inicjatywy NIK, były również skargi i wnioski obywateli oraz wyniki analizy ryzyka na etapie planowania kontroli.

Zasadniczym kryterium podmiotowym i przedmiotowym decydującym o doborze próby kontrolnej był zakres wykonanych zadań polegających na budowie, przebudowie lub remoncie¹ mostów. Do sprawdzenia wytypowano inwestycje, których realizacja została zakończona, ponieważ tylko taki etap dawał możliwość kompleksowej weryfikacji wszystkich etapów budowy - od przygotowania po odbiór i rozliczenie. Dodatkowym założeniem było, by próba kontrolna objęła zarządców dróg wszystkich kategorii tj. dróg gminnych, powiatowych, wojewódzkich i krajowych.

Infografika nr 2

Inwestycje skontrolowane w ramach przedmiotowej kontroli



Źródło: opracowanie własne NIK.

¹ Wykonanie na istniejącym obiekcie robót polegających na odtworzeniu stanu pierwotnego. W przypadku niektórych robót remontowych zakres robót budowlanych zbliżony jest do zakresu przebudowy lub rozbudowy. W wyniku zastosowanego uproszczenia, w dalszej części dokumentu, przez stwierdzenie „inwestycja mostowa” oprócz budowy i przebudowy należy też rozumieć remont obiektu mostowego.

2. OCENA OGÓLNA

Nieprawidłowy przebieg inwestycji mostowych

Wyniki obecnej i dotychczas przeprowadzonych przez NIK kontroli² dotyczących przygotowania i realizacji inwestycji liniowych, wykazały powtarzalność występowania tych samych grup nieprawidłowości. Dotyczyły one tak ważnych elementów budowy dróg i mostów jak: niewykonywanie pomiarów i 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. Istota i charakter tych nieprawidłowości mogą w przyszłości skutkować utratą jakości zrealizowanych zamierzeń inwestycyjnych i wpływać negatywnie na trwałość efektów rzeczowych wykonanych zadań. Rodzi to istotne ryzyko przyśpieszonej degradacji skontrolowanych obiektów inżynierskich i ich wyposażenia, które efekty mogą negatywnie oddziaływać na bezpieczeństwo użytkowników tych mostów.

Pomimo, że wszystkie skontrolowane inwestycje zostały zaprojektowane przez osoby posiadające odpowiednie doświadczenie i wymagane prawem wykształcenie, to przy realizacji pięciu z nich³, dokumentacja projektowa została przygotowana nieprawidłowo, m.in. nie zawierała pozwolenia wodnoprawnego, (które zapewnia ochronę środowiska i wód przed negatywnym wpływem inwestycji), projektu technicznego, w tym wyników obliczeń statyczno-wytrzymałościowych oraz projekt nie został uzgodniony przez zamawiającego.

W czterech jednostkach⁴ stwierdzono krytyczne nieprawidłowości w zakresie nieprzestrzegania procedur odbiorowych oraz standardów jakościowych na etapie realizacji robót i przy odbiorach częściowych. Ustalono m.in., że nie wykonywano: badań sprawdzających prawidłowość wykonania danego elementu mostu lub drogi w zakresie warstw konstrukcyjnych nawierzchni (równości, spadków, zagęszczenia warstw i ich grubości), stali zbrojeniowej (usytuowania, stanu powierzchni), fundamentów i podpór (badania ciągłości pała

² Kontrola nr: I/21/004/KIN „Realizacja i odbiór budowy drogi ekspresowej S2 na odcinku Puławska - Przyczółkowa (zadanie A budowy drogi ekspresowej S2 - Południowej Obwodnicy Warszawy)” – wystąpienie pokontrolne str. 9-16, R/21/001/KIN „Planowanie, przygotowanie i realizacja inwestycji drogowych na terenie województwa mazowieckiego” – wystąpienie pokontrolne str. 6-22, P/24/019 „Realizacja inwestycji drogowych w ramach Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych” – informacja str. 14-34.

³ Tj. przeprowadzonych przez PZDW w Białymstoku, PZD w Nowym Targu, ZDP w Bielsku-Białej oraz UM w Stąporkowie, UG w Niebylcu.

⁴ Tj. w UM w Stąporkowie, PZD w Nowym Targu, ZDP w Bielsku-Białej, PZDW w Białymstoku.

oraz próbnego obciążenia), betonu konstrukcyjnego (odporności betonu na działanie mrozu czy penetracji wody), badania jakości wykonanych powłok z żywic epoksydowo-poliuretanowych w zakresie ich przyczepności do podłoża i równości.

Ponadto stwierdzono trzy⁵ przypadki nieudokumentowania pochodzenia i jakości materiałów na etapie ich wbudowania nie przedstawiając stosownej dokumentacji m.in.: atestów, aprobat technicznych, deklaracji zgodności.

Kontrola wykazała również liczne inne naruszenia na wszystkich etapach realizacji inwestycji, które mogą świadczyć o braku systemowego przygotowania zamawiających do prawidłowego nadzoru nad realizacją inwestycji.

Ponadto przeprowadzone w trakcie czynności kontrolnych oględziny obejmujące wykonanie i stan techniczny mostów wykazały nieprawidłowości aż w pięciu skontrolowanych inwestycji, tj. m.in.: uszkodzenia barier ochronnych, braki w oznakowaniu pionowym oraz niewłaściwe oznakowanie pionowe. W jednym przypadku stwierdzono, że charakter i waga stwierdzonych nieprawidłowości stwarza bezpośrednio niebezpieczeństwo powstania znacznej szkody w mieniu, tj. konstrukcji mostu położonego w miejscowości Trybsz. W trybie art. 51 ustawy o NIK, kierownik jednostki został wezwany do podjęcia natychmiastowych działań skutkujących usunięciem stwierdzonego zagrożenia, co uczynił jeszcze w trakcie prowadzonych czynności kontrolnych.

Pozytywnie oceniono wybór wykonawców inwestycji, choć i w tym przypadku stwierdzono nieliczne nieprawidłowości przy stosowaniu PZP. Podobnie, pozytywnie oceniono, że do każdej inwestycji prowadzono dzienniki budowy, niemniej w sześciu jednostkach wypełniano je nierzetelnie.

⁵ PZD w Nowym Targu, ZDP w Bielsku-Białej oraz UM w Stąporkowie.

3. SYNTEZA

<p>Wszystkie jednostki zapewniły prawidłowe przygotowanie organizacyjne do realizacji inwestycji mostowych</p>	<p>Struktura organizacyjna określona w regulaminach organizacyjnych jednostek kontrolowanych prawidłowo uwzględniała zadania i obowiązki związane z przygotowaniem i realizacją inwestycji. Jednak nie wszyscy pracownicy, którym przypisano konkretne obowiązki, posiadali odpowiednie przygotowanie zawodowe do ich realizacji. [str. 21]</p>
<p>Autorzy dokumentacji projektowej z prawidłowym przygotowaniem</p>	<p>Projekty wszystkich skontrolowanych inwestycji zostały opracowane przez zewnętrznych projektantów posiadających wymagane prawem wykształcenie i uprawnienia. We wszystkich przypadkach zostały także spełnione dodatkowe wymogi dotyczące doświadczenia wynikające z dokumentacji zamówienia publicznego. [str. 21-23]</p>
<p>W czterech z ośmiu kontrolowanych jednostkach dokumentacja projektowa została przygotowana nieprawidłowo</p>	<p>W UM w Stąporkowie, UG w Niebylcu, ZDP w Bielsku-Białej, i PZDW w Białymstoku dokumentacja projektowa została odebrana przez inwestora pomimo tego, że nie zawierała części elementów wymaganych prawem⁶ lub wskazanych w umowach zawartych z projektantami albo wymogami STWiORB, tj. np. nie egzekwowano obowiązków wynikających z umowy w zakresie kompletności odebranego projektu budowlanego. Przyjęta dokumentacja projektowa nie zawierała projektu technicznego, w tym wyników obliczeń statyczno-wytrzymałościowych lub dokumentacja projektowa została wykonana nieterminowo oraz odebrana pomimo, że nie zawierała wymaganego w tym przypadku pozwolenia wodnoprawnego [str. 23–25]</p>
<p>Nie wszędzie uzyskano wymagane decyzje administracyjne oraz realizowano ich zapisy</p>	<p>W przypadku UM w Stąporkowie, ZDP w Bielsku-Białej oraz GDDKiA Oddział w Poznaniu część wymogów wskazanych w decyzjach administracyjnych, tj. w pozwoleniu wodnoprawnym, pozwoleniu na prowadzenie badań archeologicznych lub decyzji środowiskowej nie została prawidłowo zrealizowana. W ZDP w Bielsku-Białej nie powiadomiono Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie⁷ <i>Nadzoru</i> Wodnego oraz Okręgu Polskiego Związku Wędkarskiego o terminie rozpoczęcia robót budowlanych⁸, a także nie zapewniono udziału zarządcy wód publicznych PGW WP w odbiorze robót. W GDDKiA Oddział w Poznaniu, przed dniem rozpoczęcia badań archeologicznych, nie przekazano wojewódzkiemu konserwatorowi zabytków zawiadomień o osobie przyjmującej obowiązek kierowania tymi badaniami oraz</p>

⁶ rozporządzeniem Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 20 grudnia 2021 r. w sprawie określenia metod i podstaw sporządzania kosztorysu inwestorskiego, obliczania planowanych kosztów prac projektowych oraz planowanych kosztów robót budowlanych określonych w programie funkcjonalno-użytkowym Dz. U. 2021 poz. 2458 (dalej: rozporządzenie w sprawie kosztorysu) lub rozporządzeniem z dnia 11 września 2020 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego Dz. U. z 2021 poz. 2454 (dalej: rozporządzenie dotyczące projektu budowlanego).

⁷ Dalej: PGW WP.

⁸ Wymagane w pkt. III ust. 2 decyzji PGW WP Dyrektora Zlewni w Żywcu.

**Wojskowa Klasyfikacja
Obciążeń Mostowych
nie zawsze wyznaczona**

o terminie rozpoczęcia prac w strefie *ochrony* konserwatorskiej⁹. Ponadto w UM w Stąporkowie nie dokonano zgłoszenia robót w zakresie realizacji tymczasowej kładki dla pieszych. [str. 24–25]

W ZDW w Zielonej Górze, PZD w Bielsku-Białej oraz GDDKiA Oddział w Poznaniu dokumentacja projektowa zawierała wyznaczone normatywy dotyczące wojskowej klasyfikacji obciążeń mostowych, a w UM w Łowiczu odebrana dokumentacja projektowa nie zawierała wyznaczonego normatywu dotyczącego wojskowej klasyfikacji obciążeń obiektów mostowych pomimo takiego obowiązku wynikającego z zarządzenia nr 38 Ministra Infrastruktury z dnia 26 października 2010 r. w sprawie wyznaczenia wojskowej klasyfikacji obciążeń obiektów mostowych usytuowanych w ciągu dróg publicznych¹⁰. 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. [str. 25]

**Prawidłowy wybór
wykonawców inwestycji**

Prawidłowo wybrano wszystkich wykonawców inwestycji budowlanych oraz pełniących funkcję nadzoru inwestorskiego niemniej, w dwóch z ośmiu skontrolowanych jednostek naruszono przepisy *PZP*, tj. w UM w Łowiczu naruszono art. 56 ust. 2 pkt 4 nowego *PZP* bowiem członkowie komisji przetargowej nie złożyli oświadczeń o istnieniu lub braku istnienia okoliczności wskazanych w tym artykule oraz w GDDKiA w Poznaniu art. 95 ust. 1 *PZP*, tj. ogłoszenie o udzieleniu zamówienia na wykonanie robót budowlanych zamieszczono w Biuletynie Zamówień Publicznych po upływie ustawowego terminu. Ponadto w UM w Łowiczu wystąpiły przypadki nierzetelnego opracowania SWZ polegające na niespójności jego zapisów z ogólnymi warunkami umowy odnośnie formy zatrudnienia pracowników oraz określenia przedmiotu zamówienia w zakresie układu oczyszczania wód opadowych. [str. 26]

**Inwestycje zakończone
w terminie umownym,
choć częściowo
realizacja niezgodna
z harmonogramem**

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 harmonogramy nie zostały zatwierdzone ani zaktualizowane przez zamawiających, a zaplanowane w nich terminy wykonania robót budowlanych były niezgodne ze wskazanymi w umowach na wykonawstwo robót budowlanych. Pomimo to wszystkie realizowane inwestycje podlegające kontroli zostały zrealizowane w terminie umownym. [str. 27]

⁹ Wymagane w warunkach otrzymanego pozwolenia na prowadzenie badań archeologicznych.

¹⁰ Dz. Urz. Ministra Infrastruktury z 2010 r. Nr 13, poz. 37, Dalej: Zarządzenie w sprawie wyznaczenia wojskowej klasyfikacji obciążeń obiektów mostowych.

**Realizacja inwestycji
i sprawowany nad nimi
nadzór w większości
skontrolowanych inwestycji
były nieprawidłowe**

W siedmiu z ośmiu jednostek nie zapewniono prawidłowego *nadzoru* nad wykonawcami robót budowlanych, zewnętrznym nadzorem inwestorskim oraz autorskim – zarówno w zakresie przygotowania inwestycji, realizacji robót budowlanych, jak i podczas czynności odbiorowych w trakcie i po zakończeniu robót budowlanych. W czterech przypadkach zamawiający nie dochodzili swoich praw od wykonawców robót budowlanych i nadzoru inwestorskiego, tj. np. w UM w Stąporkowie nie naliczono i nie dochodzono kar umownych wynikających z nieprawidłowej realizacji umowy na wykonawstwo 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. Podobne rodzajowo nieprawidłowości Izba stwierdzała także w innych kontrolach. W kwestii nadzoru w kontroli P/25/019 „Realizacja inwestycji drogowych w ramach Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych” również stwierdzono nieprawidłowości w zakresie braku wymaganej obecności kierownika budowy i inspektora nadzoru podczas prowadzenia robót budowlanych.

W przypadku 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 został zrealizowany komplet wymaganych badań i pomiarów, np. nie wykonano obowiązkowych badań i pomiarów wskazanych w STWiORB, tj.: *nawierzchni z betonu asfaltowego warstwy ścieralnej, nawierzchni z betonu asfaltowego warstwy wiążącej, stali zbrojeniowej, betonu konstrukcyjnego* m.in.: 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. Nie wykonano także badań odbiorczych deskowań i rusztowań, sprawdzenia odporności betonu na działanie mrozu, penetracji wody pod ciśnieniem oraz sprawdzenia 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 dwa¹¹ przypadki przyjęcia niekompletnego lub niezgodnego ze stanem faktycznym operatu powykonawczego inwestycji.

¹¹ W ZDP w Bielsku-Białej oraz UM w Stąporkowie.

Nadzór autorski ustanowiono na wszystkich realizowanych zadaniach budowlanych, jednak pracownicy UM w Stąporkowie oraz PZD w Nowym Targu nie egzekwowali od nadzoru autorskiego realizacji części zadań określonych umową, tj. dostarczania opinii dotyczących zmiany rozwiązań projektowych oraz właściwego udokumentowania wprowadzenia tych zmian. [str. 27–39]

W sześciu z ośmiu jednostek dokumentowanie przebiegu robót budowlanych było nieprawidłowe

Na wszystkich skontrolowanych inwestycjach prowadzone były wymagane prawem budowlanym dzienniki budowy. W ZDW w Bielsku-Białej, ZDP w Nowym Targu, UM w Stąporkowie, UM w Łowiczu, PZDW w Białymstoku oraz ZDW w Zielonej Górze proces budowlany był dokumentowany nierzetelnie i sprzecznie z § 2 oraz 5 rozporządzeniem w sprawie dziennika budowy oraz § 47a ust. 1 *ustawy prawo budowlane*. W dziennikach budowy brakowało m.in. informacji dotyczących wykonanych asortymentów robót, warunków w jakich były wbudowane, o dokonanym pobraniu próbek jak również nie zamieszczano informacji o stronach procesu inwestycyjnego lub pomijano kwestie związane z wprowadzeniem lub przeglądem organizacji ruchu. [str. 40–42]

Stan techniczny zrealizowanych inwestycji nie wszędzie prawidłowy

W wyniku wykonanych przez kontrolerów NIK, przy udziale przedstawicieli zamawiających, oględzin wszystkich dziewięciu objętych kontrolą inwestycji, w przypadku czterech stwierdzono nieprawidłowy stan techniczny zrealizowanych elementów wyposażenia tych obiektów, tj. m.in. uszkodzenia lub brak oznakowania, niewłaściwe umocnienie skarp rowów odwaniających, 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 w pobliżu przyczółka mostu, które w przypadku wystąpienia nawałnych opadów mogły spowodować bezpośrednie zagrożenie dla konstrukcji mostu. W trybie art. 51 ust. 1 *ustawy* o NIK poinformowano kierownika jednostki o zaistnieniu ww. sytuacji, który 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. [str. 45–51]

Prawidłowe rozliczanie środków poniesionych na inwestycje

Rozliczanie środków finansowych przeznaczonych na nadzór i realizację robót budowlanych objętych kontrolą inwestycji mostowych odbywał się zgodnie ustawą *o finansach publicznych*¹² oraz zawartymi umowami. Wszystkie poniesione wydatki zostały udokumentowane, zatwierdzone i rozliczone w sposób prawidłowy, a płatności dokonywano terminowo. [str. 44-45]

¹² Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 1483 ze zm.).

4. REKOMENDACJE

Wyniki kontroli wskazują, że określone nieprawidłowości występują w toku procesu 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.

Institut Badawczy Dróg i Mostów

Ze względu na powyższe NIK rekomenduje opracowanie, rozpowszechnienie i popularyzację przez Instytut Badawczy Dróg i Mostów (IBDiM)¹³ procedur (wzorców postępowania lub instrukcji) skierowanych do zarządców dróg, których przedmiot obejmowałyby 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 odpowiedniej terminowości.

Zarządcy dróg

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

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.

¹³ Do działań podstawowych określonych w Statucie Instytutu Badawczego Dróg i Mostów należy m.in. przystosowanie wyników badań naukowych i prac rozwojowych do potrzeb praktyki, a w szczególności opracowywanie wzorców i standardów, wytycznych, zaleceń, procedur i instrukcji. Ponadto wskazano, że Instytut może m.in.: upowszechniać wyniki badań naukowych i prac rozwojowych, w szczególności poprzez ich publikowanie, organizowanie konferencji, seminariów i wykładów.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. PRZYGOTOWANIE DO REALIZACJI INWESTYCJI MOSTOWYCH

W kontrolowanych jednostkach zapewniona została odpowiednia kadra odpowiedzialna za procesy inwestycyjne, której w regulaminie organizacyjnym jednostki przypisano odpowiednie zakresy obowiązków. Pomimo tego przygotowanie do realizacji inwestycji mostowych nie wszędzie przebiegało prawidłowo. Stwierdzono przypadki nie wygezekwowania od projektantów kompletnej dokumentacji projektowej oraz jej odbioru, pomimo tego, że została wykonana niezgodnie z rozporządzeniem dotyczącym projektu budowlanego, umową oraz STWiORB.

**Struktura organizacyjna
w kontrolowanych
jednostkach i podział
obowiązków**

We wszystkich objętych kontrolą jednostkach w strukturze organizacyjnej zadania związane z przygotowaniem i realizacją inwestycji mostowych oraz w zakresie zamówień publicznych zostały prawidłowo przypisane. Pracownicy **UG w Niebylcu** oraz **UM w Stąporkowie**, odpowiedzialni za przygotowanie i realizację inwestycji posiadali wykształcenie kierunkowe, ale nie związane z powierzonymi obowiązkami. Ponadto pracownicy w **UG w Niebylcu**, **UM w Stąporkowie** nie posiadali dedykowanych danemu zakresowi obowiązków uprawnień zawodowych: drogowych, mostowych lub konstrukcyjno-budowlanych. W **UG w Niebylcu** pracownikowi Referatu zatrudnionemu na stanowisku inspektora nie przydzielono zakresu czynności.

