

Poznań, 05 stycznia 2017 r.

TZ-III.1711.9.2016  
120117 - 2297

**Pani  
Katarzyna Bolimowska  
Dyrektor  
Zarządu Dróg Miejskich  
w Poznaniu  
ul. Wilczak 17  
61 - 623 Poznań**

#### **WYSTĄPIENIE POKONTROLNE**

z kontroli przeprowadzonej w trybie zwykłym w Zarządzie Dróg Miejskich w Poznaniu, na podstawie planu kontroli zatwierdzonego przez Prezydenta Miasta Poznania na rok 2016, zgodnie z poleceniem przeprowadzenia kontroli z dnia 21 listopada 2016 r., stanowiącym załącznik nr 1.

Kontrola dotyczyła sposobu zlecania zadań do realizacji przez ZDM do ZRD w kontekście zlecania zadań przez ZDM do firm zewnętrznych.

Kontrolujący dopełnili obowiązku wypełnienia „oświadczenia kontrolera o braku przeciwwskazań do przeprowadzenia kontroli i ochronie danych osobowych”, co potwierdzają dokumenty stanowiące załącznik nr 2.

#### **Wstępne ustalenia**

##### **1. Jednostka kontrolowana**

Zarząd Dróg Miejskich w Poznaniu, 61-623 Poznań, ul. Wilczak 17, w dalszej części protokołu zwany również ZDM.

## **2. Kontrolujący**

Kinga Budzińska – inspektor,

Katarzyna Matuszak – główny specjalista.

## **3. Daty rozpoczęcia i zakończenia kontroli**

05 grudnia 2016 r. – 22 grudnia 2016 r.

## **4. Zakres kontroli**

### Przedmiot kontroli

Sposób zlecania zadań do realizacji przez ZDM do ZRD w kontekście zlecania zadań przez ZDM do firm zewnętrznych.

### Okresy objęte kontrolą

Od dnia 01 stycznia 2011 r. – do dnia 31 października 2016 r.

## **5. Podstawa prawna przeprowadzenia kontroli**

- ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. 2009 nr 157 poz. 1240),
- ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2013 poz 594 z późn. zm.),
- ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. 2004 nr 19 poz. 177),
- ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 2011 r. Nr 45, poz. 236 z późn. zm.)

- zarządzenie Nr 873/2012/P Prezydenta Miasta Poznania z dnia 21 grudnia 2012 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu przeprowadzania kontroli z upoważnienia Prezydenta Miasta Poznania przez Urząd Miasta Poznania;
- polecenie przeprowadzenia kontroli nr TZ-III.1711.9.2015 z 21 listopada 2016 r. wydane przez Panią Violetę Wabińską-Chmielewską Dyrektora Wydziału Transportu i Zieleni Urzędu Miasta Poznania (Kontrolujący odnotowali fakt wszczęcia kontroli w Księżce kontroli ZDM na 2016 r.).

#### **6. Miejsce prowadzenia kontroli**

Zarząd Dróg Miejskich, ul. Wilczak 17, Poznań

#### **7. Kierownik jednostki kontrolowanej**

W okresie objętym kontrolą funkcję Dyrektora ZDM do dnia 09.04.2015 r. pełnił Pan Jacek Szukała.

Pełniącą funkcję Dyrektora Zarządu Dróg Miejskich w Poznaniu w okresie od 09.04.2015 r. do 14.05.2015 r. była Pani Katarzyna Bolimowska, pełniąca od 15.05.2015 r. funkcję Dyrektora jednostki.

Pan Ireneusz Woźny w okresie od 08.06.2015 r. pełnił funkcje Zastępcy Dyrektora ds. Zarządzania Drogami, a od dnia 02.11.2015 pełni funkcję Zastępcy Dyrektora ds. Technicznych.

