

RM-V.1711.6.2025

**PROTOKÓŁ KONTROLI
KOMISJI REWIZYJNEJ RADY MIASTA POZNANIA**

Zarządu Dróg Miejskich w zakresie realizacji program budowy dróg lokalnych.

I. Kontrolowany:

Prezydent Miasta Poznania

II. Miejsce i termin przeprowadzenia czynności kontrolnych.

Komisja Rewizyjna przeprowadziła przedmiotową kontrolę na podstawie uchwały Rady Miasta Poznania Nr XIV/240/IX/2025 z dnia 17 stycznia 2025 r. w sprawie zatwierdzenia planu kontroli Komisji Rewizyjnej Rady Miasta Poznania na 2025 rok, zmienionej uchwałą Nr XVIII/340/IX/2025 z dnia 29 kwietnia 2025 r.

Komisja Rewizyjna czynności kontrolne rozpoczęła na posiedzeniu w dniu 16 października 2025 r. i kontynuowała je na posiedzeniu 20 listopada 2025 r.

W wyniku przeprowadzonych czynności kontrolnych na posiedzeniu w dniu 4 grudnia 2025 r. Komisja przyjęła niniejszy protokół kontroli.

III. Przedmiot i zakres kontroli.

Kontrola, zgodnie ze szczegółowym planem kontroli, objęła okres od 1 stycznia 2023 r. do 31 grudnia 2024 r. Cel kontroli, tj. kierunek badań kontrolnych i problemów wymagających oceny, obejmował w szczególności takie zagadnienia jak:

- 1) Sprawdzenie jakie komórki ZDM przygotowują inwestycje w ramach PBL.
- 2) Przeanalizowanie kto odpowiada za przygotowanie inwestycji do realizacji – typowanie, kolejkovanie, przygotowanie projektów.
- 3) Kontrola przyczyn niskiego wykonania inwestycji drogowych na drogach nieutwardzonych w roku 2023.
- 4) Kontrola przyczyn jeszcze niższego wykonania realizacji inwestycji po uchwalenie 5-letniego Programu Budowy Dróg Lokalnych w roku 2024.
- 5) Analiza kosztów inwestycji realizowanych w latach 2023-2024.

IV. Stan faktyczny stwierdzony w ramach kontroli oraz opis stanu prawnego, w tym stwierdzonych nieprawidłowości.

Komisja prowadziła kontrolę na posiedzeniach w dniach: 16 października 2025 roku oraz 20 listopada 2025 roku.

W trakcie posiedzeń Komisja rozpatrzyła poszczególne punkty zawarte w planie kontroli. Członkowie Komisji zapoznali się z wyjaśnieniami oraz dokumentami przedłożonymi przez zastępcę dyrektora Zarządu Dróg Miejskich.

Na podstawie dokumentów i informacji otrzymanych z ZDM Komisja ustaliła, że realizacją Wieloletniego Programu Budowy Dróg Lokalnych zajmuje się zasadniczo pion organizacyjny podległy zastępcy dyrektora ds. inwestycji, w skład którego wchodzi następujące wydziały:

- Wydział Planowania i Opiniowania,
- Wydział Terenowo-Prawny,
- Wydział Przygotowania Inwestycji,
- Wydział Realizacji Inwestycji

we współpracy z Wydziałem Organizacyjnym i Wydziałem Zamówień Publicznych podległych bezpośrednio pod Dyrektora ZDM. Wydział Organizacyjny wspomaga ten proces kontaktując się z radami osiedli. Większość zadań jest realizowana również we współpracy z Wydziałem Zamówień Publicznych.

Po zapoznaniu się ze strukturą organizacyjną Komisja zapoznała się z procesem przygotowywania i realizacji. Program Budowy Dróg Lokalnych ma swoje ramy budżetowe, przy czym start poszczególnych zadań, które są realizowane jest różny, rozpoczyna się w różnych okrasach roku budżetowego.