**Przygotowanie do
realizacji inwestycji
mostowych**

Przygotowanie inwestycji mostowych w oparciu o obowiązujące przepisy prawne oraz wymogi zamawiającego stanowi istotny element mający na celu zapewnienie późniejszego prawidłowego jej wykonania, co jest kluczowe dla właściwego funkcjonowania oraz użytkowania obiektu. W czterech z ośmiu kontrolowanych podmiotach odebrana przez zamawiającego dokumentacja projektowa nie posiadała części wymaganych elementów oraz nie została przekazana w sposób prawidłowy inwestorowi lub wykonanie tej dokumentacji nie zostało właściwie skorelowane z harmonogramem rzeczowym inwestycji.

W **UM w Stąporkowie** przyjęto od wykonawcy harmonogram rzeczowy, który:

- wskazywał okres uzyskania decyzji pozwolenia wodnoprawnego wcześniejszy niż uzyskanie decyzji o lokalizacji celu publicznego, co stanowiło naruszenie art. 407 ust. 2 ustawy z 20 lipca 2017 r. *Prawo wodne*¹⁴;

¹⁴ Dz. U. z 2025 r. poz. 960 ze zm.

- zawierał termin uzyskania decyzji pozwolenia na budowę niezgodny z art. 35 ust. 6 pkt. 1 *ustawy Prawo budowlane*;
- wskazywał termin uzyskania pozwolenia na budowę oraz wykonania projektu wykonawczego niezgodny z umową.

Ponadto w **UM w Stąporkowie**:

- zawarto aneks do umowy na projektowanie przedłużający termin jej realizacji o 92 dni bez przeprowadzenia analizy jego zasadności oraz przyjmując argumentację wykonawcy niezgodną ze stanem faktycznym;
- odebrano dokumentację projektową nie posiadającą wskazanych w § 7 ust. 1 i 2 rozporządzenia w sprawie kosztorysu ogólnej charakterystyki obiektów lub robót, zawierających krótki opis techniczny wraz z istotnymi parametrami, które określały wielkość obiektu lub robót oraz tabeli wartości elementów scalonych, sporządzonej w postaci sumarycznego zestawienia wartości robót określonych przedmiarem robót, łącznie z narzutami kosztów pośrednich i zysku, odniesionych do elementu obiektu lub zbiorczych rodzajów robót;
- odebrano dokumentację projektową wykonaną niezgodnie z wymaganiami wskazanymi w STWiORB *Tymczasowa kładka dla pieszych*, tj. projekt nie obejmował zakresu wykonania schodów skarpowych, a parametry techniczne kładki wskazane w projekcie były niezgodne z wymaganiami dotyczącymi szerokości kładki; ponadto przedmiotowa dokumentacja nie została uzgodniona przez zamawiającego z projektantem co było wymagane w umowie z wykonawcą oraz ww. STWiORB;
- w STWiORB *Wymagania ogólne* wskazano wymóg dotyczący przygotowania projektu tymczasowego przełożenia ciekłu, nieadekwatny do faktycznego zakresu robót.

W **UG w Niebylcu**:

- odebrano niekompletną dokumentację projektową, która nie zawierała pozwolenia wodnoprawnego;
- dokumentacja projektowa została wykonana nieterminowo, wobec czego zaistniały przesłanki dotyczące realizacji sankcji umownych z tytułu naliczenia kar umownych za przekroczenie terminu wykonania przedmiotu umowy w wysokości 2,2 tys. zł.

W **ZDP w Bielsku-Białej**:

- odebrano pierwotny projekt budowlany pomimo nie dołączenia do niego projektu technicznego, w tym wyników obliczeń statyczno-wytrzymałościowych, co stanowiło naruszenie art. 34 ust. 3 pkt 3 lit. a Prawa budowlanego oraz § 23 pkt. 1 w związku z § 5 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia w sprawie zakresu i formy projektu budowlanego;

W PZDW w Białymstoku:

- część protokołów dokumentująca przekazanie dokumentacji projektowej spisano niezgodnie z umową, tj. nie zostały podpisane przez przedstawiciela zamawiającego, a jeden protokół dotyczący dokumentacji związanej z podziałem nieruchomości w ogóle nie został przygotowany;
- odebrany przez zamawiającego kosztorys inwestorski wykonany został niezgodnie z § 7 ust. 1 i 2 rozporządzenia w sprawie kosztorysu, tj. m.in. nie posiadał: podpisu osoby koordynującej zadanie w zakresie wszystkich branż, ogólnej charakterystyki obiektu z krótkim opisem technicznym, tabeli wartości elementów scalonych, założeń wyjściowych do kosztorysowania oraz kalkulacji szczegółowej cen jednostkowych.

NIK wskazuje, że wyegzekwowanie przez zamawiającego kompletnej dokumentacji projektowej jest kluczowym etapem dla prawidłowej realizacji inwestycji mostowej. Rzetelnie przygotowana dokumentacja projektowa minimalizuje ryzyko opóźnień i błędów na kolejnych etapach wykonania zadania. W rezultacie kompleksowo przygotowane dokumenty oraz realizacja ich założeń przyczyniają się do właściwej realizacji zadania oraz wpływają na trwałość i funkcjonalność inwestycji. Ponadto to do obowiązków zamawiającego należy dbanie o terminowość realizacji robót i jeśli zamawiający dysponował wiedzą o ewentualnym przesunięciu terminu uzyskania danej decyzji, to powinien, wezwać wykonawcę do złożenia wyjaśnień oraz skorelować faktyczny zakres zaplanowanych robót z terminami wskazanymi w umowie.

**Uzyskanie pozwoleń
umożliwiających
rozpoczęcie robót
budowlanych**

Inwestycje zrealizowano na podstawie decyzji lub zgłoszenia umożliwiających ich wykonanie, tj.: decyzji zezwalającej na realizację inwestycji drogowej (**ZDW w Zielonej Górze, PZD w Nowym Targu oraz w PZDW w Białymstoku**) – zgodnie z art. 11a *ustawy* z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, pozwolenia na budowę oraz zgłoszenia robót budowlanych niewymagających pozwolenia na budowę¹⁵ (**GDDKiA Oddział w Poznaniu, Urząd Gminy w Niebylcu, UM w Łowiczu, ZDP w Bielsku-Białej, UM w Stąporkowie**)¹⁶ – zgodnie z art. 28 i 29 prawa budowlanego. Jednak w przypadku **UM w Stąporkowie, ZDP w Bielsku-Białej oraz GDDKiA Oddział w Poznaniu** nie wszystkie wymogi wskazane

¹⁵ Dz. U. z 2024 r. poz. 311.

¹⁶ Zadanie „Budowa mostu stałego nad rzeką Czarną w ciągu drogi gminnej nr 386010T w miejscowości Czarniecka Góra” realizowane na podstawie pozwolenia na budowę. Zadanie „Remont mostu w ciągu drogi publicznej nr 386013T Krasna-Bień” realizowane na podstawie zgłoszenia robót.

w decyzjach administracyjnych zostały prawidłowo zrealizowane, a w przypadku **UM w Stąporkowie** dla części inwestycji polegającej na budowie mostu w Czarnieckiej Górze nie uzyskano wymaganych prawem decyzji administracyjnych. Ponadto wystąpiły przypadki naruszenia wymogów pozwolenia wodnoprawnego, pozwolenia na prowadzenie badań archeologicznych. I tak:

W **UM w Stąporkowie** nie uzyskano:

- pozwolenia wodnoprawnego na tymczasową kładkę dla pieszych (dotyczącą mostu w Czarnieckiej Górze), co stanowiło naruszenie art. 389 pkt 6 Prawa wodnego w związku z art. 16 pkt. 65 tej ustawy;
- zgłoszenia robót budowlanych tymczasowej kładki dla pieszych, co było niezgodne z art. 29 ust. 1 pkt. 7 Prawa budowlanego.

W **ZDP w Bielsku-Białej**:

- nie powiadomiono PGW WP Nadzoru Wodnego w Kętach oraz Okręgu Polskiego Związku Wędkarskiego o terminie rozpoczęcia robót budowlanych, co stanowiło naruszenie decyzji o udzieleniu pozwolenia wodnoprawnego;
- nie spełniono wymogów decyzji pozwolenia wodnoprawnego w zakresie udziału i protokolarnego odbioru inwestycji przez przedstawiciela PGW WP.

W **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 związku z planowanym prowadzeniem robót budowlanych w strefie ochrony konserwatorskiej.

NIK wskazuje, że wyegzekwowanie wymogów określonych w decyzjach administracyjnych należy do zamawiającego (inwestora) i to on ponosi odpowiedzialność za zaniechania w tym zakresie. Ponadto zgodnie z art. 17 pkt 1 w zw. z art. 18 ust. 1 pkt 4 Prawa budowlanego inwestor jest organizatorem procesu budowlanego, a następnie staje się jego uczestnikiem. Do jego obowiązków należy w szczególności zapewnienie wykonania i odbioru robót budowlanych i to on odpowiada za prowadzenie prac przygotowawczych i budowlanych zgodnie z przepisami prawa.

W **ZDW w Zielonej Górze, PZD w Bielsku-Białej oraz GDDKiA Oddział w Poznaniu** dokumentacja projektowa zawierała wyznaczone normatywy

dotyczące wojskowej klasyfikacji obciążeń mostowych¹⁷, tj. klasy MLC¹⁸ w odniesieniu do pojazdów.

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 obronnych wyznaczenie ww. klasy nie było wymagane¹⁹. W jednym przypadku w **UM w Łowiczu** odebrana dokumentacja projektowa nie zawierała wyznaczonego normatywu dotyczącego wojskowej klasyfikacji obciążeń obiektów mostowych. Obowiązek wyznaczenia tego normatywu wynikał z rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 24 czerwca 2022 r. w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących dróg publicznych²⁰ (§ 108 oraz załącznik Nr 2 oraz) oraz z Zarządzenia nr 63 GDDKiA z 13 listopada 2008 r. w sprawie wprowadzenia do stosowania „Instrukcji oznakowania dróg, obiektów mostowych i promów znakami wojskowej klasyfikacji obciążenia” oraz zarządzenia w sprawie wyznaczenia wojskowej klasyfikacji obciążeń obiektów mostowych (załącznik nr 1 i 2).

NIK wskazuje, że wyznaczenie klasy MLC (maksymalnej nośności) dla tych mostów, które tego wymagają, ma istotne znaczenie ponieważ: pozwala określić maksymalne obciążenie, które most może przenieść minimalizując ryzyko awarii, zawalenia lub uszkodzeń, które mogą zagrażać życiu i zdrowiu użytkowników. Znając klasę MLC, można określić ograniczenia dotyczące rodzaju i wielkości pojazdów korzystających z mostu, co pozwala na efektywne planowanie ruchu i unikanie przeciążeń konstrukcji. Odpowiednie określenie ww. parametru i przestrzeganie założonych limitów obciążenia zapobiega przedwczesnemu zużyciu, co przekłada się na dłuższą i bezpieczniejszą eksploatację.

¹⁷ Tj. klasyfikacji obciążeń mostowych o której mowa w § 1 Zarządzenie w sprawie wyznaczenia wojskowej klasyfikacji obciążeń obiektów mostowych. Według załącznika nr 1 do ww. zarządzenia obiekt mostowy z jezdnią o co najmniej dwóch pasach ruchu ma cztery klasy obciążenia:

- dwie klasy w odniesieniu do pojazdów gąsienicowych przejeżdżających po obiekcie w jednej lub w dwóch kolumnach,
- dwie klasy w odniesieniu do pojazdów kołowych przejeżdżających po obiekcie w jednej lub w dwóch kolumnach.

¹⁸ Military Load Classification (wojskowa klasyfikacja obciążenia) – standardowy system (...) w którym obiekt mostowy ma przydzielony numer klasyfikacyjny wyrażający obciążenie, jakie może przenieść dla przejazdu pojazdów, dalej: MLC.

¹⁹ Zgodnie z § 108 ust. 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 24 czerwca 2022 r. w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących dróg publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1518), most usytuowany w ciągu drogi krajowej lub w ciągu drogi o znaczeniu obronnym niebędącej drogą krajową projektuje się na obciążenie pojazdami specjalnymi zgodnie z zał. Nr 2 do rozporządzenia.

²⁰ Dz.U. 2022 poz. 1518.

5.2. WYBÓR WYKONAWCY ROBÓT

Prawidłowy wybór wykonawców inwestycji

We wszystkich skontrolowanych jednostkach prawidłowo dokonano wyboru wykonawców.

Postępowania przetargowe dotyczące wyboru wykonawcy inwestycji w przypadku sześciu z ośmiu zamawiających (**PZD w Nowym Targu, ZDP w Bielsku-Białej, UM w Stąporkowie, PZDW w Białymstoku, UG Niebylec**) w całości zostały przygotowane i procedowane w sposób prawidłowy.

W **GDDKiA w Poznaniu, UM w Łowiczu** wystąpiły nieprawidłowości dotyczące niezłożenia przez członków komisji przetargowej oświadczenia o istnieniu lub braku istnienia okoliczności wskazanych w art. 56 ust. 2 pkt. 4 nowego *PZP* oraz nierzetelnego opracowania SWZ w zakresie niespójności zapisów w niej wskazanych z przedstawionymi we wzorze umowy na roboty budowlane, nierzetelnego określenia przedmiotu zamówienia w zakresie układu oczyszczania wód opadowych (UM w Łowiczu), ogłoszenia o udzieleniu zamówienia na wykonanie robót budowlanych 88 dni po upływie wymaganego terminu, co stanowiło naruszenie art. 95 ust. 1 *PZP* (GDDKiA w Poznaniu). Kontrola nie wykazała jednak, by nieprawidłowości te miały wpływ na wybór wykonawców.

5.3. PRZEBIEG INWESTYCJI I NADZÓR NAD REALIZACJĄ PROCESÓW INWESTYCYJNYCH

Przebieg i nadzór nad realizacją procesów inwestycyjnych z nieprawidłowościami

W efekcie realizacji dziewięciu inwestycji objętych przedmiotową kontrolą, zlokalizowanych w ośmiu województwach, rozbudowano, przebudowano lub wyremontowano dziewięć mostów o łącznej powierzchni ok. 6 000 m². We wszystkich kontrolowanych jednostkach realizowane zadania zostały zakończone terminowo, jednak w toku ich realizacji miały miejsce nieprawidłowości w obszarze nadzoru m.in. nad jakością wykonanych prac i zastosowanych materiałów budowlanych. Mimo iż osiągnięto zaplanowane efekty rzeczowe, to w pięciu przypadkach, podczas przeprowadzonych oględzin stwierdzono, że nie zadbano o właściwy stan techniczny mostów i ich wyposażenia gwarantujący prawidłowe ich użytkowanie.

Niezgodność realizacji robót budowlanych z harmonogramem rzeczowo-finansowym

Zgodnie z warunkami zawartych umów, objęte szczegółową kontrolą inwestycje miały być realizowane na podstawie harmonogramu rzeczowo-finansowego wzajemnie uzgodnionego z wykonawcą robót, przedstawiającego ramy czasowe i finansowe poszczególnych etapów robót. Nie zawsze jednak zamawiający podejmował działania zmierzające do realizacji robót budowlanych zgodnie z ww. dokumentem, jak również nie aktualizował ani nie zatwierdzał tego dokumentu. W **UM w Stąporkowie** harmonogram nie został zatwierdzony przez

zamawiającego, a terminy wykonania robót budowlanych w nim założone były niezgodne z tymi wskazanymi w umowie na wykonawstwo robót budowlanych. Ponadto pomimo takiego wymogu, ww. dokument nie był aktualizowany, a roboty budowlane przebiegały niezgodnie z założeniami powyższego dokumentu. Również w **ZDW w Zielonej Górze** zamawiający nie wymagał i nie wykonał aktualizacji i zatwierdzenia harmonogramu rzeczowo-finansowego.

NIK wskazuje, że w związku z nałożeniem na wykonawcę obowiązku aktualizacji harmonogramu rzeczowo-finansowego należało tego jak i innych wymogów przestrzegać. Dokument ten był istotny z uwagi na monitorowanie postępu prac na budowie, ale również w zakresie zabezpieczenia i finansowania poszczególnych etapów robót. Z tego względu na każdym etapie powinien on być zgodny z faktycznym zaawansowaniem robót budowlanych, ponieważ takie działanie jest istotnym źródłem informacji dla nadzoru i zamawiającego w przedmiocie identyfikacji ryzyk mogących mieć wpływ na terminowe zakończenie zadania.

**Prawidłowo
ustanowiony nadzór
inwestorski, nadzór
autorski i kierownik
budowy**

Nadzór inwestorski na budowie wykonywany był przez inspektora nadzoru²¹, który reprezentował inwestora, posiadając stosowne upoważnienia, uprawnienia i doświadczenie oraz zobowiązania w zakresie sprawowania nadzoru nad realizacją inwestycji, zgodnie z prawem budowlanym, umową, dokumentacją projektową oraz STWiORB. Wszyscy kontrolowani zapewnili nadzór inwestorski zlecając go podmiotom zewnętrznym lub, jak w **PZDW w Białymstoku**, sprawując go poprzez własną kadrę pracowniczą, zlecając podmiotom zewnętrznym jedynie nadzory branżowe, tj. sanitarny, elektryczny oraz telekomunikacyjny. Do podstawowych obowiązków nadzoru inwestorskiego określonych w umowie należało m.in.: zarządzanie pracami budowlanymi, kontrola jakości robót, ocena techniczna wykonanych robót, odbiory robót zanikających i ulegających zakryciu oraz odbiory częściowe i końcowe realizowanych prac. Obowiązki przypisane nadzorowi inwestorskiemu miały przyczynić się do wykonania robót budowlanych zgodnie z przepisami prawa i przyjętymi założeniami.

We wszystkich kontrolowanych jednostkach prawidłowo ustanowiono kierownika budowy, który posiadał wymagane wykształcenie, uprawnienia oraz doświadczenie i posiadał uprawnienia do sprawowania samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie, w specjalności inżynierskiej mostowej obejmującej kierowanie robotami budowlanymi bez ograniczeń.

²¹ Dalej: IN.

Nadzór autorski ustanowiono na wszystkich inwestycjach, za wyjątkiem **UM w Stąporkowie oraz PZD w Nowym Targu** nadzór ten sprawowany był prawidłowo.

W siedmiu jednostkach nadzór nad inwestycją sprawowany był niezetelnie

W **UM w Stąporkowie**

- budowa mostu w Czarnieckiej Górze przebiegała niezgodnie z wymaganiami określonymi w decyzji środowiskowej. Zapisy przedmiotowej decyzji nakazywały, aby prace budowlane w obrębie koryta rzeki Czarnej prowadzić poza okresami: wiosennej i jesiennej migracji płazów²² oraz okresem tarła ryb²³. Z dzienników budowy wynikało, że prace ingerujące w koryto rzeki odbywały się w okresach wyłączonych z możliwości prowadzenia prac budowlanych²⁴. Nie ustanowiono również nadzoru przyrodniczego, pomimo tego, że w uzasadnieniu²⁵ decyzji środowiskowej została dopuszczona możliwość prowadzenia prac w korycie rzeki w okresach migracji pod nadzorem przyrodniczym;
- nie egzekwowano prawidłowej realizacji obowiązków IN w zakresie jego obecności na budowie, co było wymogiem wskazanym w zał. Nr 1 do umowy na usługę IN „Wykaz obowiązków i zakresu czynności nadzoru inwestorskiego”, w myśl którego pełnienie nadzoru inwestorskiego w trakcie wykonywania robót budowlanych na zadaniu inwestycyjnym obejmować miało w szczególności zapewnienie ciągłości nadzoru poprzez: przeprowadzenie regularnych inspekcji terenu budowy, w częstotliwości uzasadnionej przebiegiem nadzorowanych robót budowlanych, jednak nie rzadziej niż 3 razy w tygodniu;
- nie wymagano od IN przedstawienia protokołu odbioru częściowego dotyczącego zrealizowanych w danym okresie rozliczeniowym robót, co było sprzeczne z wymogami określonymi w § 11 ust. 5 umowy, zgodnie z którymi podstawą zapłaty faktury/rachunku częściowego miały być złożone raporty oraz podpisane przez wykonawcę i zamawiającego protokoły odbioru robót;
- dopuszczono do realizacji robót zamiennych pomimo nie dokonania ich uzgodnienia pomiędzy wykonawcą, a zamawiającym, co stanowiło naruszenie § 4 pkt. 19 umowy na budowę mostu w Czarnieckiej Górze, według której wykonawca mógł przystąpić do realizacji robót zamiennych jedynie po uzgodnieniu ich z zamawiającym i wyrażeniu zgody przez zamawiającego. Ponadto, IN nie przygotował protokołu

²² (III-IV oraz IX-X).