## USTALENIA Z KONTROLI

### I. Opis zadań ZDM

ZDM jest komunalną jednostką budżetową, przy pomocy, której Prezydent Poznania wykonuje swoje obowiązki zarządcy dróg miejskich. W ramach obowiązków m.in. zarządza drogami publicznymi w granicach administracyjnych Poznania, wykonuje zadania w zakresie inżynierii ruchu, rozwoju sieci drogowej, budowy, utrzymania dróg oraz obiektów inżynierskich i urządzeń związanych z drogą, wydaje zezwolenia na zajęcie pasa drogowego, zjazdy, pobiera opłaty i kary pieniężne, prowadzi ewidencję dróg i obiektów inżynierskich, sporządza informacje o drogach publicznych, przeprowadza okresowe kontrole stanu dróg i drogowych obiektów inżynierskich, dokonuje okresowych pomiarów ruchu, nabywa nieruchomości pod pasy drogowe oraz gospodaruje nimi zgodnie z prawem, organizuje parkowanie w pasie drogowym.

### II. Analiza planów ZDM za lata 2011 – 2016

Kontrolujący otrzymali 6 zestawień obrazujących realizację planu na kolejne lata od 2011 do 2016 roku. Przedmiotowe zestawienia zawierają następujące informacje:

- nazwa ulicy,
- nazwa zadania,
- odcinek, uszczegółowienie lokalizacji,
- dzielnica,
- Rada Osiedla,
- Wykonawca,
- sposób zlecenia (przetarg, do 14 tys. EURO, zlecenie do zakładu budżetowego),
- data otwarcia ofert,
- plan,
- kwota umowna zadania (z uwzględnieniem aneksów, kosztorysów powykonawczych),
- źródło finansowania,
- nr umowy/zlecenia,
- dzień zawarcia umowy/zlecenia,
- protokół odbioru końcowego (nr i data spisania),
- termin realizacji,
- rozliczenie (zapłacone, pozostałe do zapłacenia).



W ww. zestawieniach zobrazowany został podział środków ze względu na źródło ich pochodzenia.

### III. Sposób zlecenia robót przez ZDM do ZRD

Corocznie podpisywana jest umowa pomiędzy ZDM i ZRD określająca roczną wartość wykonania robót utrzymaniowych i remontów, uwzględniająca przygotowywany przez ZRD cennik.

W 2016 ZDM i ZRD wypracowały zasady udzielania zleceń robót utrzymaniowo remontowych (załącznik nr 3).

W tabeli przedstawiono zawarte pomiędzy jednostkami zlecenia i porozumienie wraz z ilością aneksów oraz kwotą, która wynikała z zawartych w nich zapisach (załącznik nr 4).

Rok	Nr porozumienia/ zlecenia	Kwota porozumienia	Ilość zmian w ciągu roku	Kwota wynikająca z aneksów	suma
2011	1/UD/2011	7 500 000,00	6 aneksów	7 441 450,00	<b>14 941 450,00</b>
2012	1/UD/2012	7 650 000,00	5 aneksów	3 910 000,00	<b>11 560 000,00</b>
2013	1/UD/2013	7 350 000,00	7 aneksów	5 044 050,00	<b>12 392 050,00</b>
2014	1/UD/2014	4 000 000,00	6 aneksów	9 795 900,00	<b>13 795 900,00</b>
2015	1/UD/2015	9 200 000,00	5 aneksów	4 368 000,00	<b>13 568 000,00</b>
2016 (do 30.11. 2016)	TBU.TM.225.2.2016	9 000 000,00	1 aneks	2 100 000,00	<b>11 100 000,00</b>
	TO.228.1.2016	300 000,00	1 aneks	500 000,00	<b>800 000,00</b>

Biorąc pod uwagę coroczną tendencję do zawierania kolejnych aneksów pomiędzy jednostkami do zleceń i porozumień na roboty utrzymaniowo - remontowe, warte rozważenia jest przyjęcie w planie finansowym na dany rok adekwatnej kwoty wyjściowej dla przedmiotowych zleceń, aby ograniczyć ilość zawieranych aneksów.

