

Załącznik do Stanowiska wobec zastrzeżeń do protokołu kontroli w Zarządzie Dróg Miejskich w Poznaniu, przedmiot kontroli: Wykonywanie nadzoru przez kierownika jednostki nad podległymi pracownikami i prowadzonymi przez nich postępowaniami w okresie 2024-2025, Ko-II.1711.11.2025, Ko_D_2025_1_001, z dnia 20 listopada 2025 r. – tekst protokołu kontroli, zmieniony zgodnie z uwzględnionymi zastrzeżeniami

URZĄD MIASTA POZNANIA
BIURO KONTROLI

Znak sprawy: Ko-II.1711.11.2025
Numer kontroli: Ko_D_2025_1_001

PROTOKÓŁ KONTROLI

Przedmiot kontroli: Wykonywanie nadzoru przez kierownika jednostki nad podległymi pracownikami i prowadzonymi przez nich postępowaniami w okresie 2024-2025

Podstawa prawna przeprowadzenia kontroli: art. 33 ust. 1, 3 i 5 w związku z art. 11a ust.1 pkt 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024 r., poz. 1465 t.j. z późn. zmianami) , art. 35 ust. 2, w związku z art. 92 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2024 r. poz. 107 z późn. zmianami).

Jednostka kontrolowana: Zarząd Dróg Miejskich w Poznaniu, ul. Wilczak 17,61-623 Poznań

Kierownik jednostki kontrolowanej: Krzysztof Olejniczak - Dyrektor Zarządu Dróg Miejskich w Poznaniu od 01 stycznia 2020 r.

Kontroler: Tomasz Kasprzyk - Główny Specjalista - koordynator oraz Dawid Chruściński – Inspektor, Maciej Szłykiewicz - Główny Specjalista.

Okres objęty kontrolą: 01.01.2024 r. - 01.07.2025 r., a w miarę potrzeby okres wcześniejszy i późniejszy.

Czynności kontrolne przeprowadzono w dniach: 11.07.2025 r. - 10.10.2025 r.

Tryb kontroli: doraźny

Objaśnienie określeń „nieprawidłowość”, „uchybiecie”, „uwaga”:

1. **Nieprawidłowość** – działanie lub zaniechanie (także jego rezultat) niespełniające następujących (rozpatrywanych łącznie lub rozłącznie) kryteriów:
 - **legalności**, rozumianej jako zgodność działania z przepisami prawa powszechnie obowiązującego, przepisami prawa wewnętrznego, umowami, decyzjami w sprawach indywidualnych oraz innymi rozstrzygnięciami podjętymi przez uprawnione podmioty,
 - **gospodarności**, rozumianej jako zgodność działań kontrolowanej jednostki z zasadami efektywnego gospodarowania (tj. oszczędności i minimalizacji nakładów/kosztów prowadzonych działań przy zachowaniu wymaganej jakości rezultatów) i wydajności (tj. uzyskiwania najlepszych efektów przy możliwie najmniejszych nakładach), wykorzystania możliwości zapobieżenia lub ograniczenia wysokości ewentualnych lub zaistniałych szkód,
 - **celowości**, rozumianej jako zgodność z celami określonymi dla kontrolowanej jednostki lub działalności, stosowanie metod i środków odpowiednich dla osiągnięcia celów (skuteczność), przy czym skuteczność rozumie się jako stopień zgodności pomiędzy zamierzonymi a faktycznymi skutkami działalności;

Załącznik do Stanowiska wobec zastrzeżeń do protokołu kontroli w Zarządzie Dróg Miejskich w Poznaniu, przedmiot kontroli: . Wykonywanie nadzoru przez kierownika jednostki nad podległymi pracownikami i prowadzonymi przez nich postępowaniami w okresie 2024-2025, Ko-II.1711.11.2025, Ko_D_2025_1_001, z dnia 20 listopada 2025 r. – tekst protokołu kontroli, zmieniony zgodnie z uwzględnionymi zastrzeżeniami

- **rzetelności**, rozumianej jako wypełnianie obowiązków z należytą starannością, sumiennie i terminowo, wykonywanie zobowiązań zgodnie z ich treścią, przestrzeganie wewnętrznych reguł funkcjonowania jednostki, dokumentowanie określonych działań lub stanów faktycznych zgodnie z rzeczywistością, we właściwej formie i wymaganych terminach, bez pomijania istotnych faktów i okoliczności.
- 2. **Uchybienie** – nieprawidłowość mniejszej wagi.
- 3. **Uwaga** – spostrzeżenie kontrolera dotyczące zjawisk lub ryzyk występujących w kontrolowanym obszarze, w szczególności akcentujące potrzebę doskonalenia danego obszaru. Uwaga skłaniać ma do przeanalizowania objętego nią zagadnienia oraz podjęcia działań zaradczych w sytuacjach tego wymagających.

Objaśnienie użytych skrótów (użyty skrót/znaczenie):

KPA	Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 572 ze zm.)
TIMSI	Elektroniczny system zarządzania dokumentacją stosowany w Zarządzie Dróg Miejskich w Poznaniu
Środowisko wewnętrzne	Określony w opublikowanym na podstawie art. 69 ust 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2024 . poz. 1530 ze zmianami) przez Ministra finansów w Komunikacie nr 23 z dnia 16 grudnia 2009 r w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych – zbiór czynników, takich jak wartości etyczne, kompetencje pracowników, struktura organizacyjna oraz delegowanie uprawnień, które tworzą podstawy do prawidłowego funkcjonowania kontroli zarządczej w organizacji.
WUiA	Wydział Urbanistyki i Architektury Urzędu Miasta Poznania
Wydział/ Wydział IU	Wydział Uzgodnień Zewnętrznych Zarządu Dróg Miejskich
ZDM/Zarząd/jednostka/jednostka kontrolowana	Zarząd Dróg Miejskich - jednostka budżetowa Miasta Poznania

USTALENIA

1. Informacje wstępne

1.1 Charakterystyka przedmiotu kontroli. Cel kontroli

Przedmiotem kontroli był sposób sprawowania nadzoru przez kierownika jednostki nad podległymi pracownikami i prowadzonymi przez nich postępowaniami ze szczególnym uwzględnieniem Wydziału Uzgodnień Zewnętrznych (IU) w okresie, w którym Naczelnikiem tego wydziału był pracownik obecnie nie zajmujący już tego stanowiska w wyniku

Załącznik do Stanowiska wobec zastrzeżeń do protokołu kontroli w Zarządzie Dróg Miejskich w Poznaniu, przedmiot kontroli: . Wykonywanie nadzoru przez kierownika jednostki nad podległymi pracownikami i prowadzonymi przez nich postępowaniami w okresie 2024-2025, Ko-II.1711.11.2025, Ko_D_2025_1_001, z dnia 20 listopada 2025 r. – tekst protokołu kontroli, zmieniony zgodnie z uwzględnionymi zastrzeżeniami

rozwiązania z nim stosunku pracy przez ZDM, a także funkcjonowanie środowiska wewnętrznego pod kątem podatności na ryzyka mogące skutkować nadużyciami uprawnień lub naruszeniem obowiązków pracowniczych z uwzględnieniem w szczególności wskazanego Wydziału. Definiując powyższy przedmiot kontroli, dla analizy sposobu sprawowania nadzoru, w wyborze obszarów niezbędnej analizy kontrolnej kontrolerzy uwzględniali pomocniczo elementy wskazane w ramach standardów kontroli zarządczej¹.

1.2 Ogólna charakterystyka jednostki kontrolowanej i jej działalności w zakresie uzgodnień zewnętrznych

Zarząd Dróg Miejskich w Poznaniu jest jednostką organizacyjną Miasta Poznania, prowadzoną w formie jednostki budżetowej. Przedmiotem działania Zarządu, zgodnie z jego statutem, jest wykonywanie obowiązków zarządcy drogi, w tym m.in. zadań z zakresu planowania, remontu, utrzymania i ochrony dróg, a także inne zadania wynikające z ustaw, w tym ustawy o drogach publicznych i ustawy prawo o ruchu drogowym. **(dowód: akta kontroli str. 3263-3276)** W związku z realizacją m.in. inwestycji niedrogowych przez podmioty zewnętrzne wobec ZDM, a także w związku z umieszczaniem instalacji obcych w pasach drogowych zarządzanych przez ZDM, powołano w ramach jednostki Wydział Uzgodnień Zewnętrznych w celu, odpowiednio koordynacji uzgadniania dokumentacji technicznej projektu inwestycyjnego wewnątrz jednostki oraz wydawania decyzji administracyjnych w przedmiocie umieszczania tych instalacji.

2. Organizacja jednostki oraz ustalone w regulacjach wewnętrznych sposoby sprawowania nadzoru nad działalnością jednostki oraz realizacją zadań w szczególności w odniesieniu do pracy Wydziału Uzgodnień Zewnętrznych

2.1. Regulamin Organizacyjny

W okresie objętym kontrolą obowiązywał Regulamin Organizacyjny Zarządu Dróg Miejskich w Poznaniu stanowiący załącznik do zarządzenia nr 32 Dyrektora ZDM z dnia 29 września 2021 r. oraz późniejszy Regulamin Organizacyjny Zarządu Dróg Miejskich w Poznaniu stanowiący Załącznik do zarządzenia nr 29 Dyrektora Zarządu Dróg Miejskich w Poznaniu z dnia 6 listopada 2024 r. Według § 5 obu regulaminów funkcjonowanie ZDM opiera się na zasadzie jednoosobowego kierownictwa, służbowego podporządkowania, podziału czynności służbowych i indywidualnej odpowiedzialności za wykonywanie powierzonych zadań **(dowód: akta kontroli str. 9 - 109)**. Dyrektor jest zwierzchnikiem służbowym wszystkich pracowników ZDM w rozumieniu przepisów prawa pracy (§ 10 obu regulaminów). Do zadań i kompetencji Dyrektora należy m.in. bezpośrednie nadzorowanie i koordynowanie pracy Zastępców Dyrektora (§11 ust. 1 pkt 3 obu regulaminów), ustalanie wewnętrznej struktury organizacyjnej i systemu kontroli wewnętrznej (§ 11 ust. 1 pkt 10 obu regulaminów), identyfikacja ryzyka i oceny ryzyka w odniesieniu do celów i zadań oraz organizowanie systemu audytu i kontroli zarządczej (§11 ust. 1 pkt 17 i 18 regulaminu organizacyjnego z 2021 r., §11 ust. 1 pkt 18 i 19 regulaminu organizacyjnego z 2024 r.). Dyrektor kieruje pracą ZDM przy pomocy Zastępców Dyrektora oraz Głównego Księgowego (§ 12 ust. 1 obu

¹ Standardy kontroli zarządczej wynikają z komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych. Standardy zostały przedstawione w 5 grupach odpowiadających poszczególnym elementom kontroli zarządczej: tj. środowisko wewnętrzne, cele i zarządzanie ryzykiem, mechanizmy kontroli, informacja i komunikacja, monitorowanie i ocena.

regulaminów), a Zastępcy Dyrektora nadzorują i koordynują działalność podległych im komórek organizacyjnych (§ 13 ust. 1 obu regulaminów).

Według obu wskazanych powyżej regulacji Wydział Uzgodnień Zewnętrznych umiejscowiony jest w pionie podległym Zastępcy Dyrektora ds. Inwestycji. W zakresie Jego nadzoru podlegają niżej wymienione komórki organizacyjne (§6 ust 2 pkt 2 obu regulaminów):

1. Wydział Planowania i Opiniowania;
2. Wydział Terenowo – Prawny;
3. Wydział Uzgodnień Zewnętrznych;
4. Wydział Przygotowania Inwestycji;
5. Wydział Realizacji Inwestycji.

Oba regulaminy w zakresie zadań Wydziału Uzgodnień Zewnętrznych zawierają w §29 tożsame zapisy, które określają zadania tego Wydziału w następujący sposób, cyt.:

1. „prowadzenie spraw dotyczących opracowań dokumentacyjno-technicznych, koncepcji i projektów oraz uzgodnień tych projektów dla inwestycji zewnętrznych,
2. uzgadnianie zewnętrznych dokumentacji dotyczących infrastruktury w zakresie decyzji na lokalizację,
3. opiniowanie zamierzeń inwestycyjnych jednostek zewnętrznych w pasie drogowym,
4. uczestniczenie w regulacji stanów prawnych nieruchomości i ruchomości,
5. uczestniczenie w nabywaniu nieruchomości pod pasy drogowe i regulacji stanów prawnych,
6. uzgadnianie i koordynacja uzgadniania zewnętrznych dokumentacji drogowych,
7. w tym branżowych, wielobranżowych i ogólnobudowlanych, wraz z prowadzeniem ewidencji uzgodnień, (numeracja i treść podana za oryginalnym zapisem z Regulaminu Organizacyjnego - dopisek kontrolerów)
8. prowadzenie spraw związanych z dysponowaniem nieruchomością,
9. koordynacja projektów inwestycji zewnętrznych z innymi komórkami organizacyjnymi w strukturze miasta Poznania oraz Urzędu Marszałkowskiego Województwa Wielkopolskiego, Wielkopolskiego Urzędu Wojewódzkiego (pisemnie i osobiście)”.

Uwaga 2.1.1

1. Niektóre zadania Wydziału wskazane w poszczególnych punktach Regulaminu Organizacyjnego zostały określone nieprecyzyjnie i nieadekwatnie do faktycznie realizowanych przez Wydział IU zadań. Opis zadań Wydziału w pkt 5 jest zasadniczo powieleniem zapisu pkt 4, a pkt 6 jest działaniem w ramach uzgodnień opisanych w pkt 1. Powyższa analiza kontrolerów dotycząca czynności wpisanych w Regulaminie Organizacyjnym jest zbieżna z wyjaśnieniami w tej sprawie p.o. Zastępcy Naczelnika Wydziału IU (**dowód: akta kontroli str.: 734 – 739**).
2. Od 2021 roku obowiązywały te same regulacje dotyczące zadań Wydziału IU. Wskazana w pkt 1 ich częściowa nieadekwatność oraz potrzeba aktualizacji nie były w ZDM przedmiotem pogłębionej analizy, a w konsekwencji nie dokonano zmian aktualizacyjnych w załączniku do zarządzenia nr 29 Dyrektora Zarządu Dróg Miejskich w Poznaniu z dnia 6 listopada 2024 r., na co wskazuje powielony z poprzedniego regulaminu (z 2021 roku) błąd w numeracji pkt 7 (§ 29) zadań Wydziału

Załącznik do Stanowiska wobec zastrzeżeń do protokołu kontroli w Zarządzie Dróg Miejskich w Poznaniu, przedmiot kontroli: . Wykonywanie nadzoru przez kierownika jednostki nad podległymi pracownikami i prowadzonymi przez nich postępowaniami w okresie 2024-2025, Ko-II.1711.11.2025, Ko_D_2025_1_001, z dnia 20 listopada 2025 r. – tekst protokołu kontroli, zmieniony zgodnie z uwzględnionymi zastrzeżeniami

Uzgodnień Zewnętrznych, który jest kontynuacją treści zamieszczonej w pkt 6 (vide: zamieszczony powyżej cytat § 29 pkt 7 regulaminu).

2.2. Karty stanowiskowe i zakresy obowiązków.

2.2.1. Karta stanowiskowa Dyrektora kontrolowanej jednostki

Wg karty stanowiskowej, Dyrektor ZDM zastępowany jest przez Zastępców Dyrektorów. Wydział IU nie podlega bezpośrednio Dyrektorowi ZDM. Podlega Zastępcy Dyrektora ds. inwestycji.

W karcie stanowiskowej umieszczony został zapis, cyt.: „Dyrektor kieruje działalnością ZDM, na podstawie pełnomocnictwa udzielonego przez Prezydenta - zapewnia sprawne zarządzanie jednostką dla pełnej i efektywnej realizacji podstawionych celów i zadań” (dosłowny cytat zgodny z brzmieniem treści karty).

(dowód: akta kontroli str. 440 - 446)

Uwaga 2.2.1.1

Zapis karty stanowiska pracy Dyrektora ZDM odnoszący się do zarządzania jednostką dla pełnej i efektywnej realizacji podstawionych celów i zadań jest niejasny. Prawdopodobnie zamiast „podstawionych” powinno być „postawionych”

Kontrolerzy analizując treść pełnomocnictw i upoważnień udzielonych Dyrektorowi ZDM stwierdzili, że pełnomocnictwa udzielone przez Prezydenta Miasta Poznania dotyczą czynności związanych z działalnością ZDM²: Nie wskazują na kierowanie działalnością ZDM,

²2019 r. – nr 1178/2019, 1170/2019, 1096/2019, 962/2019, 782/2019, 518/2019, 437/2019, 414/2019, 324/2019, 5-18/2019 – pełnomocnictwa dotyczące czynności związanych z funkcjonowaniem ZDM w tym zawierania umów dzierżawy nieruchomości z przeznaczeniem na stacje ładowania pojazdów elektrycznych, wydawania warunków wjazdu pojazdów ciężarowych, zawierania umów z określonymi podmiotami reprezentowaniu ZDM, Miasta i skarbu Państwa przed sądami i innymi organami, podpisywania określonych dokumentów, wyrażania zgody na usunięcie drzew, usuwania pojazdów i ich przepadek, składania deklaracji podatkowych, składania oświadczeń woli przed organami podatkowymi, dysponowania nieruchomościami, podpisywania upomnień, wydawania zezwoleń, do załatwiania w imieniu Prezydenta Miasta Poznania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej dotyczącej zarządzania drogami, a w szczególności do wydawania decyzji w pierwszej instancji (ważne do 12.2029 roku), do zaciągania zobowiązań finansowych, zawierania umów najmu i dzierżawy podziału nieruchomości (z możliwością udzielania dalszych pełnomocnictw), pełnomocnictwo do nabywania praw do nieruchomości (akt notarialny).