Pierwszym krokiem inicjującym procedurę jest naliczenie środków dla poszczególnych osiedli według algorytmu. Środki nalicza się uwzględniając 2 kryteria: długość dróg na danym osiedlu, która widnieje w wykazie oraz punkty adresowe. Z tego algorytmu rozdzielane są środki na rady osiedli, przy czym 10% środków pozostaje w dyspozycji ZDM w celu płynnego realizowania zadań, które mogłyby być niezrealizowane ze względu na brak środków z algorytmu. Następnie środki będące w dyspozycji rad osiedli są typowane i akceptowane przez ZDM, co potwierdzone jest uchwałą rady osiedla. Proces typowania zadań przez rady osiedla jest czasem kilkukrotny, tzn. nie zawsze propozycje zgłaszane przez rady osiedla mogą być realizowane i może trwać różnie, jest indywidualny – może trwać do pół roku, ale czasem znacznie dłużej. Zdarza się, że wskazania rady osiedla nie spełniają zasady ciągłości dróg, podejścia rad osiedli są różne.

Od 2014 r. istotą programu stała się decyzyjność po stronie rad osiedli i społeczeństwo. Każdorazowo wskazywane są radom osiedla uwarunkowania funkcjonalne i formalno-prawne, gdy wskazane przez nich zadanie odbiega od tych elementów. Na tym etapie są eliminowane zadania, na które nie można zapewnić finansowania ze środków przysługujących radzie osiedla na podstawie algorytmu. Często dochodzi też do eliminowania realizacji budowy ulic, które w całości lub na znacznym odcinku mają prywatnych właścicieli. To powoduje, że koszt takiej inwestycji często się podwaja.

Po uzgodnieniu zadania z radą osiedla ZDM realizuje inwestycję w oparciu o przygotowaną dokumentację projektową i jest to najdłuższy odcinek w procesie realizacji zadania. Proces przygotowania inwestycji, który jest zakładany na starcie to 2 lata, jednak jak w każdym statystykach uwzględnić należy odchylenia. Na te 2 lata składa się: wybór projektanta w trybie konkursowym, który trwa od 3 do 6 miesięcy (proces ten jest ten sam dla każdej drogi niezależnie od jej długości); pobranie map do celów projektowych (trwa to od 1 do 3 miesięcy); opracowanie koncepcji oraz uzyskanie wszelkich uzgodnień przez projektanta wraz z decyzją administracyjną. Proces przygotowania dokumentacji projektowej dzieli się na 2 elementy. Pierwszym z nich jest opiniowanie dokumentacji z radami osiedla i innymi jednostkami (ich lista nie jest stała, uzależniona jest od miejsca, w którym znajduje się droga). Ważnymi podmiotami, które mają wpływ na czas realizacji inwestycji są gestorzy sieci. Kluczowe znaczenie mają uzgodnienia z Aquanetem i ewentualnie z siecią gazową i energetyką. Każdy z tych podmiotów ma możliwość dyskusji i zgłaszania uwag. Proces dochodzenia do akceptowalnych rozwiązań jest najdłuższym z procesów. Obok uzgodnień z gestorami sieci elementem spowalniającym proces projektowania jest uzyskanie zgody na niezbędną wycinkę drzew, to wydłuża proces od 3 do 6 miesięcy.

Komisja zapoznała się z różnicami w projektowaniu dróg o nawierzchni przepuszczalnej. Projektowanie drogi wraz z odwodnieniem odbywa się w ten sposób, że należy dobrać odpowiednią konstrukcję do kategorii ruchu i do funkcji, którą ulica pełni. Taka konstrukcja drogi sięga głębiej niż najpłycej ułożona sieć. Zasadą jest, że sieci nie powinny być układane na głębokość mniej niż 50 cm. Stosując nawierzchnię przepuszczalną dobiera się konstrukcję w taki sposób, że nie sięga się głębiej niż 50 cm, w związku z czym odchodzą wtedy uzgadniania i kolizje. Proces realizacyjny takiej drogi też nie jest kłopotliwy (trwa od 2 do 6 miesięcy), o ile nie wystąpią sytuacje nie do przewidzenia, czyli na przykład, gdy mapa nie koresponduje z terenem.