#### **IV. Zasady udzielania zamówień przez ZDM, których wartość nie przekraczała 14 000 euro - do roku 2014 i 30 000 euro - od roku 2014 (załącznik nr 5).**

Zgodnie z kolejnymi zarządzeniami, tj. Zarządzeniem nr 2 Dyrektora Zarządu Dróg Miejskich w Poznaniu z dnia 9 stycznia 2012 r. w sprawie ustalenia podstawowych procedur kontroli zarządczej dla Zarządu Dróg Miejskich oraz jego zmianą - Zarządzeniem nr 8 Dyrektora Zarządu Dróg Miejskich w Poznaniu z dnia 15 maja 2013 r., **ogólnie przyjętą zasadą było przeprowadzanie analizy rynku i wybór najkorzystniejszej oferty.**

Omawiany rodzaj zamówień został uszeregowany w trzy grupy:

- **Grupa I:** gdy wartość szacunkowa zamówienia wynosiła poniżej 1 000 euro – zapytanie do jednego dostawcy lub wykonawcy,
- **Grupa II:** gdy wartość szacunkowa zamówienia wynosiła powyżej 1 000 euro, ale mniej niż 6 000 euro - zapytanie do co najmniej jednego dostawcy lub wykonawcy,
- **Grupa III:** gdy wartość szacunkowa zamówienia wynosiła powyżej 6 000 euro, ale nie więcej niż 14 000 euro – zapytanie skierowane do co najmniej dwóch dostawców lub wykonawców.

Po zmianie ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz.U2015 r., poz. 2164 ze zm.), która miała miejsce w 2014 roku i dotyczyła zmiany wysokości kwoty dopuszczającej niestosowanie ww. ustawy, ZDM dokonał stosownych korekt w Zarządzeniu nr 13 Dyrektora Zarządu Dróg Miejskich w Poznaniu z dnia 3 kwietnia 2014 r. w sprawie ustalenia podstawowych procedur kontroli zarządczej dla Zarządu Dróg Miejskich (zmienionego Zarządzeniem nr 16 Dyrektora Zarządu Dróg Miejskich w Poznaniu z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie zmiany zarządzenia nr 13 Dyrektora Zarządu Dróg Miejskich w Poznaniu z dnia 3 kwietnia 2014 r. w sprawie ustalenia podstawowych procedur kontroli zarządczej dla Zarządu Dróg Miejskich) w następujący sposób:

- **Grupa I:** gdy wartość szacunkowa zamówienia wynosiła poniżej 5 000 euro – zapytanie do jednego dostawcy lub wykonawcy,
- **Grupa II:** gdy wartość szacunkowa zamówienia wynosiła powyżej 5 000 euro, ale mniej niż 15 000 euro - zapytanie do co najmniej jednego dostawcy lub wykonawcy,
- **Grupa III:** gdy wartość szacunkowa zamówienia wynosiła powyżej 15 000 euro, ale nie więcej niż 30 000 euro – zapytanie skierowane do co najmniej dwóch dostawców lub wykonawców.

Zgodnie z wszystkimi wskazanymi powyżej zarządzeniami, podejmowane czynności wymagały stosownego udokumentowania:

- **Grupa I** – informacja o cenach przedłożonych przez oferenta (pisemna oferta/oferty), skierowana do 1 wykonawcy/dostawcy,
- **Grupa II** – notatki służbowe uzasadniające postępowanie wraz z informacjami o cenach złożonych przez oferentów (pisemna oferta/oferty), skierowane do co najmniej 1 wykonawcy/dostawcy,
- **Grupa III** – wniosek o wszczęcie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego oraz protokół z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego wraz z informacjami o cenach złożonych przez oferentów (pisemna oferta/oferty), skierowane do co najmniej 3 wykonawców/dostawców .

Zarządzenie nr 31 Dyrektora Zarządu Dróg Miejskich w Poznaniu z dnia 21 grudnia 2015 r. w sprawie ustalenia podstawowych procedur kontroli zarządczej dla Zarządu Dróg Miejskich wprowadziło **obowiązek zamieszczania ogłoszeń o zamówieniach na stronie internetowej ZDM będące jednocześnie zaproszeniem do składania ofert.**