2020 r. – nr 961/2020, 755/2020, 430/2020, 383/2020, 221/2020, 82/2020, 81/2020, 80/2020, 29/2020, 15 - 28/2020 – do zawarcia ugody, do prowadzenia negocjacji w postępowaniu o zamówienie publiczne, zawierania umów o zastrzeżenia miejsca postojowego, zawierania umów najmu, wydawania warunków wjazdu, reprezentowania w ZDM przed Sądem Najwyższym, zawarcia określonej w pełnomocnictwie umowy najmu, reprezentowania Miasta Poznania w prze sądami powszechnymi w określonej w pełnomocnictwie sprawie, do załatwiania spraw w imieniu Prezydenta Miasta Poznania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej dotyczących zarządzania drogami (bez możliwości udzielania dalszych pełnomocnictw), zaciągania zobowiązań finansowych i podejmowania innych czynności prawnych, zaciągania zobowiązań w zakresie podejmowania inwestycji i remontów przekraczających plany finansowe, zawierania umów najmu i dzierżawy, reprezentowania Miasta w postępowaniach przed sądami, przeprowadzania postępowań określonych w pełnomocnictwie (z możliwością udzielania dalszych pełnomocnictw), wydawania warunków wjazdu, występowania przed sądami powszechnymi w sprawach o przepadek pojazdów, podpisywania wniosków związanych z informacjami Centralnej Ewidencji Pojazdów i kierowców, składania oświadczeń woli w sprawach wycinki drzew i wydawanie zezwoleń w tej sprawie, wydawania zastrzeżeń miejsc postojowych, umów na holowanie, umów dzierżawy, dysponowania określonymi w pełnomocnictwie nieruchomościami, składanie oświadczeń woli przed organami podatkowymi, składania deklaracji na podatek od nieruchomości, reprezentowania Skarbu Państwa w postępowaniach wieczystoksięgowych, w sprawach realizacji inwestycji drogowych w oparciu o ustawę o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg

Załącznik do Stanowiska wobec zastrzeżeń do protokołu kontroli w Zarządzie Dróg Miejskich w Poznaniu, przedmiot kontroli: . Wykonywanie nadzoru przez kierownika jednostki nad podległymi pracownikami i prowadzonymi przez nich postępowaniami w okresie 2024-2025, Ko-II.1711.11.2025, Ko_D_2025_1_001, z dnia 20 listopada 2025 r. – tekst protokołu kontroli, zmieniony zgodnie z uwzględnionymi zastrzeżeniami

a na reprezentowanie ZDM. Umocowanie do kierowania ZDM wpływa, zdaniem kontrolerów, z powierzenia stanowiska Dyrektora (**dowód: akta kontroli str. 304**) oraz statutu i Regulaminu Organizacyjnego (**dowód: akta kontroli str. 9 - 109**). Karta stanowiska pracy została w opisywanym zakresie sporządzona nietrafnie.

Uwaga 2.2.1.2

Karta stanowiska pracy Dyrektora ZDM wskazuje, że kieruje on działalnością ZDM, na podstawie pełnomocnictwa udzielonego przez Prezydenta, podczas gdy pełnomocnictwa udzielone przez Prezydenta Miasta Poznania nie wskazują na kierowanie działalnością ZDM,

a na reprezentowanie ZDM. Umocowanie do kierowania ZDM wynika z innych dokumentów: powierzenia stanowiska Dyrektora oraz Statutu i Regulaminu Organizacyjnego ZDM.

W zakresie zadań wskazanych w karcie stanowiska pracy znajduje się zapis dotyczący zadań, cyt.: „ustalenie zadań, uprawnień i odpowiedzialności dla pracowników (karta stanowiska pracy)” oraz „kontrolowanie pracy podległych pracowników w zakresie - efektywności i dyscypliny pracy, przestrzegania przepisów prawa ogólnie obowiązujących i wewnętrznych”. Dyrektor ZDM ma powierzone zadania z zakresu określonego w Regulaminie Organizacyjnym ZDM, w tym m.in.

- bezpośrednie nadzorowanie i koordynowanie pracy Zastępców,
- ustalanie systemu kontroli wewnętrznej,
- w zakresie planowania, organizowania, motywowania i kontrolowania, dla pełnej realizacji zadań.

Zgodnie z zapisem karty Dyrektor ZDM może udzielać dalszych pełnomocnictw i upoważnień podległym pracownikom, w zakresie niewykraczającym poza umocowanie udzielone Dyrektorowi przez Prezydenta. Kontrolerzy zauważają, że aby pierwotne pełnomocnictwo mogło być przekazane kolejnej osobie, musi zawierać umocowanie do udzielania dalszych

publicznych , podpisywania upomnień, wystawiania tytułów wykonawczych, wniosków w postępowaniu egzekucyjnym wykonywania praw i obowiązków wierzyciela w postępowaniu egzekucyjnym.

2021 r. – nr 1400/2021, 610/2021, 570/2021,441/2021,311/2021,248/2021,247/2021 – do zawierania porozumień ze Skarbem Państwa Głównym Inspektorem Transportu Drogowego, do reprezentowania w ZDM przed Sądem Najwyższym, do załatwiania spraw w imieniu Prezydenta Miasta Poznania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej dotyczących zarządzania drogami (bez możliwości udzielania dalszych pełnomocnictw), wydawania zezwoleń, przejmowania na własność pojazdów usuniętych, wydawania decyzji administracyjnych dot. naliczania kosztów usuniętych pojazdów, reprezentowania Miasta Poznania i skarbu Państwa przed sądami powszechnymi, prowadzenia postępowań określonych w pełnomocnictwie, składania oświadczeń w określonym w pełnomocnictwie postępowaniu o zamówienie publiczne, umowy dzierżawy, do zawarcia porozumienia określonego w pełnomocnictwie,

2022 r. – nr 1785/2022, 1025/2022,980/2022, 768/2022,767/2022 – do reprezentowania w ZDM przed Sądem Najwyższym, dotyczących najmu i dzierżaw.

2023r. – nr 1610/2023,1311/2023,838/2023,444/2023 – do reprezentowania Miasta w postępowaniu mediacyjnym, postępowaniach przed notariuszami, zawierania umów określonych w pełnomocnictwach, zawierania umów najmu.

2024 r. – nr 173/2024,1642/2024, 1272/2024,532/2024 i – do zaciągania zobowiązań finansowych, zawierania umów najmu, i dzierżawy, reprezentowania Miasta przed sądami powszechnymi, przeprowadzania postępowań określonych w pełnomocnictwie.

2025 r. – nr 1/2025 – pełnomocnictwo do reprezentowania Miasta Poznania przed organami postępowania upadłościowego (dowód: akta kontroli str. 305-377).

Załącznik do Stanowiska wobec zastrzeżeń do protokołu kontroli w Zarządzie Dróg Miejskich w Poznaniu, przedmiot kontroli: . Wykonywanie nadzoru przez kierownika jednostki nad podległymi pracownikami i prowadzonymi przez nich postępowaniami w okresie 2024-2025, Ko-II.1711.11.2025, Ko_D_2025_1_001, z dnia 20 listopada 2025 r. – tekst protokołu kontroli, zmieniony zgodnie z uwzględnionymi zastrzeżeniami

pełnomocnictw (art. 106 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1071).

2.2.2. Karta stanowiskowa Zastępcy Dyrektora ds. Inwestycji

Zgodnie z kartą Z-ca Dyrektora ZDM ds. Inwestycji zastępuje Dyrektora i innych zastępców. Z-cy Dyrektora podlegają Naczelnicy Wydziałów Planowania i Opiniowania, Terenowo - Prawnego, Przygotowania Inwestycji, Realizacji Inwestycji a także Uzgodnień Zewnętrznych.

Cel stanowiska to: „kierowanie, koordynacja i sprawowanie bieżącego nadzoru nad realizacją zadań w zakresie m.in. inwestycji opiniowania i uzgodnień rozwiązań transportowych, zapewnienie sprawnej pracy m.in. Wydziału Uzgodnień Zewnętrznych”.

Zakres czynności wskazany w Karcie Stanowiska Pracy wskazuje, że Zastępca Dyrektora ZDM realizuje zadania wymienione w § 13 Regulaminu Organizacyjnego oraz kieruje, koordynuje i sprawuje bieżący nadzór nad działaniami pionu inwestycyjnego w szczególności: m.in. nad opiniowaniem i uzgadnianiem dokumentacji projektowej wewnętrznej i dla inwestorów zewnętrznych oraz identyfikacją i oceną ryzyka w odniesieniu do celów i zadań”. **(dowód: akta kontroli str. 447 – 451)**

Kontrolerzy zwrócili uwagę, że zgodnie z §13 ust 2 pkt 4 Regulaminu Organizacyjnego ZDM do zadań Zastępców Dyrektora ZDM należy podpisywanie dokumentów w sprawach objętych merytorycznym zakresem działania podległych im pionów. Powiązanie tego zapisu ze wspomnianym powyżej zapisem karty stanowiska pracy, że Zastępca Dyrektora ZDM „realizuje zadania wymienione w § 13 regulaminu organizacyjnego” i realizuje zadania kierowania, koordynowania i sprawowania bieżącego nadzoru nad opiniowaniem i uzgadnianiem dokumentacji wewnętrznej i dla inwestorów zewnętrznych oznacza zasadę podpisywania wszystkich tych dokumentów, które przygotowuje m.in. podległy Z-cy Dyrektora Wydział IU w zakresie uzgodnień zewnętrznych. Wyjątkiem od tej zasady, może być jedynie realizacja postanowienia §11 Regulaminu Organizacyjnego, wg którego Dyrektor ZDM może udzielać dalszych pełnomocnictw i upoważnień podległym pracownikom, w zakresie niewykraczającym poza umocowanie udzielone Dyrektorowi przez Prezydenta.

2.2.3. Karta stanowiska pracy Naczelnika Wydziału IU

Karta stanowiska pracy została przyjęta przez pracownika 11.10.2019 r. Celem stanowiska pracy wg karty jest m.in. nadzór nad realizacją działań wykonywanych przez Wydział. Karta wskazuje między innymi na następujący zakres podstawowych decyzji:

- a. decyzje dot. opracowywanych projektów decyzji administracyjnych,
- b. nadzór nad opiniowaniem i uzgadnianiem rozwiązań komunikacyjnych (projektów koncepcyjnych, budowlanych i wykonawczych drogowych) stanowiących obsługę komunikacyjną nowych i przebudowywanych inwestycji niedrogowych jednostek zewnętrznych,
- c. nadzorowanie opiniowania i ustalania warunków obsługi komunikacyjnej planowanych inwestycji nie drogowych jednostek zewnętrznych.

W zakresie czynności (pkt 7.1 karty) wpisano - organizowanie pracy Wydziału – w szczególności:

Załącznik do Stanowiska wobec zastrzeżeń do protokołu kontroli w Zarządzie Dróg Miejskich w Poznaniu, przedmiot kontroli: . Wykonywanie nadzoru przez kierownika jednostki nad podległymi pracownikami i prowadzonymi przez nich postępowaniami w okresie 2024-2025, Ko-II.1711.11.2025, Ko_D_2025_1_001, z dnia 20 listopada 2025 r. – tekst protokołu kontroli, zmieniony zgodnie z uwzględnionymi zastrzeżeniami

- prowadzenie spraw dotyczących opracowań dokumentacyjno - technicznych, koncepcji i projektów oraz uzgodnień tych projektów dla inwestycji zewnętrznych,
- uzgadnianie zewnętrznych dokumentacji dotyczących infrastruktury w zakresie decyzji na lokalizację,
- opiniowanie zamierzeń inwestycyjnych jednostek zewnętrznych w pasie drogowym,
- uzgadnianie i koordynacja uzgadniania zewnętrznych dokumentacji drogowych.

(dowód: akta kontroli str. 452 - 457)

Karta stanowiska Naczelnika IU nie zawiera bezpośrednio sformułowanego zadania podejmowania decyzji i podpisywania dokumentów uzgodnień.

Karta stanowiska w pkt 7.2 określonym jako: „Uprawnienia” nie przewiduje podpisywania dokumentu uzgodnienia, a w zakresie wydawania decyzji administracyjnych wskazuje jedynie w pkt.7.1 na uprawnienie do opracowywania projektów takich decyzji.

Określenie w karcie stanowiska pracy Naczelnika Wydziału IU czynności „uzgadniania” w literalnym brzmieniu zapisu oznaczać może zarówno podpisywanie dokumentu uzgodnienia jak i wyłącznie czynności techniczne prowadzące do uzgodnienia projektu z inwestorem nie oznaczające podpisywania dokumentu uzgodnienia. Karta stanowiska w tym zakresie jest nieprecyzyjna i nie wskazuje na zadanie pracownicze podpisywania dokumentu uzgodnienia.

W rubryce „pełnomocnictwa”, karta stanowiska wskazuje upoważnienie (nie pełnomocnictwo) Prezydenta Miasta Poznania nr 430/19 z dn. 03.04.2019 r. Upoważnienie to utraciło ważność

w dniu 30.04.2021 roku w związku z wydaniem przez Prezydenta Miasta Poznania upoważnienia nr 446/2021 **(dowód: akta kontroli str. 438)**. Upoważnienie to precyzuje umocowanie do wydawania decyzji administracyjnych w pierwszej instancji ograniczając je do trybu ustawy o drogach publicznych (czego poprzednie upoważnienie nie zawierało). Karta stanowiska pracy jest zatem w tym zakresie nieaktualna.

Nieprawidłowość 2.2.3.1.

Naczelnik Wydziału IU od 30.04.2021 roku posiadał nieaktualną kartę stanowiska pracy w części opisującej jego zakres czynności wyznaczony nieaktualnym upoważnieniem Prezydenta Miasta Poznania w związku z wydaniem nowego upoważnienia (kryterium rzetelności i celowości).

Upoważnienie Prezydenta Miasta Poznania nie wskazuje na umocowanie do podpisywania uzgodnień przez Naczelnika Wydziału IU. Karta stanowiska pracy Naczelnika Wydziału IU, zawiera sformułowanie określające czynność uzgadniania przez Naczelnika Wydziału IU, bez dookreślenia, o jakie i na jakiej podstawie prawnej dokonywane uzgadnianie chodzi.

Kontrolerzy stwierdzili, że karta stanowiskowa Naczelnika Wydziału wskazuje w ramach zakresu podstawowych decyzji między innymi na określanie udziału rzeczowego i finansowego inwestorów w przebudowie układu komunikacyjnego dla szczególnie ruchotwórczych obiektów (na podstawie art. 16 ustawy o drogach publicznych). Stoi to w sprzeczności z §1 pkt 1 Zarządzenia nr 103/2024/P Prezydenta Miasta Poznania z dnia 01 lutego 2024 w sprawie trybu postępowania przy zawieraniu umów partycypacyjnych z inwestorami zewnętrznymi w zakresie budowy lub przebudowy infrastruktury komunalnej. Wg niego określenie zakresu tej partycypacji należy od 01 lutego 2024 r. do Zespołu Partycypacyjnego. Od tej daty karta stanowiska Naczelnika Wydziału IU w opisywanym zakresie jest nieaktualna.

Załącznik do Stanowiska wobec zastrzeżeń do protokołu kontroli w Zarządzie Dróg Miejskich w Poznaniu, przedmiot kontroli: . Wykonywanie nadzoru przez kierownika jednostki nad podległymi pracownikami i prowadzonymi przez nich postępowaniami w okresie 2024-2025, Ko-II.1711.11.2025, Ko_D_2025_1_001, z dnia 20 listopada 2025 r. – tekst protokołu kontroli, zmieniony zgodnie z uwzględnionymi zastrzeżeniami

Nieprawidłowość 2.2.3.2

Naczelnik Wydziału IU posiadał w karcie stanowiska pracy nieaktualny od 01 lutego 2024 r. zapis wskazujący, że do podstawowych jego decyzji należy między innymi określanie udziału rzeczowego i finansowego inwestorów w przebudowie układu komunikacyjnego dla szczególnie ruchotwórczych obiektów (na podstawie art. 16 ustawy o drogach publicznych). Kompetencja ta od wskazanej daty należy do Zespołu partycypacyjnego, zgodnie z §1 pkt 1 Zarządzenia nr 103/2024/P Prezydenta Miasta Poznania z dnia 01 lutego 2024 w sprawie trybu postępowania przy zawieraniu umów partycypacyjnych z inwestorami zewnętrznymi w zakresie budowy lub przebudowy infrastruktury komunalnej (kryterium celowości, rzetelności, legalności).

2.3. Pełnomocnictwa i upoważnienia dotyczące Naczelnika Wydziału IU oraz osoby nadzorującej jego pracę.

W dniu 31.01.2022 roku Dyrektor ZDM wydał upoważnienie dla Naczelnika Wydziału IU nr DOR.0143.21.2022 o następującej treści: „Na podstawie pełnomocnictwa udzielonego przez Prezydenta Miasta Poznania z dnia 9 stycznia 2020 r. upoważniam Pana /

Naczelnika Wydziału Uzgodnień Zewnętrznych w Zarządzie Dróg Miejskich w Poznaniu do podpisywania w imieniu Dyrektora pism w sprawach należących do zakresu działania Wydziału, nie zawierających zobowiązań finansowych, w zakresie uzgodnionym z Dyrekcją oraz do składania podpisu elektronicznego po tych pismach”.
(dowód: akta kontroli str. 435)

W dniu 09.05.2023 roku Dyrektor ZDM wydał, nie uchylając poprzedniego, wyżej opisanego upoważnienia, kolejne upoważnienie nr DOR.0103.47.2023 częściowo o identycznej treści zawierającej dodatkowy punkt (2), cyt.: „do składania w imieniu Zarządu Dróg Miejskich w Poznaniu oświadczeń o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane”.
(dowód: akta kontroli str. 434)

Uchybienie 2.3.1

W obiegu organizacyjnym ZDM funkcjonują dwa upoważnienia dla Naczelnika Wydziału IU –

z 31.01.2022 r. oraz 09.05.2023 r. Drugie z nich, z 09.05.2023 r., poza dodatkowym upoważnieniem do składania oświadczeń o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane zawiera upoważnienie identyczne w treści z upoważnieniem z 31.01.2022 r. do podpisywania w imieniu dyrektora pism w sprawach należących do zakresu działania Wydziału, nie zawierających zobowiązań finansowych, w zakresie uzgodnionym z dyrekcją oraz do składania podpisu elektronicznego pod tymi pismami. Upoważnienie późniejsze nie zawiera postanowienia o uchyleniu wcześniejszego, co może utrudniać identyfikowanie przez jednostkę kontrolowaną upoważnień uchylonych i obowiązujących (kryterium celowości i rzetelności).

Funkcjonowanie dwóch upoważnień, w znaczącej części o identycznej treści, rodziło też ryzyko pominięcia uchylenia jednego z upoważnień przy ewentualnym uchyleniu obowiązującego drugiego w trakcie stosunku pracy upoważnionego pracownika.