²³ (piskorz IV-VI, grzywacz białopłetwy III-IV, koza początek V-początek VII, minóg IV-VI).

²⁴ 12 czerwca-14 czerwca 2023 r. rozbiórka istniejącego mostu, 13 czerwca 2023 r. wykonanie tymczasowej kładki dla pieszych, montaż rusztowań, 10 lipca 2023 wykonanie materacy gabionowych, 13 lipca 2023 r. deskowanie, 25 września 2023 r. wykonanie skarpy przy obiekcie.

²⁵ Pkt. 1d Rodzaj i charakterystyka przedsięwzięcia.

konieczności w zakresie rozpoznania i przedstawienia do akceptacji zamawiającego proponowanego przez wykonawcę zakresu robót zamiennych²⁶;

- nie wyegzekwowano od wykonawcy i IN prawidłowej realizacji robót w zakresie przygotowania i dostarczenia dokumentacji związanej ze stałą i czasową organizacją ruchu. Zamawiający nie wyegzekwował od Wykonawcy obowiązku zgodnie z którym, wykonawca przed rozpoczęciem robót zobowiązany był opracować i uzgodnić z właściwymi jednostkami (starostą oraz właściwym komendantem Policji) projekt czasowej organizacji ruchu na czas prowadzonych robót, a następnie uzyskać zatwierdzenie tych projektów przez właściwe do tego organy (starostę oraz komendanta Policji) i je wprowadzić;
- na dzień zakończenia kontroli ruchu po moście w Czarnieckiej Górze odbywał się bez wprowadzonej stałej organizacji ruchu, co było niezgodne z § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 24 marca 2017 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzeniem²⁷, zgodnie z którym podstawą do wprowadzenia organizacji ruchu na nowo wybudowanej drodze lub jej zmiany na drodze istniejącej jest zatwierdzenie organizacji ruchu przez organ zarządzający ruchem. Burmistrz (w wyniku kontroli NIK) 429 dni po oddaniu inwestycji do użytkowania zlecił wykonanie projektu stałej organizacji ruchu dla odcinka drogi, w ciągu którego znajduje się most w Czarnieckiej Górze;
- w ramach umowy na wykonanie mostu w Czarnieckiej Górze oraz umowy na wykonanie remontu mostu w Bieniu, wykonawca nie wykonał, a IN nie wyegzekwował wykonania projektu technologicznego rozbiórki zgodnie z STWiORB *Wyburzenie obiektów budowlanych i inżynierskich*; ponadto Wykonawca nie realizował wymogów STWiORB w zakresie wskazanego obowiązku zapewnienia obsługi geotechnicznej podczas realizacji inwestycji;
- nie wymagano od IN dokonania akceptacji sprzętu używanego przez wykonawcę do wykonywania robót budowlanych, nie wymagano również przedstawienia przez wykonawcę i zatwierdzenia kompletu dokumentów dotyczących świadectw urzędzeń i sprzętów badawczych posiadających ważne legalizacje i potwierdzenie prawidłowej kalibracji oraz spełnienie norm określających procedury badań, nie weryfikowano kontroli jakości robót prowadzonych przez wykonawcę robót przez wykonanie m.in. swoich badań kontrolnych, nie wymagano przedstawienia przez wykonawcę i nie zatwierdził kompletu dokumentów dotyczących świadectw urzędzeń i sprzętów badawczych;

²⁶ Roboty zamienne dotyczące ścianki szczelnej oraz zmiany mieszanki mineralno--asfaltowej.

²⁷ Dz. U. 2017 poz. 784, dalej: rozporządzenie w sprawie zarządzania ruchem.

- nie wymagano od IN uczestnictwa w przeprowadzaniu prób, pomiarów i sprawdzeń, wykonywanych w związku z realizowaną inwestycją;
- przekazane zamawiającemu raporty z etapów robót I-IV dotyczyły zadań remontu mostu w Bieniu oraz budowy mostu w Czarnieckiej Górze zostały wykonane niezgodnie z § 13 ww. umów, tj. raporty nie zawierały analizy zgodności terminów wykonania robót z przyjętym harmonogramem, oceny wykonawców, oceny jakości wykonanych robót, zaplanowanych do wykonania prac w kolejnym okresie rozliczeniowym. IN nie dokonał potwierdzenia weryfikacji dokumentacji powykonawczej przygotowanej przez wykonawcę robót budowlanych i nie wskazał ewentualnych braków;
- zamawiający, w trakcie trwających robót budowlanych, nie egzekwował prawidłowej realizacji umowy nadzoru autorskiego. W przypadku remontu mostu w Bieniu zamawiający przyjął nieuzgodniony kosztorys inwestorski uwzględniający rezygnację z wykonania robót: dotyczących materacy gabionowych, formowania korpusu nasypu pod materac gabionowy, rozbiórki umocnienia skarpy nasypu od strony m. Krasna, wykopu w gruncie nawodnionym, ścianki szczelnej h=2,0 m oraz 2,5 m, betonu C30/37 – płyty przejściowe, betonu C16/20, izolacji poziomej części konstrukcji betonowej stykającej się z gruntem – płyty przejściowej, palisady z kołków Ø8-10 cm czy umocnienia siatkowo-kamiennego (materac gabionowy na geowłókninie). Zmiany te nie zostały zaopiniowane przez nadzór autorski, nie podano przyczyny ani zasadności ich wprowadzenia. Nie zostały również uwzględnione przez nadzór autorski w dokumentacji powykonawczej, a tym samym dokumentacja powykonawcza przedstawiała zakres robót wykonanych niezgodny ze stanem faktycznym.

W PZD w Nowym Targu

- Przed przystąpieniem do wycinki drzew nie wyegzekwowano od wykonawcy przeprowadzenia wizji przyrodniczej, która miała na celu wykluczenie obecności lęgów ptasich. Do wykonania tej czynności zobowiązywała inwestora decyzja zezwalająca na realizację inwestycji drogowej²⁸;
- Inwestor nie zapewnił nadzoru archeologicznego przy pracach ziemnych prowadzonych w toku inwestycji, a przed przystąpieniem do prowadzenia robót budowlanych w bezpośrednim sąsiedztwie stanowiska archeologicznego nie uzyskano pozwolenia konserwatorskiego, o którym mowa w § 9 rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 14 października 2015 r. w sprawie prowadzenia prac konserwatorskich, prac restauratorskich, robót budowlanych, badań konserwatorskich, badań

²⁸ Dalej: ZRID.

architektonicznych i innych działań przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków oraz badań archeologicznych i poszukiwań zabytków²⁹. Było to niezgodne z warunkami określonymi w ZRID *Warunki wynikające z potrzeb ochrony zabytków i dóbr kultury współczesnej oraz warunki wynikające z obronności państwa*, a także w opinii Wojewódzkiego Urzędu Ochrony Zabytków w Krakowie;

- nie wyegzekwowano od projektanta udokumentowania procedury zmian zakwalifikowanych jako nieistotne, wprowadzonych do projektu w trakcie robót budowlanych. Dotyczyło to zamiany warstwy mrozochronnej z mieszanki niezwiązanej oraz warstwy geowłókniny na stabilizację podłoża cementem, zmiany kolorystyki mostu, ograniczenia długości bariery drogowej oraz zamontowania barier U12a przy studni monolitycznej;
- nie zapewniono udokumentowania przez wykonawcę ilości złomu pochodzącego z rozbiórki starego mostu, w szczególności wykonawca nie dokonał obmiaru tych elementów po rozbiórce. Kontrolowany nie dysponował dokumentacją umożliwiającą zweryfikowanie i wyjaśnienie zaistniałej rozbieżności pomiędzy ilością złomu przekazaną przez wykonawcę do punktu zbiórki odpadów a ilością oszacowaną na etapie projektowania inwestycji (254 tony). Do punktu zbiórki przekazano 92 tony złomu³⁰, natomiast na stanie PZD pozostało około 35 ton złomu (dźwigary i podpory), zatem różnica w stosunku do szacunku wyniosła 127 ton. Biorąc pod uwagę cenę jednostkową oraz różnicę w ilości oszacowanego i odebranego złomu (127 ton), PZD nie dysponował wystarczającymi informacjami do stwierdzenia prawidłowości zagospodarowania potencjalnego majątku ruchomego o wartości rynkowej **351,5 tys. zł brutto**.

W PZDW w Białymstoku

- W dokumentacji inwestycji brak było dokumentów lub zapisów potwierdzających, że Wykonawca przed dokonaniem wycinki drzew i krzewów na terenie objętym robotami budowlanymi sprawdził, czy nie gniazdują tam zwierzęta objęte ochroną oraz czy PZDW lub

²⁹ Dz. U. poz. 1789, rozporządzenie utraciło moc 25 maja 2017 r. Od 29 czerwca 2017 r. obowiązywało rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 22 czerwca 2017 r. w sprawie prowadzenia prac konserwatorskich, prac restauratorskich i badań konserwatorskich przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków albo na Listę Skarbów Dziedzictwa oraz robót budowlanych, badań architektonicznych i innych działań przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków, a także badań archeologicznych i poszukiwań zabytków Dz. U. poz. 1265, rozporządzenie utraciło moc 19 lipca 2018 r. Obecnie obowiązuje rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 2 sierpnia 2018 r. w sprawie prowadzenia prac konserwatorskich, prac restauratorskich i badań konserwatorskich przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków albo na Listę Skarbów Dziedzictwa oraz robót budowlanych, badań architektonicznych i innych działań przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków, a także badań archeologicznych i poszukiwań zabytków, Dz. U. z 2021 r. poz. 81.

³⁰ Ponadto w karcie przekazania odpadów w ramach systemu BDO, sporządzonej przez PZD, wykazano 86 ton.

działający w jego imieniu inspektorzy nadzoru zweryfikowali, czy i w jaki sposób Wykonawca dokonał takiego sprawdzenia;

- wykonawca przedstawił zamawiającemu Program Zapewnienia Jakości z 12 dniowym opóźnieniem w stosunku do terminu wynikającego z umowy.

W UM w Łowiczu

- Zawarte przez Urząd umowy na pełnienie obowiązków IN nad robotami w branży mostowej, elektrycznej oraz sanitarnej sporządzone zostały w sposób nierzetelny, bowiem nie przewidywały żadnego sposobu weryfikacji ilości pobytów na budowie wykonawców świadczonych usług IN;
- Urząd zlecił realizację robót dodatkowych (polegających na wykonaniu m.in. nowych podpór mostu), w oparciu o zmieniony projekt, nie posiadając uprzedniej zgody autora projektu budowlanego.

W ZDP w Bielsku-Białej

- ZDP nie przekazał Zarządowi Powiatu informacji o zmniejszeniu powierzchni gruntu użytkowanego pod przyczółki mostu. Wobec powyższego Zarząd Powiatu nie zawarł aneksu do umowy użytkowania tego gruntu, który uwzględniałby zmniejszenie użytkowanej powierzchni gruntu o 47,76 m², co spowodowało zapłatę przez ZDP na rzecz PGW WP kwoty o ok. 6,4 tys. zł wyższej, niż byłaby należna gdyby aneks ten został zawarty.

W GDDKiA w Poznaniu

- Dyrektor Oddziału nie zawiadomił wojewódzkiego inspektora nadzoru budowlanego o zamierzonym rozpoczęciu robót budowlanych przed dniem faktycznego ich rozpoczęcia – czym naruszono art. 41 ust. 4 Prawa budowlanego;
- w czasie wykonywania robót budowlanych pracownicy Oddziału nie wyegzekwowali od IN następujących czynności nadzoru: zatwierdzenia przez IN Planu BIOZ, obowiązku kontroli robót minimum trzy razy w każdym tygodniu wraz z potwierdzeniem tego wpisem do dziennika budowy. W całym okresie prowadzenia robót, tj. 91 tygodni, IN dokonał wpisów w dzienniku budowy potwierdzających swoją obecność na budowie jedynie 86 razy.

Określając konsekwencje i ryzyka stwierdzonych nieprawidłowości NIK wskazuje, że dyrektorzy jednostki realizującej inwestycję, zarządzają działalnością kierowanych przez nich jednostkami. W związku z tym byli oni zobowiązani do szczegółowego nadzoru nad wszystkimi pracami dotyczącymi realizacji kontrolowanych inwestycji. Ponadto NIK wskazuje, że zakres robót niezbędnych do prawidłowego wykonania zakresu zadania został określony w dokumentacji projektowej, w związku z powyższym niezależnie od tego, na jakim etapie

wprowadzono zmiany projektowe powinny one zostać odpowiednio uargumentowane przez ich autora, zaopiniowane przez nadzór inwestorski oraz zatwierdzone przez zamawiającego. Nieprawidłowa zaś realizacja czynności nadzorczych związanych np. z kwestiami inwentaryzacji i nadzoru archeologicznego czy przyrodniczego mogła negatywnie wpływać na prawidłową ochronę tych elementów. Istotną kwestią było także nie egzekwowanie m.in.: przygotowania stałej i czasowej organizacji ruchu, niezbędnych protokołów konieczności dokumentujących wprowadzone zmiany projektowe czy właściwego dokumentowania materiałów pochodzących z rozbiórki mostu. Również brak weryfikacji i dokumentowania pobytów IN na terenie budowy stanowiło ryzyko dla zamawiającego związane z wykonaniem robót niezgodnie z prawem budowlanym, standardami technicznym, a także zagrożeniem dla np. pracowników budowy. Zatem nie bez przyczyny zamawiający określali wymogi dla IN związane z jego obecnością na budowie chcąc zapewnić jej prawidłowe i bezpieczne wykonanie.

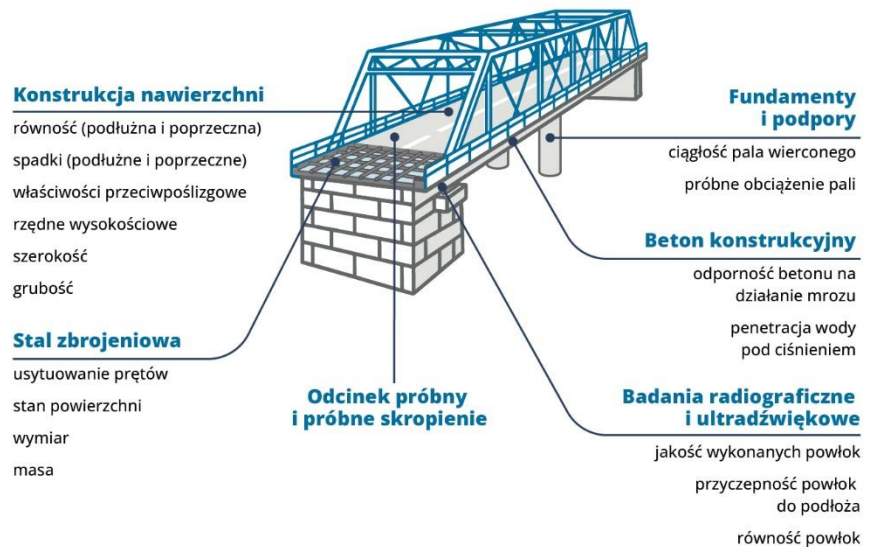
**Nieprzestrzeganie
procedur odbiorowych
oraz standardów
jakościowych**

Wszyscy zamawiający dokonali odbioru końcowego robót powołując komisje odbiorowe w składzie, których znaleźli się: IN, Kierownik Budowy oraz przedstawiciele zamawiającego. W przypadku siedmiu inwestycji komisje odbiorowe nie stwierdziły usterek ani wad, co zostało udokumentowane w stosownych protokołach. W dwóch przypadkach, tj. w **PZDW w Białymstoku** oraz **GDDKiA w Poznaniu** w protokole odbioru końcowego wskazano na występujące usterki jednak nie wpływały one na ogólną jakość wykonanych robót budowlanych. Ponadto Wykonawca we wskazanym terminie usunął ww. usterki, co zostało protokolarnie potwierdzone przez komisję odbiorową.

W czterech z ośmiu jednostek stwierdzono brak wykonania kompletu wymaganych badań i pomiarów określonych w STWiORB. Niewykonanie badań dotyczyło zarówno warstw konstrukcyjnych nawierzchni obiektów mostowych jak i elementów stanowiących fundamenty i podpory konstrukcji a także zastosowane podczas budowy materiały.

Infografika nr 3

Przykłady nierealizowanych badań i pomiarów dotyczących konstrukcji mostu



Źródło: opracowanie własne NIK.

W GDDKiA w Poznaniu

- Dyrektor Oddziału przed uzyskaniem pozwolenia na użytkowanie mostu, wyraził zgodę na wdrożenie tymczasowej organizacji ruchu i eksploatację nowo wybudowanego mostu co było niezgodne z art. 54 ust. 1 z uwzględnieniem art. 55 i art. 57 Prawa budowlanego
- Zastępca Dyrektora Oddziału wystąpił o wydanie pozwolenia na użytkowanie przebudowanego mostu pomimo niepełnego wykonania wymaganego umową zakresu prac związanego z zapewnieniem mrozoodporności belek konstrukcyjnych i wymianą wykonanej nawierzchni asfaltowej. Powyższe roboty budowlane zostały zrealizowane 3 miesiące po złożeniu wniosku o wydanie pozwolenia na użytkowanie.

W PZDW w Białymstoku

- nie wyegzekwowano od wykonawcy dokumentacji potwierdzającej wykonanie badań oraz ich wyników wskazanych w pkt. 6 STWiORB *Koryto wraz z profilowaniem i zagęszczeniem*, tj.: szerokości, równości (poprzecznej i podłużnej), spadków poprzecznych, rzędnych wysokościowych, ukształtowania osi w planie, zagęszczenia, wilgotności gruntu. W dzienniku budowy nie odnotowano też faktu przeprowadzenia takich pomiarów.

W PZD w Nowym Targu

- 28 sporządzonych przez kierownika budowy kart zatwierdzenia materiałów i urządzeń nie było opatrzonych datą przekazania do zatwierdzenia lub samego zatwierdzenia, co stanowiło naruszenie pkt 2.1 STWiORB *Wymagania ogólne*;

- nie wyegzekwowano od wykonawcy realizacji obowiązków określonych w specyfikacjach, dotyczących wykonania odcinków próbnych oraz próbnego skropienia warstwy. Dotyczyło to następujących elementów robót: warstwy podbudowy, warstwy ścieralnej nawierzchni z betonu asfaltowego, warstwy wiążącej nawierzchni z betonu asfaltowego, oczyszczenia i skropienia warstw konstrukcyjnych;
- dopuszczono do niezgodności w zakresie grubości wykonanej warstwy podbudowy z wartością zaprojektowaną. Zgodnie z pkt. 6 STWiORB *Podbudowa z mieszanek niezwiązanych* grubość podbudowy zasadniczej nie mogła się różnić od grubości projektowanej o więcej niż +/- 10%. Tymczasem w dwóch z trzech pobranych próbek grubość ww. warstwy posiadała odchylenie większe od dopuszczalnego o odpowiednio 0,6 i 1,1 cm.

W ZDP w Bielsku-Białej

- nie zapewniło uczestnictwa IN w kontroli Inwestycji Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego³¹ przeprowadzonej na podstawie art. 59a Prawa budowlanego, co było niezgodne z postanowieniem umowy na nadzór inwestorski, z którego wynikało, że do obowiązków IN należało m.in. uczestniczenie w kontrolach przeprowadzanych przez Nadzór Budowlany;
- nie załączono do operatu kolaudacyjnego dokumentu poświadczającego zrealizowanie przez Wykonawcę badań dotyczących cech geometrycznych ścieku z asfaltu lanego, co było niezgodne z wymaganiami wskazanymi w STWiORB *Asfalt lany*;
- nie zapewniono zgłoszenia przez wykonawcę do zatwierdzenia przez IN wniosków materiałowych dotyczących elementów bezpieczeństwa ruchu: oznakowania poziomego cienkowarstwowego, oznakowania poziomego grubowarstwowego i oznakowania pionowego nowe znaki – folia II generacji, co było niezgodne z wymaganiami wskazanymi w STWiORB *Wymagania ogólne*.