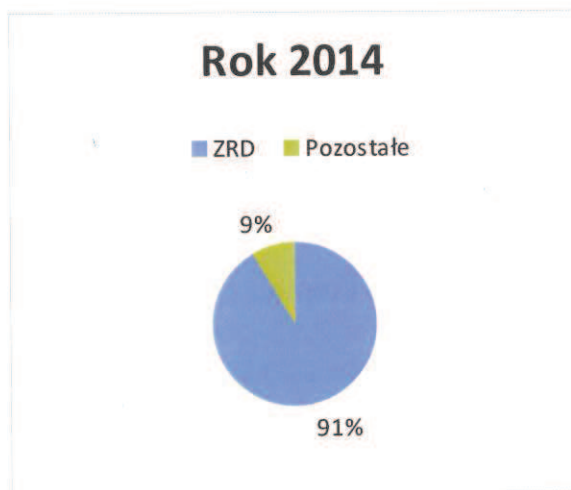
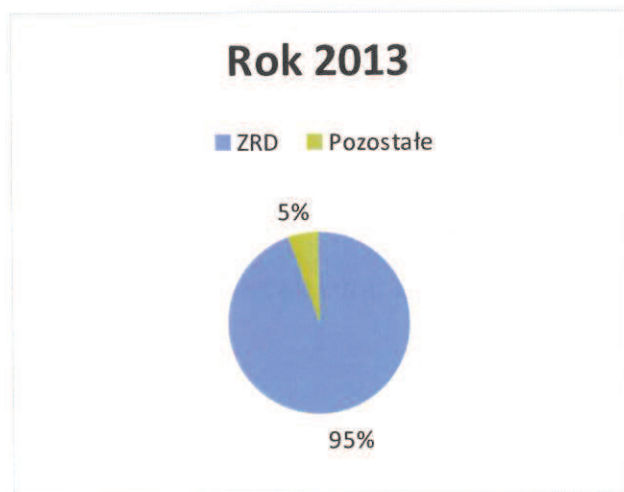
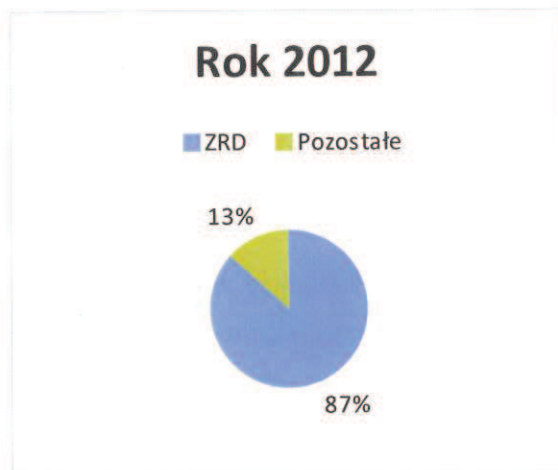
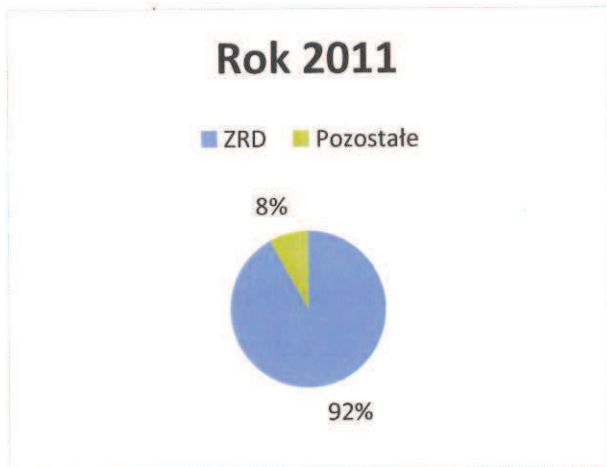
#### V. Utrzymanie i remonty – relacja między zleceniami do ZRD, a firmami zewnętrznymi.