Udzielone upoważnienia zawierają zapisy, z których kompetencje do działania można wywodzić jedynie w sposób dorozumiany (cyt. „w zakresie uzgodnionym z dyrekcją”). Zdaniem kontrolerów, nie jest to dopuszczalne ponieważ skuteczność działania w imieniu innej osoby wymaga jednoznacznego określenia zakresu tych uprawnień - niedokładne lub ogólnikowe upoważnienie rodzi ryzyko nadużyć i może prowadzić do nieważności podjętych działań. Upoważnienie wymaga precyzyjnie określonej treści wskazującej, do jakich konkretnie czynności pełnomocnik jest upoważniony, co ma szczególne znaczenie w

Załącznik do Stanowiska wobec zastrzeżeń do protokołu kontroli w Zarządzie Dróg Miejskich w Poznaniu, przedmiot kontroli: . Wykonywanie nadzoru przez kierownika jednostki nad podległymi pracownikami i prowadzonymi przez nich postępowaniami w okresie 2024-2025, Ko-II.1711.11.2025, Ko_D_2025_1_001, z dnia 20 listopada 2025 r. – tekst protokołu kontroli, zmieniony zgodnie z uwzględnionymi zastrzeżeniami

przypadku czynności, od których zależą istotne skutki formalne. Udzielenie powyższych upoważnień skutkuje następującymi konsekwencjami stanowiącymi jednocześnie nieprawidłowości:

Nieprawidłowość 2.3.1

Z treści upoważnień wynika, że Dyrektor ZDM upoważnia pracownika do podpisywania pism w zakresie uzgodnionym nie tylko z nim ale także, jak wskazuje upoważnienie, z „dyrekcją”, a więc, jego zastępcami (upoważnienie nie określa którymi, a także czy z wszystkimi, czy z niektórymi i czy z udziałem Dyrektora ZDM). Tym samym Dyrektor ZDM, wg treści upoważnień, dopuszcza uzgodnienie podpisywania pism w jego imieniu, które uzgodnione zostały w dowolnej formie i z dowolnym członkiem zespołu dyrekcyjnego poza nim. Upoważnienia nie określają sposobu uzgodnienia zakresu umocowania. Umocowany mógłby powoływać się na uzgodnienia z dyrekcją, które w rozumieniu mocodawcy nie nastąpiły i odwrotnie: mocodawca mógłby trwać w przekonaniu umocowania pracownika do określonych czynności, chociaż w rozumieniu umocowanego, umocowanie nie nastąpiło. (kryterium rzetelności, celowości)

Jak wskazuje treść upoważnienia zostało ono udzielone cyt.: „na podstawie pełnomocnictwa przez Prezydenta Miasta Poznania z dnia 9 stycznia 2020 r.”. Jak ustalili kontrolerzy, w dniu 9 stycznia 2020 r. Prezydent Miasta Poznania udzielił Dyrektorowi ZDM 13 pełnomocnictw. Każde z nich opatrzone jest odpowiednim numerem porządkowym odpowiadającym pozycji w rejestrze. Jednak upoważnienie udzielone Naczelnikowi Wydziału IU nie wskazuje w oparciu o które pełnomocnictwo Prezydenta Miasta Poznania zostało udzielone to upoważnienie.

W dniu 09.01.2020 roku Prezydent Miasta Poznania udzielił Dyrektorowi ZDM z 13 tylko 5 pełnomocnictw z prawem udzielania dalszych pełnomocnictw.- tj.:

- 15/2020 umocowujące do: zaciągania zobowiązań finansowych do wysokości przewidzianej w rocznym planie finansowym i podejmowania innych czynności prawnych związanych z zakresem działania Zarządu Dróg Miejskich, z wyłączeniem czynności zastrzeżonych na mocy ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym dla Rady Miasta Poznania i odpłatnego zbywania środków trwałych o wartości przekraczającej 20.000 zł (dwadzieścia tysięcy złotych),
- 27/2020 umocowujące do reprezentowania Prezydenta Miasta Poznania przed organami administracji publicznej, sądami, instytucjami i osobami fizycznymi lub prawnymi w sprawach dotyczących realizacji inwestycji drogowych w oparciu o ustawę z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych dotyczących dróg publicznych zarządzanych przez Prezydenta Miasta Poznania oraz innych powierzonych Prezydentowi Miasta Poznania,
- 26/2020 umocowujące do reprezentowania Skarbu Państwa przed sądami powszechnymi, sądami administracyjnymi oraz organami administracji publicznej w postępowaniach wieczystoksięgowych w zakresie zadań wykonywanych przez Zarząd Dróg Miejskich w Poznaniu oraz prowadzenia postępowań określonych w art. 98 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami,
- 24/2020 i 25/2020 umocowujące do składania deklaracji na podatek od nieruchomości na rok podatkowy w stosunku do nieruchomości powierzonych

Zarządowi Dróg Miejskich w Poznaniu składania oświadczeń woli przed organami podatkowymi oraz sądami administracyjnymi w postępowaniach dotyczących prawidłowości rozliczeń dokonanych przez Zarząd Dróg Miejskich w Poznaniu w zakresie podatku od towaru i usług, jeżeli przedmiot postępowania dotyczy praw majątkowych o wartości nieprzekraczającej kwoty 15.000.000,00 (piętnaście milionów złotych).

(dowód: akta kontroli str. 347 - 351)

Uwaga 2.3.1

Zakres przedmiotowy określony w pełnomocnictwach Dyrektora ZDM nie pokrywa się w całości, ani w części z zakresem upoważnienia wydanego przez Dyrektora ZDM Naczelnikowi Wydziału IU. W związku z tym, powołanie się w tym upoważnieniu, na pełnomocnictwo posiadane przez Dyrektora ZDM jest niezrozumiałe.

Uwaga 2.3.2

Udzielenie upoważnienia do podpisywania dokumentów w imieniu Dyrektora ZDM pomimo funkcjonujących czterech stanowisk Zastępców Dyrektora oznacza, w opinii kontrolerów, powierzenie Naczelnikowi Wydziału IU podpisywania istotnych dla funkcjonowania ZDM dokumentów, wykraczających poza zakres działania Wydziału IU, co świadczyło o zaufaniu do tej osoby.

Nieprawidłowość 2.3.2

Dyrektor ZDM udzielił Naczelnikowi Wydziału IU upoważnienia powołując się na bliżej nieokreślone pełnomocnictwo udzielone przez Prezydenta Miasta Poznania z dnia 9 stycznia 2020 r. do podpisywania w imieniu Dyrektora pism w sprawach należących do zakresu działania Wydziału. Upoważnienie nie określa podstawy prawnej. Nie zawiera także jasnego określenia zakresu uprawnień. Nie pozwala zidentyfikować, na jakiej podstawie upoważniony może działać (kryterium celowości i rzetelności).

Uwaga 2.3.3

1. Nieprawidłowości 2.3.1 oraz 2.3.2 mogły rodzić ryzyko podpisywania pism, a tym samym reprezentowania ZDM, poza wiedzą mocodawcy - Dyrektora ZDM oraz członków zespołu dyrekcyjnego.
2. Upoważnienie o analogicznej do wskazanej powyżej treści wystawione zostało także dla Zastępcy Naczelnika Wydziału IU. Także w wypadku tego pracownika funkcjonuje równoległe drugie nieodwołane upoważnienie, o treści analogicznej do opisanej w protokole treści upoważnienia Naczelnika Wydziału IU.

Ryzyko określone w pkt 1 powyższej uwagi urzeczywistniło się w następującej sytuacji: Zgodnie z wyjaśnieniem Dyrektora ZDM oraz jego Zastępcy (**dowód: akta kontroli str. 534-538 i 564-566**), Naczelnikowi Wydziału IU została odebrana możliwość podpisywania uzgodnień związanych z inwestycjami drogowymi. Wg Dyrektora ZDM nastąpiło to w „połowie 2024”. Z-ca Dyrektora nie wskazał orientacyjnej daty (oświadczył kontrolerom, że nie pamiętał). Nie wskazał także sprawy, w odniesieniu do której to nastąpiło, pomimo dwukrotnej prośby kontrolerów w tej sprawie. Jak oświadczył później pisemnie Dyrektor ZDM, cyt.: „Zastępca Dyrektora ds. Inwestycji nie był w stanie przypomnieć sobie, jakiej sprawy dotyczyło przekroczenie uprawnień. Podjął próbę, lecz skończyła się ona niepowodzeniem”.

Załącznik do Stanowiska wobec zastrzeżeń do protokołu kontroli w Zarządzie Dróg Miejskich w Poznaniu, przedmiot kontroli: . Wykonywanie nadzoru przez kierownika jednostki nad podległymi pracownikami i prowadzonymi przez nich postępowaniami w okresie 2024-2025, Ko-II.1711.11.2025, Ko_D_2025_1_001, z dnia 20 listopada 2025 r. – tekst protokołu kontroli, zmieniony zgodnie z uwzględnionymi zastrzeżeniami

Zgodnie ze wspomnianym wyżej wyjaśnieniem (**dowód: akta kontroli str. 558-563**) Z-cy Dyrektora, Naczelnik Wydziału IU od czasu „odebrania” uprawnienia nie podpisywał żadnych pism skierowanych do inwestorów (projektantów). Ustalenia kontrolerów wskazują na to, że podpisywał je w dalszym ciągu, w trakcie wykonywania czynności pracowniczych w ZDM. Jak ustalili kontrolerzy, po połowie 2024 r. Naczelnik Wydziału IU podpisywał uzgodnienia, podpisywał je także w 2025 roku, praktycznie do czasu zaprzestania wykonywania zadań pracowniczych (**dowód: akta kontroli str. 1279, 1280-1281, 1290, 1291-1292, 1293, 1294, 1295-1296, 1299-1300, 1301, 1306-1308, 1310, 2621, 2636, 2565-2567, 1751-1753, 1811-1812**). Upoważnienia do podpisywania dokumentów z 31.01.2022 roku (nr DOR.0143.21.2022) oraz z 09.05.2023 roku (nr DOR.0103.47.2023) nie zostały odebrane (cofnięte) albo wstrzymane (brak jakiegokolwiek dokumentu odwołania potwierdzonego odbiorem przez upoważnionego) do chwili rozpoczęcia czynności kontrolnych (11.07.2025 r.), tj. około ponad roku po, jak wynika z oświadczenia Z-cy Dyrektora ZDM, ustnym odebraniu możliwości podpisywania dokumentów przez Naczelnika Wydziału IU. Naczelnikowi IU wydane zostało także upoważnienie Prezydenta Miasta Poznania nr 446/2021 do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej dotyczących zarządzania drogami, w szczególności do wydawania decyzji administracyjnych w pierwszej instancji w trybie ustawy o drogach publicznych, objętych zakresem działania jednostki. Dyrektor ani Zastępca Dyrektora nie złożyli w czasie, w którym ustnie odebrane zostało upoważnienie Naczelnika Wydziału IU do podpisywania uzgodnień, wniosku do Prezydenta Miasta Poznania o odwołanie tego upoważnienia.

Jak wskazano wcześniej w protokole, wg oświadczeń Dyrektora i jego Zastępcy uprawnienie to zostało mu odebrane w ok. połowie 2024 roku. Zdaniem kontrolerów, nieprecyzyjnie wskazana data wynika z braku możliwości odtworzenia dokładnie tej daty przez dyrekcję, ale przede wszystkim z powodu braku formalnego odebrania takiego uprawnienia (na piśmie z określeniem zakresu). Przywoływanie przez dyrekcję ZDM okoliczności odebrania omawianych uprawnień jest jednocześnie uznaniem, że Naczelnik Wydziału miał w przekonaniu dyrekcji umocowanie do podpisywania dokumentacji (uzgodnień).

Powyższe wskazuje zarówno na niewłaściwe umocowanie pracownika (opisane wyżej upoważnienie Dyrektora ZDM), jak i zwolnienie z upoważnienia (dotyczy odwołania upoważnienia udzielonego przez Dyrektora ZDM oraz upoważnienia Prezydenta Miasta Poznania), oraz na nieskuteczny nadzór nad działaniami Naczelnika Wydziału IU w opisywanym zakresie.

Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym do zadań Z-cy Dyrektora ds. Inwestycji należało podpisywanie dokumentów w sprawach objętych merytorycznym zakresem działania podległego mu pionu. Kontrolerzy ustalili, że znaczącą część uzgodnień podpisywał Naczelnik Wydziału IU. Brak jasnych kryteriów, kiedy uzgodnienie podpisuje Naczelnik Wydziału IU, a kiedy jego przełożony - Z-ca Dyrektora ds. Inwestycji.

Nieprawidłowość 2.3.3

Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym, do zadań Z-cy Dyrektora ds. Inwestycji należało podpisywanie dokumentów w sprawach objętych merytorycznym zakresem działania podległego mu pionu. Kontrolerzy ustalili że znaczącą część uzgodnień podpisywał Naczelnik IU przy braku określenia jasnych kryteriów, kiedy uzgodnienie podpisuje Naczelnik IU, a kiedy jego przełożony - Z- Dyrektora ds. Inwestycji (kryterium rzetelności, celowości).

Zestawienie wydanych uzgodnień oraz dokumentów wydanych w ramach procesu uzgodnień w okresie poddanym kontroli:

Załącznik do Stanowiska wobec zastrzeżeń do protokołu kontroli w Zarządzie Dróg Miejskich w Poznaniu, przedmiot kontroli: . Wykonywanie nadzoru przez kierownika jednostki nad podległymi pracownikami i prowadzonymi przez nich postępowaniami w okresie 2024-2025, Ko-II.1711.11.2025, Ko_D_2025_1_001, z dnia 20 listopada 2025 r. – tekst protokołu kontroli, zmieniony zgodnie z uwzględnionymi zastrzeżeniami

L.p.	Nr sprawy	Rodzaj uzgodnienia	Osoba podpisująca uzgodnienie	Data podpisania uzgodnienia	Forma podpisu	Uwagi
1.	ZDM-IU.4700.19.2024	uzgodnienie koncepcji z uwagami do uwzględnienia na etapie projektu budowlanego	Z-ca Dyrektora	09.04.2025	elektroniczny	
2.	ZDM-IU.4700.9.2024	uzgodnienie projektu branżowego kanału technologicznego	Naczelnik Wydziału IU	25.02.2025	elektroniczny	
3.	ZDM-IU.4110.1.2022.19	uzgodnienie projektu budowlanego z uwagami do uwzględnienia na etapie projektu technicznego-wykonawczego	Naczelnik Wydziału IU	20.02.2025	elektroniczny	
4.	ZDM-IU.4703.16.2024	uzgodnienie projektu uszczegółowionej koncepcji z uwagami do uwzględnienia na etapie projektu technicznego (budowlanego lub budowlano-wykonawczego)	Dyrektor ZDM	28.02.2025	tradycyjny	
5.	ZDM-IU.4700.6.2024	uzgodnienie projektu wykonawczego branży elektrycznej	Naczelnik Wydziału IU	20.03.2025	elektroniczny	Inwestor nie wskazany w piśmie
6.	ZDM-IU.4110.141.2022	uzgodnienie projektu budowlanego branży drogowej z uwagami do wprowadzenia na etapie realizacji	Naczelnik Wydziału IU	24.03.2025	elektroniczny	
7.	ZDM-IU.4700.2.2024	uzgodnienie projektu budowlanego kanału technologicznego z uwagą	Naczelnik Wydziału IU	14.04.2025	elektroniczny	Inwestor nie wskazany w piśmie
8.	ZDM-IU.4110.141.2022	uzgodnienie projektu budowlanego branży elektrycznej oświetlenia drogowego	Naczelnik Wydziału IU	30.05.2025	elektroniczny	
9.	ZDM-IU.4700.18.2024	uzgodnienie projektu inwestycji drogowej	Naczelnik Wydziału IU	05.06.2025	elektroniczny	
10.	ZDM-IU.4702.23.2024	uzgodnienie projektu z uwagami (projekt techniczny branży drogowej, projekt branży	Z-ca Dyrektora	10.06.2025	elektroniczny	

Załącznik do Stanowiska wobec zastrzeżeń do protokołu kontroli w Zarządzie Dróg Miejskich w Poznaniu, przedmiot kontroli: . Wykonywanie nadzoru przez kierownika jednostki nad podległymi pracownikami i prowadzonymi przez nich postępowaniami w okresie 2024-2025, Ko-IL.1711.11.2025, Ko_D_2025_1_001, z dnia 20 listopada 2025 r. – tekst protokołu kontroli, zmieniony zgodnie z uwzględnionymi zastrzeżeniami

				zieleni)				
11.		ZDM-IU.4700.2.2025		uzgodnienie koncepcji z uwagami do realizacji na dalszym etapie projektowania	Naczelnik Wydziału IU	11.06.2025	elektroniczny	
12.		ZDM-IU.4702.20.2024		uzgodnienie projektu branży elektrycznej oświetlenia drogowego	Naczelnik Wydziału IU	16.06.2025	elektroniczny	
13.		ZDM-IU.4703.16.2023		brak uwag do stałej organizacji ruchu oraz uzgodnienie projektu budowlanego branży drogowej, inwentaryzacji dendrologicznej, planu ochrony zieleni i projektu zieleni z uwagami do uwzględnienia na etapie projektu wykonawczego	Z-ca Dyrektora	23.06.02025	elektroniczny	Inwestor nie wskazany w piśmie
14.		ZDM-IU.4110.78.2022		uzgodnienie projektu budowlano-wykonawczego, pozytywna opinia dot. inwentaryzacji dendrologicznej, planu ochrony zieleni, projektu zieleni, uwagi do projektu stałej organizacji ruchu, uwagi do sygnalizacji świetlnej sterowania	Naczelnik Wydziału IU	26.06.2025	elektroniczny	
15.		ZDM-IU.4703.6.2024		informacja o braku w decyzji/uzgodnień zasobach ZDM	Naczelnik Wydziału IU	04.04.2024	tradycyjny	Inwestor nie wskazany w piśmie
16.		ZDM-IU.4703.9.2024		uzgodnienie projektu branży elektrycznej	Naczelnik Wydziału IU	31.07.2024	elektroniczny	Inwestor nie wskazany w piśmie
17.		ZDM-IU.4702.9.2024		zgłoszenie uwag do projektu budowlanego branży elektrycznej	Naczelnik Wydziału IU	16.01.2025	elektroniczny	

Załącznik do Stanowiska wobec zastrzeżeń do protokołu kontroli w Zarządzie Dróg Miejskich w Poznaniu, przedmiot kontroli: . Wykonywanie nadzoru przez kierownika jednostki nad podległymi pracownikami i prowadzonymi przez nich postępowaniami w okresie 2024-2025, Ko-II.1711.11.2025, Ko_D_2025_1_001, z dnia 20 listopada 2025 r. – tekst protokołu kontroli, zmieniony zgodnie z uwzględnionymi zastrzeżeniami