Komisja zapoznała się z realizacją 21 zadań realizowanych w roku 2023. Koszt tych realizacji tych zadań wyniósł 16.159.591,57 złotych.

Zadania realizowano z 14 radami osiedli. Największymi beneficjentami w roku 2023 było Osiedle Umultowo: 6.098.282 zł i Szczepankowo-Splawie-Krzesinki: 3.365.322,11 zł. Te dwie Rady Osiedla zagospodarowały w roku 2023 blisko 59% ogółu środków.

W roku 2024 zrealizowano 17 zadań za kwotę 7.418.121,10 zł. Zadania realizowano z udziałem 9 rad osiedli. Największym beneficjentem było Osiedle Świerczewo: 2 zadania za 2.443.954,28 zł i Osiedle Umultowo: 2 zadania z 1.691.844,09 zł. Te dwie rady zagospodarowały blisko 56% środków. Rażący spadek realizacji zadań wyniknął z nieprzygotowania zadań do realizacji.

Na wniosek Komisji ZDM przygotował tabelę zawierającą analizę zadań drogowych realizowanych ze wsparciem środków z PBDL, a których realizacja zakończyła się w roku 2023 i w roku 2024. W świetle złożonych przez dyrekcję ZDM wyjaśnień czas realizacji zadania drogowego w technologii tradycyjnej od wytypowania do realizacji nie powinien być dłuższy niż 3 lata. W latach 2023 i 2024 zakończono 27 zadań inwestycyjnych z udziałem środków PBDL:

- 1 zadanie dotyczyło wykonania dokumentacji projektowej na ulicy Krajaneckiej – czas realizacji od ogłoszenia przetargu 2 lata i 11 miesięcy,
- 3 zadania budowy oświetlenia: czas realizacji od 25 do 32 miesięcy,
- 4 zadania budowy drogi z płyt ażurowych: czas realizacji od 9 do 11 miesięcy,
- 3 zadania realizowane bez dokumentacji projektowej - wymiana nawierzchni od 4 do 10 miesięcy,
- 16 Inwestycji z następującym procesem projektowania:
 - 1 inwestycja wyjątkowo szybko - 2 lata i 4 miesiące,
 - 5 inwestycji czas od ogłoszenia przetargu do zakończenia robót od 3 do 4 lat,
 - 10 inwestycji z czasem realizacji od 4 do 7,5 lat.

Koszty projektowania w kosztach inwestycji ogółem:

Koszty projektowe są istotną wartością w przypadku realizacji budowy oświetlenia ok. 15% przy zadaniach niewielkich około 200 tysięcy złotych.

W zdaniach budowlanych o wartości do 500 tys. zł koszty projektu wynoszą od 5 do 10% wartości zadania.

W zadaniach powyżej 1 miliona złotych wynoszą zazwyczaj od 2 do 3% kosztów realizacji zadania, tylko w dwóch sytuacjach wyniosły 8% wartości zadania (aktualizacja dokumentacji).

Komisja stwierdziła, że w realizacji zadań wystąpiła dłuższa przerwa pomiędzy uzyskaniem wszelkich uzgodnień a ogłoszeniem postępowania na realizację zadania budowlanego. Na 16 realizowanych zadań w czterech przerwa ta wyniosła od 6 miesięcy do 1 roku. W sześciu zadaniach od 1 roku do dwóch. W pozostałych 6 okres przerwy w realizacji zadania wynosił od 3 do 5 lat, co skutkowało koniecznością aktualizacji dokumentacji w trzech przypadkach.

Po przeanalizowaniu przedstawionego załącznika z realizacji zakończonych robót w latach 2023-2024, stwierdzono że prace budowlane były realizowane w ciągu od 2 do 11 miesięcy. Tylko w przypadku 1 zadania o wartości ponad 6 milionów złotych – czas realizacji wyniósł 16 miesięcy.