##### Wydatki związane z zadaniami utrzymaniowymi w kolejnych latach

Rok*	Plan utrzymania (ZDM)	Wykonanie utrzymania	ZRD	Pozostałe (wykonawcy zewnętrzni)
2011	14 703 317,00	14 651 301,52	13 462 530,82	1 188 770,70
2012	9 440 057,00	9 439 735,01	8 167 842,83	1 271 892,18
2013	13 563 057,00	13 559 638,11	12 826 418,70	733 219,41
2014	12 800 000,00	12 799 988,26	11 704 097,23	1 095 891,03
2015	13 071 019,00	13 058 887,96	12 039 842,58	1 019 045,38
2016 (do 31 października)	14 626 000,00	13 842 652,02	11 500 000,00	2 342 652,02



Procentowy podział środków związany z zadaniami utrzymaniowymi ZDM w kolejnych latach



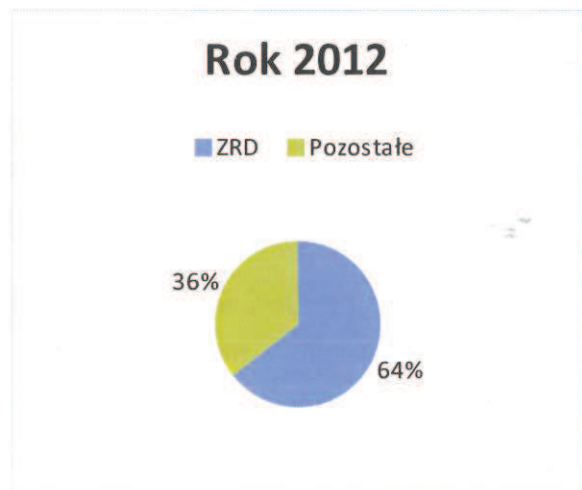
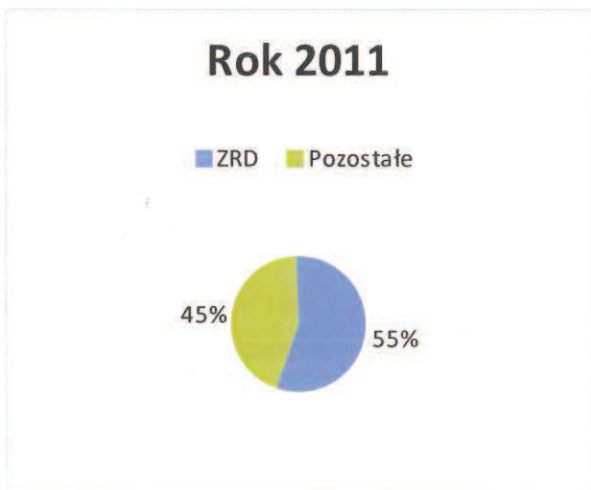