18.		ZDM-IPO.482.31.2023		pozytywna opinia koncepcji z uwagami	Z-ca Dyrektora	06.11.2023	elektroniczny	
19.		ZDM-IU.4702.7.2024		uzgodnienie projektu budowlanego z uwagami na etapie realizacji	Z-ca Dyrektora	04.06.2024	tradycyjny	
20.		ZDM-IU.4702.7.2024		zgłoszenie uwag do projektu budowlanego	Naczelnik Wydziału IU	27.03.2024	elektroniczny	
21.		ZDM-IU.4702.3.2024		zgoda na udostępnienie na cele budowlane gruntów (dysponowanie nieruchomością na cele budowlane)	Naczelnik Wydziału IU	23.07.2024	elektroniczny	
22.		ZDM-IU.4702.3.2024		uzgodnienie projektu budowlanego z uwagami do realizacji na etapie projektu wykonawczego/realizacji	Z-ca Dyrektora	24.04.2024	tradycyjny	
23.		ZDM-IU.4702.1.2024		uwagi do koncepcji projektu budowlanego	Z-ca Dyrektora	18.03.2024	tradycyjny	
24.		ZDM-IU.4702.1.2024		uzgodnienie projektu koncepcyjnego z uwagami do uwzględnienia na etapie projektu budowlanego	Z-ca Dyrektora	12.06.2024	tradycyjny	
25.		ZDM-IU.4703.4.2024		uzgodnienie projektu koncepcyjnego z uwagami do uwzględnienia na etapie projektu budowlanego	Dyrektor ZDM	26.01.2024 (data pisma)	tradycyjny	
26.		ZDM-IU.4703.12.2024		uzgodnienie projektu technicznego kanału technologicznego	Naczelnik IU	31.07.2024	elektroniczny	
27.		ZDM-IU.4703.12.2024		uzgodnienie projektu technicznego branży elektrycznej budowy/rozbudowy oświetlenia drogowego	Naczelnik IU	08.08.2024	elektroniczny	

Załącznik do Stanowiska wobec zastrzeżeń do protokołu kontroli w Zarządzie Dróg Miejskich w Poznaniu, przedmiot kontroli: . Wykonywanie nadzoru przez kierownika jednostki nad podległymi pracownikami i prowadzonymi przez nich postępowaniami w okresie 2024-2025, Ko-II.1711.11.2025, Ko_D 2025_1_001, z dnia 20 listopada 2025 r. – tekst protokołu kontroli, zmieniony zgodnie z uwzględnionymi zastrzeżeniami

28.		ZDM-IU.4703.12.2024		uzgodnienie projektu technicznego branży drogowej z uwagami do uwzględnienia na etapie wykonawczym	Naczelnik IU	27.06.2025	elektroniczny	
29.		ZDM-IU.4703.11.2024		uzgodnienie projektu koncepcyjnego z uwagami do uwzględnienia na etapie projektu budowlanego	Jak w uwadze obok	Jak w uwadze obok	elektroniczny	Na piśmie w miejscu podpisu jest tylko wydruk "Naczelnik Wydziału Uzgodnień Zewnętrznych" - przy piśmie mail z 07.08.2024 r. dot. przesłania odpowiedzi ZDM, korespondencja podpisana podpisem elektronicznym Inwestor nie wskazany w piśmie
30.		ZDM-IU.4703.7.2024		uzgodnienie projektu koncepcyjnego z uwagami do uwzględnienia na etapie projektu budowlanego	Naczelnik IU	18.04.2024	elektroniczny	Inwestor nie wskazany w piśmie
31.		ZDM-IU.4703.7.2024		uzgodnienie materiałów do zgłoszeń robót budowlanych (projektu) z uwagą	Naczelnik IU	07.02.2025	elektroniczny	Inwestor nie wskazany w piśmie
32.		ZDM-IU.4703.10.2024		uzgodnienie projektu budowlanego w zakresie pasa drogowego (brak uwag, ale są dodatkowe informacje)	Z-ca Dyrektora	11.06.2024 (data pisma)	tradycyjny	Inwestor nie wskazany w piśmie

Powyższe kontrolerzy ustalili przyjmując także wyjaśnienia od pracownika Wydziału IU pełniącego obowiązki Z-cy Naczelnika Wydziału IU w czasie rozpoczęcia kontroli, wg którego około połowa realizowanych przez ZDM uzgodnień była podpisywana przez Naczelnika Wydziału IU (**dowód: akta kontroli str. 734-739**).

Naczelnik Wydziału IU podpisywał uzgodnienia wbrew twierdzeniom dyrekcji ZDM o odebraniu mu uprawnień do podpisywania uzgodnień, co wskazuje, na nieskuteczny w tym zakresie nadzór nad jego pracą.

Uwaga 2.3.4

Odebranie uprawnień do podpisywania dokumentów uzgodnień projektów drogowych w związku z inwestycjami niedrogowymi nie znajduje potwierdzenia w dokumentacji (brak odwołania), a jak wykazała kontrola Naczelnik Wydziału IU podpisywał uzgodnienia w drugiej połowie 2024 roku oraz w 2025 praktycznie do czasu zaprzestania wykonywania zadań pracowniczych.

Wg pisemnego wyjaśnienia Dyrektora ZDM, cyt.: „sposób realizacji zadania przez pracowników IU weryfikowany był/jest poprzez sprawdzenie, czy w przygotowanych pismach zawarte zostały uwagi/ uzgodnienia dokonane podczas bieżących i cotygodniowych spotkań

Załącznik do Stanowiska wobec zastrzeżeń do protokołu kontroli w Zarządzie Dróg Miejskich w Poznaniu, przedmiot kontroli: „Wykonywanie nadzoru przez kierownika jednostki nad podległymi pracownikami i prowadzonymi przez nich postępowaniami w okresie 2024-2025, Ko-II.1711.11.2025, Ko_D_2025_1_001, z dnia 20 listopada 2025 r. – tekst protokołu kontroli, zmieniony zgodnie z uwzględnionymi zastrzeżeniami

z Z-cą Dyrektora ds. Inwestycji lub podczas spotkań Komisji Opiniowania Projektów Inwestycyjnych” (**dowód: akta kontroli str. 2227 - 2231**). Dla kontrolerów powyższa wypowiedź jest niespójna z ustalonym i opisanym powyżej brakiem wiedzy Dyrektora i jego Zastępcy ds. Inwestycji na temat podpisywania przez Naczelnika Wydziału IU uzgodnień.

Uwaga 2.3.5

Okoliczności składające się na wyżej opisaną uwagę nr 2.3.4 w ocenie kontrolerów mogą rodzić ryzyko nadużycia w wykorzystywaniu powierzonych umocowań.

2.4 Upoważnienia i pełnomocnictwa Z-cy dyrektora ds. inwestycji - bezpośredniego przełożonego Naczelnika IU

Zastępca Dyrektora (ówcześnie - do spraw zarządzania drogami) na podstawie pełnomocnictwa z 30.01.2019 roku (nr DOR.0143.38.2019) umocowany został do reprezentowania ZDM w zakresie umów zawieranych z inwestorem zewnętrznym, których przedmiotem jest budowa, przebudowa układu drogowego zgodnie z art. 16 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych z późniejszymi zmianami. W dniu 01.04.2019 roku Dyrektor ZDM umocował Z-cę Dyrektora, ale jako Zastępcę ds. Inwestycji w identycznym zakresie jak w pełnomocnictwie z dnia 30.01.2019 roku (nr DOR.0143.98.2019). Pełnomocnictwo późniejsze nie odwołuje jednak wcześniejszego. Nie zawiera klauzuli wygaśnięcia w przypadku zmiany stanowiska pracy. Powyższe może, w przypadku odwołania ostatniego pełnomocnictwa, generować ryzyko posługiwania się nieważnym pełnomocnictwem (z dnia 30.01.2019 roku).

2.5 Stosowane w ZDM w latach 2024-2025 mechanizmy kontrolne

W odpowiedzi na prośbę kontrolerów o informację, jaki został ustalony system kontroli wewnętrznej w ZDM oraz jakie czynności w ramach tego systemu zostały podjęte w latach 2024-2025 – do dnia rozpoczęcia kontroli doraźnej, Dyrektor ZDM wyjaśnił pismem z dnia 09.10.2025 r., cyt.: „W ZDM działa kontrola funkcjonalna. Związana jest z pionową strukturą organizacyjną ZDM i poziomami zarządczymi – kadrą zarządzającą średniego (kierownicy komórek organizacyjnych/Naczelnicy wydziałów) i wyższego szczebla (zastępcy Dyrektora, Główna Księgowa i Dyrektor) (...) Pracownicy działają na podstawie zakresów obowiązków dla danego stanowiska, jak również indywidualnych pełnomocnictw i upoważnień (...) Pracownicy średniego szczebla kontrolują pracę w swoich komórkach organizacyjnych, a Zastępcy Dyrektora, Główna Księgowa i Dyrektor ZDM kontrolują i mają nadzór nad swoimi pionami organizacyjnym. Dodatkowo Dyrektor ZDM kontroluje i ma nadzór nad całym ZDM. Dyrektor Zarządu Dróg Miejskich w Poznaniu zatrudnia również zespół Radców Prawnych oraz Audytora Wewnętrznego o nr uprawnień 1496/2005, którzy służą wsparciem w zakresie funkcjonalnej kontroli wewnętrznej. W ramach przedmiotowego systemu w latach 2024-2025 - do dnia rozpoczęcia kontroli doraźnej Biura Kontroli, nie zostały podjęte nadzwyczajne, tj. inne niż standardowe działania z zakresu kontroli wewnętrznej”. (**dowód: akta kontroli str. 2230**)

Kontrolerzy stwierdzili, że w ramach ZDM nie ma wyznaczonej komórki organizacyjnej do której zadań należałaby kontrola instytucjonalna polegająca na weryfikacji prawidłowości działań innych komórek organizacyjnych ZDM w zakresie ustalonym przez Dyrektora ZDM. W związku z tym, zidentyfikowanie ewentualnych nieprawidłowości, w dużej mierze zależy od tego, w jaki sposób kontrolę i nadzór nad pracownikami poszczególnych jednostek organizacyjnych sprawują w sposób bezpośredni ich przełożeni oraz dyrekcja ZDM.

Regulamin organizacyjny w odniesieniu do niektórych komórek organizacyjnych wskazuje wprost na zadania kontrolne, przykładowo:

- a. Wydział Organizacyjny – kontrola stosowania rzeczowego wykazu akt (§16 pkt 10);

Załącznik do Stanowiska wobec zastrzeżeń do protokołu kontroli w Zarządzie Dróg Miejskich w Poznaniu, przedmiot kontroli: . Wykonywanie nadzoru przez kierownika jednostki nad podległymi pracownikami i prowadzonymi przez nich postępowaniami w okresie 2024-2025, Ko-II.1711.11.2025, Ko_D_2025_1_001, z dnia 20 listopada 2025 r. – tekst protokołu kontroli, zmieniony zgodnie z uwzględnionymi zastrzeżeniami

- b. Wydział Spraw Pracowniczych – kontrola dyscypliny pracy i rozliczanie czasu pracy: ewidencja czasu pracy, delegacje służbowe, stosowanie Regulaminu pracy (§17 pkt 12);
- c. Wydział Terenowo - Prawny – planowanie i kontrolowanie wydatków na wypłatę odszkodowań (§28 pkt 13 Regulaminu organizacyjnego z 2024 r.);
- d. Wydział Realizacji Inwestycji – kontrola prawidłowości organizacji robót; reprezentowanie Zarządu na budowie i sprawowanie kontroli zgodności jej realizacji z projektem i pozwoleniem na budowę, przepisami i obowiązującymi normami oraz zasadami wiedzy technicznej; kontrola rozliczeń budowy, w tym merytoryczne sprawdzanie faktur za wykonane roboty (§ 31 pkt. 8, 9, 18 Regulaminu organizacyjnego z 2024 r.);
- e. Zespół Rozliczeń Inwestycji - nadzór nad realizacją planów finansowych łączący procesy poszukiwania informacji, planowania, kontroli realizacji zadań, terminowości, sprawozdawczości i raportowania (§47 pkt 7 Regulaminu organizacyjnego z 2024 r.).

W ramach struktury organizacyjnej jednostki kontrolowanej funkcjonuje Stanowisko ds. Audytu Wewnętrznego podlegające bezpośrednio pod Dyrektora ZDM, do którego zadań należą między innymi działania o charakterze zapewniającym i doradczym zaprojektowane w celu przysporzenia dodatkowej wartości i usprawnienia działalności ZDM.

Kontrolerzy otrzymali od ZDM zestawienie audytów wewnętrznych w latach 2024-2025 zawierające następujące informacje:

L.P.	Temat zadania audytowego	Rok przeprowadzenia
1	Windykacja należności administracyjnych	2024
2	Obsługa skarg i wniosków oraz interpelacji radnych	2024
3	Prowadzenie działań z zakresu polityki informacyjnej Zarządu Dróg Miejskich w Poznaniu	2025

Źródło: „Zestawienie audytów wewnętrznych w latach 2024-2025”, ZDM

(dowód: akta kontroli str. 526)

Kontrolerzy zapoznali się ze sprawozdaniem z dnia 03.01.2025 r. z przeprowadzenia zadania audytowego w zakresie obsługi skarg i wniosków oraz interpelacji radnych przez Wydział Organizacyjny ZDM **(dowód: akta kontroli str. 549 - 556)** Pracownicy ZDM realizujący audyt nie stwierdzili nieprawidłowości. W odniesieniu do oceny dokumentacji zadań w zakresie prowadzenia skarg i wniosków oraz interpelacji, jako potencjalne słabości kontroli zarządczej wskazali brak pisemnych procedur dot. spraw z zakresu skarg i wniosków oraz interpelacji radnych, a także nieznajomość uregulowań prawnych. Według autorów omawianego sprawozdania, głównymi przyczynami potencjalnych nieprawidłowości i uchybień w tym obszarze mogłyby być między innymi brak nadzoru nad zadaniami z zakresu rozpatrywania skarg i wniosków oraz interpelacji radnych. Jako rekomendację wskazano rozważenie wprowadzenia systematycznego monitorowania spraw. W sprawozdaniu audytorzy nie wskazali do czyich obowiązków, w okresie poddanym badaniu, należało prowadzenie czynności polegających na nadzorowaniu i/lub monitorowaniu zadań z zakresu rozpatrywania skargi i wniosków oraz interpelacji radnych. Kontrolerzy stwierdzili, że według Regulaminu organizacyjnego ZDM komórka organizacyjna realizująca zadania będące

Załącznik do Stanowiska wobec zastrzeżeń do protokołu kontroli w Zarządzie Dróg Miejskich w Poznaniu, przedmiot kontroli: . Wykonywanie nadzoru przez kierownika jednostki nad podległymi pracownikami i prowadzonymi przez nich postępowaniami w okresie 2024-2025, Ko-II.1711.11.2025, Ko_D_2025_1_001, z dnia 20 listopada 2025 r. – tekst protokołu kontroli, zmieniony zgodnie z uwzględnionymi zastrzeżeniami

przedmiotem zadania audytowego – Wydział Organizacyjny, podlega bezpośrednio Dyrektorowi Zarządu (6 ust. 2 pkt 1 lit. a).

Według wpisów w książce kontroli, do dnia rozpoczęcia bieżącej kontroli, w 2024 roku realizowane były następujące kontrole zewnętrzne:

- a. 13.05.2024 – kontrola przeprowadzona przez Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego – kontrola na miejscu przedsięwzięcia Zintegrowanego węzła transportowego Grunwaldzka w miejscu przejazdu przez linię kolejową E20,
- b. 04.06.2024 – kontrola przeprowadzona przez ZUS I oddział w Poznaniu, Wydział Kontroli Płatnika Składek,
- c. 13-15.11.2024 – kontrola przeprowadzona przez Centrum Unijnych Projektów Transportowych – kontrola planowa na miejscu w okresie trwałości po zakończeniu realizacji projektu nr POIS.04.02.00-00-035/IB,
- d. 03.12.2024 – kontrola przeprowadzona przez Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego – kontrola trwałości projektu RPWP.05.01.09-30-002/17,
- e. Kontrola zamówień publicznych – przeprowadzona przez Biuro Kontroli Urzędu Miasta Poznania - rozpoczęta 17.10.2023 r. – zakończona w 2024 r.

(dowód: akta kontroli str. 1209 - 1217)

W dniu 24.07.2024 r. Prezydent Miasta Poznania w wystąpieniu pokontrolnym z kontroli zamówień publicznych w ZDM prowadzonej przez Biuro Kontroli UMP (nr sprawy Ko-II.1711.20.2023) zawarł, między innymi, zalecenie przeprowadzenia analizy wprowadzenia rozwiązań nadzorczych skutkujących w praktyce ściślejszym nadzorem i egzekwowaniem obowiązujących w ZDM procedur realizacji zamówień podprogowych, przez osoby uczestniczące w procesie decyzyjnym na etapach przygotowania, udzielenia, realizacji i rozliczenia zamówienia podprogowego, a następnie wprowadzenie zmian zgodnie z wnioskami tej analizy. Przekazując informacje na temat sposobu wykonania omawianego zalecenia Prezydenta Miasta Poznania, Dyrektor ZDM wskazał między innymi, że Zespół zarządzający rozumiany, jako Dyrektor oraz jego zastępcy, protokół z przedmiotowej kontroli przekazał „do wszystkich kierowników liniowych (czytaj: naczelników wydziałów lub kierowników komórek organizacyjnych) przez System do korespondencji EZD TIMSI”. Każdy z kierowników liniowych zapoznał się z wynikami kontroli i przekazał informację w swoim wydziale, komórce organizacyjnej celem prawidłowego prowadzenia postępowań o udzielenie zamówienia publicznego poniżej 130.000 zł. Pouczenie pracowników, cyt.: „następuje w każdym wydziale i komórce organizacyjnej realizującej zamówienia publiczne przeważnie na spotkaniach wydziałowych. Ponadto każdy kierownik liniowy w ramach bieżącego nadzoru podpisuje i weryfikuje przygotowywane dokumenty w ramach stosownej procedury udzielania zamówień publicznych”. Dyrektor ZDM przekazał ponadto informację, że cyt.: „raz na miesiąc prowadzi spotkania z kierownikami liniowymi, gdzie omawiane są bieżące sprawy. Na takim spotkaniu pouczono kierowników liniowych o konieczności prowadzenia starannego i ścisłego nadzoru nad prowadzonymi postępowaniami o udzielenie zamówienia publicznego”.

W przywołanym powyżej wystąpieniu pokontrolnym, Prezydent Miasta Poznania zalecił Dyrektorowi ZDM między innymi, cyt.: „dbałość o formułowanie wyczerpującego uzasadnienia wniosku o niepublikowanie na stronie internetowej ZDM zapytania ofertowego”. Dyrektor ZDM w odniesieniu do tego zalecenia poinformował pismem z dnia 20.09.2024 r. o następującym sposobie jego wykonania, cyt.: „Zespół zarządzający przekazał przedmiotowy protokół z kontroli, jak i wystąpienie pokontrolne do kierowników liniowych celem szczegółowej analizy, pouczenie pracowników i wyeliminowanie w przyszłości uchybień wskazanych przez Zespół Kontrolujący”.