W UM w Stąporkowie

- zamawiający nie egzekwował od wykonawcy zgłoszenia użytych podczas realizacji materiałów na budowę mostu w Czarnieckiej Górze, co było niezgodne z § 4 ust. 1 pkt. 6 umów na realizację robót budowlanych. Nie zgłoszono zamawiającemu użytych podczas realizacji materiałów do budowy tymczasowej kładki dla pieszych, tj.: drewna, elementów rusztu stalowego, płyt drogowych, oraz materiałów na oznakowanie pionowe (elementy odbłaskowe). W przypadku remontu mostu w Bieniu wykonawca nie zgłosił użytych podczas realizacji materiałów, tj.: materiału na warstwę odsączającą,

³¹ Dalej: PINB.

betonu asfaltowego na warstwę podbudowy, oraz warstwę wiążącą, nasion trawy, bariery, kitu trwaleplastycznego, materiałów na oznakowanie pionowe (elementy odblaskowe), krawężników i obrzeży, czy betonu;

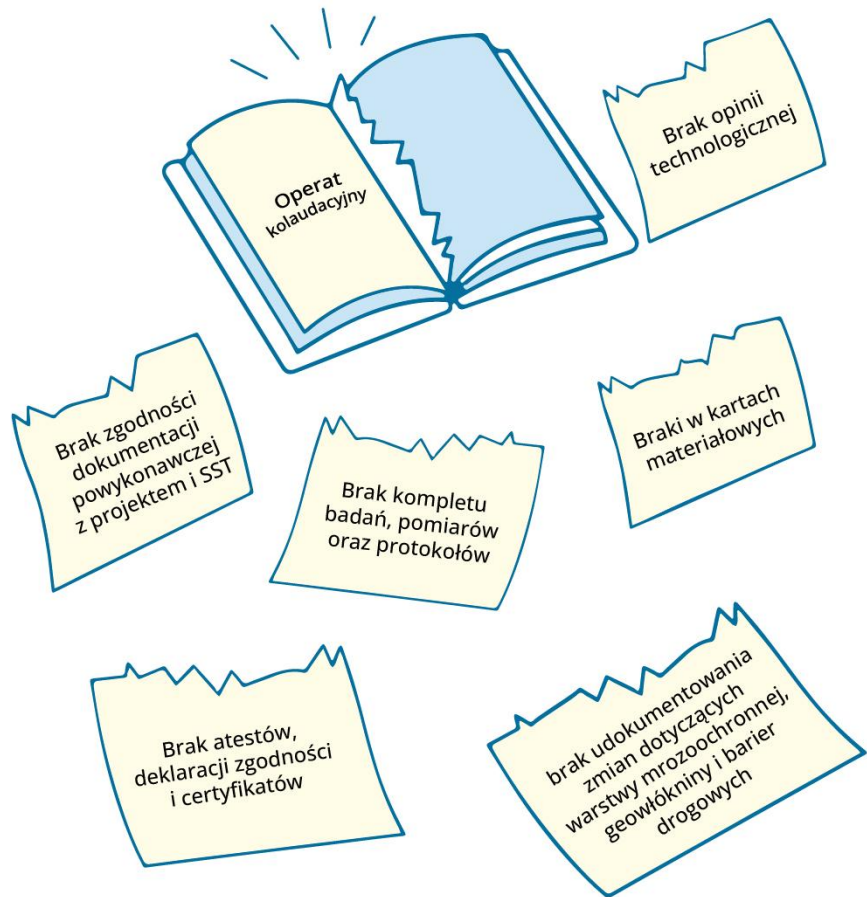
- nierzetelnie sprawowano nadzór nad realizacją umowy przez IN oraz wykonawcę robót w ramach umowy na wykonanie mostu w Czarnieckiej Górze oraz umowy na wykonanie remontu mostu w Bieniu, w zakresie kontroli jakości robót określonych w STWiORB. Poskutkowało to tym, że nie został zrealizowany komplet badań wymaganych w pięciu poddanych próbie STWiORB dla obu mostów oraz nie przygotowano protokołów kontroli asortymentów robót określonych w następujących specyfikacjach - w przypadku budowy mostu w Czarnieckiej Górze: *Nawierzchnia z betonu asfaltowego warstwa ścieralna, Nawierzchnia z betonu asfaltowego warstwa wiążąca, Konstrukcje stalowe ustroju niosącego, Nawierzchnie z żywic epoksydowo - poliuretanowych, Pale wiercone CFA*; a w przypadku remontu mostu w Bieniu: *Koryto wraz z profilowaniem i zagęszczeniem podłoża, Nawierzchnia z betonu asfaltowego warstwa ścieralna, Nawierzchnia z betonu asfaltowego warstwa wiążąca, Stal zbrojeniowa, Beton konstrukcyjny*;
- w przypadku mostu w Czarnieckiej Górze nie wykonano obowiązkowych badań i pomiarów wskazanych w STWiORB np: *Nawierzchnia z betonu asfaltowego warstwa ścieralna, Nawierzchnia z betonu asfaltowego warstwa wiążąca, Stal zbrojeniowa, Beton konstrukcyjny*. m.in.: odcinka próbnego spadków poprzecznych, rzędnych wysokościowych, ukształtowania osi w planie, próby technologicznej wraz z protokołami z badań, badania radiograficzne i ultradźwiękowe, sprawdzenia jakości wykonanych powłok, przyczepności do podłoża, równości nawierzchni. Nie wykonano badań odbiorczych deskowań i rusztowań, sprawdzenia odporności betonu na działanie mrozu, penetracji wody pod ciśnieniem oraz sprawdzenia wymiarów betonowych konstrukcji mostowych. Ponadto nie wymagano odbioru konstrukcji po rozładunku wraz z akceptacją przez IN, potwierdzenia akceptacji przez IN wytwórni konstrukcji, kopii świadectw Komisji kwalifikacyjnej Ministerstwa Infrastruktury dla zastosowanej wytwórni, zaakceptowania przez IN programu wytwarzania konstrukcji, zaakceptowania programu montażu i scalenia konstrukcji na miejscu budowy, potwierdzenia przez IN kontroli rusztowań w trakcie eksploatacji – przegląd doraźny oraz przeglądy dekadowe.

Niekompletna dokumentacja powykonawcza

W konsekwencji braku realizacji wszystkich wymaganych w STWiORB badań i pomiarów jak również wymaganych dokumentów, przedstawiona na etapie odbioru końcowego dokumentacja odbiorowa/powykonawcza była niekompletna, co przykładowo zobrazowano na poniższej infografice.

Infografika nr 4

Braki w dokumentacji odbiorowej/powykonawczej



Źródło: opracowanie własne NIK.

W UM w Stąporkowie

- Niezgodnie z wymaganiami określonymi w STWiORB *Wymagania ogólne* dokonano odbioru operatu powykonawczego dla zadań realizowanych na podstawie umów dotyczących budowy mostu w Czarnieckiej Górze i remontu mostu w Bieniu. W przypadku operatu powykonawczego dotyczącego budowy mostu w Czarnieckiej Górze nie zawierał on: opinii technologicznej, kompletu badań i pomiarów, a dla remontu mostu w Bieniu nie zostały wprowadzone zmiany projektowe polegające na rezygnacji z wykonania: materacy gabionowych, formowania korpusu nasypu pod materac gabionowy, rozbiórki umocnienia nasypu od strony m. Krasna, ścianki szczelnej H=2,0 m oraz 2,5 m, izolacji poziomej części konstrukcyjnej betonowej stykającej się z gruntem, palisady z kołków \varnothing 8-10 cm, umocnienia siatkowo-kamiennego (materac gabionowy na geowłókninie). Tym

samym dokumentacja powykonawcza przedstawiała zakres wykonanych robót niezgodny ze stanem faktycznym.

W ZDP w Bielsku-Białej

- Nie zapewniono kompletności operatu kolaudacyjnego w zakresie dokumentu poświadczającego zrealizowanie przez wykonawcę badań dotyczących cech geometrycznych ścieku z asfaltu lanego.

Dotrzymanie standardów technicznych/jakościowych jest szczególnie ważne, ponieważ od jakości robót i użytych materiałów zależy bezpieczeństwo użytkowników mostów oraz trwałość jego konstrukcji. Zwracając uwagę na możliwe konsekwencje opisanych wyżej nieprawidłowości NIK wskazuje, że stan techniczny wybudowanych mostów i ich funkcjonalność w przyszłości uzależniony jest od prawidłowego, tj. a) zgodnego ze specyfikacją techniczną i projektem budowlanym wbudowania materiału przy zastosowaniu odpowiednich metod oraz w odpowiednich warunkach, b) a także ich sprawdzenie poprzez wykonanie wymaganych w specyfikacji pomiarów i badań. Pozytywne wyniki przeprowadzonych badań nie tylko stanowią podstawę do odbioru danego elementu, ale dają gwarancję prawidłowego jego funkcjonowania w przyszłości. Mosty są obiektami inżynierskimi o podwyższonym ryzyku eksploatacyjnym ze względu na przenoszenie dużych obciążeń, tj.: ruch pojazdów, drgania, siła wiatru i wody. Dlatego niska jakość materiałów lub wykonania może prowadzić do: pęknięć, odkształceń, co w skrajnych przypadkach może grozić wystąpieniem katastrofy budowlanej. Wbudowanie niewłaściwych lub niesprawdzonych materiałów bez zachowania odpowiedniego reżimu technologicznego może również wpływać w przyszłości na kosztowne naprawy, ekspertyzy czy remonty. Dlatego też istotnym jest ograniczenie tego ryzyka poprzez wykonywanie wymaganych pomiarów, sprawdzeń, badań wbudowywanych elementów i zrealizowanych prac.

Brak odpowiedniej weryfikacji lub odpowiedniego udokumentowania wykonania przez Wykonawcę badań dotyczących parametrów geometrycznych warstw konstrukcyjnych nawierzchni mostu, tj.: spadków poprzecznych i podłużnych, rzędnych wysokościowych czy równości, może skutkować m.in. niewłaściwym odprowadzeniem wody z nawierzchni drogi, co negatywnie i degradująco wpływa na trwałość konstrukcji ale również ma wpływ na bezpieczeństwo osób poruszających się po drodze zwłaszcza w okresach zimowych, kiedy nieodprowadzona woda zamrznie na nawierzchni drogi stwarzając ryzyko wystąpienia poślizgu.

Równie ważnym parametrem są właściwości przeciwoślizgowe na nawierzchni, których niezapewnienie może stanowić realne

zagrożenie *bezpieczeństwa* dla użytkowników drogi w wyniku poślizgu opony pojazdu zwłaszcza w niesprzyjających pogodowo warunkach np. opady deszczu czy śniegu.

Należy również podkreślić, że dokumentacja powykonawcza stanowi ważny zbiór dokumentów, który tworzony jest po zakończeniu budowy i odzwierciedla rzeczywisty przebieg robót, uwzględniając wprowadzone zmiany w trakcie budowy. Ponadto służy ona jako dowód dotyczący faktycznego wykonania obiektu i po oddaniu do użytkowania niejednokrotnie służy do m.in.: weryfikacji prawidłowości wykonanych robót czy umożliwia ewentualne prace serwisowe, konserwacyjne czy te związane z modernizacją mostu. W związku z powyższym nie można bagatelizować znaczenia tego dokumentu i zamawiający powinien dołożyć wszelkich starań, aby przedstawiane przez wykonawcę dokumenty były kompletne i rzetelnie sporządzone.

Dzienniki budowy z nieprawidłowościami

Wszyscy kontrolowani prawidłowo i terminowo przekazali wykonawcy teren budowy, dokumentując tę czynność w stosownych protokołach. Osoby dokonujące wpisów w dziennikach budowy były zgodne z tymi zatwierdzonymi przez zamawiającego. W sześciu z ośmiu podmiotów (**ZDW w Bielsku-Białej, ZDP w Nowym Targu, UM w Stąporkowie, UM w Łowiczu, PZDW w Białymstoku** oraz **ZDW w Zielonej Górze**) dzienniki budowy były prowadzone z naruszeniem § 2 oraz § 5 ust. 1–3 rozporządzenia Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 6 września 2021 r. w sprawie sposobu prowadzenia dzienników budowy, montażu i rozbiórki³² oraz z art. 47a ust. 1 Prawa budowlanego, w którym to wskazano, że dziennik budowy stanowi urzędowy dokument przeznaczony do rejestrowania robót budowlanych oraz zdarzeń i okoliczności zachodzących w toku wykonywania robót budowlanych. Tymczasem, w:

W **UM w Stąporkowie**

- w dwóch z trzech dziennikach budowy nie zamieszczono informacji dotyczącej osoby pełniącej nadzór autorski³³. Stanowiło to naruszenie obowiązku określonego w § 5 ust. 2 rozporządzenia Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 6 września 2021 r. w sprawie sposobu prowadzenia dzienników budowy, montażu i rozbiórki³⁴;
- w jednym z trzech dzienników budowy nie zawarto informacji dotyczącej udokumentowania rozbiórki tymczasowej kładki, oraz informacji o pracach związanych z oznakowaniem i organizacją ruchu na czas prowadzenia budowy mostu;

³² Dz. U. poz. 1686, uchylony z dniem 27 stycznia 2023 r.

³³ W przypadku budowy mostu w Czarnieckiej Górze nadzór autorski nie został powołany.

³⁴ Dalej: rozporządzenie w sprawie dziennika budowy (Dz. U. poz. 1686), zostało uchylone 27 stycznia 2023 r. ustawą z 7 lipca 2022 r. o zmianie ustawy - Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw - (Dz.U. poz. 1557).

- niezgodnie z wymaganiami STWiORB *Nawierzchnia z betonu asfaltowego Warstwa wiążąca oraz ścieralna* nie zawarto informacji dotyczącej skropienia przed ułożeniem warstw konstrukcyjnych nawierzchni, tj. podbudowy bitumicznej, warstwy wiążącej oraz ścieralnej;
- nie dokumentowano na bieżąco przebiegu robót i stanu budowy, co było niezgodne z wymaganiami określonymi w STWiORB *Wymagania ogólne*, tj. zapisy w dzienniku budowy miały być dokonywane na bieżąco i dotyczyć przebiegu robót, stanu *bezpieczeństwa* ludzi i mienia. W związku z powyższym realizacja tych obowiązków w tym, dotyczących oznakowania terenu budowy powinna być odpowiednio udokumentowana;
- nie zamieszczono wpisów: na str. 1 dziennika budowy, a ponadto w dzienniku budowy nie dokonano wpisów dotyczących: daty uzgodnienia przez IN programu zapewnienia jakości i harmonogramów robót, zgłoszenia i daty odbiorów częściowych, stanu pogody i temperatury powietrza w okresie wykonywania robót podlegających ograniczeniom lub wymaganiom szczególnym w związku z warunkami klimatycznymi (zwłaszcza w przypadku prowadzenia robót budowlanych związanych z wykonaniem warstwy podbudowy zasadniczej z AC16P – 15 grudnia 2023 r., wykonaniem warstwy wiążącej AC11W – 15 grudnia 2023 r., wykonaniem warstwy ścieralnej AC11S – 15 grudnia 2023 r., betonowania płyty – 14 marca 2024 r., ułożenia polimeru żywicznego – 15 marca 2024 r., wykonanie warstwy gruntującej z emulsji asfaltowej – 18 marca 2024 r., wykonanie warstwy asfaltu lanego – 26 marca 2024 r.);
- IN nie potwierdził w dzienniku budowy sprawdzenia dokonanych wpisów przez kierownika budowy dotyczących zmiany organizacji ruchu, sfrezowania warstwy bitumicznej oraz usunięcia izolacji płyty, zdemontowania balustrady, co stanowiło naruszenie wymogów STWiORB *Wymagania ogólne* oraz umowy na nadzór inwestorski;
- nie odnotowywano temperatury otoczenia, zwłaszcza przy wykonywaniu warstw bitumicznych na moście w Bieniu, podczas gdy zgodnie z STWiORB *Nawierzchnia z betonu asfaltowego Warstwa wiążąca oraz ścieralna*, podłoże to nie powinno być wykonywane, gdy temperatura powietrza jest niższa niż +5 °C, oraz gdy podłoże jest zmarznięte. Prace wykonywano 15 grudnia 2023 r.;
- pomimo wymogu określonego w STWiORB *Pale wiercone* nie zamieszczono wpisów dotyczących wykonania robót budowlanych związanych z wytyczeniem osi pała.

W UM w Łowiczu

- nie odnotowano w dzienniku budowy osób pełniących funkcje IN w branży robót sanitarnych oraz projektanta sprawującego nadzór autorski;
- nie odnotowano w dzienniku budowy odbioru robót polegających na osadzeniu separatora wód deszczowych.

W PZD w Nowym Targu

- w dzienniku budowy nie dokumentowano warunków atmosferycznych, w jakich wykonywane były prace wymagające określonych temperatur podłoża lub powietrza lub wilgotności powietrza. Dotyczyło to takich elementów robót, jak wykonanie warstwy wiążącej, ścieralnej i podbudowy nawierzchni asfaltowej, a także warstwy izolacji, pielęgnacji betonu konstrukcyjnego, dla których w STWiORB wskazano wymagania odnośnie do warunków atmosferycznych, w których można było roboty te wykonywać. Kierownik budowy nie prowadził tzw. dziennika pogodowego dla inwestycji, jak również nie odnotowywał w dzienniku budowy warunków atmosferycznych, w jakich prowadzone były poszczególne roboty budowlane;
- nie udokumentowano w dzienniku budowy następujących zdarzeń i okoliczności w toku wykonywania i odbioru robót budowlanych: przeprowadzenia próby szczelności urządzenia dylatacyjnego, przeprowadzenia pielęgnacji betonu (w ośmiu spośród 23 przypadków) oraz czasu trwania pielęgnacji betonu (w 15 spośród 23 przypadków, w których dokonano wpisu o prowadzeniu pielęgnacji betonu), budowy/przebudowy sieci teletechnicznej, zmian w projekcie zakwalifikowanych jako nieistotne (skrócenie długości barier ochronnych, stabilizacja podłoża cementem oraz zmiana koloru mostu).

W ZDP w Bielsku-Białej

- w dzienniku budowy nie dokonano wpisu o pobraniu próbek nawierzchni do badań, co było niezgodne z § 6 ust. 1 rozporządzenia w sprawie dziennika budowy w związku z art. 47a ust. 1 i 2 Prawa budowlanego.

NIK wskazuje, że dziennik budowy służy do dokumentowania – w formie chronologicznych wpisów – przebiegu robót budowlanych oraz wszystkich zdarzeń i okoliczności zachodzących w toku ich wykonywania i mających znaczenie przy ocenie technicznej prawidłowości wykonywania budowy, rozbiórki lub montażu oraz remontu. Bieżące dokumentowanie czynności m.in.: związanych z użytymi materiałami, miejscem wbudowania, warunkami atmosferycznymi, osobami odpowiedzialnymi za wykonane i odebrane prace ma znaczenie np. w kwestii wystąpienia wad lub usterek na etapie eksploatacji mostu. Prawidłowe dokumentowanie jest nie bez

znaczenia podczas wystąpienia ewentualnych roszczeń zamawiającego lub wykonawcy.

Zmiany zakresu rzeczowego

W ośmiu z dziewięciu poddanych szczegółowej kontroli inwestycji dokonano zmian zakresu rzeczowego realizowanych robót budowlanych. Za wyjątkiem budowy mostu w Czarnieckiej Górze (**UM w Stąporkowie**) zostały one prawidłowo przeprowadzone, gdzie w każdym przypadku zamawiający przed dokonaniem ich zatwierdzenia uzyskał opinię nadzoru autorskiego oraz nadzoru inwestorskiego. W **UM w Stąporkowie** podczas realizacji robót budowlanych dotyczących budowy mostu w Czarnieckiej Górze dokonano zmian nieistotnych polegających na: zmianie umocnienia skarp nasypu z płyt ażurowych na wykonanie ścianek szczelnych wys. 4 m zabitych w strefie przypodporowej z obu stron dojazdów do mostu oraz zmianę mieszanki mineralno-asfaltowej. Powyższe wystąpienia nie zostały udokumentowane stosownym protokołem konieczności przygotowanym przez IN wraz z kalkulacją zmiany, a zamawiający dopuścił do wykonania robót zamiennych pomimo tego, że formalnie zmian tych nie uzgodnił i nie wyraził na nie zgody.