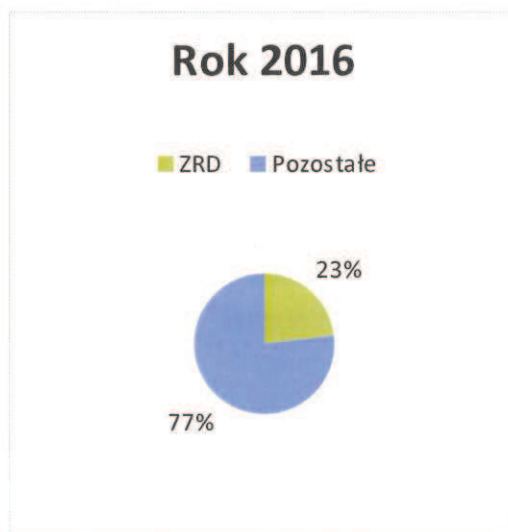
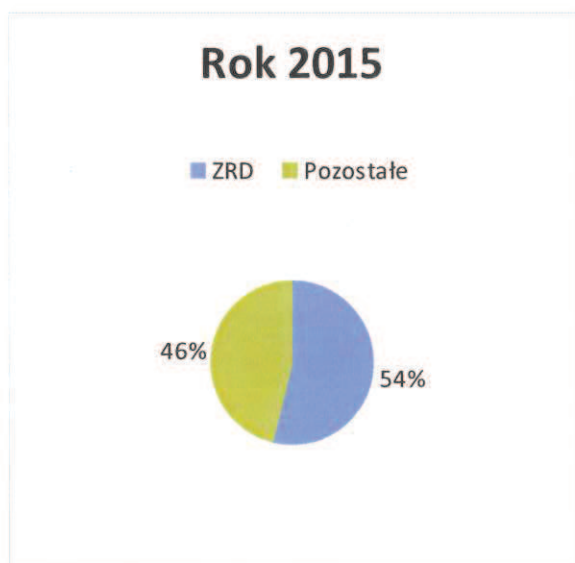
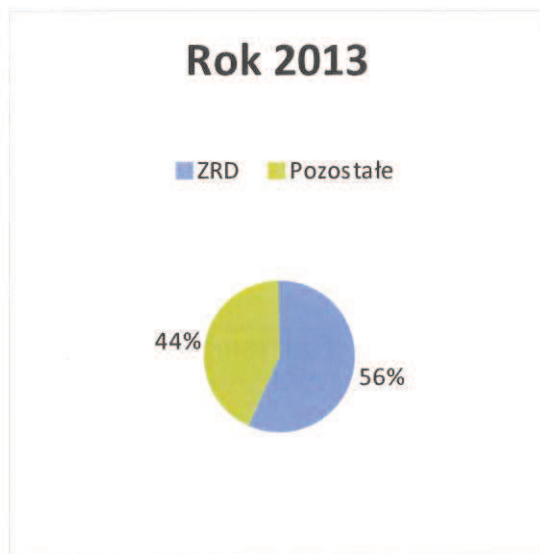
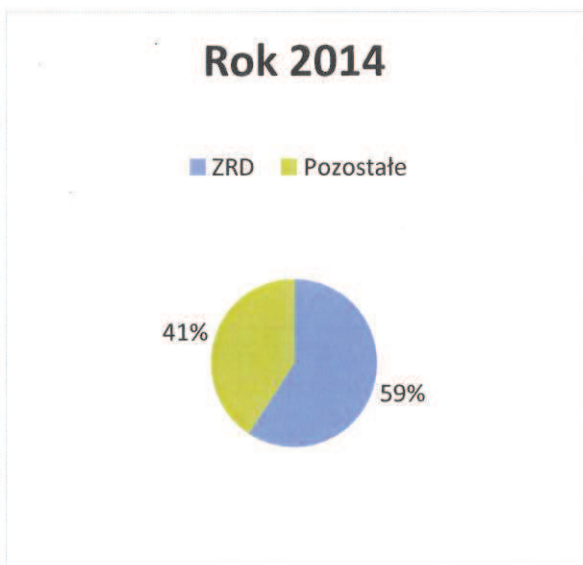
Z przedstawionych powyżej wykresów wynika, że roboty utrzymaniowe przekazywane są przez ZDM do ZRD w ponad 80% całości zleceń dot. robót utrzymaniowcy ZDM. Z uwagi na to, że utrzymanie bieżące nawierzchni dróg jest zadaniem statutowym ZRD, zdaniem kontrolujących tendencja ta powinna być utrzymana w kolejnych latach.

Wydatki związane z remontami ZDM w kolejnych latach

Rok**	Plan remonty	Wykonanie remonty	ZRD	Pozostałe
2011	12 433 000,00	12 356 502,04	6 769 509,61	5 586 992,43
2012	12 225 000,00	12 223 122,35	7 839 229,91	4 383 892,44
2013	6 325 000,00	6 321 480,65	3 571 248,65	2 753 751,35
2014	10 700 000,00	10 699 031,96	6 328 259,40	4 370 772,56
2015	14 358 981,00	14 236 228,15	7 652 884,70	6 583 343,45
2016 (do 31 października)	9 588 501,00	7 227 965,40	1 695 538,69	5 532 426,71

Procentowy podział środków związanych z zadaniami remontowymi ZDM w kolejnych latach





Z przedstawionych powyżej wykresów procentowego podziału środków na remonty prowadzone w latach objętych kontrolą, można zauważyć, że w przypadku wykonywanych remontów relacja pomiędzy pracami wykonywanymi przez ZRD a podmiotami prywatnymi wypada na korzyść tych drugich.

Biorąc pod uwagę fakt, iż zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, sprawy gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu stanowią zadania własne gminy, wskazana wyżej relacja powinna być, zdaniem kontrolujących, odwrotna, tj. więcej zleceń powinien rejestrować gminny zakład budżetowy.