W toku niniejszej kontroli, w związku z realizacją jednego z uzgodnień przeprowadzonego przez Wydział IU kontrolerzy zapoznali się z dokumentacją sprawy prowadzoną przez Wydział Realizacji Inwestycji ZDM (dalej: Wydział IRI) odnoszącą się do czynności wykonywanych na rzecz ZDM przez koordynatora przy realizacji zadania inwestycyjnego polegającego na budowie chodnika, zjazdu, doświetlonego przejścia dla pieszych w

Kontrolerzy mając na względzie opisane powyżej zalecenia pokontrolne oraz informacje Dyrektora ZDM o sposobie ich wykonania, sprawdzili, czy w toku udzielania zamówienia publicznego (podprogowego) na pełnienie obowiązków koordynatora zastosowane zostały zalecenia pokontrolne wydane przez Prezydenta Miasta Poznania, o których mowa powyżej. Kontrolerzy otrzymali dokument w postaci Wniosku o akceptację nieumieszczenia zaproszeń do składania ofert na stronie internetowej w sprawie oznaczonej numerem ZDM-IRI.342.5.2025. W pkt 4 jako uzasadnienie wniosku Naczelnik Wydziału Realizacji Inwestycji (pieczęćka imienna oraz parafa z datą 30.01.2025 r.) wskazał, cyt.: „W dniu 30.01.2025 uzyskano informację o planowanym rozpoczęciu robót budowlanych przez Inwestora Zewnętrznego w związku z realizacją umowy partycypacyjnej. Z uwagi na planowane rozpoczęcie prac w dniu 03.02.2025 zachodzi konieczność pilnego wyboru koordynatora. W pkt 5 wniosku oznaczonym jako „Stanowisko właściwego Zastępcy Dyrektora ZDM” wpisano odręcznie „jak pkt 5”, pod którą to częścią wniosku znajduje się pieczęćka imienna Zastępcy Dyrektora ds. Inwestycji oraz parafa z datą 30.01.2025 r. Wniosek został opatrzony pieczęćką imienną Dyrektora ZDM oraz parafą z datą 30.01.2025 r. **(dowód: akta kontroli str. 2423)**

W ocenie kontrolerów, w opisanym powyżej wniosku Naczelnik Wydziału IRI nie sformułował jego wyczerpującego uzasadnienia, gdyż brak jest wskazania, kto, od kogo i w jakiej formie pozyskał w dniu złożenia wniosku informację o planowanym rozpoczęciu robót przez inwestora zewnętrznego w dniu 03.02.2025 r. Kontrolerzy otrzymali w odniesieniu do omawianej sprawy między innymi dokument kierowany przez ZDM do inwestora podpisany elektronicznie przez Naczelnika Wydziału IRI z datą 09.10.2024 r., w którym wskazano, cyt.: „W związku z uzyskaną informacją o planowanym rozpoczęciu robót dot. inwestycji drogowej w ramach umowy IRI.471.29.2023 Zarząd Dróg Miejskich w Poznaniu informuje, że dla realizacji tego zadania zostanie powołany koordynator ze strony Miasta. W celu powołania inspektora/koordynatora proszę o przesłanie w formie elektronicznej poniższych dokumentów (...). **(dowód: akta kontroli str. 2300 - 2302)** Z ustaleń kontrolerów wynika, że inwestycja drogowa przy była procedowana od dłuższego czasu, w tym rozpoczęcie robót, co najmniej w pewnym zakresie, było planowane już w październiku 2024 r. Naczelnik Wydziału IRI we wniosku o akceptację nieumieszczenia zaproszeń do składania ofert na stronie internetowej nie wyjaśnił dlaczego informacja o planowanym rozpoczęciu prac, wskazywana w tym piśmie na 03.02.2025 r., została uzyskana/przekazana temu wydziałowi na kilka dni przed tym terminem. Zastępca Dyrektora ds. Inwestycji, jak wynika z adnotacji zamieszczonej w pkt. 5 wniosku nie zakwestionował tak przedstawionego uzasadnienie ze strony Naczelnika Wydziału IRI, przy czym swoje stanowisko Zastępca Dyrektora wyraził poprzez odniesienie się do oznaczenia punktu wniosku, w którym wskazuje swoje stanowisko, a nie uzasadnienie przedstawiane przez Naczelnika Wydziału IRI. Tym samym nie przedstawił swojego stanowiska w sprawie, a jedynie potwierdził uzasadnienie Naczelnika Wydziału IRI.

W ocenie kontrolerów, opisanych powyżej okoliczności nie można uznać za realizację w praktyce zaleceń pokontrolnych wydanych przez Prezydenta Miasta Poznania, w tym odnoszących się do obszaru nadzoru nad pracownikami ZDM. W protokole kontroli zamówień publicznych kontrolerzy wskazali w odniesieniu do Wydziału Realizacji Inwestycji nieprawidłowości polegające na tym, że cyt.: „Wniosek o nieumieszczenie zaproszeń do składania ofert na stronie internetowej powołuje się na konieczność posiadania siedziby na terenie powiatu poznańskiego oraz znajomości lokalnych uwarunkowań. Wniosek nie

wyjaśnia przyczyn tak wskazanego wymogu” oraz nieprawidłowość wskazującą, że cyt.: „Brak w uzasadnieniu wniosku o akceptację nieumieszczenia zaproszeń do składania ofert na stronie internetowej informacji o przyczynie dla której wskazane prace mają charakter pilny, a tym samym dlaczego zalecane jest odstąpienie od kierowania zaproszenia do składania ofert do nieograniczonego grona oferentów (niezgodność z §13 ust. 15 Załącznika do zarządzenia nr 54 z 2020 r.)”.

Wystąpienie nieprawidłowości polegającej na braku wyczerpującego uzasadnienia wniosku w opisaney wyżej sprawie wskazuje na braki w działaniach nadzorczych przy realizacji zaleceń pokontrolnych dotyczących zamówień publicznych.

Nieprawidłowość 2.5.1

Wniosek o akceptację nieumieszczenia zaproszeń do składania ofert na stronie internetowej w sprawie nr ZDM-IRI.342.5.2025 zawiera uzasadnienie wskazujące na okoliczność uzyskania w dniu 30.01.2025 r. informacji o planowanym rozpoczęciu robót budowlanych przez inwestora zewnętrznego w dniu 02.02.2025 r. w związku z realizacją umowy partycypacyjnej. W wyniku tego, jak wskazał Naczelnik Wydziału IRI w uzasadnieniu wniosku, zachodzi konieczność pilnego wyboru koordynatora. Uzasadnienie nie zawiera wyjaśnienia, dlaczego informacja o planowanym rozpoczęciu robót budowlanych została uzyskana w czasie, który rodzi konieczność pilnego wyboru koordynatora, a tym samym odstąpienia od zamieszczenia zaproszenia do składania ofert na stronie internetowej, mając na względzie, że planowana do realizacji przez inwestora zewnętrznego inwestycja była procedowana ze strony ZDM co najmniej od kilku miesięcy. Akceptacja przedmiotowego wniosku przez Dyrektora ZDM, przy braku jego uzasadnienia w powyższym zakresie, powoduje naruszenie zasady art. 16 ustawy z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1605)., zgodnie z którym zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie o udzielnie zamówienia w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców, przejrzysty i proporcjonalny. (kryterium: legalności, rzetelności, celowości, gospodarności)

Nieprawidłowość 2.5.2

Wniosek o akceptację nieumieszczenia zaproszeń do składania ofert na stronie internetowej w sprawie nr ZDM-IRI.342.5.2025 z dnia 30.01.2025 r. w pkt. 5 oznaczonym jako „stanowisko właściwego Zastępcy Dyrektora ZDM” został wypełniony przez Zastępcę Dyrektora ds. Inwestycji poprzez odręczne wpisanie adnotacji, cyt.: „jak pkt 5”. W rezultacie, tak wypełniony dokument nie zawiera jednoznacznie i poprawnie wyrażonego stanowiska przez Zastępcę Dyrektora ds. Inwestycji, co do przedmiotu wniosku. (kryterium: rzetelności, celowości)

Wnioski z opisanych powyżej kontroli zewnętrznej oraz audytu wewnętrznego, zdaniem kontrolerów, mogły stanowić swego rodzaju sygnały o możliwych niedostatkach nadzoru nad realizacją zadań w kontrolowanym/badanym obszarze. Na podstawie otrzymanych w trakcie niniejszej kontroli wyjaśnień oraz dokumentów kontrolerzy ustalili, że nie istnieje w ZDM wymóg dokumentowania indywidualnych lub grupowych spotkań Dyrektora ZDM oraz szeroko rozumianego kierownictwa ZDM, w tym decyzji, poleceń, zaleceń zapadających na tego rodzaju spotkaniach. W związku z tym, kontrolerzy nie dysponują dokumentami, które mogłyby wskazywać na omawianie przez kadrę zarządzającą ZDM informacji o nieprawidłowościach i ryzykach, wskazanych w wynikach kontroli i audytów, mogących mieć źródło w braku lub niedostatecznym prowadzonym wewnętrznym nadzorze zadań wykonywanych przez pracowników ZDM.

Z otrzymanych ze strony ZDM informacji wynika, że do czasu niniejszej kontroli, czynności wykonywane przez Wydział IU nie były w latach 2024-2025 przedmiotem kontroli

Załącznik do Stanowiska wobec zastrzeżeń do protokołu kontroli w Zarządzie Dróg Miejskich w Poznaniu, przedmiot kontroli: . Wykonywanie nadzoru przez kierownika jednostki nad podległymi pracownikami i prowadzonymi przez nich postępowaniami w okresie 2024-2025, Ko-IL.1711.11.2025, Ko_D_2025_1_001, z dnia 20 listopada 2025 r. – tekst protokołu kontroli, zmieniony zgodnie z uwzględnionymi zastrzeżeniami

zewnętrznej lub audytu wewnętrznego. W rozmowie z kontrolerami, Dyrektor ZDM poinformował, że w związku z zaistniałą sytuacją, w ZDM powstanie zespół audytowy, którego zadaniem będzie analiza spraw prowadzonych przez Wydział IU. Do czasu zakończenia czynności kontrolnych w kontrolowanej jednostce, według informacji posiadanych przez kontrolerów, weryfikowanej u audytora wewnętrznego ZDM, Dyrektor ZDM takiego zespołu wykonującego czynności audytowe nie powołał.

2.6. Ryzyka zidentyfikowane przez ZDM

Kontrolerzy otrzymali dokumenty w postaci zestawienia ryzyk typu B (zadań budżetowych procesowych) oraz zestawienia ryzyk typu P (zadań budżetowych projektowych) – stan na dzień 11.07.2025 r., data ostatniej modyfikacji: 30.04.2025 r, z których wynika, że w jednostce kontrolowanej:

- a. zidentyfikowano 113 ryzyk typu B, w tym wartość ryzyka określono jako:
 - a) znikomą dla 22 ryzyk,
 - b) akceptowalną dla 87 ryzyk,
 - c) krytyczną dla 4 ryzyk;
- b. zidentyfikowano 30 ryzyk typu P, w tym wartość ryzyka określono jako:
 - a) znikomą dla 11 ryzyk,
 - b) akceptowalną dla 19 ryzyk,
 - c) krytyczną dla 0 ryzyk.

Naczelnik Wydziału IU został wskazany jako właściciel jednego ryzyka typu B, wspólnie z Naczelnikiem Wydziału Remontu i Utrzymania Dróg (UD) oraz Wydziału Przygotowania Inwestycji (IPI), które to ryzyko zostało opisane w następujący sposób:

- a. Numer zadania budżetowego: ZDM/B/001;
- b. Nazwa zadania budżetowego: zarządzanie drogami publicznymi oraz wewnętrznymi;
- c. Działanie: utrzymanie nawierzchni ulic;
- d. Przyczyna ryzyka: niewpisywanie przez gestorów sieci i MJO informacji o planowanych robotach do stworzonego przez ZDM i GEOPOZ – SIP, brak uzgadniania gestorów z ZDM wspólnego terminu zajęcia pasa drogowego oraz zakresu i standardu odtworzenia elementów pasa drogowego;
- e. Opis ryzyka: koordynacja robót odtworzeniowych po robotach gestorów sieci. Ryzyko: Niepełna koordynacja robót i brak optymalizacji czasu zajęcia pasa drogowego i kosztów odtworzenia; odtwarzanie do stanu istniejącego zamiast podnoszenia standardu odtworzenia;
- f. Skutek ryzyka: wpływ na przepustowość miasta, pogorszenia stanu istniejącej infrastruktury drogowej;
- g. Zagrożenie: braki kadrowe, absencje, rotacje;
- h. Wartość ryzyka: akceptowalne;
- i. Status ryzyka: monitorowanie;
- j. Opis reakcji na ryzyko: monitorowanie za każdym razem, gdy zachodzi przypuszczenie zaistnienia zmian lub możliwości zidentyfikowania nowego ryzyka, ale nie rzadziej niż 4 razy w roku (styczeń, kwiecień, lipiec, wrzesień) wraz z

przekazaniem informacji
do Przeglądów Systemu Zarządzania;
k. Data planowanego działania: (nie uzupełniono).

Na podstawie przedstawionego powyżej opisu przyczyny ryzyka (pkt d) kontrolerzy uznali, że ryzyko pozostaje pośrednio w związku z uzgadnianiem przez ZDM dokumentacji projektowej/technicznej oraz na etapie rozpatrywania przez ZDM wniosku o wydanie decyzji administracyjnej w sprawie zezwolenia na lokalizację w pasie drogowym infrastruktury technicznej i urządzeń niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego. W obu tych obszarach, dochodzi bowiem do ustaleń odnoszących się do zamieszczenia w pasie drogowym między innymi infrastruktury sieciowej. Ewentualne nieprawidłowości powstałe w toku procedowania i przedstawiania inwestorowi podjętych ustaleń, mogą prowadzić do ziszczenia się omawianego ryzyka na późniejszym etapie realizacji inwestycji. Jednak, w ocenie kontrolerów, ryzyko to może odnosić się do stosunkowo wąskiego zakresu działania, w tym opracowywanych w Wydziale IU rozstrzygnięć związanych z prowadzonymi bądź planowanymi przez inwestorów zewnętrznymi inwestycjami.

W odniesieniu do wszystkich ryzyk typu P, jako właściciela ryzyka wskazano „Zastępcę Dyrektora I”. Kontrolerzy stwierdzili, że opisy przyczyn powstania części z ryzyk typu P odnoszą się do kwestii uzgadniania i opiniowania dokumentacji projektowej/technicznej, w tym mających wpływ na wniosek o uzgodnienie na naradzie koordynacyjnej. Mając na względzie, że dla wskazanych w tym zestawieniu zadań projektowych inwestorem jest szeroko rozumiane Miasto Poznań, opisane ryzyka co do zasady nie odnoszą się bezpośrednio do obszaru kompetencji Wydziału IU, który uczestniczy w procedowaniu wniosków składanych przez inwestorów zewnętrznych, tj. innych niż Miasto Poznań (UMP, jednostki i zakłady budżetowe, itp.).

Kontrolerzy stwierdzili, że oprócz opisanego powyżej ryzyka, w ZDM nie zidentyfikowano ryzyk, które odnosiłyby się do zadań realizowanych przez Wydział IU, w szczególności do czynności prowadzenia uzgodnień projektów przedstawianych przez inwestorów zewnętrznych.

Kontrolerzy otrzymali protokół z przeglądu zarządzania w ZDM za II kwartał 2025 r., którego jednym z załączników jest zestawienie ryzyk typu B wg stanu na dzień 31.07.2025 r. W pozycji nr 92 wskazano ryzyko opisane w następujący sposób:

- a. Numer zadania budżetowego: ZDM/B/001;
- b. Nazwa zadania budżetowego: Zarządzanie drogami publicznymi oraz wewnętrznymi;
- c. Działanie: Planowanie i nadzór nad realizacją zadań;
- d. Przyczyna ryzyka: brak poszanowania dla wartości etycznych przez jednego z pracowników;
- e. Opis ryzyka: działania korupcjogenne;
- f. Skutek ryzyka: negatywny wpływ na wizerunek ZDM i morale współpracowników;
- g. Zagrożenie: brak lub niewystarczająca promocja zasad / postaw etycznych;
- h. Wartość ryzyka: akceptowalne;
- i. Status ryzyka: monitorowanie;
- j. Opis reakcji na ryzyko: Zaraz po pierwszym sygnale w 2024 r. sprawa została przekazana odpowiednim służbom, które rozpoczęły działania operacyjne.

Pracownik o nieetycznym zachowaniu został zatrzymany przez służby. Przeprowadzono spotkania z pracownikami w kwestii bieżących wydarzeń i podjętych działań oraz podkreślenia, że postępowanie takie jest niedopuszczalne. Zgodnie z oczekiwaniem służb należało zachować dyskrecję

i wcześniej wskazać tego ryzyka;

k. Właściciel ryzyka: Dyrektor ZDM;

l. Data planowanego działania: (nie uzupełniono).

W ocenie kontrolerów, sama okoliczność przywołania przez ZDM ryzyka w zakresie korupcji może przyczynić się do podniesienia świadomości pracowników ZDM odnośnie zagrożeń związanych z byciem adresatem ofert o charakterze korupcyjnym oraz konsekwencji udziału w tego typu niedozwolonych zjawiskach. Jednakże zamieszczona przyczyna ryzyka oraz opis reakcji na ryzyko odnoszą się do jednorazowego zdarzenia a nie szeroko rozumianego ryzyka naruszeń, które towarzyszy działalności ZDM. Prezentuje zatem ograniczone spojrzenie na zagadnienie ryzyka nadużycia w dalszym ciągu nie łącząc go z bieżącą działalnością ZDM. Opis reakcji na ryzyko, co do zasady, służy wskazaniu, jakie działania jednostka podejmuje w reakcji na zidentyfikowane ryzyko, a nie relacji z podjętych działań w jednym konkretnym przypadku, gdy dane ryzyko się urzeczywistniło. Należy także dodać, że przyczyna ryzyka jest sformułowana niekompletnie ponieważ realizacja czynności dochodzeniowo śledczych poprzez zatrzymanie pracownika ZDM w kontekście korupcyjnym przez służbę specjalną przeznaczoną do ścigania przestępstw korupcyjnych nie obejmuje wyłącznie naruszenia wartości etycznych w ramach działań korupcjogennych. Oznacza ryzyko naruszenia przepisów prawa powszechnego, w szczególności art. 228 Kodeksu karnego.

Uwaga 2.6.1

Jednostka kontrolowana zidentyfikowała w II kwartale 2025 roku ryzyko opisane jako „działania korupcjogenne” w odniesieniu do którego opis przyczyny ryzyka i opis reakcji na ryzyko, zdaniem kontrolerów, odnosząc się tylko do jednorazowego zdarzenia, a nie łącząc go z bieżącą działalnością ZDM oraz nawiązując do naruszenia zasad etycznych bez odniesienia do przepisów prawa powszechnego, w szczególności kodeksu karnego, nie oddaje w sposób wystarczająco precyzyjny, a jednocześnie uniwersalny, ryzyka dotyczącego bieżącej działalności kontrolowanej jednostki.