Niedochodzenie kar umownych

Wszyscy kontrolowani w umowach z wykonawcami na wykonawstwo robót i sprawowanie nadzoru inwestorskiego prawidłowo zabezpieczyli swoje interesy jako inwestora, jednak nie w każdym przypadku dochodzono swoich praw od wykonawców robót budowlanych i nadzoru inwestorskiego.

W PZDW w Białymstoku

- nie naliczono i nie wyegzekwowano kary umownej z tytułu co najmniej 12 dni opóźnienia w przedstawieniu przez Wykonawcę Programu Zapewnienia Jakości (PZJ). Zgodnie z umową z Wykonawcą za zwłokę w dostarczeniu dokumentów, w tym PZJ, PZDW powinien naliczyć karę w wysokości 10 tys. zł za każdy dzień zwłoki tj. łącznie nie mniej niż **120 tys. zł**.

W UM w Stąporkowie

- Burmistrz nie dochodził kar umownych z wynikających z nieprawidłowej realizacji umowy nadzoru inwestorskiego w kwocie **9 tys. zł brutto** w zakresie nie zapewnienia ciągłości nadzoru poprzez przeprowadzenie regularnych inspekcji terenu budowy, w częstotliwości uzasadnionej przebiegiem nadzorowanych robót budowlanych, jednak nie rzadziej niż 3 razy w tygodniu;
- Burmistrz nie dochodził kar umownych z wynikających z nieprawidłowej realizacji umowy na wykonawstwo robót budowlanych na kwotę **180,3 tys. zł brutto**, co wynikało z:
 - nieegzekwowania od Wykonawcy budowy mostu w Czarnieckiej Górze wymagań określonych w decyzji środowiskowej,

- nieegzekwowania od wykonawcy zgłoszenia, użytych podczas realizacji materiałów w przypadku budowy mostu w Czarnieckiej Górze i remontu mostu w Bieniu,
- nieegzekwowania od wykonawcy budowy mostu w Czarnieckiej Górze przygotowania i dostarczenia dokumentacji związanej ze stałą i czasową organizacją ruchu,
- dokonania odbioru niekompletnego operatu powykonawczego dla budowy mostu w Czarnieckiej Górze i remontu mostu w Bieniu,
- nierzetelnej realizacji umowy na remont mostu w Bieniu oraz budowę mostu w Czarnieckiej Górze w zakresie kontroli jakości robót określonych w STWiORB.

**Wydatkowanie środków
finansowych
w założonych terminach
i odpowiednio
udokumentowane**

Środki wydatkowane na realizację poddanych kontroli inwestycji zostały prawidłowo ujęte w planach finansowych na dany okres rozliczeniowy, co gwarantowało terminowe regulowanie należności wynikających z przedstawianych faktur. Załączane do faktur dokumenty odpowiadały zapisom umów i były rzetelnie weryfikowane i potwierdzane przez zamawiających.

Faktury wystawione przez Wykonawcę oraz dokumentacji rozliczeniowej wskazywały, że wysokość wypłacanego Wykonawcy wynagrodzenia była określona rzetelnie i potwierdzona przez Kierownika Budowy oraz IN, a faktury wystawione przez Wykonawcę były rzetelnie opisane. Dokumenty, które były podstawą wystawienia faktur (protokoły odbiorów, kosztorysy) spełniały wymogi formalne wynikające z umów. Wielkość kwot wydatkowanych na inwestycje była zgodna z kwotą zapisaną w umowie i z dokumentacją odbioru. Realizacja robót powierzona podwykonawcom odbywała się zgodnie z postanowieniami umowy na realizację Inwestycji, każdorazowo po otrzymaniu faktury częściowej zamawiający sprawdzał, czy Wykonawca uregulował płatności wobec podwykonawców, których prace obejmowała wystawiona faktura. Jedynie w przypadku **ZDW w Zielonej Górze** przy rozliczeniach umowy z Wykonawcą zmodyfikowano bez dochowania formy pisemnej (wymaganej pod rygorem nieważności), określony w umowie sposób dokonywania waloryzacji wynagrodzenia, rezygnując (zgodnie z propozycją Wykonawcy): ze wstępnego obliczania wartości waloryzacji oraz dokonywania korekty waloryzacji po ogłoszeniu wskaźników przez Prezesa GUS. Ponadto, do 23 grudnia 2024 r. zaniechano zwrotu części zabezpieczenia należytego wykonania umowy za zrealizowanie usługi IN na zadaniu pn.: Budowa nowego mostu w km 32+864 na drodze wojewódzkiej nr 296 na rz. Czerna w m. Żaganiec, co stanowiło naruszenie § 12 ww. umowy, zgodnie z którym 70 % zabezpieczenia powinno zostać zwolnione w ciągu 30 dni od dnia wykonania zamówienia i uznania przez zamawiającego za należycie wykonane. Stwierdzono również, że w **ZDW w Zielonej Górze** wartość nakładów poniesionych na zrealizowane zadanie, poleceniem

księgowania z dnia 31 grudnia 2023 r. zostało ujęte w wykazie środków trwałych (drogi wojewódzkie księga III) nr drogi 296, jako zwiększenie wartości w 2023 r. – 7.051.027,66 zł z opóźnieniem. W toku kontroli NIK Dyrektor ZDW w Zielonej Górze wydał *Zarządzenie* w sprawie wprowadzenia w ZDW zasad (polityki) rachunkowości, w którym określono m.in. sposób przyjęcia środków trwałych do ewidencji.

**Nieprawidłowości
w toku oględzin**

Na pięciu z dziewięciu obiektów mostowych poddanych w toku kontroli NIK oględzinom wystąpiły przypadki nieprawidłowego wykonania lub utrzymania elementów wyposażenia obiektów mostowych.

W UM w Stąporkowie

Podczas oględzin mostu w m. Czarniecka Góra stwierdzono uszkodzenie bariery ochronnej oraz zniszczone i brakujące elementy oznakowania pionowego skutkujące brakiem zapewnienia właściwych warunków bezpieczeństwa użytkownikom mostu.

Zdjęcie nr 10

Uszkodzone i brakujące elementy oznakowania stanowiące wyposażenie mostu



Źródło: materiały kontrolne NIK.

Zdjęcie nr 11

Uszkodzone bariery oraz brak elementów wyposażenia mostu (elementów odblaskowych)



Źródło: materiały kontrolne NIK.

Zdjęcie nr 12

Brak umocnienia rowu odprowadzającego wodę z mostu skutkujący oberwanymi, niestabilnymi skarpami rowu



Źródło: materiały kontrolne NIK.

Zdjęcie nr 13

Zanieczyszczona (piasek, liście) nawierzchnia drogi na moście w Bieniu skutkująca pogorszeniem warunków bezpieczeństwa w związku z ryzykiem wystąpienia poślizgu



Źródło: materiały kontrolne NIK.

W UG w Niebylcu

Inwestycja dotycząca Przebudowy mostu w ciągu drogi wewnętrznej w miejscowości Baryczka nad potokiem Gwoźnica z nieprawidłowym oznakowaniem pionowym.

Zdjęcie nr 14

Brak znaków pionowych D-46 „droga wewnętrzna” oraz D-47 „koniec drogi wewnętrznej”



Źródło: materiały kontrolne NIK.

W ZDW w Zielonej Górze

Budowa mostu na rzece Czarna w m. Żaganiec z występującymi w okolicy łożyska wyciekami oraz zanieczyszczeniami w korycie rzeki a także w urządzeniach dylatacyjnych.

Zdjęcie nr 15

Wyciek wody przy łożysku nr 2 na podporze P1 od strony m. Żagań



Źródło: materiały kontrolne NIK.

Zdjęcie nr 16

Zanieczyszczenia w korycie rzeki pod mostem w postaci powyginanych prętów zbrojeniowych



Źródło: materiały kontrolne NIK.

Zdjęcie nr 17

Zanieczyszczone urządzenia dylatacyjne



Źródło: materiały kontrolne NIK.

PZD w Nowym Targu

Inwestycja dotycząca Budowy mostu na rzece Białka w m. Trybsz z przeszkodami w formie gruzu w obrębie przyczółka mostu.

Zdjęcie nr 18

Odpady ziemne składowane na prawym nadbrzeżu, powyżej mostu, w odległości około 3 m od przyczółka mostu



Źródło: materiały kontrolne NIK.

Podczas czynności kontrolnych w toku przeprowadzonych oględzin stwierdzono znaczne zwiększenie objętości odpadów ziemnych

składowanych na prawym nadbrzeżu, powyżej mostu, w niewielkiej odległości od przyczółka mostu, w tym kamieni, ziemi, żwiru i karp korzeniowych, które w przypadku wystąpienia nawalnych opadów mogłyby spowodować bezpośrednie zagrożenie dla konstrukcji mostu. W trybie art. 51 ust.1 ustawy o NIK poinformowano kierownika jednostki o stwierdzeniu bezpośredniego niebezpieczeństwa powstania znacznej szkody w mieniu.

Dyrektor poinformował NIK o podjęciu następujących działań mających zapobiec stanowi zagrożenia:

- skierowaniu wezwania do posiadaczy działek, na których składowane były odpady ziemne, do zapewnienia zgodności z prawem działań podejmowanych na przedmiotowym terenie;
- wystąpieniu do władz gmin Nowy Targ i Łąpsze Niżne o weryfikację charakteru składowanych mas ziemnych, w tym ustalenie, czy stanowią one odpady i czy ich składowanie odbywa się zgodnie z przepisami prawa, jak również o rozważenie przeprowadzenia kontroli na podstawie art. 379 ust. 1, w trybie art. 379 ust. 2-6 *ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska*³⁵;
- wystąpieniu do Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Krakowie o podjęcie działań nadzorczych na obszarze chronionym w ramach sieci Natura 2000 oraz ocenę, czy składowanie mas ziemnych nie narusza zakazów, ograniczeń lub warunków wynikających z przepisów *ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody*³⁶ oraz planów ochrony lub zadań ochronnych dla tego obszaru;
- dwukrotnym wystąpieniu do Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie, w tym o przeprowadzenie wizji i podjęcie działań celem zapobieżenia niepożądanym zjawiskom. PGW Wody Polskie – Nadzór Wodny w Zakopanem poinformował PZD o podjęciu interwencji, w wyniku której składowany materiał został wypchany poza linię brzegową prawego przyczółka mostowego.

GDDKiA Oddział w Poznaniu

Rozbudowa mostu przez rzekę Mogilnica w ciągu drogi krajowej nr 32 w miejscowości Kotowo z brakującą kratką zabezpieczającą.

³⁵ Dz. U. z 2025 r. poz. 647, ze zm.

³⁶ Dz. U. z 2026 r. poz. 13.

Zdjęcie nr 19

Brakujące elementy odwodnienia (kratka zabezpieczająca)



Źródło: materiały kontrolne NIK.

Ogłędziny stanu technicznego obiektów mostowych przeprowadzono w celu oceny ich aktualnego stanu technicznego, identyfikacji ewentualnych uszkodzeń oraz określenia niezbędnych działań naprawczych. Szczególną uwagę zwrócono na stan ustrojów nośnych, podpór, łożysk, nawierzchni, odwodnienia oraz elementów wyposażenia mostu a także na widoczne elementy zużycia materiałów. Wyniki przeprowadzonych oględzin mogą przyczynić się do dalszych analiz oraz ewentualnego zaplanowania prac naprawczych lub utrzymaniowych.

Jednocześnie należy zwrócić uwagę, że niewłaściwe monitorowanie efektów rzeczowych wykonanych prac w okresie gwarancji oraz niewłaściwe utrzymanie obiektów mostowych może negatywnie wpływać na ich trwałość i prawidłowe funkcjonowanie i w konsekwencji oddziaływać na bezpieczeństwo użytkowników tych mostów. Zrealizowane efekty rzeczowe powinny zostać szczegółowo zweryfikowane podczas czynności odbioru końcowego potwierdzając tym samym ich kompletność i funkcjonalność. Bieżąca kontrola natomiast powinna niezwłocznie eliminować elementy działające niewłaściwie oraz korygować te funkcjonują nieprawidłowo.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. METODYKA KONTROLI I INFORMACJE DODATKOWE

Cel główny kontroli	Czy inwestycje dotyczące obiektów mostowych przebiegały prawidłowo?
Cele szczegółowe	<p>Czy prawidłowo przygotowano realizację inwestycji mostowych?</p> <p>Czy prawidłowo dokonano wyboru wykonawców inwestycji mostowych?</p> <p>Czy realizacja inwestycji mostowych oraz sprawowany nad nimi <i>nadzór</i> prowadzone były w sposób prawidłowy?</p>
Zakres podmiotowy	Kontrolą P/25/016 objęto osiem jednostek w tym jedną państwową jednostkę budżetową, tj.: Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Poznaniu oraz siedem jednostek samorządu terytorialnego: Podlaski Zarząd Dróg Wojewódzkich w Białymstoku, Zarząd Dróg Wojewódzkich w Zielonej Górze, Urząd Miejski w Stąporkowie, Urząd Miejski w Łowiczu, Zarząd Dróg Powiatowych w Bielsku-Białej, Powiatowy Zarząd Dróg w Nowym Targu, Urząd Gminy w Niebylcu.
Kryteria kontroli	Kontrole w ww. jednostkach samorządu terytorialnego przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 2 <i>ustawy</i> o NIK, z uwzględnieniem kryteriów określonych art. 5 ust. 2, tj. <i>legalności</i> , <i>gospodarności</i> i rzetelności natomiast w jednostce budżetowej sektora publicznego na podstawie art. 2 ust. 1 <i>ustawy</i> o NIK z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 1, tj. <i>legalności</i> , rzetelności i <i>gospodarności</i> , celowości.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2021 r. do zakończenia czynności kontrolnych (I półrocze 2025 r.).
Działania na podstawie art. 29 <i>ustawy</i> o NIK	W trakcie czynności kontrolnych wszystkie kontrolowane zadania zostały poddane oględzinom. Ponadto skierowano osiem zapytań w trybie art. 29 <i>ustawy</i> o NIK w tym m.in.: do wykonawcy inwestycji, <i>nadzoru</i> inwestorskiego, Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Rzeszowie, Komendanta Powiatowego Policji w Grodzisku Wielkopolskim, Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Gorzowie Wielkopolskim.

Pozostałe informacje

Kontrola pt. Inwestycje mostowe (P/25/016) została podjęta z inicjatywy własnej Najwyższej Izby Kontroli. Poprzedziły ją analizy przedkontrolne prowadzone dla zidentyfikowanych obszarów (problemów) związanych z realizacją przedsięwzięć budowlanych, w tym ich przygotowaniem, wyborem wykonawcy, przeprowadzeniem i rozliczeniem. Inwestycje do kontroli zostały wybrane w porozumieniu jednostek organizacyjnych NIK, uwzględniając przy tym: wyniki kontroli doraźnych NIK, doniesienia prasowe, skargi obywateli, wielkość środków publicznych przeznaczonych na ich sfinansowanie, okres realizacji, zakres techniczny. Data rozpoczęcia czynności kontrolnych to 13 lutego 2025 r. a zakończenia – 30 czerwca 2025 r. Łączna liczba wystąpień pokontrolnych wyniosła osiem. Do żadnego z nich nie zostały złożone zastrzeżenia. Na dzień 16 października 2025 r. w wystąpieniach pokontrolnych sformułowano 32 wnioski pokontrolne, z tego: 21 zostało zrealizowanych, 11 jest w trakcie realizacji. Na dzień 3 listopada 2025 r. zarejestrowano finansowe lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości w kwocie 189 281,12 zł. Ponadto skierowano jedno zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa polegającego na niedopełnieniu obowiązków i działaniu na szkodę interesu publicznego.

Udział innych organów kontroli na podstawie art. 12 ustawy o NIK

Na podstawie art. 12 pkt 3 *ustawy* z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli Powiatowemu Inspektorowi Nadzoru Budowlanego dla Powiatu Bielskiego, zlecono przeprowadzenie kontroli doraźnej w Zarządzie Dróg Powiatowych w Bielsku – Białej, 43-382 Bielsko – Biała, ul. Tadeusza Regera 81. Przeprowadzenie przedmiotowej kontroli było niezbędne w celu oceny prawidłowości przebiegu inwestycji mostowej pn. „Rozbiórka tymczasowej przeprawy mostowej i budowa nowego mostu na rzece Soła wraz z przebudową połączenia drogowego z drogą wojewódzką nr 948 i drogami powiatowymi 4480S i 1456S w miejscowości Porąbka”.

Wykaz jednostek kontrolowanych

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Departament Infrastruktury	Urząd Miejski w Stąporkowie	Jarosław Młodawski Burmistrz od 22 kwietnia 2024 r., poprzednio Dorota Łukomska Burmistrz od 23 października 2018 r.
2.	Delegatura NIK w Białymstoku	Podlaski Zarząd Dróg Wojewódzkich w Białymstoku	Krzysztof Barbachowski pełniący obowiązki Dyrektora od 22 lipca 2024 r., poprzednio: Józef Władysław Sulima Dyrektor od 1 listopada 2009 r.

			do 10 listopada 2020 r., Krzysztof Barbachowski p.o. Dyrektora od 12 listopada 2020 r. do 31 stycznia 2021 r., Mariusz Krzysztof Nahajewski Dyrektor od 1 lutego 2021 r. do 31 stycznia 2025 r. ³⁷
3.	Delegatura NIK w Katowicach	Zarząd Dróg Powiatowych w Bielsku-Białej	Rafał Kopeć od 24 lutego 2023 r. poprzednio Urszula Kosman od 26 stycznia 2019 r. do 23 lutego 2023 r.
4.	Delegatura NIK w Krakowie	Powiatowy Zarząd Dróg w Nowym Targu	Tomasz Filar od 15 lipca 2024 r. poprzednio: Kazimierz Bielak, p.o. Dyrektor, od 1 czerwca 2024 r. do 14 lipca 2024 r. Tomasz Moskalik, Dyrektor od 1 maja 2018 r. do 31 maja 2024 r.
5.	Delegatura NIK w Łodzi	Urząd Miejski w Łowiczu	Mariusz Siewiera Burmistrz od 7 maja 2024 r., poprzednio Krzysztof Kaliński od 6 grudnia 2006 r. do 7 maja 2024 r.
6.	Delegatura NIK w Poznaniu	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Poznaniu	Patryk Kosicki Dyrektor od 6 kwietnia 2021 r. poprzednio Marek Napierała od 21 marca 2016 r. do 5 kwietnia 2021 r.
7.	Delegatura NIK w Zielonej Górze	Zarząd Dróg Wojewódzkich w Zielonej Górze	Marcin Ogorzałek p.o. Dyrektora od 9 maja 2024 r. poprzednio Paweł Tonder od 31 grudnia 2016 r. do 8 maja 2024 r.
8.	Delegatura NIK w Rzeszowie	Urząd Gminy w Niebylcu	Eryk Trojanowski Wójt od 6 maja 2024 r. poprzednio Zbigniew Korab od 19 listopada 2018 r. do 5 maja 2024 r.

³⁷ Uchwałą z 17 lipca 2024 r Nr 20/391/2024 w związku z uchwałą 21/401/2024 został zwolniony ze stanowiska z dniem 24 lipca 2024 r. Prawomocnym wyrokiem z dnia 5 grudnia 2024 r. II SA/Bk513/2024 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku stwierdził nieważność ww. uchwały. W okresie od 22 lipca 2024 r. do 13 października 2024 r. przebywał na urlopie: ojcowskim, wypoczynkowym i rodzicielskim, natomiast w okresie od 14 października 2024 r. do 31 stycznia 2025 r. na podstawie wypowiedzenia umowy o pracę był zwolniony ze świadczenia pracy. Stosunek pracy ustał 31 stycznia 2025 r.