#### VI. Firmy zewnętrzne, którym ZDM zlecał roboty (powyżej 3 zleceń w roku)

W wyniku przeprowadzonej przez kontrolujących analizy zestawień realizacji planów robót utrzymaniowo-remontowych ZDM (załącznik nr 4), dokonano weryfikacji ilości zleceń dla poszczególnych wykonawców. W poniższych tabelach przedstawiono firmy zewnętrzne, którym ZDM najczęściej zlecał roboty utrzymaniowe i remontowe. Jako próbę do sporządzenia zestawień wybrano lata 2013 – 2016.

Nazwa firmy	Ilość zleceń w roku 2013	kwota
GEOBUD	4	4 920,00
NORTEX	11	219 756,00
<b>Łącznie:</b>		<b>224 676,00</b>

Nazwa firmy	Ilość zleceń w roku 2014	kwota
ANET - TRANS	14	939 668,00
BRUK-BAU Sebastian Zwierzyński	3	35 558,00
BUD-BRUK	5	211 151,00

Budownictwo Drogowe KRUG	4	46 433,00
DROBUD	8	248 604,00
ELTRANS	6	146 994,00
GEO-BUD	4	4 920,00
GEO-KOT	4	5 600,00
JACH-GUM	5	267 066,00
NAPIERAŁA - BRUK	7	295 955,00
NORTEX	17	748 786,00
PBD Roman Dyba	11	820 625,00
PUH BUD-BRUK	11	476 783,00
RAT-BUD	21	986 348,00
ROMAR	6	171 185,00
SPEC-BUD	7	118 535,00
Zakład Projektowania i Realizacji Dróg Zenon Jurga	4	40 713,00
ZDB Kaszkowiak	6	560 650,00
ZDB Wł. Kaszkowiak	4	193 489,00
ZRD M. Dachtera	3	187 615,00
ZRD Marek Dachtera	8	257 653,00
<b>Łącznie:</b>		<b>6 540 331,00</b>



Nazwa firmy	Ilość zleceń w roku 2015	kwota
ANBUD	7	68 745,00
BRUK-BAU	5+2	18 030,00 81 030,00
BRUK-BAU Sebastian Zwierzyński	6	163 259,00
BRUKPOL S.C.	19	1 140 677,00
DROBUD	7	397 009,00
GEOBUD	4	4 920,00
GEO-KOT	4	5 600,00
JACH-GUM	5	442 158,00
konsorcjum ANET-TRANS i M-BUD-TRANS	10	751 525,00
NAPIERAŁA - BRUK	15	493 540,43
NORTEX	10	755 108,00
NAPIERAŁA - BRUK	15	493 540,43
NORTEX	10	755 108,00
P.U.H. BUD-BRUK	5	194 579,00
PBD Dyba	12	744 504,00
Przedsiębiorstwo Techniczno-Budowlane Marcin Borkowski	6	226 559,00
Przedsiębiorstwo Wielobranżowe TRAP	6	197 293,00

RAT-BUD	23	968 252,00
RIO-PROJEKT	3	43 419,00
SPEC - BUD	6	254 094,00
ZDB Wł. Kaszkowiak	8	717 398,00
ZRD Marek Dachtera	9	2 357 845,00
<b>Łącznie:</b>		<b>9 796 544,00</b>

Nazwa firmy	Ilość zleceń w roku 2016	kwota
BRUK-BAU	4	3 zadania w trakcie 58 331,27
Dachtera	6	2 zadania w trakcie 209 563,00
DROBUD	3	2 zadania w trakcie 50 372,29
GLOBAL-GEO	3	4 244,00
INFRAKOM	5	1 zadanie w trakcie 287 937,00
MBUD Anet trans	3	320 395,00
M-BUD-TRANS	5	1 zadanie w trakcie 174 591,00
NORTEX	5	3 zadania w trakcie, w tym w 1 przyp. zapłacono część

		(152 428,45)
		135 580,89
PBD Dyba +	4+	2 zadania w trakcie 117 818,93
PBD Roman Dyba	1	58 749,84
RAT-BUD	5	2 zadania w trakcie 343 280,00
VINNARE	6	5 zadań w trakcie 20 442,37
ZRD Marek Dachtera	3	1 zadanie w trakcie, w tym w 1 przyp. zapłacono część (126 753,89) 169 053,00
<b>Łącznie (do 30.09.2016 r.):</b>		<b>2 229 540,93</b>

Na podstawie informacji uzyskanych w trakcie kontroli przeprowadzonej w ZRD w okresie od 17 października 2016 r. – 14 grudnia 2016 r. oraz z przedstawionych powyżej zestawień ustalono, że najwięcej zleceń do firm zewnętrznych przekazywanych przez ZDM było w latach 2014 – 2015, co przełożyło się na spadek zatrudnienia w ZRD.