Kontrolerzy stwierdzili ponadto, że dla części z ryzyk typu B jako przyczynę ryzyka wskazywano nieuczciwość lub nierzetelność kontrahentów. Nieuczciwość kontrahentów przyjęto jako jedną z przyczyn ryzyka w postaci wykonania zleconych zadań z opóźnieniem, w niepełnym zakresie lub brak wykonania. Nierzetelni kontrahenci zostali wskazani jako przyczyna ryzyka w postaci opóźnienia w realizacji umowy – realizacji poleceń, braku wykonania lub wykonania z zastosowaniem materiałów niskiej jakości.

Ryzyka związane z nieuczciwością kontrahentów nie zostały sformułowane w odniesieniu do zadań Wydziału IU. Brak wskazania takich ryzyk w omawianych obszarach, w ocenie kontrolerów może wiązać się z zakresem, formami i częstotliwością działań nadzorczych, kontrolnych i audytowych odnoszących się do wymienionych wyżej zagrożeń.

2.7 Regulacje dotyczące zapewnienia przestrzegania i promowania zasad etycznych oraz zgłaszania naruszeń prawa w ZDM

Zarządzeniem nr 20 Dyrektora ZDM z 17.09.2024 r. w sprawie ustalania wewnętrznej procedury dokonywania zgłoszeń naruszeń prawa i podejmowania działań następnych

Załącznik do Stanowiska wobec zastrzeżeń do protokołu kontroli w Zarządzie Dróg Miejskich w Poznaniu, przedmiot kontroli: . Wykonywanie nadzoru przez kierownika jednostki nad podległymi pracownikami i prowadzonymi przez nich postępowaniami w okresie 2024-2025, Ko-II.1711.11.2025, Ko_D_2025_1_001, z dnia 20 listopada 2025 r. – tekst protokołu kontroli, zmieniony zgodnie z uwzględnionymi zastrzeżeniami

wprowadzona została możliwość dokonywania zgłoszeń przez sygnalistów. Zgodnie z oświadczeniem Naczelnika Wydziału Spraw Pracowniczych w Zarządzie Dróg Miejskich w Poznaniu, do czasu przeprowadzania czynności kontrolnych przez kontrolerów, nie dokonano żadnego zgłoszenia naruszeń. **(dowód: akta kontroli str. 557)**

W dniu 17 września 2019 r. Dyrektor ZDM wydał Zarządzenie nr 32 w sprawie przestrzegania i promowania zasad etycznego postępowania oraz przeciwdziałania niekorzystnym zjawiskom w Zarządzie Dróg Miejskich. Kodeks etyki pracowników jednostki kontrolowanej jako załącznik do Zarządzenia przewiduje, że pracownik przestrzega i działa zgodnie z zasadami praworządności, bezstronności, bezinteresowności, odpowiedzialności, lojalności, jawności, równego traktowania, godnego reprezentowania oraz uprzejmości i życzliwości.

Kontrolerzy ustalili, że w latach 2023-2025 zarówno Dyrektor ZDM, Zastępca Dyrektora ds. inwestycji, Naczelnik Wydziału Uzgodnień Zewnętrznych jak i pozostali pracownicy Wydziału Uzgodnień Zewnętrznych nie uczestniczyli w szkoleniach i innych formach podnoszenia kwalifikacji z zakresu etyki, czy też przeciwdziałania korupcji w administracji publicznej. **(dowód: akta kontroli str. 571 - 572)**

2.8 Ocena przestrzegania zasad etycznych poprzez narzędzie ankiety badania satysfakcji klienta zewnętrznego oraz wewnętrznego ZDM

W protokole z przeglądu zarządzania w ZDM za II i III kwartał 2024 r. wskazano, że badanie zadowolenia klienta w ZDM jest prowadzone w okresach półrocznych. W I półroczu 2024 r. pozyskano 21 ankiet badania satysfakcji klienta. W odniesieniu do zadowolenia klientów najwyższą ocenę otrzymała atmosfera obsługi, a najniższą skuteczność obsługi – odpowiednio ocena 3 i 5 w pięciostopniowej skali. W odniesieniu do oceny postępowania etycznego, w pięciopunktowej skali, najlepiej oceniono praworządność (3,10) oraz współpracę i uprzejmość w kontaktach z klientami (3,00), a najsłabiej odpowiedzialność (2,81).

W protokole z przeglądu zarządzania w ZDM za IV kwartał 2024 r. wskazano, że w II półroczu 2024 r. pozyskano 14 ankiet badania satysfakcji klienta. Oceny za II półrocze 2024 r. uległy wzrostowi – mieszczą się w granicach 4-5. Najwyższe oceny klientów otrzymała dostępność i rzetelność informacji (92,9%), pozostałe atrybuty: atmosfera obsługi, skuteczność obsługi i terminowość realizacji usług miały taką samą ocenę (85,7 %). W odniesieniu do oceny postępowania etycznego w II półroczu 2024 r. najlepiej oceniono praworządność, odpowiedzialność, jawność i równe traktowanie klienta (92,9 %), niżej oceniono współpracę i uprzejmość w kontaktach z klientami (85,7 %). Jedna z uwag klientów dotyczyła „natychmiastowej poprawy usług, nadzoru nad pracownikami” natomiast inna wskazywała, że „poprawy wymaga dostępność i współpraca”.

W obydwu omawianych protokołach wskazano, cyt.: „na podstawie małej próby respondentów – do 25 osób, trudno jest wyciągnąć wnioski na temat funkcjonowania całej jednostki. Ważnym jest również fakt, że znaczną część ankiet wypełnili klienci wewnętrzni - czyli urzędnicy”.

W ocenie kontrolerów, niewielka ilość otrzymanych ankiet z oceną satysfakcji klienta, mając na względzie rozległy zakres zadań ZDM oraz liczbę obsługiwanych klientów wewnętrznych i zewnętrznych, nie pozwala ZDM na jednoznaczną ocenę, jak postrzegana jest ta jednostka przez swoich klientów jako cała organizacja lub poszczególne jej wydziały.

2.9 Ocena przestrzegania dyscypliny pracy przez pracowników Wydziału Uzgodnień Zewnętrznych

Kontrolerzy ustalili, że ewidencja czasu pracy pracowników ZDM jest prowadzona w taki sposób, że rejestr wyjść służbowych i prywatnych nie zawiera szczegółowych informacji dotyczących celu wyjścia lub też w ogóle nie ma zapisów dotyczących miejsca i celu wyjścia służbowego. W dokumentach ewidencji czasu pracy dot. Naczelnika Wydziału Uzgodnień Zewnętrznych w kontrolowanym okresie odnotowywał on regularne wyjścia służbowe w różnych godzinach pracy ale w większości przypadków w godzinach popołudniowych. Wymóg wpisywania celu wyjścia służbowego pracownika ZDM wynika z § 30 ust 1 i 2 Regulaminu pracy Zarządu Dróg Miejskich w Poznaniu wprowadzonego Zarządzeniem nr 15 Dyrektora ZDM w Poznaniu z dnia 20 kwietnia 2023 r. **(dowód: akta kontroli str. 785 - 833)**

Nieprawidłowość 2.9.1

Rejestr wyjść służbowych dla Wydziału IU zawiera nieprecyzyjnie, wbrew wymogom § 30 ust. 1 i 2 Regulaminu pracy Zarządu Dróg Miejskich w Poznaniu, prowadzoną ewidencję co do celu wyjścia albo zapisów dotyczących miejsca i celu wyjścia służbowego, utrudniając nadzór nad sytuacjami opuszczania stanowiska pracy w celach służbowych i tym samym prowadzenie właściwego nadzoru nad pracownikami (kryterium: legalności, rzetelności, celowości).

W trakcie czynności kontrolnych Naczelnik Wydziału Spraw Pracowniczych ZDM przekazała kontrolerom zestawienie dotyczące wyjść prywatnych pracowników Wydziału Uzgodnień Zewnętrznych w latach 20024-2025. Z zapisów zestawienia wynika, że w systemie nie odnotowano wyjść prywatnych Naczelnika Wydziału IU. Zestawienie wskazuje, że inni pracownicy wydziału korzystali z wyjść w celach prywatnych.

2.10 Kontrola zarządcza w kontekście realizowania zadań przez Wydział IU

W celu ujednolicenia funkcjonowania systemu kontroli zarządczej w Mieście Poznaniu, Prezydent Miasta Poznania wydał Zarządzenie 103/2024/P z dnia 1 lutego 2024r. w sprawie: zapewnienia funkcjonowania kontroli zarządczej w Mieście Poznaniu. Zgodnie z § 3 ww. zarządzenia za zapewnienie funkcjonowania kontroli zarządczej na poziomie I w Zarządzie Dróg Miejskich w Poznaniu odpowiedzialny jest Dyrektor ZDM.

Dział IV Zarządzenia określa formy, zasady i terminy dokonywania Samooceny kontroli zarządczej we wszystkich miejskich jednostkach organizacyjnych i komórkach organizacyjnych Urzędu Miasta Poznania.

W Zarządzie Dróg Miejskich w Poznaniu zasady i tryb prowadzenia kontroli zarządczej określone zostały w Zarządzeniu nr 54 Dyrektora ZDM z 15 grudnia 2020 r. w sprawie ustalenia podstawowych procedur kontroli zarządczej w Zarządzie Dróg Miejskich. Zarządzenie to zostało zmienione Zarządzeniem nr 42 Dyrektora Zarządu Dróg Miejskich w Poznaniu z dnia 19 grudnia 2022 r. w sprawie zmiany zarządzenia nr 54 z 2020 Dyrektora Zarządu Dróg Miejskich w sprawie ustalenia podstawowych procedur kontroli zarządczej w Zarządzie Dróg Miejskich , a następnie Zarządzeniem nr 10 Dyrektora ZDM z 10 września 2024 r. w sprawie zmiany Zarządzenia nr 54 **(dowód: akta kontroli str. 109 - 187)**

Zgodnie z zapisami § 18 powołanej wyżej regulacji, monitorowanie systemu kontroli zarządczej w ZDM realizowane jest na bieżąco, a wyniki oceny przedstawiane są podczas

Załącznik do Stanowiska wobec zastrzeżeń do protokołu kontroli w Zarządzie Dróg Miejskich w Poznaniu, przedmiot kontroli: . Wykonywanie nadzoru przez kierownika jednostki nad podległymi pracownikami i prowadzonymi przez nich postępowaniami w okresie 2024-2025, Ko-II.1711.11.2025, Ko_D_2025_1_001, z dnia 20 listopada 2025 r. – tekst protokołu kontroli, zmieniony zgodnie z uwzględnionymi zastrzeżeniami

kwartalnych przeglądów Systemu Zarządzania.(dowód: akta kontroli str.154). Kontrolerzy otrzymali protokoły z przeglądów zarządzania w ZDM w Poznaniu za I, II i III, IV kwartał 2024 r. oraz za I i II kwartał 2025 r. We wszystkich ww. protokołach przedstawiono wyniki oceny funkcjonowania kontroli zarządczej (w punkcie 3.5). Zapisy protokołów wskazują, że funkcjonowanie systemu kontroli zarządczej w 2024 roku i w I kwartale 2025 roku zostało ocenione pozytywnie przez Dyрекcję ZDM (dowód: akta kontroli str. 934 - 1208). Kontrolerzy ustalili, że w ZDM zrealizowany został proces samooceny kontroli zarządczej za 2024 r. w formie badania ankietowego przeprowadzonego zarówno wśród pracowników jak i kadry zarządzającej ZDM. Wyniki samooceny kontroli zarządczej umieszczone zostały w Protokole z przeglądu Zarządzania w Zarządzie Dróg Miejskich w Poznaniu za IV kwartał 2024 r. Ocena systemu kontroli zarządczej nie zawiera informacji na temat liczby pracowników ZDM, którzy dokonali samooceny systemu (dowód: akta kontroli str. 1063, 1083). Wyniki ankiet wskazują na bardzo wysoką ocenę funkcjonowania systemu wśród kadry zarządzającej (najsłabiej oceniony standard uzyskał 91,84 % pozytywnych odpowiedzi) oraz znacznie niższą ocenę funkcjonowania systemu wśród pracowników (najsłabiej oceniony standard uzyskał 64,71%) (dowód: akta kontroli str. 1083)

Uwaga 2.10.1

Standard w ramach samooceny kontroli zarządczej: „Reakcja na ryzyko” został najniżej oceniony przez pracowników (64,71%). Odpowiadali w nim na pytanie: „Czy zaplanowane działania w celu przeciwdziałania/ograniczaniu ryzyka krytycznego są realizowane?”. Zdaniem kontrolerów taka ocena realizacji standardu może wskazywać na postrzeganie przez pracowników jako niewystarczającej reakcji Dyrekcji ZDM na ograniczanie zidentyfikowanych ryzyk.

Dyrektor ZDM zgodnie z § 11 Zarządzenia PMP nr 939/2023/P sporządził w dniu 29.01.2025 r informację o stanie kontroli zarządczej za rok 2024. Ocenił, że system kontroli zarządczej w ZDM funkcjonuje w sposób dający zapewnienie realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy z zastrzeżeniami dotyczącymi uwag, zaleceń i wniosków wynikających z przeprowadzonych kontroli i audytów.

Według informacji uzyskanych od pracowników ZDM, w Wydziale IU stosowane są dwa podprocesy Systemu Zarządzania Jakością: Podproces 01. Postępowanie z urzędu ZDM/PS-04/PR-01 (Proces Zarządzanie Drogami) oraz Podproces 02. Postępowanie z wnioskami ZDM/PS-01/PR-02 (Proces Organizacja i Zarządzanie). Oba podprocesy obowiązują od 01.01.2022 r. Kontrolerzy uzyskali informacje na podstawie oświadczeń Dyrekcji i pracowników ZDM, a także przeglądu dokumentacji systemu kontroli zarządczej, że w ZDM odbywają się:

- a. spotkania kierowników komórek organizacyjnych z dyrekcją (Dyrektorem i Zastępcami Dyrektora) organizowane w miarę potrzeb,
- b. KOPI - tzw. komitet opiniowania projektów inwestycyjnych – nieformalne spotkanie naczelników i dyrekcji służące uzgadnianiu projektów,
- c. spotkania indywidualne dyrekcji bezpośrednio z pracownikami,
- d. w każdą środę spotkania dyrekcji z Zastępcą Prezydenta Miasta Poznania, do którego kompetencji należy nadzór nad Zarządem Dróg Miejskich w Poznaniu.

Według oświadczeń Dyrektora ZDM i Zastępcy Dyrektora ds. Inwestycji żadne z wymienionych spotkań nie jest każdorazowo dokumentowane. Nie ma w związku z tym utrwalonej treści decyzji dotyczącej uzgodnień ani uzasadnienia dla podjętej decyzji. W

Załącznik do Stanowiska wobec zastrzeżeń do protokołu kontroli w Zarządzie Dróg Miejskich w Poznaniu, przedmiot kontroli: . Wykonywanie nadzoru przez kierownika jednostki nad podległymi pracownikami i prowadzonymi przez nich postępowaniami w okresie 2024-2025, Ko-II.1711.11.2025, Ko_D_2025_1_001, z dnia 20 listopada 2025 r. – tekst protokołu kontroli, zmieniony zgodnie z uwzględnionymi zastrzeżeniami

kontrolowanej jednostce nie ma procedur regulujących zasady sporządzania notatek służbowych czy też protokołów ze spotkań organizowanych zarówno z pracownikami jak i klientami zewnętrznymi.

Uwaga 2.10.2

Brak jednolitych zasad dokumentowania ustaleń przyjętych podczas spotkań organizowanych w ZDM, zwłaszcza gdy ustalenia mają istotny wpływ na zakres podejmowanych decyzji i uzgodnień projektów budowlanych, rodzi ryzyko nieuwzględnienia wszystkich ustaleń w wydawanych rozstrzygnięciach.

Instrukcja kancelaryjna wprowadzona Zarządzeniem nr 42 Dyrektora Zarządu Dróg Miejskich

z 11 grudnia 2023 r. w sprawie wprowadzenia instrukcji kancelaryjnej, jednolitego rzeczowego wykazu akt oraz instrukcji organizacji i zakresu działania składnicy akt Zarządu Dróg Miejskich w Poznaniu w § 31 wskazuje, że pracownicy ZDM powinni sporządzać notatki służbowe z rozmów przeprowadzonych z interesantami oraz z czynności w terenie, nie wskazuje natomiast na konieczność sporządzania notatek służbowych ze spotkań i ustaleń wewnętrznych.

2.11 Ustalenia w zakresie wykorzystania urlopów, listy obecności w pracy, elementów wynagrodzenia, szkoleń, relacji pracowniczych

2.11.1 Okresowa ocena pracownicza Naczelnika Wydziału IU

Arkusz oceny okresowej Naczelnika Wydziału IU zrealizowanej przez jego bezpośredniego przełożonego Z-cę Dyrektora ds. Inwestycji, dotyczący okresu od 01.09.2022 r. do 31.10.2024 r. zawiera ocenę cyt.: „prawidłową z zastrzeżeniami”. Uzasadnieniem tej oceny jest stwierdzenie, że pracownik cyt.: „nie w pełni rozumie odpowiedzialność za wypowiedzi, co do funkcjonowania ZDM, w tym przełożonych” oraz, że „pracownik zbyt emocjonalnie, osobiście reaguje w trudnych, konfliktowych sytuacjach”. W arkuszu znajduje się jednocześnie stwierdzenie, że: „pracownik realizuje zadania w sposób prawidłowo i terminowo”. Uzasadnieniem dla oceny pracy pod względem jakości jest stwierdzenie cyt.: „pracownik z racji zajmowanego stanowiska powinien bardziej delegować zadania na podwładnych”. Arkusz został podpisany przez Z-cę Dyrektora ds. Inwestycji oraz osobę uczestniczącą na prośbę Naczelnika Wydziału IU jako obserwator (Naczelnik Wydziału Spraw Pracowniczych ZDM). Oceniony pracownik - Naczelnik Wydziału IU podpisał arkusz w miejscu przeznaczonym dla podpisu obserwatora. Pozostawił niepodpisaną rubrykę „ocenę przyjąłem do wiadomości”. (dowód: akta kontroli str. 458 - 461)

2.11.2 Oceny okresowe przeprowadzane przez Naczelnika Wydziału IU wobec pracowników

Z arkuszy ocen okresowych wynika, że Naczelnik Wydziału IU nie zgłaszał zastrzeżeń do pracy swoich podwładnych. W arkuszach znajdują się wpisy Naczelnika Wydziału IU w części ocena wyników pracy, np. cyt.: „Za dużo zadań (ilość spraw) do możliwości ich rozpatrzenia” (dowód: akta kontroli str. 474-477, 483-486, 492-495).