V. Wnioski i zalecenia pokontrolne.

Na posiedzeniach Komisji Rewizyjnej w dniach: 16 października 2025 r. i 20 listopada 2025 r. Kontrolowany odpowiadał na pytania członków Komisji. W trakcie posiedzenia oraz na podstawie przedłożonych materiałów Komisja rozpatrzyła poszczególne punkty zawarte w planie kontroli.

Miasto Poznań ma ponad 130 km wyznaczonych ulic o nawierzchni gruntowej, ponad 60 km to ulice z intensywną zabudową, na których zlokalizowanych jest ponad 3000 punktów adresowych.

Komisja stwierdziła, że w obecnym stanie niewielkie zadania inwestycyjne w ramach PBDL są realizowane w czasie od 3 do 7 lat.

Kierowanie do realizacji małych zadań poniżej 500 tys. złotych powoduje wyższe koszty projektowe.

Niskie finansowanie rad osiedli, powoduje że osiedla z mniejszą ilością polnych ulic, są w stanie zbierać pieniądze na utwardzenie kilkuset metrowego odcinka w ramach istniejącego finansowania z PBDL, a największe od 1 do 2 km. 10% rezerwa w ZDM na dofinansowywanie zadań drogowych jest niewystarczająca, by ten proces usprawnić.

Brak finansowania skutkuje dezaktualizacją przygotowanej dokumentacji i dodatkowymi kosztami na jej aktualizację.

Najbardziej czasochłonną część procesu inwestycyjnego stanowi projektowanie i dokonanie uzgodnień w celu uzyskania pozwolenia na budowę w związku z tym rok 2026 jest ostatnim

rokiem, w którym jest możliwe wpisanie nowego zadania inwestycyjnego budowy odcinka drogi z odwodnieniem, tak by miało szanse zostać zrealizowane do końca roku 2029.

Zadania budowy dróg w technologii tradycyjnej których projektowanie nie rozpocznie się w roku przyszłym, będą mogły być realizowane dopiero w roku 2030 i latach następnych.

Zalecenia Komisji:

Komisja zaleca zwiększenia środków na realizację budowy dróg lokalnych zgodnie z § 2 ust. 2 uchwały Rady Miasta Poznania VII/87/IX/2024 z dnia 2024-09-03 w sprawie wyznaczenia kierunków działania dla Prezydenta Miasta Poznania polegających na przyspieszeniu budowy dróg lokalnych o utwardzonej nawierzchni na terenie Miasta Poznania.

Komisja zaleca opracowanie zgodnie z § 2 ust. Pkt 3 w/w uchwały Wieloletniego Programu Budowy Dróg Lokalnych, który dotyczyłby wszystkich zamieszkałych ulic o długości powyżej 500 mb, który finansowanie przekracza możliwości większości rad osiedli.

Działania doraźne – utworzenie dodatkowej rezerwy celowej w budżecie Miasta Poznania i skierowania do realizacji w roku 2026 wszystkich odcinków ulic w ramach PBDL, na które została przygotowana pełna dokumentacja budowlana i zostaną uzyskane pozwolenia na budowę w pierwszy kwartale 2026.

VI. Podpis Przewodniczącego Komisji.

Przewodniczący Komisji Zbigniew Czerwiński

VII. Klauzula informująca o możliwości złożenia zastrzeżeń.

Zgodnie z § 10 ust. 4 załącznika Nr 5 do uchwały Nr LXXX/1202/V/2010 Rady Miasta Poznania z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie Statutu Miasta Poznania (Dz. Urz. Woj. Wlkp. z 16 września 2020 r. poz. 6997, z 14 lutego 2024 r. poz. 1885) kontrolowany przedstawia swoje stanowisko odnośnie ustaleń kontroli, w którym ma możliwość złożenia zastrzeżeń co do ustaleń zawartych w protokole kontroli.

Poznań, 4 grudnia 2025 r.