Tabela wielkość zatrudnienia w ZRD w poszczególnych latach

Rok	Wielkość zatrudnienia
1	2
2011	109
2012	96
2013	89
2014	85
2015	87
2016	89

Od 2015 r. wzrasta sprzedaż usług z ZDM do ZRD, co jest skutkiem wypracowanego porozumienia między jednostkami. Na chwilę obecną można zaobserwować dalszy trend wzrostowy w badanym obszarze.

#### **Wnioski:**

1. Po analizie zleceń i porozumienia zawartych pomiędzy ZDM, a ZRD stwierdzić można, że kwoty w nich przewidziane okazują się niewystarczające już w połowie roku kalendarzowego, co rodzi konieczność zawierania kolejnych aneksów.
2. Na podstawie zgromadzonych materiałów zauważyć można, że spiętrzenie zadań przypada na okres od września do listopada.
3. Warte rozważenia jest przyjęcie w planie finansowym na dany rok wyższej kwoty wyjściowej dla przedmiotowych zleceń, aby ograniczyć ilość zawieranych aneksów.
4. Zasadnym jest zawieranie pomiędzy ZDM a ZRD umów wieloletnich, które pozwolą na:
  - utrzymanie stałej wysokości kosztów funkcjonowania zakładu budżetowego,
  - utrzymanie stałej jakości wykonywanych usług,
  - uniknięcie kosztów związanych z podatkiem VAT,



- niezależność w realizacji prac interwencyjnych, utrzymaniowych i konserwacyjnych,
- pominięcie czasochłonnych procedur przetargowych,
- skrócenie czasu reakcji w przypadku prac interwencyjnych.

Od 2015 r. zlecenie prac przez ZDM do ZDR zaczyna wzrastać.

Należy rozważyć możliwość zlecenia wszystkich zadań z zakresu utrzymania i remontów do ZRD, a dopiero w przypadku gdy ZRD nie będzie miał możliwości wykonania przedmiotowych zadań zlecenia ich do firm zewnętrznych

### Zalecenia

1. Rozważenie możliwości podpisania z ZRD umowy wieloletniej na zadania związane z bieżącym utrzymaniem i remontami. Okres obowiązywania umowy zapewni możliwość planowania zatrudnienia w ZRD i stabilnego rozwoju Zakładu (lub pozostawienia go przynajmniej na obecnym poziomie 96 etatów).
2. Przekazanie do ZRD zadań, które spowodują poszerzenie zakresu działalności ZRD (np. malowanie poziome oznakowania drogowego i pasów, montaż oznakowania pionowego, utrzymanie ekranów akustycznych, utrzymanie poboczy, prace konserwacyjno – utrzymaniowe na obiektach inżynierskich, itp.).
3. Przeprowadzenie analizy możliwości zlecenia wszystkich zadań z zakresu utrzymania i remontów do ZRD i ustalenie priorytetów w przekazywaniu tych zadań.

ZASTĘPCA DYREKTYDENTA  
MIASŁOPIENIARSTWA  
Maciej Wudarski

Integralną część projektu wystąpienia pokontrolnego stanowią następujące załączniki:

- Nr 1 - Polecenie przeprowadzenia kontroli,
- Nr 2 - Oświadczenia kontrolerów,
- Nr 3 - Zlecenia i porozumienia zawarte z ZRD,
- Nr 4 - Zestawienia realizacji planu za lata 2011-2016,
- Nr 5 - Zarządzenia Dyrektora ZDM w sprawie ustalenia podstawowych procedur kontroli zarządczej w ZDM.