Jak wynika z oświadczenia Naczelnika Wydziału Spraw Pracowniczych, Naczelnik Wydziału IU zabiegał o zwiększenie etatów w Wydziale. Nie otrzymał takiego zwiększenia. Jak kontrolerzy ustalili w ZDM nie ma praktyki składania pisemnych wniosków kadrowych, a zmiana ilości etatów dla poszczególnych wydziałów odbywa się przy zmianie regulaminu organizacyjnego. Wnioski w sprawie zamiany ilości etatów składane są ustnie przez

Załącznik do Stanowiska wobec zastrzeżeń do protokołu kontroli w Zarządzie Dróg Miejskich w Poznaniu, przedmiot kontroli: . Wykonywanie nadzoru przez kierownika jednostki nad podległymi pracownikami i prowadzonymi przez nich postępowaniami w okresie 2024-2025, Ko-II.1711.11.2025, Ko_D_2025_1_001, z dnia 20 listopada 2025 r. – tekst protokołu kontroli, zmieniony zgodnie z uwzględnionymi zastrzeżeniami

naczelników wydziałów. Wobec Naczelnika Wydziału IU wg wskazanego wyżej oświadczenia nie było formułowanych wniosków dyscyplinarnych, tak jak i wobec pracowników Wydziału.

Według oświadczenia Naczelnika Wydziału Spraw Pracowniczych, w latach 2024-2025 nie wpłynęły żadne informacje dotyczące dyscypliny pracy pracowników Wydziału Uzgodnień Zewnętrznych, w tym Naczelnika, a także Zastępcy Dyrektora ds. Inwestycji Zarządu Dróg Miejskich w Poznaniu (**dowód: akta kontroli str. 834**)

2.11.3 Wynagrodzenia pracowników ZDM

Wynagrodzenia pracowników Zarządu Dróg Miejskich w Poznaniu w kontrolowanym okresie zostały uregulowane następującymi dokumentami:

- a. Zarządzeniem nr 51 Dyrektora Zarządu Dróg Miejskich w Poznaniu z dnia 7 grudnia 2020 r. w sprawie Regulaminu wynagradzania pracowników Zarządu Dróg Miejskich w Poznaniu,
- b. Zarządzeniem nr 26 Dyrektora Zarządu Dróg Miejskich w Poznaniu z 14 lipca 2023 r. zmieniające zarządzenie w sprawie Regulaminu wynagradzania pracowników Zarządu Dróg Miejskich – obowiązujące do końca lutego 2024 r.,
- c. Zarządzeniem nr 4 Dyrektora Zarządu Dróg Miejskich w Poznaniu z 15 lutego 2024 r. w sprawie wprowadzenia w życie Regulaminu wynagradzania pracowników Zarządu Dróg Miejskich – obowiązujące od 1 marca 2024 r.,
- d. Zarządzeniem nr 31 Dyrektora Zarządu Dróg Miejskich w Poznaniu z 14 listopada 2024 zmieniające zarządzenie w sprawie Regulaminu wynagradzania pracowników Zarządu Dróg Miejskich – obowiązujące od 14 listopada 2024 r.

Zakresy świadczeń pieniężnych dla pracowników ZDM odnoszące się do kontrolowanego okresu określone zostały w Zarządzeniach nr 51/2020 i 4/2024. Regulamin stanowiący załącznik do Zarządzenie nr 51 z 2020 r. określał, że pracownikom poza wynagrodzeniem zasadniczym mogły przysługiwać dodatki: funkcyjny, specjalny, za wieloletnią pracę, za pracę w porze nocnej i na drugiej zmianie. Regulamin przewiduje możliwość przyznania pracownikom ZDM nagród za szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej oraz premii miesięcznych, premii bilansowych dla pracowników pionu finansowo-księgowego, a także premii zadaniowej, której przyznanie wymagało każdorazowego pisemnego uzasadnienia (§ 19.2 Regulaminu wynagradzania Zarządzenie nr 51 Dyrektora ZDM z 2020 r.) (**dowód: akta kontroli str. 1257**)

Nieprawidłowość 2.11.3.1

Wniosek premiowy za miesiąc luty 2024 r. dla pracowników Wydziału IU nie zawiera pisemnego uzasadnienia zwiększenia premii dla p.o. Zastępcy Naczelnika Wydziału IU, co jest niezgodne z § 19 ust. 2 Regulaminu wynagradzania - Zarządzenie nr 51 Dyrektora ZDM z 2020 r. (kryterium: legalności, rzetelności).

Od 1 marca 2024 r. zasady ustalania i wypłacania dodatkowych świadczeń dla pracowników ZDM zostały zmienione Zarządzeniem nr 4 Dyrektora Zarządu Dróg Miejskich w Poznaniu z dnia 15 lutego 2024 r. Zgodnie z § 4 Regulaminu wynagradzania, pracownicy ZDM wraz z wynagrodzeniem zasadniczym mogą otrzymywać dodatek funkcyjny, dodatek specjalny, dodatek stażowy, dodatek za pracę w porze nocnej i na drugiej zmianie, dodatek za nadgodziny, dodatek motywacyjny. Pracownikom ZDM mogą być wypłacane nagrody,

Załącznik do Stanowiska wobec zastrzeżeń do protokołu kontroli w Zarządzie Dróg Miejskich w Poznaniu, przedmiot kontroli: . Wykonywanie nadzoru przez kierownika jednostki nad podległymi pracownikami i prowadzonymi przez nich postępowaniami w okresie 2024-2025, Ko-II.1711.11.2025, Ko_D_2025_1_001, z dnia 20 listopada 2025 r. – tekst protokołu kontroli, zmieniony zgodnie z uwzględnionymi zastrzeżeniami

dotatkowe roczne wynagrodzenia, premie bilansowe, nagrody jubileuszowe i odprawy emerytalno-rentowe.

Zgodnie z § 11 ww. regulaminu dodatek motywacyjny może być przyznawany na wniosek składany na formularzu, którego wzór stanowi załącznik nr 2 do zarządzenia.

Kontrolerzy zweryfikowali przekazane przez Naczelnika Wydziału Ekonomicznego ZDM - wnioski o przyznanie dodatku motywacyjnego z okresu od marca 2024 r. do czerwca 2025 r.

Nieprawidłowość 2.11.3.2

Wnioski o przyznanie dodatków motywacyjnych dla pracowników Wydziału Uzgodnień Zewnętrznych za miesiące lipiec 2024, sierpień 2024, październik 2024, listopad 2024 i grudzień 2024 nie zawierają uzasadnień przyznania dodatków motywacyjnych, co jest niezgodnie z § 11 ust. 9 pkt 1 Regulaminu wynagradzania pracowników ZDM w Poznaniu, stanowiącego załącznik do Zarządzenia nr 4 Dyrektora ZDM z 15.02.2024 r. (kryterium: legalności, rzetelności).

Nieprawidłowość 2.11.3.3

Wnioski o przyznanie dodatków motywacyjnych dla pracowników Wydziału Uzgodnień Zewnętrznych za miesiące lipiec 2024, sierpień 2024, październik 2024, listopad 2024 i grudzień 2024 nie zostały podpisane przez kierownika komórki Wydziału IU (niezgodność z § 11 ust. 9 pkt 1 Regulaminu wynagradzania pracowników ZDM w Poznaniu) (kryterium: legalności, rzetelności).

Uchybienie 2.11.3.1

Wnioski o przyznanie dodatków motywacyjnych dla pracowników Wydziału Uzgodnień Zewnętrznych za miesiące lipiec 2024, sierpień 2024, październik 2024, listopad 2024 i grudzień 2024 – zostały złożone na formularzach niezgodnych z wzorem stanowiącym załącznik nr 2 do zarządzenia nr 4 Dyrektora ZDM z 15.02.2024 r. (kryterium: legalności, rzetelności).

Na wniosku o przyznanie dodatków motywacyjnych dla pracowników Wydziału Uzgodnień Zewnętrznych za marzec 2024 i sierpień 2024 r. dokonane zostały skreślenia proponowanych kwot mnożnika dodatku motywacyjnego – bez parafowania zmian. **(dowód: akta kontroli str. 907, 910)**

Nieprawidłowość 2.11.3.4

Na wniosku o przyznanie dodatków motywacyjnych dla pracowników Wydziału Uzgodnień Zewnętrznych za marzec 2024 i sierpień 2024 r. dokonane zostały skreślenia proponowanych kwot mnożnika dodatku motywacyjnego – bez parafowania zmian. Brak podpisów przy dokonanych skreśleniach uniemożliwia identyfikację osoby podejmującej decyzję ws. ustalenia wysokości dodatków motywacyjnych dla pracowników. (kryterium: rzetelności)

3. Sprawy prowadzone przez Wydział Uzgodnień Zewnętrznych (IU)

Załącznik do Stanowiska wobec zastrzeżeń do protokołu kontroli w Zarządzie Dróg Miejskich w Poznaniu, przedmiot kontroli: . Wykonywanie nadzoru przez kierownika jednostki nad podległymi pracownikami i prowadzonymi przez nich postępowaniami w okresie 2024-2025, Ko-II.1711.11.2025, Ko_D_2025_1_001, z dnia 20 listopada 2025 r. – tekst protokołu kontroli, zmieniony zgodnie z uwzględnionymi zastrzeżeniami

W 2024 roku w Wydziale Uzgodnień Zewnętrznych prowadzonych były 1362 sprawy (rejestr spraw prowadzonych przez Wydział IU od 1.01.2024 r. do 31.12.2024 r. **(dowód: akta kontroli str. 1332 - 1406)**). Z tego, w 2024 r.:

- a. 1200 spraw dotyczyło wydania decyzji administracyjnych zezwalających na lokalizację infrastruktury technicznej w pasie drogowym,
- b. 101 spraw dotyczyło uzgodnień projektów budowlanych dla inwestycji drogowych związanych z wybudowaniem infrastruktury niedrogowej,
- c. 60 spraw dotyczyło kwestii związanych z udzielaniem informacji z zakresu działalności jednostki poza trybem udostępniania informacji publicznej.

Do lipca w 2025 r. zarejestrowano 896 spraw z tego:

- a. 826 spraw dotyczących decyzji administracyjnych zezwalających na lokalizację infrastruktury technicznej w pasie drogowym,
- b. 38 - dotyczących uzgodnień projektów budowlanych dla inwestycji drogowych związanych z wybudowaniem infrastruktury niedrogowej,
- c. 32 – dotyczących kwestii związanych z udzielaniem informacji z zakresu działalności jednostki poza trybem udostępniania informacji publicznej.

(dowód: akta kontroli str. 1452 - 1475)

W trakcie czynności kontrolnych kontrolerzy przeprowadzili analizę spraw, prowadzonych w Wydziale IU z zakresu wydawania pozwoleń na lokalizację infrastruktury technicznej w pasie drogowym oraz z zakresu uzgodnień projektów budowlanych dla inwestycji drogowych związanych z wybudowaniem infrastruktury niedrogowej.

4. Sprawy uzgodnień dokumentacji technicznej projektu inwestycji drogowej wewnątrz jednostki i współpraca z Wydziałem Urbanistyki i Architektury oraz stan uregulowań sposobu prowadzenia tych uzgodnień, korespondencja i prowadzenie dokumentacji

4.1 Doniosłość uzgodnień inwestycji drogowej w związku z inwestycją niedrogową

Zgodnie z art. 33 Ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 682 ze zm.) do wniosku o pozwolenie na budowę należy dołączyć poza projektem zagospodarowania działki lub terenu oraz projektem architektoniczno-budowlanym, opinie, uzgodnienia, pozwolenia i inne dokumenty, których obowiązek dołączenia wynika z przepisów odrębnych ustaw. Ponieważ inwestycje niedrogowe powiązane są najczęściej z koniecznością uregulowania dostępu do drogi publicznej uzgodnienia, o których mowa wyżej następują z zarządcą drogi, którym jest zgodnie z art. 19 ust 5 ustawy o drogach publicznych - Prezydent Miasta Poznania. Na podstawie §1 statutu ZDM (załącznika do uchwały nr XXIX/429/VII/2016 Rady Miasta Poznania z dnia 17 maja 2016 r.) Prezydent Miasta Poznania wykonuje obowiązki zarządcy dróg publicznych przy pomocy Zarządu Dróg Miejskich w Poznaniu. Projekt budowlany zawiera, zgodnie z art. 34 ust 3 Prawa budowlanego, uzgodnienia, o których mowa wyżej. Zgodnie z zapisem Regulaminu organizacyjnego ZDM do Wydziału Uzgodnień Zewnętrznych ZDM należy uzgadnianie i koordynacja uzgadniania zewnętrznych dokumentacji drogowych.

Dokonanie uzgodnienia odbywa się na wniosek inwestora, najczęściej reprezentowanego przez projektanta projektowanego rozwiązania drogowego. Następnie uzgodnienie stanowi jeden z załączników do wniosku o pozwolenie na budowę wydawanego przez organ

architektoniczno-budowlany (Prezydent Miasta działający przez Wydział Urbanistyki i Architektury UMP), które to pozwolenie jest wydawane w wyniku postępowania administracyjnego wszczętego w wyniku złożenia omawianego wniosku. Uzgodnienie przez ZDM projektu inwestycji drogowej przed rozpoczęciem procedowania sprawy przez organ architektoniczno-budowlany, tj. przed złożeniem wniosku o wydanie pozwolenia na budowę, nie stanowi przesłanki uzależnienia wydania decyzji (pozwolenia na budowę) od zajęcia stanowiska przez inny organ (wyrażenia opinii lub zgody albo wyrażenia stanowiska w innej formie), a więc nie odbywa się w trybie art. 106 KPA.

Brak uzgodnienia oznacza brak kompletności dokumentacji potrzebnej inwestorowi do uzyskania pozwolenia na budowę, a w rezultacie niewydanie tego pozwolenia i niemożność realizacji zamierzonej inwestycji. Tym samym inwestor pomimo realizacji zasadniczo inwestycji niedrogowej poniekąd uzależniony jest od doprowadzenia do uzgodnienia powiązanej z nią (ważnej ze społecznego, komunikacyjnego i organizacyjno-prawnego punktu widzenia, ale podrzędnej z punktu widzenia znaczenia inwestycji niedrogowej) inwestycji drogowej. Struktura tej zależności powoduje, że zarządca drogi ma swoistą kluczową i wiodącą pozycję, ponieważ od opisywanego uzgodnienia zależy perspektywa realizacji inwestycji niedrogowej, która dla inwestora stanowi cel zasadniczy (np. wzniesienie budynku). Z tą zależnością łączy się, opisana w dalszej części protokołu, kwestia braku w jednostce organizacyjnej procedury prowadzenia spraw uzgodnień, w szczególności w zakresie terminów realizacji czynności, sposobów komunikacji i jednolitego trybu uzgodnień wewnątrz ZDM, czyli niedookreślenie procesów pracy w opisywanym zakresie. Powyższe może generować ryzyko nieuprawnionego nadużywania wspomnianej pozycji wobec inwestorów. Jest to ryzyko zdaniem kontrolerów co prawda nierozzerwalnie związane z prowadzonym procesem uzgodnień, ale nie zostało ono w jednostce kontrolowanej formalnie zidentyfikowane. Kontrola wskazuje na to, że realizowane przez Dyrektora ZDM działania, w tym mechanizmy kontrolne, które to ryzyko miały skutecznie monitorować i ograniczać nie w pełni funkcjonują. Należy jednocześnie zauważyć, że z punktu widzenia nadzoru wskazane w protokole w pkt 2.10 realizowane czynności związane z kontrolą zarządczą oraz regulacje etyczne i sygnalistyczne zdaniem kontrolerów nie w pełni korespondują z powyżej opisanymi ryzykami, które generują procesy uzgodnień w formule stosowanej przez jednostkę kontrolowaną.

4.2 Rola Wydziału IU i Wydziału Urbanistyki i Architektury w zakresie uzgodnień inwestycji drogowej w związku z inwestycją niedrogową

Kontrolerzy w trakcie czynności kontrolnych zwrócili się do Wydziału Urbanistyki i Architektury UMP z zapytaniem czy i jakie są podstawy prawne przyjmowania przez WUiA dokumentu uzgodnienia w zwykłej formie papierowej oraz informację, czy ma w sprawie uzgodnień zastosowanie art. 106 KPA. W odpowiedzi otrzymali informację, cyt.: „że ponieważ ZDM i WUiA działają w ramach jednego organu (Prezydent Miasta Poznania) - nie ma zastosowania art. 106 Kodeksu postępowania administracyjnego oraz przepisy dotyczące doręczeń”. (dowód: akta kontroli str. 1274)

Uwaga 4.2.1

Zdaniem kontrolerów stanowisko Wydziału Urbanistyki i Architektury UMP dotyczące działania w ramach jednego organu budzi wątpliwości, ponieważ zgodnie z prawem budowlanym (art. 82) organem administracji architektoniczno-budowlanej pierwszej instancji, jest starosta. Zgodnie z art. 26 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 107 z późn. zm.), starosta jest przewodniczącym zarządu Powiatu. Jednak zgodnie z art. 92 tej ustawy funkcje organów powiatu w miastach na prawach

Załącznik do Stanowiska wobec zastrzeżeń do protokołu kontroli w Zarządzie Dróg Miejskich w Poznaniu, przedmiot kontroli: . Wykonywanie nadzoru przez kierownika jednostki nad podległymi pracownikami i prowadzonymi przez nich postępowaniami w okresie 2024-2025, Ko-II.1711.11.2025, Ko_D_2025_1_001, z dnia 20 listopada 2025 r. – tekst protokołu kontroli, zmieniony zgodnie z uwzględnionymi zastrzeżeniami

powiatu sprawuje poza radą miasta - prezydent miasta. Tym samym Prezydent Miasta Poznania sprawujący funkcję organu powiatu, nie jest w sensie prawnym tym samym organem co Prezydent Miasta, który zgodnie z art. 19 ustawy o drogach publicznych jest zarządcą drogi gminnej.

Zdaniem kontrolerów, dokonywanie i przekazywanie inwestorowi/projektantowi uzgodnień z uwagi na to, że nie kształtuje jego praw, ma charakter czynności materialno-technicznej. Nie jest dla inwestora celem samym w sobie, ale elementem składowym wniosku o pozwolenie na budowę inwestycji niedrogowej w powiązaniu z inwestycją drogową w zakresie możliwości włączenia jej do drogi. Zdaniem kontrolerów, nie ma zastosowania reżim postępowania określony w art. 106 KPA, gdyż postępowania tego nie obejmuje wprost kodeks postępowania administracyjnego, który zgodnie z art. 1 pkt 1, 2 normuje m.in.: postępowanie przed organami administracji publicznej w należących do właściwości tych organów sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych albo załatwianych milcząco, a także postępowanie przed innymi organami państwowymi oraz przed innymi podmiotami, gdy są one powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do załatwiania spraw określonych powyżej.