6.1.1. WYKAZ OCEN KONTROLOWANYCH JEDNOSTEK

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności ^{1/}	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			<i>prawidłowe</i>	<i>nieprawidłowe</i>
1.	Urząd Miejski w Stąporkowie	Ocena w formie opisowej	<ul style="list-style-type: none"> – prawidłowo opracowany został Plan <i>Bezpieczeństwa i Ochrony Zdrowia</i> dla inwestycji; – zastosowano właściwy tryb udzielenia skontrolowanych zamówień publicznych oraz wybór wykonawców inwestycji nastąpił w sposób prawidłowy z zachowaniem obowiązujących przepisów prawa oraz wewnętrznego regulaminu; – ustanowiony został kierownik budowy oraz IN, którzy spełniali postawione przez zamawiającego wymagania; – prawidłowo egzekwowano przygotowanie i przekazanie zawiadomienia o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych; – zgłoszenie podwykonawców zostało przeprowadzone w sposób prawidłowy; – rozliczenie robót przebiegało zgodnie z transzami przewidzianymi w umowie; 	<ul style="list-style-type: none"> – dokonano przyjęcia harmonogramu rzeczowego przygotowanego w sposób nierzetelny; – zawarcie aneksu terminowego dotyczącego przygotowania dokumentacji projektowej bez analizy jego zasadności; – dokonanie odbioru niekompletnej i niezgodnej z przepisami dokumentacji projektowej; – przyjęcie harmonogramu rzeczowo finansowego niezgodnego z wymogami umowy na realizację robót budowlanych oraz brak jego aktualizacji; – brak prawidłowego nadzoru nad kierownikiem budowy oraz nadzorem inwestorskim w zakresie prawidłowego prowadzenia dziennika budowy oraz zgłaszania i odbioru robót budowlanych; – nienaliczenie kar umownych z tytułu nieprawidłowej realizacji umowy na nadzór inwestorski w wysokości 9,0 tys. zł brutto; – realizacja inwestycji wbrew warunkom wskazanym w decyzji środowiskowej oraz na podstawie dokumentacji projektowej niezgodnej

				<p>z obowiązującymi przepisami prawa oraz wymaganiami zawartymi w umowach na wykonawstwo robót;</p> <ul style="list-style-type: none">- wprowadzenie zmian projektowych bez akceptacji nadzoru autorskiego oraz nie egzekwowanie prawidłowej realizacji umowy nadzoru autorskiego oraz dopuszczenie do realizacji robót zamiennych pomimo braku ich uzgodnienia;- brak właściwego nadzoru w zakresie realizacji robót budowlanych m.in.: przyjęcie niekompletnej dokumentacji odbiorowej oraz w konsekwencji brak dochodzenia kar z tego tytułu w wysokości 180,3 tys. zł brutto;- brak egzekwowania przeprowadzenia przez IN: badań sprawdzających, akceptacji użytych podczas realizacji inwestycji materiałów; odbiorów robót zanikających i ulegających zakryciu, sprawdzenia kompletności dokumentacji powykonawczej oraz regularnych inspekcji terenu budowy;- dokonanie przez Burmistrza odbioru niekompletnego operatu powykonawczego;- nie egzekwowanie prawidłowej realizacji umowy w zakresie przygotowania i dostarczenia dokumentacji związanej ze stałą
--	--	--	--	---

				<p>i czasową organizacją ruchu;</p> <ul style="list-style-type: none"> - nierzetelnie sprawowany nadzór w zakresie kontroli jakości robót określonych w STWiORB; - Burmistrz sprawował nierzetelny nadzór w zakresie prawidłowego stanu technicznego dróg;
2.	Podlaski Zarząd Dróg Wojewódzkich w Białymstoku	Ocena w formie opisowej	<ul style="list-style-type: none"> - prawidłowo przypisano zadania i obowiązki właściwym komórkom organizacyjnym; - wybór wykonawcy inwestycji został przeprowadzony zgodnie z PZP oraz wewnętrznymi regulacjami jednostki; - akceptację projektu umów na podwykonawstwo w zakresie robót budowlanych przebiegała terminowo oraz przedkładane były kopie zawartych umów; - wnioski materiałowe zostały zatwierdzone przez kierownika budowy i IN odpowiedniej branży; - przeprowadzone oględziny wykazały właściwy stan utrzymania drogi; 	<ul style="list-style-type: none"> - protokoły przekazania dokumentacji projektowej zostały spisane niezgodnie z umową lub w ogóle nie przygotowane; - brak potwierdzenia dokonania nadzoru przyrodniczego przed wykonaniem wycinki drzew; - nierzetelne prowadzenie dzienników budowy; - nie naliczenie i nie dochodzenie kar umownych z tytułu opóźnienia w przedstawieniu przez wykonawcę PZJ w wysokości 120 tys. zł. brutto; - brak wyegzekwowania potwierdzenia wykonania kompletu badań wskazanych w STWiORB;
3.	Zarząd Dróg Powiatowych w Bielsku - Białej	Ocena w formie opisowej	<ul style="list-style-type: none"> - prawidłowo przeprowadzono postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego; - dokumentacja projektowa posiadała wyznaczone normatywy dotyczące wojskowej klasyfikacji obciążeń mostowych; - roboty budowlane realizowane były zgodnie z harmonogramem i 	<ul style="list-style-type: none"> - dokonano odbioru niekompletnego projektu budowlanego; - podczas odbioru robót nie zapewniono udziału przedstawiciela PGW WP co było działaniem niezgodnym z wymaganiami pozwolenia wodnoprawnego; - nie zawarto aneksu do umowy użytkowania co skutkowało zapłatą na rzecz PGW WP, kwoty wyższej o 6,4 tys. zł brutto;

			<p>zakończone przed terminem umownym;</p> <ul style="list-style-type: none"> - projekt czasowej i stałej organizacji ruchu został prawidłowo zatwierdzony oraz wprowadzony; - oględziny obiektu mostowego wykazały prawidłowy stan techniczny oraz wykonanie robót zgodnie z projektem budowlanym; - wydatki ponoszone były w wysokościach i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań i za faktycznie wykonane roboty budowlane; 	<ul style="list-style-type: none"> - w dzienniku budowy nie zamieszczono wszystkich wymaganych wpisów; - dokonano przyjęcia niekompletnego operatu kolaudacyjnego; - nie wyegzekwowano zgłoszenia do IN zatwierdzenia wbudowanych materiałów;
4.	Powiatowy Zarząd Dróg w Nowym Targu	Ocena w formie opisowej	<ul style="list-style-type: none"> - dokonano wyboru wykonawcy inwestycji zgodnie z przepisami PZP oraz wewnętrznymi regulacjami, - projekt organizacji ruchu został opracowany terminowo, prawidłowo zatwierdzony i wprowadzony; - aneksy do umowy zawierane były w granicach prawa, zmieniając postanowienia umowy w sposób uzasadniony; - Roboty budowlane oraz usługę nadzoru inwestorskiego rozliczono prawidłowo, w oparciu o zapisy odpowiednich umów oraz postęp w realizacji prac; 	<ul style="list-style-type: none"> - brak przeprowadzenia wizji przyrodniczej poprzedzającej wycinkę drzew oraz brak zapewnienia nadzoru archeologicznego podczas prowadzenia robót ziemnych oraz uzyskania pozwolenia konserwatorskiego w ww. zakresie; - niewyegzekwowanie od wykonawcy wykonania obowiązków wynikających ze STWiORB, a dotyczących: odcinków próbnych oraz próbnego skropienia warstwy oraz wymogów dotyczących grubości warstwy podbudowy; - nie egzekwowano prawidłowego prowadzenia dziennika budowy; - nie wyegzekwowano od nadzoru autorskiego udokumentowania zmian nieistotnych;

				<ul style="list-style-type: none"> - nie zapewniono prawidłowego udokumentowania ilości złomu pochodzącego z rozbiórki mostu wraz z dokonaniem ich obmiaru a w rezultacie zamawiający nie dysponował wystarczającymi informacjami do stwierdzenia prawidłowości zagospodarowania potencjalnego majątku ruchomego o wartości rynkowej 351,5 tys. zł brutto.
5.	Urząd Miejski w Łowiczu	Ocena w formie opisowej	<ul style="list-style-type: none"> - wymagano opracowania i przekazania BIOZ oraz PZJ; - materiały budowlane zostały prawidłowo wprowadzone do obrotu i były zgodne z dokumentami projektowymi; - prawidłowo wymagano spełnienia wymogów dotyczących jakości wykonanych robót oraz przeprowadzono je zgodnie z wymaganiami określonymi w STWiORB; - Przeprowadzone oględziny potwierdziły, że zakres zleconych i zrealizowanych robót był zgodny z zakresem wskazanym w dokumentacji projektowej; - prawidłowo przeprowadzono wymagane czynności odbiorowe; 	<ul style="list-style-type: none"> - odebrano przygotowaną dokumentację projektową, która nie zawierała wyznaczonego normatywu dotyczącego wojskowej klasyfikacji obciążeń obiektów mostowych; - członkowie komisji przetargowej, nie złożyli oświadczenia o istnieniu lub braku istnienia okoliczności wskazanych w art. 56 ust. 2 pkt 4 Pzp; - opracowana do zamówienia SWZ została sporządzona w sposób nierzetelny; - nierzetelne prowadzenie dziennika budowy; - nierzetelnie przygotowano umowy na pełnienie obowiązków: IN nad robotami w branży mostowej, w branży elektrycznej oraz branży sanitarnej; - zlecono realizację robót dodatkowych bez uprzedniej zgody autora projektu budowlanego;

6.	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Poznaniu	Ocena w formie opisowej	<ul style="list-style-type: none"> – wyboru wykonawcy inwestycji dokonano zgodnie z przepisami oraz wewnętrznymi regulacjami; – przygotowano dokumentację projektową uwzględniając w niej wymagania dotyczące parametrów obiektu mostowego dla klasy drogi wg obowiązującej normy obciążeń; – prawidłowo i terminowo dokumentowane były prace dotyczące zgłoszenia i potwierdzania wykonanych robót zanikających lub ulegających zakryciu; – prawidłowo egzekwowano weryfikację wniosków dotyczących wbudowanych materiałów oraz wykonanie wymaganych badań i pomiarów; 	<ul style="list-style-type: none"> – nie przekazano wojewódzkiemu konserwatorowi zabytków zawiadomień o osobie przyjmującej obowiązek kierowania badaniami archeologicznymi oraz o terminie rozpoczęcia prac w związku z planowanym prowadzeniem robót budowlanych w strefie <i>ochrony</i> konserwatorskiej; – ogłoszenie o udzieleniu zamówienia na wykonanie robót budowlanych zamieszczono w BZP 88 dni po upływie wymaganego terminu; – nie zawiadomiono wojewódzkiego inspektora nadzoru budowlanego o zamierzonym rozpoczęciu robót budowlanych przed dniem faktycznego ich rozpoczęciem;
7.	Urząd Gminy w Niebylcu	Ocena w formie opisowej	<ul style="list-style-type: none"> – prawidłowo przeprowadzono postępowania o udzielenie zamówienia publicznego; – dokumentacja projektowa została opracowana w sposób prawidłowy, przez osoby posiadające odpowiednie uprawnienia projektowe i w swej strukturze zawierała wymagane elementy określone w umowie z projektantem; – ustanowieni: kierownik budowy oraz IN posiadali stosowne uprawnienia wykonawcze i doświadczenie; 	<ul style="list-style-type: none"> – pracownikowi Referatu zatrudnionemu na stanowisku inspektora, nie został przydzielony zakres czynności; – nierzetelnie dokumentowano odbiór dokumentacji projektowej ponadto nie skutkowało to wymierzeniem kar umownych wobec projektanta, z tytułu nieterminowego wykonania przedmiotu umowy; – W wyniku oględzin stwierdzono, że istniejące oznakowanie nie jest właściwe dla „wewnętrznego” statusu (charakteru) drogi;

			– dziennik budowy prowadzony był prawidłowo;	
8.	Zarząd Dróg Wojewódzkich Zielona Góra	Ocena w formie opisowej	<ul style="list-style-type: none"> – wykonawcę inwestycji wyłoniono stosownie do zasad określonych w ustawie oraz wewnętrznych regulacji; – dokumentacja projektowa opracowana została zgodnie z rozporządzeniem oraz zawierała wszystkie wymagane elementy; – Harmonogram rzeczowo-finansowy przygotowano zgodnie z założeniami umowy, zawierał terminy zgodne z umową i został przygotowany i zatwierdzony terminowo; – Inwestycja prowadzona była w oparciu o zatwierdzony projekt czasowej organizacji ruchu, a przed oddaniem mostu do użytkowania został zatwierdzony i wprowadzony projekt stałej organizacji ruchu; 	<ul style="list-style-type: none"> – nie wyegzekwowano od wykonawcy robót budowlanych sporządzenia, aktualizacji i przedłożenia do zatwierdzenia zamawiającemu harmonogramu rzeczowo-finansowego; – z naruszeniem terminu określonego w art. 448 PZP zamawiający (ZDW) zamieścił w BZP ogłoszenie o wykonaniu umowy na wykonanie usługi IN; – zmodyfikowano bez dochowania formy pisemnej (wymaganej pod rygorem nieważności), określony w umowie sposób dokonywania waloryzacji wynagrodzenia; – oględziny wykazały nienależyte utrzymanie stanu technicznego mostu; – nie wyegzekwowano wpisu w dzienniku budowy odnośnie kontroli jakości robót podlegających odbiorowi, w tym m.in. robót zanikających;

* / pozytywna/w formie opisowej/negatywna

6.2. ANALIZA STANU PRAWNEGO I UWARUNKOWAŃ ORGANIZACYJNO- -EKONOMICZNYCH

Wymagania dla realizacji inwestycji określone w przepisach Prawa budowlanego.

Zgodnie z art. 17 pkt. 1-4 Prawa budowlanego uczestnikami procesu budowlanego są: inwestor, inspektor nadzoru inwestorskiego, projektant i kierownik budowy lub kierownik robót. Prawa i obowiązki osób sprawujących te funkcje określają przepisy rozdziału 3 ww. ustawy „Prawa i obowiązki uczestników procesu budowlanego”. Do obowiązków inwestora, na podstawie art. 18 ust. 1 Prawa budowlanego należy zorganizowanie procesu budowy, z uwzględnieniem zawartych w przepisach zasad *bezpieczeństwa* i *ochrony* zdrowia m.in. zapewnienie: opracowania projektu budowlanego i stosownie do potrzeb, innych projektów; objęcia kierownictwa budowy przez kierownika budowy, opracowania planu *bezpieczeństwa* i *ochrony* zdrowia, wykonania i odbioru robót budowlanych. Zgodnie z art. 18 ust. 2 Prawa budowlanego, inwestor może ustanowić na budowie inspektora nadzoru inwestorskiego. Właściwy organ administracji architektoniczno-budowlanej może w decyzji o pozwoleniu na budowę nałożyć na inwestora obowiązek ustanowienia inspektora nadzoru inwestorskiego, a także obowiązek zapewnienia nadzoru autorskiego, w przypadkach uzasadnionych wysokim stopniem skomplikowania obiektu lub robót budowlanych, bądź przewidywanym wpływem na środowisko (art. 19 ust. 1 Prawa budowlanego). Ponadto minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa określił, w drodze rozporządzenia³⁸, rodzaje obiektów budowlanych, przy których realizacji jest wymagane ustanowienie inspektora nadzoru inwestorskiego, oraz listę obiektów budowlanych i kryteria techniczne, jakimi powinien kierować się organ administracji architektoniczno-budowlanej podczas nakładania na inwestora obowiązku ustanowienia inspektora nadzoru inwestorskiego.

Do podstawowych obowiązków inspektora nadzoru inwestorskiego (art. 25 pkt. 1-4 Prawa budowlanego) należy: reprezentowanie inwestora na budowie przez sprawowanie kontroli zgodności jej realizacji z projektem lub pozwoleniem na budowę, przepisami oraz zasadami wiedzy technicznej; sprawdzanie jakości wykonywanych robót budowlanych i stosowania przy wykonywaniu tych robót

³⁸ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 19 listopada 2001 r. w sprawie rodzajów obiektów budowlanych, przy których realizacji jest wymagane ustanowienie inspektora nadzoru inwestorskiego (Dz. U. Nr 138, poz. 1554).

wyrobów zgodnie z art. 10 Prawa budowlanego; sprawdzanie i odbiór robót budowlanych ulegających zakryciu lub zanikających, uczestniczenie w próbach i odbiorach technicznych instalacji, urządzeń technicznych i przewodów kominowych oraz przygotowanie i udział w czynnościach odbioru gotowych obiektów budowlanych i przekazywanie ich do użytkowania; a także potwierdzanie faktycznie wykonanych robót oraz usunięcia wad, a także, na żądanie inwestora, kontrolowanie rozliczeń budowy.

Inspektor nadzoru inwestorskiego na podstawie art. 26 pkt. 1 i 2 Prawa budowlanego ma *prawo*:

- wydawać kierownikowi budowy lub kierownikowi robót polecenia, potwierdzone wpisem do dziennika budowy, dotyczące: usunięcia nieprawidłowości lub zagrożeń, wykonania prób lub badań, także wymagających odkrycia robót lub elementów zakrytych oraz przedstawienia ekspertyz dotyczących prowadzonych robót budowlanych oraz informacji i dokumentów potwierdzających zastosowanie przy wykonywaniu robót budowlanych wyrobów, zgodnie z art. 10 Prawa budowlanego, a także informacji i dokumentów potwierdzających dopuszczenie do stosowania urządzeń technicznych;
- żądać od kierownika budowy lub kierownika robót dokonania poprawek bądź ponownego wykonania wadliwie wykonanych robót, a także wstrzymania dalszych robót budowlanych w przypadku, gdyby ich kontynuacja mogła wywołać zagrożenie bądź spowodować niedopuszczalną niezgodność z projektem lub pozwoleniem na budowę.

W art. 45 Prawa budowlanego określono obowiązek prowadzenia dziennika budowy, który jest jednym z najistotniejszych dokumentów dotyczących przebiegu budowy. Szczegółowe zasady prowadzenia dziennika budowy regulują przepisy rozdziału 5a Prawa budowlanego (art. 47a do 47v.).

Warunki wydania pozwolenia na budowę lub rozbiórkę obiektu budowlanego określa art. 32 ust. 1 Prawa budowlanego. Decyzja o pozwoleniu na budowę może być wydana przede wszystkim po uprzednim: przeprowadzeniu oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko albo oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000, jeżeli jest ona wymagana przepisami *ustawy* o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko³⁹ oraz po uzyskaniu przez inwestora, wymaganych

³⁹ Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2024 r. poz. 1112 ze zm.) – dalej: „ustawa środowiskowa”.

przepisami szczególnymi, pozwoleń, uzgodnień lub opinii innych organów.

Zgodnie z art. 33 ust. 1 omawianej *ustawy*, pozwolenie na budowę dotyczy całego zamierzenia budowlanego. W przypadku zamierzenia budowlanego, obejmującego więcej niż jeden obiekt, pozwolenie na budowę może, na wniosek inwestora, dotyczyć wybranych obiektów lub zespołu obiektów, mogących samodzielnie funkcjonować zgodnie z przeznaczeniem. Jeżeli pozwolenie na budowę dotyczy wybranych obiektów, inwestor jest obowiązany przedstawić *projekt* zagospodarowania działki lub terenu, o którym mowa w art. 34 ust. 3 pkt. 1 Prawa budowlanego dla całego zamierzenia budowlanego.

Inwestor przed realizacją inwestycji budowlanej (wymagającej przed przystąpieniem do wykonywania robót budowlanych decyzji o pozwoleniu na budowę), musi mieć *projekt* budowlany opracowany na zasadach określonych w art. 34 Prawa budowlanego. Szczegółowy zakres i formę projektu budowlanego określa *rozporządzenie* Ministra Rozwoju z dnia 11 września 2020 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego⁴⁰.

Zgodnie z art. 35 Prawa budowlanego przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę (lub odrębnej decyzji o zatwierdzeniu projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego) organ administracji architektoniczno-budowlanej sprawdza przede wszystkim:

- 1) zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego z:
 - a) ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i innymi aktami prawa miejscowego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu,
 - b) wymogami *ochrony* środowiska,
 - c) ustaleniami uchwały o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej;
- 2) zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi;
- 3) kompletność projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego, w tym dotyczące kopii zaświadczenia, o którym mowa w art. 12 ust. 7, dotyczącego projektanta i projektanta sprawdzającego.

⁴⁰ Dz. U. z 2022 r. poz. 1679, ze zm.

3a) dołączenie: a) wymaganych opinii, uzgodnień, pozwoleń i sprawdzeń, b) oświadczeń, o których mowa w art. 33 ust. 2 pkt 10 i 13 Prawa budowlanego;

4) posiadanie przez projektanta i projektanta sprawdzającego odpowiednich uprawnień budowlanych na podstawie: a) kopii dokumentów, o których mowa w art. 34 ust. 3d pkt 1 Prawa budowlanego – w przypadku uprawnień niewpisanych do centralnego rejestru osób posiadających uprawnienia budowlane, b) danych w centralnym rejestrze osób posiadających uprawnienia budowlane - w przypadku uprawnień wpisanych do tego rejestru;

4a) przynależność projektanta i projektanta sprawdzającego do właściwej izby samorządu zawodowego na podstawie: a) zaświadczenia, o którym mowa w art. 12 ust. 7 Prawa budowlanego - w przypadku osób niewpisanych do centralnego rejestru osób posiadających uprawnienia budowlane, b) danych w centralnym rejestrze osób posiadających uprawnienia budowlane - w przypadku osób wpisanych do tego rejestru.

W razie stwierdzenia nieprawidłowości w zakresie określonym w art. 35 ust. 1 *Prawo budowlane*, organ administracji architektoniczno-budowlanej nakłada postanowieniem obowiązek usunięcia wskazanych nieprawidłowości, określając termin usunięcia (art. 35 ust. 3 *Prawo budowlane*).

Na podstawie art. 41 ust. 1 Prawa budowlanego, rozpoczęcie budowy następuje z chwilą podjęcia prac przygotowawczych na terenie budowy. Zgodnie z art. 41 ust. 2 Pracami przygotowawczymi są:

1) wytyczenie geodezyjne obiektów w terenie, 2) wykonanie niwelacji terenu, 3) zagospodarowanie terenu budowy wraz z budową tymczasowych obiektów, 4) wykonanie przyłączy do sieci infrastruktury technicznej na potrzeby budowy. Zgodnie z art. 41 ust. 4 Prawa budowlanego, inwestor jest obowiązany zawiadomić organ nadzoru budowlanego oraz projektanta sprawującego nadzór nad zgodnością realizacji budowy z projektem o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych, dla których wymagane jest uzyskanie decyzji o pozwoleniu na budowę, dokonanie zgłoszenia budowy, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 1-4 Prawa budowlanego, lub dokonanie zgłoszenia instalowania, o którym mowa w art. 29 ust. 3 pkt 3 lit. d Prawa budowlanego.

Kierownik budowy jest obowiązany prowadzić dziennik budowy oraz odpowiednio zabezpieczyć teren budowy (art. 45 oraz 45a ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego). Kierownik budowy, a jeżeli jego ustanowienie nie jest wymagane – inwestor, jest obowiązany przez okres wykonywania robót budowlanych przechowywać

m.in. dokumenty stanowiące podstawę ich wykonania oraz udostępniać te dokumenty upoważnionym pracownikom organów nadzoru budowlanego i innych organów uprawnionych do kontroli przestrzegania przepisów na terenie budowy (art. 46 pkt.1 lit. a i art. 46 pkt 2 Prawa budowlanego).

Na podstawie art. 54 omawianej *ustawy*, do użytkowania obiektu budowlanego, na którego budowę wymagana jest decyzja o pozwoleniu na budowę albo zgłoszenie budowy, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt. 1-2 Prawa budowlanego, można przystąpić, z zastrzeżeniem art. 55 i 57 Prawa budowlanego po zawiadomieniu organu nadzoru budowlanego o zakończeniu budowy, jeżeli organ ten, w terminie 14 dni od dnia doręczenia zawiadomienia, nie zgłosi sprzeciwu w drodze decyzji. Jednak w sytuacjach wymienionych w art. 55 ust. 1 pkt. 1-3 Prawa budowlanego, przed przystąpieniem do użytkowania obiektu budowlanego należy uzyskać decyzję o pozwoleniu na użytkowanie. Inwestor, w stosunku, do którego nałożono obowiązek uzyskania pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego, jest obowiązany zawiadomić, zgodnie z właściwością wynikającą z przepisów szczególnych, organy wymienione w art. 56 ust. 1 Prawa budowlanego, o zakończeniu budowy obiektu budowlanego i zamiarze przystąpienia do jego użytkowania. Organy te zajmują stanowisko w sprawie zgodności wykonania obiektu budowlanego z projektem budowlanym. Niezajęcie stanowiska przez organy w terminie 14 dni od dnia otrzymania zawiadomienia, traktuje się jako niezgłoszenie sprzeciwu lub uwag. Zgodnie z art. 59 ust. 1-2 Prawa budowlanego, organ nadzoru budowlanego wydaje decyzję w sprawie pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego po przeprowadzeniu obowiązkowej kontroli, o której mowa w art. 59a Prawa budowlanego. Właściwy organ może w pozwoleniu na użytkowanie obiektu budowlanego określić warunki użytkowania tego obiektu albo uzależnić jego użytkowanie od wykonania, w oznaczonym terminie, określonych robót budowlanych. Stroną w postępowaniu w sprawie pozwolenia na użytkowanie jest wyłącznie inwestor (art. 59 ust. 7 Prawa budowlanego).

Na podstawie art. 19 ust. 2 Prawa budowlanego Minister Infrastruktury wydał *rozporządzenie* z dnia 19 listopada 2001 r. w sprawie rodzajów obiektów budowlanych, przy których realizacji jest wymagane ustanowienie inspektora nadzoru inwestorskiego⁴¹. Zgodnie z § 2 ust. 1 pkt 15 tego rozporządzenia – ustanowienie inspektora nadzoru inwestorskiego wymagane jest przy budowie dróg krajowych, wojewódzkich i powiatowych oraz związanych z nimi

⁴¹ Dz. U. Nr 138, poz. 1554, dalej: „rozporządzenie z 2001 r.”.

bezpośrednio obiektów budowlanych, w tym tuneli drogowych i innych budowli w tym budowli mostowych wszelkich typów, w tym wiaduktów, estakad i innych podobnych obiektów budowlanych (§ 2 ust. 1 pkt 4 wymienionego rozporządzenia). Właściwy organ w decyzji o pozwoleniu na budowę albo w decyzji o pozwoleniu na wznowienie robót budowlanych, nakłada obowiązek ustanowienia inspektora nadzoru inwestorskiego określonej specjalności, z powołaniem odpowiedniego dla danego obiektu przepisu rozporządzenia (§ 4). Na podstawie art. 20 ust. 1 pkt. 4 *ustawy – Prawo budowlane*, zapewniono udział projektanta w zakresie sprawowania nadzoru autorskiego.

Zgodnie z art. 62 Prawa budowlanego obiekty budowlane powinny być w czasie ich użytkowania poddawane przez właściciela lub zarządcę kontroli:

- 1) okresowej, co najmniej raz w roku, polegającej na sprawdzeniu stanu technicznego m.in.:
 - elementów budynku, budowli i instalacji narażonych na szkodliwe wpływy atmosferyczne i niszczące działania czynników występujących podczas użytkowania obiektu,
 - instalacji i urządzeń służących ochronie środowiska;
- 2) okresowej, co najmniej raz na 5 lat, polegającej na sprawdzeniu stanu technicznego i przydatności do użytkowania obiektu budowlanego, estetyki obiektu budowlanego oraz jego otoczenia.

W trakcie ww. kontroli należy dokonać sprawdzenia wykonania zaleceń z poprzedniej kontroli, zaś kontrole te przeprowadzają osoby posiadające uprawnienia budowlane o odpowiedniej specjalności.

Zapewnienie *ochrony* środowiska przy realizacji inwestycji

Zasady i tryb postępowania w sprawach ocen oddziaływania na środowisko oraz organy administracji właściwe w tych sprawach określa *ustawa* środowiskowa. Na podstawie art. 46 ust. 1 tej *ustawy* przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko wymaga *projekt*:

- 1) planu ogólnego gminy oraz planu zagospodarowania przestrzennego, wyznaczający ramy dla późniejszej realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, a także koncepcji rozwoju kraju, strategii rozwoju, programu, polityki publicznej i dokumentu programowego, z zakresu polityki rozwoju, wyznaczający ramy dla późniejszej realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko;
- 2) polityki, strategii, planu i programu w dziedzinie przemysłu, energetyki, transportu, telekomunikacji, gospodarki wodnej,

gospodarki odpadami, leśnictwa, rolnictwa, rybołówstwa, turystyki i wykorzystywania terenu, opracowywany lub przyjmowany przez organy administracji, wyznaczający ramy dla późniejszej realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko;

- 3) polityki, strategii, planu i programu innego niż wymienione w pkt 1 i 2, którego realizacja może spowodować znaczące oddziaływanie na obszar Natura 2000, jeżeli nie jest on bezpośrednio związany z ochroną obszaru Natura 2000 lub nie wynika z tej ochrony.

Przeprowadzenie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko jest też wymagane w przypadku projektu zmiany dokumentu, o którym mowa powyżej (art. 46 ust. 2 *ustawy środowiskowej*).

Zgodnie z art. 47 ust. 1 *ustawy środowiskowej*, przeprowadzenie strategicznej oceny jest wymagane także w przypadku projektów dokumentów, innych niż wymienionych w art. 46 ust. 1 tej *ustawy* oraz w przypadku projektu zmiany takiego dokumentu, jeżeli w uzgodnieniu z właściwym organem, organ opracowujący *projekt* dokumentu stwierdzi, że realizacja postanowień danego dokumentu albo jego zmiany może spowodować znaczące oddziaływanie na środowisko. Możliwość i warunki odstąpienia od przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko określa art. 48 wskazanej *ustawy*.

Na podstawie art. 60 *ustawy środowiskowej* Rada Ministrów wydała *rozporządzenie* z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko⁴². Obligatoryjną zawartość raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko określa art. 66 ust. 1 *ustawy środowiskowej*. Dla dróg będących przedsięwzięciami mogącymi zawsze znacząco wpływać na środowisko, art. 66 ust. 1 pkt. 10 wymaga określenia w raporcie założeń do ratowniczych badań zidentyfikowanych zabytków znajdujących się na obszarze planowanego przedsięwzięcia, odkrywanych w trakcie robót budowlanych oraz programu zabezpieczenia istniejących zabytków przed negatywnym oddziaływaniem planowanego przedsięwzięcia, a także *ochrony* krajobrazu kulturowego.

Postępowanie w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej.

Na podstawie art. 11a ust. 1-3 *ustawy* dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji

⁴² Dz. U. z 2019 r. poz. 1839, ze zm.

w zakresie dróg publicznych⁴³, Wojewoda w odniesieniu do dróg krajowych i wojewódzkich albo wykonujący zadania zlecone z zakresu administracji rządowej starosta w odniesieniu do dróg powiatowych i gminnych, wydają decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej na wniosek właściwego zarządcy drogi. W przypadku inwestycji drogowej realizowanej na obszarze dwóch lub więcej województw albo powiatów, decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej na wniosek właściwego zarządcy drogi wydaje odpowiednio wojewoda albo starosta, na którego obszarze właściwości znajduje się największa część powierzchni przeznaczony na realizację inwestycji drogowej. Wojewoda albo starosta wydają decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej dla inwestycji objętej wnioskiem właściwego zarządcy drogi, w tym dla wszystkich elementów, o których mowa w art. 11f ust. 1. Decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej wydaje się w terminie 90 dni od dnia złożenia wniosku, o którym mowa w ust. 1.

Decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej może być wydana po uprzednim przeprowadzeniu oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, jeżeli jest ona wymagana przepisami *ustawy* środowiskowej. Złożenie wniosku musi być poprzedzone uzyskaniem opinii właściwych miejscowo: zarządu województwa, zarządu powiatu oraz wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Niewydanie opinii w terminie 14 dni od dnia zwrócenia się przez zarządcę drogi o jej wyrażenie, traktuje się jako brak zastrzeżeń do wniosku (art. 11b ust. 2). Do postępowania w sprawach dotyczących wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, stosuje się przepisy k.p.a.⁴⁴, z zastrzeżeniem przepisów niniejszej *ustawy* (art. 11c). Wymaganą zawartość wniosku o wydanie decyzji o zezwoleniu określa art. 11d omawianej *ustawy*. Warunkiem wydania decyzji jest przedstawienie opinii organów wymienionych w art. 11 d ust.1 pkt 8 oraz decyzji administracyjnych wymaganych przepisami odrębnymi. W świetle art. 11i *ustawy* o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, w sprawach dotyczących zezwolenia na realizację inwestycji drogowej nieuregulowanych w tej ustawie, stosuje się odpowiednio *Prawo budowlane* (z wyjątkiem art. 28 ust. 2 Prawa budowlanego), nie stosuje się natomiast przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz przepisów *ustawy* z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji⁴⁵.

⁴³ Dz. U. z 2024 r. poz. 311.

⁴⁴ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2025 r. poz. 1691).

⁴⁵ Dz. U. z 2024 r. poz. 278.

Obowiązki zarządców dróg i organów zarządzających ruchem

Podstawowym aktem regulującym problematykę zarządzania drogami publicznymi jest *ustawa* o drogach publicznych. Zgodnie z art. 19 ust. 1 tej *ustawy*, organ administracji rządowej lub jednostka samorządu terytorialnego, do którego właściwości należą sprawy z zakresu planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i *ochrony* dróg jest zarządcą drogi. Zgodnie z art. 20 *ustawy* o drogach publicznych, do obowiązków zarządcy drogi należy m.in.:

- opracowywanie projektów planów rozwoju sieci drogowej oraz projektów planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i *ochrony* dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich;
- utrzymanie części drogi, urządzeń drogi, budowli ziemnych, drogowych obiektów inżynierskich, znaków drogowych, sygnałów drogowych i urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, z wyjątkiem części pasa drogowego, o których mowa w art. 20f pkt. 2 *ustawy* o drogach publicznych;
- prowadzenie m.in. ewidencji dróg, sporządzanie informacji o drogach publicznych i przekazywanie ich Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad;
- przeprowadzanie okresowych kontroli stanu dróg i drogowych obiektów inżynierskich oraz przepraw promowych, ze szczególnym uwzględnieniem ich wpływu na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego, w tym weryfikacja cech i wskazanie usterek, które wymagają prac naprawczych lub konserwacyjnych.

Warunki zarządzania ruchem na drogach publicznych oraz działania dotyczące wprowadzania m.in. znaków drogowych, a także zasady dokonywania *nadzoru* nad tym zarządzaniem określa *rozporządzenie* Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem⁴⁶. Zgodnie z § 4 ust. 1 tego rozporządzenia, podstawą do wprowadzenia organizacji ruchu na nowo wybudowanej drodze lub jej zmiany na drodze istniejącej jest zatwierdzenie organizacji ruchu przez organ zarządzający ruchem albo podmiot zarządzający drogą wewnętrzną. Projekt organizacji ruchu może przedstawić do zatwierdzenia: zarząd drogi, organ zarządzający ruchem, inwestor i w określonych przypadkach również inna osoba realizująca zamówienie ww. podmiotów co wynika z § 4 ust. 3 omawianego rozporządzenia. Przedstawiony do zatwierdzenia projekt organizacji ruchu musi być wcześniej

⁴⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 784.

zaopiniowany przez właściwego komendanta Policji, zarząd drogi (jeśli nie jest on jednostką składającą projekt) i organ zarządzający ruchem na drodze krzyżującej się lub objętej objazdem (§ 7 ust. 2 powyższego rozporządzenia). Opinia Policji nie jest wymagana dla projektu organizacji ruchu obejmującego wyłącznie drogi gminne, projektu organizacji ruchu na drodze wewnętrznej lub dla projektu uproszczonej organizacji ruchu (§ 7 ust. 3).

Sposób numeracji, zakres, treść i sposób prowadzenia rejestrów numerów nadanych drogom określa *rozporządzenie* Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom⁴⁷. Ewidencja dróg publicznych obejmuje, zgodnie z § 9 ust. 1 tego rozporządzenia m.in.: książkę drogi, dziennik objazdu dróg oraz mapę techniczno-eksploatacyjną dróg. Książka drogi prowadzona jest przez zarządcę drogi dla każdego odcinka drogi (§ 10 ww. rozporządzenia). Ewidencja powinna być aktualizowana na bieżąco, nie później niż do końca pierwszego kwartału każdego roku kalendarzowego za rok kalendarzowy bezpośrednio poprzedzający (§ 16 ww. rozporządzenia).

Dokonywanie zakupów przez jednostki sektora finansów publicznych w celu zachowania jednolitych zasad w dokumencie.

Jednostki sektora finansów publicznych dokonują zakupów dostaw, usług i robót budowlanych na zasadach określonych w przepisach o zamówieniach publicznych. Zgodnie z art. 7 ust. 1 *PZP* i art. 16 pkt. 1 nowego *PZP*, inwestor przygotowuje i przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców. Stosownie do art. 9 ust. 1 *PZP* oraz art. 20 nowego *PZP*, postępowanie o udzielenie zamówienia, z zastrzeżeniem wyjątków określonych w ustawie, prowadzi się z zachowaniem formy pisemnej. Podstawowymi trybami udzielania zamówienia są przetarg nieograniczony oraz przetarg ograniczony (art. 10 ust.1 *PZP* oraz art. 129 ust. 1 pkt. 1 i 2 oraz art. 129 ust. 2 nowego *PZP*). Dla potrzeb kontroli istotne znaczenie miały regulacje dotyczące przygotowania postępowania i udzielania zamówienia. Przedmiot zamówienia opisuje się w sposób jednoznaczny i wyczerpujący, za pomocą dostatecznie dokładnych i zrozumiałych określeń, uwzględniając wszystkie wymagania i okoliczności mogące mieć wpływ na sporządzenie oferty (art. 29 ust. 1 *PZP* i 99 nowego *PZP*). Stosownie do art. 31 ust. 1 i 2 *PZP* oraz art. 103 ust. 1 i 2 nowego *PZP*

⁴⁷ Dz. U. Nr 67, poz. 582.

- inwestor opisuje przedmiot zamówienia na roboty budowlane za pomocą dokumentacji projektowej oraz specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych, a jeżeli przedmiotem zamówienia jest zaprojektowanie i wykonanie robót budowlanych, w rozumieniu Prawa budowlanego, inwestor opisuje przedmiot zamówienia za pomocą programu funkcjonalno-użytkowego. Wartość zamówienia na roboty budowlane ustala się m.in. na podstawie kosztorysu inwestorskiego i planowanych kosztów robót budowlanych (art. 33 ust. 1 pkt. 1 *PZP*)⁴⁸.

W wypadku robót budowlanych dla ustalenia czy wartość różnych umów powinna być określana łącznie, decydujące jest stwierdzenie, czy rezultatem wykonania robót jest jedno przedsięwzięcie. Dlatego też roboty budowlane odnoszące się do różnych obiektów budowlanych w rozumieniu Prawa budowlanego, ale stanowiące jedno zamierzenie budowlane w rozumieniu przepisów Prawa zamówień publicznych, należy oszacować łącznie. Wartością zamówienia jest wówczas suma wartości robót budowlanych składających się na takie zamierzenie. Podobnie budowa kilku obiektów budowlanych w rozumieniu Prawa budowlanego, ale funkcjonalnie powiązanych i składających się na jedno zamierzenie budowlane w rozumieniu Prawa zamówień publicznych, oznacza konieczność łącznego szacunku robót budowlanych składających się na zamierzenie. Inwestor przy ustalaniu wartości zamówienia na roboty budowlane jest obowiązany uwzględnić (wliczyć) wartość dostaw oraz usług, jakie odda do dyspozycji wykonawcy. Warunkiem jest ustalenie, że dostawy te lub usługi są niezbędne do wykonania robót budowlanych. Jest to sytuacja, w której inwestor, z różnych względów, zakupił lub w inny sposób nabył materiały lub ich część do wykonania robót budowlanych bądź też osobno zamówił usługi niezbędne do prawidłowego wykonania robót i zamierza przekazać je wykonawcy w celu użycia do wykonania robót.

Art. 36 ust. 1 *PZP* określa jakie dane powinna zawierać SIWZ, w tym termin wykonania zamówienia i wymagania dotyczące zabezpieczenia należytego wykonania umowy. Nowe *PZP* określa takie dane dla SWZ w art. 134.

⁴⁸ Art. 34 ust. 1 pkt. 1 i 2 nowego *PZP* stanowi, iż wartość zamówienia na roboty budowlane ustala się na podstawie: 1) kosztorysu inwestorskiego sporządzanego na podstawie dokumentacji projektowej oraz specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót albo na podstawie planowanych kosztów robót budowlanych określonych w programie funkcjonalno-użytkowym, jeżeli przedmiotem zamówienia jest wykonanie robót budowlanych w rozumieniu Prawa budowlanego, 2) planowanych kosztów prac projektowych oraz planowanych kosztów robót budowlanych określonych w programie funkcjonalno-użytkowym, jeżeli przedmiotem zamówienia jest zaprojektowanie i wykonanie robót budowlanych w rozumieniu Prawa budowlanego.

Zgodnie z art. 139 ust. 2 *PZP* i 432 nowego *PZP* – umowy w sprawach zamówień publicznych wymagają, pod rygorem nieważności, zachowania formy pisemnej, chyba że przepisy odrębne wymagają formy szczególnej. Inwestor może żądać od wykonawcy zabezpieczenia należytego wykonania umowy. Zabezpieczenie służy pokryciu roszczeń z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umowy. (art. 147 ust. 1 i 2 *PZP*, art. 449 ust. 1 i 2 nowego *PZP*).

Na podstawie art. 31 ust. 4 *PZP* wydane zostało *rozporządzenie* z 2004 r.⁴⁹ W rozdziale trzecim tego aktu określono zakres i formę specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych. Stosownie do § 12 ww. rozporządzenia – specyfikacje techniczne wykonania i odbioru robót budowlanych stanowią opracowania zawierające w szczególności zbiory wymagań, które są niezbędne do określenia standardu i jakości wykonania robót, w zakresie sposobu wykonania robót budowlanych, właściwości wyrobów budowlanych oraz oceny prawidłowości wykonania poszczególnych robót. Specyfikacje techniczne wykonania i odbioru robót budowlanych, w zależności od stopnia skomplikowania robót budowlanych, składają się ze specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót podstawowych, rodzajów robót według przyjętej systematyki lub grup robót (§ 13 ust. 1 ww. rozporządzenia). W § 14 ust. 1 tegoż rozporządzenia wyszczególniono, jakie dane powinny zawierać specyfikacje techniczne wykonania i odbioru robót budowlanych. Należą do nich m.in. opis sposobu odbioru robót budowlanych oraz wymagania dotyczące przedmiaru i obmiaru robót.

Ogólne uregulowania dotyczące umów o roboty budowlane – niezależnie od zawartych w przepisach określających udzielanie zamówień publicznych – zawarte zostały w Kodeksie cywilnym w tytule XVI (art. 647–658).

W myśl art. 454 ust. 1 nowego *PZP* Istotna zmiana zawartej umowy wymaga przeprowadzenia nowego postępowania o udzielenie zamówienia. Zmiana umowy bez przeprowadzenia nowego postępowania o udzielenie zamówienia uregulowana została w art. 455 nowego *PZP*. Natomiast art. 36a Prawa budowlanego rozróżnia istotne odstępianie od zatwierdzonego projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno--budowlanego lub innych warunków decyzji o pozwoleniu na budowę od nieistotnego. Projektant dokonuje kwalifikacji zamierzonego odstępiania od zatwierdzonego projektu zagospodarowania działki lub terenu lub

⁴⁹ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 2 września 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno-użytkowego (Dz. U. z 2013 r. poz. 1129), akt uchylony z dniem 1 stycznia 2022 r.

projektu architektoniczno-budowlanego, lub innych warunków decyzji o pozwoleniu na budowę, a w przypadku uznania, że jest ono nieistotne, jest obowiązany zamieścić w projekcie zagospodarowania działki lub terenu lub projekcie architektoniczno-budowlanym odpowiednie informacje (rysunek i opis) dotyczące tego odstąpienia. Nieistotne odstąpienie od zatwierdzonego projektu zagospodarowania działki lub terenu lub projektu architektoniczno-budowlanego, lub innych warunków decyzji o pozwoleniu na budowę nie wymaga uzyskania decyzji o zmianie pozwolenia na budowę oraz ponownego zgłoszenia (art. 36a ust. 6 Prawa budowlanego).

6.3. WYKAZ AKTÓW PRAWNYCH DOTYCZĄCYCH KONTROLOWANEJ DZIAŁALNOŚCI

1. *Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny* (Dz. U. z 2025 r. poz. 1071 ze zm.).
2. *Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane* (Dz. U. z 2025 r. poz. 418 ze zm.).
3. *Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych* (Dz. U. z 2025 r. poz. 889).
4. *Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych* (Dz. U. z 2025 r. poz. 1483 ze zm.).
5. *Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych* (Dz. U. z 2019 r. poz.1843 ze zm.) – *ustawa uchylona z dniem 1 stycznia 2021 r.*
6. *Ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych* (Dz. U. z 2024 r. poz. 1320 ze zm.).
7. *Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska* (Dz. U. z 2025 r. poz. 647 ze zm.).
8. *Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko* (Dz. U. z 2024 r. poz. 1112 ze zm.)
9. *Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych* (Dz. U. z 2024 r. poz.311).
10. *Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o wyrobach budowlanych* (Dz. U. z 2021 r. poz. 1213).
11. *Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego* (Dz. U. z 2025 r. poz. 1691).
12. *Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 2 września 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno-użytkowego* (Dz. U. z 2013 r. poz. 1129), *akt uchylony dniem 1 stycznia 2022 r.*
13. *Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 20 grudnia 2021 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno-użytkowego* (Dz. U. poz. 2454).
14. *Rozporządzenie Ministra Rozwoju z dnia 11 września 2020 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego* (Dz. U. 2022 poz. 1679, ze zm.).
15. *Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 19 listopada 2001 r. w sprawie rodzajów obiektów budowlanych, przy których*

- realizacji jest wymagane ustanowienie inspektora *nadzoru inwestorskiego* (Dz. U. Nr 138, poz. 1554).
16. *Rozporządzenie* Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 6 września 2021 r. w sprawie sposobu prowadzenia dzienników budowy, montażu i rozbiórki (Dz. U. poz. 1686) – akt uchylony z dniem 27 stycznia 2023 r.
 17. *Rozporządzenie* Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 22 grudnia 2022 r. w sprawie dziennika budowy oraz Systemu Elektroniczny dziennik Budowy (Dz. U. 2023 r. poz. 45).
 18. *Rozporządzenie* Ministra Infrastruktury z dnia 26 czerwca 2002 r. w sprawie dziennika budowy, montażu i rozbiórki, tablicy informacyjnej oraz ogłoszenia zawierającego dane dotyczące *bezpieczeństwa* pracy i *ochrony* zdrowia (Dz. U. 2018 r. poz. 963) – akt uchylony z dniem 19 września 2021 r.
 19. *Rozporządzenie* Ministra Infrastruktury z dnia 18 maja 2004 r. w sprawie określenia metod i podstaw sporządzania kosztorysu inwestorskiego, obliczania planowanych kosztów prac projektowych oraz planowanych kosztów robót budowlanych określonych w programie funkcjonalno-użytkowym (Dz. U. Nr 130, poz. 1389) – akt uchylony z dniem 1 stycznia 2022 r.
 20. *Rozporządzenie* Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 20 grudnia 2021 r. w sprawie określenia metod i podstaw sporządzania kosztorysu inwestorskiego, obliczania planowanych kosztów prac projektowych oraz planowanych kosztów robót budowlanych określonych w programie funkcjonalno-użytkowym (Dz. U. 2021 poz. 2458 ze zm.).
 21. *Rozporządzenie* Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz. U. z 2016 poz.124, ze zm.) – akt uchylony z dniem 21 września 2022 r.
 22. *Rozporządzenie* Ministra Infrastruktury z dn. 24 czerwca 2022 r. w sprawie przepisów techniczno – budowlanych dotyczących dróg publicznych (Dz. U. z 2022 poz. 1518 ze zm.).
 23. *Rozporządzenie* Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 30 maja 2000 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogowe obiekty inżynierskie i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 63, poz. 735 ze zm.) – akt utracił moc z dniem 21 września 2022 r.
 24. *Rozporządzenia* Ministra Infrastruktury z 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania *nadzoru* nad tym zarządzaniem (Dz. U. z 2017 poz. 784).

25. *Zarządzenie* nr 38 Ministra Infrastruktury z dnia 26 października 2010 r. w sprawie wyznaczenia wojskowej klasyfikacji obciążeń obiektów mostowych usytuowanych w ciągu dróg publicznych (Dz. Urz. Ministra Infrastruktury z 2010 r. Nr 13, poz. 37).
26. *Zarządzenie* nr 21 Ministra Infrastruktury z dnia 4 czerwca 2024 r. w sprawie wdrażania wymagań techniczno – obronnych dotyczących dróg publicznych o znaczeniu obronnym (Dz. Urz. Ministra Infrastruktury poz. 28).
27. *Zarządzenie* nr 63 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z 13 listopada 2008 r. w sprawie wprowadzenia do stosowania „Instrukcji oznakowania dróg, obiektów mostowych i promów znakami wojskowej klasyfikacji obciążenia.
28. *Zarządzenie* nr 17 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 1 czerwca 2004 r. w sprawie wprowadzenia do stosowania „Instrukcji do określania nośności użytkowej drogowych obiektów mostowych”.

6.4. WYKAZ PODMIOTÓW, KTÓRYM PRZEKAZANO INFORMACJĘ O WYNIKACH KONTROLI

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Przewodniczący Komisji do Spraw Kontroli Państwowej Sejmu RP
6. Przewodniczący Komisji Infrastruktury Sejmu RP
7. Przewodniczący Komisji Infrastruktury Senatu RP
8. Dyrektor Oddziału Dróg Krajowych i Autostrad w Poznaniu
9. Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad
10. Marszałek Województwa Lubuskiego
11. Marszałek Województwa Podlaskiego
12. Starosta Powiatu Nowotarskiego
13. Starosta Powiatu Bielskiego
14. Urząd Miejski w Stąporkowie
15. Urząd Miejski w Łowiczu
16. Urząd Gminy Niebylec
17. Instytut Badawczy Dróg i Mostów



Minister Infrastruktury

Znak pisma: \$Znak pisma
Warszawa, 17 kwietnia 2026 r.

Pan
Mariusz Haładyj
Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezesie,

odpowiadając na pismo znak KSF.430.5.2026 z dnia 2 kwietnia 2026 r., przekazującą informację o wynikach kontroli P/25/016 „Inwestycje mostowe”, przedstawiam poniższe stanowisko.

Z należytą uwagą zapoznałem się z treścią dokumentu, w szczególności w zakresie jakości przygotowania i realizacji inwestycji mostowych oraz funkcjonowania nadzoru inwestorskiego. Wyniki kontroli przedstawione w informacji NIK należy uznać za istotny wkład w diagnozę funkcjonowania systemu zarządzania infrastrukturą drogową w Polsce. Jednocześnie należy wskazać, że zasadnicza część zidentyfikowanych w toku kontroli problemów i kwestii ma charakter systemowy i była już wcześniej rozpoznana przez resort infrastruktury w toku prowadzonych analiz oraz prac legislacyjnych. Ustalenia NIK w znacznym stopniu potwierdzają trafność tej diagnozy oraz zasadność kierunków działań podejmowanych przez resort.

W szczególności należy podkreślić, że minister właściwy do spraw transportu nie pełni funkcji inwestora w procesie realizacji inwestycji drogowych i mostowych. Funkcję tę – zgodnie z obowiązującymi przepisami – sprawują zarządcy dróg publicznych poszczególnych kategorii, tj. organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego oraz Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad. To na tych podmiotach spoczywa odpowiedzialność za przygotowanie inwestycji, w tym przygotowanie postępowania przetargowego, wybór wykonawców, zapewnienie nadzoru inwestorskiego oraz prawidłowe przeprowadzenie odbiorów robót. Kontrola NIK została przeprowadzona właśnie w tych jednostkach, co oznacza, że wskazane w jej wyniku nieprawidłowości odnoszą się bezpośrednio do sposobu wykonywania zadań inwestorskich przez zarządców dróg, a nie do działalności ministra jako organu odpowiedzialnego za kształtowanie polityki transportowej państwa. Rola ministra ma charakter systemowy, regulacyjny i koordynacyjny, a nie wykonawczy.

Jednocześnie resort infrastruktury od dłuższego czasu identyfikuje ograniczenia obecnego modelu funkcjonowania administracji drogowej, wynikające przede wszystkim z jej wysokiego stopnia rozproszenia oraz braku jednolitych standardów działania. Funkcjonowanie ponad 2 800 zarządców dróg publicznych, o zróżnicowanym poziomie przygotowania organizacyjnego i kadrowego, skutkuje brakiem spójności w zakresie prowadzenia inwestycji, nadzoru nad ich realizacją oraz dokumentowania procesów inwestycyjnych. Problemy te znajdują odzwierciedlenie w ustaleniach kontroli NIK, w tym w zakresie jakości dokumentacji projektowej, nadzoru nad robotami budowlanymi czy procedur odbiorowych.

W tym kontekście należy wyraźnie zaznaczyć, że jednym z kluczowych elementów zidentyfikowanych przez resort jest brak stabilnego, systemowego zaplecza eksperckiego, które mogłoby w sposób ciągły wspierać zarówno ministra właściwego do spraw transportu, jak i zarządców dróg publicznych.

Szczególnego podkreślenia wymaga fakt, że Instytut Badawczy Dróg i Mostów, pomimo posiadanego potencjału naukowego i eksperckiego, nie pełni obecnie funkcji państwowej służby ani podmiotu działającego w sposób systemowy na rzecz administracji drogowej. Instytut nie posiada bowiem statusu podmiotu realizującego ustawowo określone zadania publiczne w tym zakresie, a jego działalność opiera się na zasadach właściwych dla instytutów badawczych.

W konsekwencji Instytut nie pełni roli służebnej wobec zarządców dróg ani ministra, w szczególności:

- nie realizuje zadań na ich rzecz w sposób ciągły i systemowy,
- nie stanowi stałego zaplecza eksperckiego dostępnego w sytuacjach wymagających szybkiej reakcji,
- nie opracowuje jednolitych standardów i wytycznych obowiązujących w całym systemie drogownictwa, we wskazanym kontekście.

Co istotne, powierzenie Instytutowi wykonania analiz, ekspertyz lub opracowań wymaga każdorazowo zapewnienia finansowania oraz przeprowadzenia odpowiednich procedur, w tym – co do zasady – procedur wynikających z przepisów o zamówieniach publicznych. Oznacza to, że nawet w sprawach o kluczowym znaczeniu dla bezpieczeństwa infrastruktury lub polityki transportowej państwa brak jest możliwości niezwłocznego wykorzystania potencjału eksperckiego Instytutu, chociażby z uwagi na przedłużające się procedury.

Stan ten jest jedną z głównych barier systemowych w funkcjonowaniu administracji drogowej. Co więcej, brak stałego zaplecza eksperckiego oraz konieczność każdorazowego pozyskiwania opinii w trybie konkurencyjnym, nie zawsze gwarantuje dostęp do najlepszych kompetencji.

W odpowiedzi na powyższe problemy i kwestie, jeszcze przed otrzymaniem przedmiotowej Informacji NIK, w Ministerstwie Infrastruktury opracowany został *projekt ustawy o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz ustawy – Prawo o ruchu drogowym*. Projekt ten stanowi próbę systemowego rozwiązania i zaadresowania zidentyfikowanych problemów oraz ma na celu wzmocnienie zdolności państwa do prowadzenia spójnej polityki w obszarze drogownictwa.

Kluczowym elementem projektowanych zmian jest powołanie państwowej służby drogownictwa, której zadaniem będzie realizacja zadań niezastrzeżonych dla zarządców dróg publicznych, w tym w szczególności:

- tworzenie i upowszechnianie wzorców i standardów,
- gromadzenie i przetwarzanie danych o sieci dróg publicznych,
- wykonywanie analiz, opinii i ekspertyz na rzecz ministra oraz zarządców dróg,
- zapewnienie wsparcia eksperckiego w sytuacjach o wysokim stopniu skomplikowania.

Ww. projekt ustawy przewiduje powierzenie wykonywania tych zadań Instytutowi Badawczemu Dróg i Mostów, który w tym zakresie pełniłby funkcję państwowej służby drogownictwa, przy jednoczesnym zapewnieniu finansowania tych zadań ze środków budżetu państwa.

Rozwiązanie to prowadzi do zasadniczej zmiany modelu funkcjonowania Instytutu – z podmiotu działającego na zasadach rynkowych, realizującego zadania na zlecenie, w podmiot realizujący ustawowo określone zadania państwa, pełniący funkcję służebną wobec całego systemu drogownictwa.

Należy podkreślić, że projektowane zmiany nie zmieniają odpowiedzialności zarządców dróg za realizację inwestycji, lecz mają na celu stworzenie warunków umożliwiających im wykonywanie tych zadań w sposób bardziej efektywny, przy wsparciu jednolitych standardów i metodyk działania oraz dostępnego zaplecza eksperckiego.

W tym kontekście ustalenia i rekomendacje kontroli NIK należy postrzegać jako potwierdzenie trafności kierunków działań podjętych przez resort infrastruktury oraz zasadności prac legislacyjnych zmierzających do wzmocnienia systemu zarządzania drogami publicznymi.

Należy jednak wskazać, że w toku prac zmierzających do procedowania projektu ustawy napotykamy na istotne ograniczenia w zakresie zapewnienia finansowania projektowanych rozwiązań. Skala planowanych zmian, w szczególności związanych z utworzeniem i funkcjonowaniem państwowej służby drogownictwa, wymaga zabezpieczenia stabilnych środków budżetowych w perspektywie wieloletniej. Ograniczenia finansowe stanowią istotną barierę dla szybkiego wdrożenia rozwiązań systemowych, które – jak wynika również z ustaleń NIK – są niezbędne dla poprawy jakości przygotowania i realizacji inwestycji drogowych i mostowych. Tym samym kwestie

finansowania należy uznać za jeden z kluczowych czynników warunkujących skuteczność działań naprawczych w obszarze wskazanym w kontroli.

Podsumowując, rekomendacja NIK dotycząca *opracowania, rozpowszechnienia i popularyzacji przez Instytut Badawczy Dróg i Mostów procedur (wzorców postępowania lub instrukcji) skierowanych do zarządców dróg, których 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*, w rozumieniu wykorzystania Instytutu Badawczego Dróg i Mostów jako podmiotu wspierającego procesy inwestycyjne, w obecnym stanie prawnym i finansowym nie może zostać zrealizowana. Minister nie dysponuje ani odpowiednimi instrumentami prawnymi umożliwiającymi powierzenie Instytutowi takich zadań w sposób systemowy, ani zabezpieczonymi środkami finansowymi pozwalającymi na ich stałe finansowanie.

Jednocześnie należy podkreślić, że podstawowy zakres działalności Instytutu, w powyższym ujęciu koncentruje się na zagadnieniach technicznych, materiałowych i technologicznych w obszarze drogownictwa i mostownictwa, a nie na zarządzaniu procesem inwestycyjnym, który niezmiennie pozostaje w kompetencji zarządców dróg jako inwestorów.

Tym samym oczekiwanie, aby Instytut w obecnych uwarunkowaniach pełnił funkcję systemowego wsparcia dla procesu inwestycyjnego, nie znajduje podstaw ani prawnych, ani organizacyjnych, ani finansowych. Realizacja tego postulatu wymaga uprzedniego wdrożenia rozwiązań ustawowych przewidzianych w opracowanym *projekcie ustawy o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz ustawy – Prawo o ruchu drogowym*.

Niemniej jednak, Dyrektor Instytutu Badawczego Dróg i Mostów, w odpowiedzi na prośbę o odniesienie się do omawianej rekomendacji NIK, potwierdził, że Instytut dysponuje kompetencjami oraz zapleczem eksperckim umożliwiającym opracowanie wskazanych przez Najwyższą Izbę Kontroli procedur, wzorców postępowania i wytycznych. Realizacja tych zadań w sposób systemowy wymaga jednak jednoznacznego określenia zakresu zadania oraz zapewnienia odpowiednich środków finansowych.

Z wyrazami szacunku

Dokument podpisany elektronicznie przez:

z upoważnienia Ministra Infrastruktury

Stanisław Bukowiec

Sekretarz Stanu