Kontrolerzy ustalili, że w ramach czynności uzgadniania projektu inwestycji drogowej inwestora zewnętrznego, jako niezbędnego elementu wniosku o pozwolenie na budowę składanego wobec organu architektoniczno-budowlanego nie ma bezpośredniego współdziałania z Wydziałem Urbanistyki i Architektury (WUiA). WUiA nie otrzymuje pisma uzgadniającego projekt bezpośrednio od Wydziału IU, ale Wydział IU wysyła (albo przekazuje) pismo z uzgodnieniem wnioskodawcy, czyli najczęściej projektantowi (pełnomocnikowi inwestora). Nie jest przesyłana kopia uzgodnienia (ostatecznego) do WUiA. Wydział ten zawiadamia Wydział IU o rozpoczęciu postępowania w sprawie wydania pozwolenia na budowę, zawieszenia lub jego zakończenia. Wydział ten nie powołuje się w tych pismach na konkretny dokument uzgodnienia, jak np. przywołania jego daty, numeru. Nie jest znany p.o. Z-cy Naczelnika Wydziału IU zakres oceny, wykorzystania dokumentacji przez WUiA. Cechą rozpoznawalną ostatecznego uzgodnienia dokonanego przez wydział IU dla WUiA jest podbicie przez Wydział IU pieczęcią tylko ostatecznego uzgodnienia, w tym map projektowych. Pieczęć, którymi podbijane są te dokumenty mają indywidualne numery ewidencyjne. Jak ustalili kontrolerzy, używanie pieczęci nie jest w żaden sposób ewidencjonowane. Każdy pracownik IU ma takie pieczęcie. Takie pieczęć miał również Naczelnik Wydziału IU.

Uwaga 4.2.2

Brak ewidencji używania pieczęci ZDM, służących do podbijania wyłącznie ostatecznych uzgodnień i map projektowych, a także posiadanie takich pieczęci przez wszystkich pracowników Wydziału IU generuje ryzyko posłużenia się pieczęcią ZDM w sposób nieautoryzowany, opieczętowanie uzgodnienia i map projektowych w sytuacji braku albo niepełnego uzgodnienia.

Organ architektoniczno-budowlany (Prezydent działając przez WUiA) nie ocenia samodzielnie, czy projektowane rozwiązanie drogowe jest prawidłowe. Opiera się w tym zakresie na stanowisku zarządcy drogi. Badanie uzgodnienia, zgodnie z informacją pisemną uzyskaną przez kontrolujących z WUiA sprowadza się do analizy i weryfikacji w zakresie zgodności z wnioskiem o pozwolenie na budowę (czy dotyczy tożsamej inwestycji), czy jest aktualne (tzn. czy nie minął okres ważności na jaki je wydano) (**dowód: akta kontroli str. 1274**). A więc realizowane jest w ograniczonym zakresie. W konsekwencji powyższego poprawność uzgodnień, a także realizacji w praktyce wskazanych uzgodnień zależy od jakości wdrożonych mechanizmów kontrolnych w kontrolowanej jednostce.

Załącznik do Stanowiska wobec zastrzeżeń do protokołu kontroli w Zarządzie Dróg Miejskich w Poznaniu, przedmiot kontroli: . Wykonywanie nadzoru przez kierownika jednostki nad podległymi pracownikami i prowadzonymi przez nich postępowaniami w okresie 2024-2025, Ko-II.1711.11.2025, Ko_D_2025_1_001, z dnia 20 listopada 2025 r. – tekst protokołu kontroli, zmieniony zgodnie z uwzględnionymi zastrzeżeniami

Projekt budowlany rozwiązania drogowego może być uzgadniany kilkakrotnie z uwagi np. na zmianę koncepcji rozwiązań architektonicznych inwestora. Uzgodnienia przedstawiane są organowi budowlano-architektonicznemu, który nie weryfikuje treści uzgodnienia ograniczając badanie do elementów wskazanych wyżej w protokole (**dowód: akta kontroli str. 534-538, 1274**).

4.3 Stan uregulowania w ZDM sposobu prowadzenia wewnątrz jednostki uzgodnień dokumentacji technicznej projektu inwestycji drogowej

W kontrolowanej jednostce nie ma uregulowań w postaci zarządzenia Dyrektora ZDM, decyzji pisemnych, regulaminu, procedury itp. w zakresie sposobu prowadzenia wewnątrz jednostki uzgodnień dokumentacji technicznej projektu inwestycji drogowej . Ponieważ nie ma określonej procedury, zadania i sposób ich realizacji przez Naczelnika Wydziału IU wyznacza jedynie regulamin organizacyjny ZDM, karty stanowisk, pełnomocnictwa i upoważnienia, poszczególne decyzje nadzorcze oraz ramy wyznaczone przepisami prawa budowlanego i pokrewnych dziedzin dotyczące inwestycji drogowej. Niedomagania w zakresie zapisów regulaminu, kart stanowiskowych oraz umocowań opisane zostały w pkt 2.1-2.4 Protokołu.

Uwaga 4.3.1

Na podstawie rozmów z pracownikami Wydziału IU, w tym Zastępcą Dyrektora ds. inwestycji, kontrolerzy ustalili, że sposób realizacji zadań związanych z wydawaniem uzgodnień projektów budowlanych określany jest ustnie, a podejmowane czynności są powielane przez kolejnych pracowników, tym samym zadania realizowane są na podstawie doświadczeń i informacji przekazywanych przez pracowników.

Uwaga 4.3.2

Wskazany wyżej sposób zarządzania procesami w ZDM stwarza, w ocenie kontrolerów, ryzyka:

- a. dowolnej realizacji przez podległych pracowników (Wydziału IU ale też innych) zadań związanych z wydawaniem decyzji administracyjnych i uzgodnień projektów budowlanych oraz braku możliwości skontrolowania tych zadań pod kątem zgodności z przyjętą procedurą (gdyż formalnie procedur nie ma),
- b. ustalania przez pracowników realizujących poszczególne zadania, dodatkowych, nadmiarowych wymagań i warunków uzyskania przez wnioskodawców/inwestorów stosownych dokumentów – bez procedur, katalogu dokumentów i wymagań,
- c. braku dyscypliny w zakresie terminowości realizacji poszczególnych procesów.

5. Przebieg procesu, w tym korespondencja wewnątrz jednostki i z podmiotami zewnętrznymi oraz prowadzenie dokumentacji uzgodnień dokumentacji technicznej projektu inwestycji drogowej

Przekazywanie do ZDM pism związanych z uzgodnieniami projektów inwestycji drogowych przebiegało w różnorodny sposób (np. mail, wysyłka pocztą zwykłą lub odbiór osobisty), przy czym najczęściej była to korespondencja mailowa pomiędzy projektantami (pełnomocnikami inwestorów) a ZDM. Ze strony ZDM korespondencja mailowa była prowadzona z/do pracowników Wydziału IU tj. Naczelnika Wydziału IU, p.o. Zastępcy Naczelnika Wydziału IU, osób prowadzących daną sprawę (uzgodnienie) – niektóre maile były wysyłane jedynie pomiędzy pracownikiem Wydziału IU a projektantem, natomiast w niektórych dołączane były osoby dw. (np. Naczelnik Wydziału IU). Korespondencja była wysyłana przez Wydział IU na

Załącznik do Stanowiska wobec zastrzeżeń do protokołu kontroli w Zarządzie Dróg Miejskich w Poznaniu, przedmiot kontroli: . Wykonywanie nadzoru przez kierownika jednostki nad podległymi pracownikami i prowadzonymi przez nich postępowaniami w okresie 2024-2025, Ko-II.1711.11.2025, Ko_D_2025_1_001, z dnia 20 listopada 2025 r. – tekst protokołu kontroli, zmieniony zgodnie z uwzględnionymi zastrzeżeniami

ogólny adres mailowy ZDM (zdm@zdm.poznań.pl – Kancelaria ZDM) z prośbą o jej zarejestrowanie, cyt.: „Proszę na IU”.

Przebieg uzgodnień realizowany przez ZDM był zróżnicowany. Decyzję czy do inwestora/pełnomocnika inwestora kierowana jest odpowiedź jako uzgodnienie z uwagami, wytycznymi, czy jako uwagi (bez uzgodnienia) podejmował Naczelnik Wydziału IU albo Dyrektor (Z-ca Dyrektora ZDM) (**dowód: akta kontroli str. 757**). Nie ma, jak wynika z ustaleń kontrolerów, jednoznacznie ustalonej reguły w tym zakresie. Podobnie sama treść wystąpienia Naczelnika Wydziału do inwestora – uznaniowo miała charakter uwagi czy uzgodnienia, w zależności od tego czy uwagi, które są zgłoszone mają wpływ ogólny na projekt czy głównie na inne branże (np. oświetlenie) (**dowód: akta kontroli str. 757**). Informacja zwrotna do inwestora/projektanta ma różną postać – np. uwagi, opinii i uzgodnienia z uwagami, albo ostatecznego uzgodnienia.

Kontrolerzy zwrócili się w trakcie kontroli do Dyrektora ZDM o wskazanie kryteriów na podstawie których dane wystąpienie do projektanta/inwestora jest kwalifikowane jako uzgodnienie, uzgodnienie z uwagami, uwagi bez uzgodnienia. (**dowód: akta kontroli str. 1407-1409**). W odpowiedzi m.in. otrzymali niezbyt czytelne wyjaśnienie, że: Na etapie projektu koncepcyjnego cyt.: „Uzgodnienie może być z uwagami w przypadku, gdy nie wpływa to na ogólny zakres zadania”. Na etapie projektu budowlanego cyt.: „Uzgodnienie może być z uwagami, gdy nie wpływa to na geometrię rozwiązań projektowych”. Na etapie projektu wykonawczego/technicznego cyt.: „Uzgodnienie może być z uwagami w przypadku, gdy nie naruszają one decyzji administracyjnej wydanej na bazie projektu budowlanego” oraz cyt.: „W przypadku, gdy jest bardzo dużo uwag zasadniczych, gdy dokumentacja ma podstawowe braki i nie można ocenić stanu rzeczy to ZDM zgłasza uwagi”. Powyższe wskazuje na ocenność i nie do końca określone reguły w zakresie wydawania uwag przy uzgodnieniach. Zasada, do których wydziałów ZDM kierowane są prośby o przedstawienie opinii (uwag) do projektu nie była w kontrolowanym okresie ściśle uregulowana. Zależy to cyt.: „od przedmiotu wniosku” a także dyktowane jest doświadczeniem zawodowym pracowników wydziału (instruktażem stanowiskowym przy rozpoczęciu pracy) albo zróżnicowanymi reakcjami innych wydziałów ZDM – np. odmawiających wydawania opinii z powodu braku właściwości. Wg p.o. Z-cy Naczelnika Wydziału, cyt.: „czasami wydziały sugerują do kogo jeszcze powinno iść do opiniowania. Gdy wydział wskazuje, że nie ma danych do wydania opinii wówczas występujemy do inwestora o uzupełnienie w brakującym zakresie. Czasami pomimo braku uzupełnienia, wydział wydaje opinie” (**dowód: akta kontroli str. 2227-2231**).

Zdarza się, że potrzebna do uzgodnienia opinia wydziału ZDM, jako składowa kompleksowej opinii ZDM podlegała modyfikacji np. w przypadku zmian dokonanych przez inwestora w projekcie. Jak wynika z przyjętych przez kontrolerów wyjaśnień p.o. Zastępcy Naczelnika Wydziału, cyt.: „Nie otrzymuję systemowego powiadomienia o wprowadzaniu komentarza do wcześniejszej opinii. Jest ryzyko, że ktoś zmieni opinię, gdy zostanie już wysłana odpowiedź do projektanta/inwestora. Raz opinie są wydawane jako uwagi (pismo), a raz jako komentarze w systemie TIMSI. W sytuacji, gdy są uzgadnianie zmiany na dokumentach papierowych informacja o tym nie jest nanoszona w systemie (TIMSI). Ustalanie stanowiska, wykreślenia, zmiany są w wersji papierowej, a nie ma ich w systemie TIMSI. Jest zamieszczane ostateczne stanowisko (dokument). Przy projektach uzgodnieniowych (...) wszyscy pracownicy IU, (...) mamy zwyczaj drukowania wszystkich dokumentów do akt sprawy. Drukowałam opinie, nie drukowałam niektórych wniosków kompleksowo z załącznikami ze względu na ich objętość. Gdy wersja papierowa wpływa to jest zamieszczana informacja w TIMSI, że wniosek nie jest w pełni odwzorowany cyfrowo”. (**dowód: akta kontroli str. 757 - 762**).

Załącznik do Stanowiska wobec zastrzeżeń do protokołu kontroli w Zarządzie Dróg Miejskich w Poznaniu, przedmiot kontroli: . Wykonywanie nadzoru przez kierownika jednostki nad podległymi pracownikami i prowadzonymi przez nich postępowaniami w okresie 2024-2025, Ko-II.1711.11.2025, Ko_D_2025_1_001, z dnia 20 listopada 2025 r. – tekst protokołu kontroli, zmieniony zgodnie z uwzględnionymi zastrzeżeniami

Dokumentacja inwestora/projektanta dostarczana jest głównie w wersji elektronicznej, ale może być także papierowo, w tym osobiście w trakcie spotkania. Kontrolerzy ustalili, że w sytuacji gdy projektant wymienia we wniosku listę załączników, a brakuje tych dokumentów, wówczas po kontakcie telefonicznym z projektantem dosyła on elektronicznie brakujący dokument. W systemie TIMSI nie zawsze są zamieszczane informacje o liczbie i opisie załączników. Pracownicy wydziału przeprowadzają z inwestorami/projektantami rozmowy telefoniczne np. w celu uzupełnienia dokumentacji. Z rozmów tych tylko w sporadycznych, wybieranych uznaniowo wypadkach, sporządzane są notatki służbowe. Jak ustalili kontrolerzy na podstawie wyjaśnień p.o. Zastępcy Naczelnika Wydziału, wynika to z ilości prowadzonych przez Wydział spraw. Przygotowywanie stanowisk (np. uwagi, opinie) przez poszczególne wydziały ZDM na wszystkich etapach uzgodnień nie koniecznie dokonywane jest przez te same osoby, ponieważ zdarza się, że sprawę najpierw opiniuje jedna osoba, a po jakimś czasie inny pracownik (np. z powodu urlopu lub odejścia pracowników). Wówczas opiniuje osoba, która zastępuje. Może być tak, że wówczas opinia będzie odmienna. Zależy to od oceny pracownika merytorycznego z danego wydziału, jego doświadczenia, innego spojrzenia na temat, posiadanej wiedzy, a także ram określonych przez przepisy prawne (**dowód: akta kontroli str. 760**). Powyższe wskazuje na pewną swobodę uznania w prowadzeniu sprawy. Może to generować ryzyka nadmiernie subiektywnej interpretacji, utrudnienia oceny zgodności z prawem, możliwość popełniania błędów, nierównego traktowania inwestorów. Brak jasnych kryteriów decyzyjnych może prowadzić do nieprzewidywalności, niespójności oraz generować ryzyko nadużyć. Wydział IU nie dysponuje ustaloną listą, zestawieniem pracowników, z którymi wymienia informacje potrzebne do dokonania uzgodnień. Jest to raczej ustalone zwyczajowo na podstawie przyjętej praktyki postępowania wypracowanej z poszczególnymi wydziałami. Ich naczelnicy decydują komu ze swoich pracowników dają sprawę do zaopiniowania. Nie ma jednak jednolitej zasady, że w każdej sytuacji są wysyłane prośby o opinię do danego wydziału. Czasem prośby o opinie wysyłane są imiennie do pracownika. P.o. Z -cy Naczelnika Wydziału wskazała, że są to Zastępcy Naczelników. Kontrolerzy ustalili, że zapytania kierowane są także do szeregowych pracowników (**dowód: akta kontroli str. 760**) Istnieje także praktyka polegająca na tym, że pracownicy niektórych wydziałów przekazują bezpośrednio opinię do Wydziału IU. Zdarzają się również okoliczności, w których inwestor uzgadnia warunki bezpośrednio z wydziałem ZDM poza Wydziałem IU w sytuacji np. wynikającego z umowy partycypacyjnej zobowiązania do uzgodnienia ze wskazanym innym wydziałem ZDM. Wtedy Wydział IU może otrzymać taką informację do wiadomości. Jak ustalili kontrolerzy w opinii p.o. Z-cy Naczelnika Wydziału IU w tzw. „większych sprawach” Wydział IU powinien dostawać taką sprawę do uzgodnienia.

Powyższe wskazuje, że procedura pozyskiwania dokumentacji, jej opracowanie, sposób prowadzenia spraw, zasady ich prowadzenia, odstępstwa od zasad, sposób komunikacji z inwestorem/projektantem, wydziałami ZDM oraz wybór pracownika ZDM akceptującego uzgodnienia (albo uwagi których treść jest uzależniona od różnych nie w pełni skatalogowanych okoliczności) jest zróżnicowana, poddana swobodzie w zakresie prowadzenia procesu (pisemnie, telefonicznie, w systemie informatycznym) oraz decyzyjności tj. wskazania jednej z osób uprawnionych do podpisywania uzgodnień. Taki proces, w dużej mierze oparty jest na doraźnych okolicznościach. Pod kątem nadzoru nad jego postępami, proces ten jest, w opinii kontrolerów, trudno uchwytne jeśli nie niemożliwe do zidentyfikowania, na jakim etapie znajduje się sprawa, jakie są przewidywalne perspektywy jej zakończenia, od czego zależy zakończenie postępowania. Proces ten jednocześnie może generować ryzyko takiego prowadzenia postępowania, że od uznania pracowniczego zależy intensywność oceny projektu inwestycji drogowej. Odbywać się to może poprzez wybór wydziałów albo osób przedstawiających opinie, wybór sposobu komunikacji z projektantem o różnym stopniu uciążliwości (np. sprawy ustalane telefonicznie, pisemnie – różne wymogi kancelaryjne) oraz kształtowanie perspektywy czasowej zakończenia tego postępowania (np.

Załącznik do Stanowiska wobec zastrzeżeń do protokołu kontroli w Zarządzie Dróg Miejskich w Poznaniu, przedmiot kontroli: . Wykonywanie nadzoru przez kierownika jednostki nad podległymi pracownikami i prowadzonymi przez nich postępowaniami w okresie 2024-2025, Ko-II.1711.11.2025, Ko_D_2025_1_001, z dnia 20 listopada 2025 r. – tekst protokołu kontroli, zmieniony zgodnie z uwzględnionymi zastrzeżeniami

czy będą generowane dalsze uwagi, czy wydziały nie zgłoszą kolejnych opinii). Powiązane z tym jest także realne ryzyko swobody takiego prowadzenia postępowania, że tempo uzgadniania może być dowolnie różnicowane.

Uwaga 5.1

Sposób procedowania spraw uzgodnień inwestycji drogowych nie jest objęty żadną procedurą wewnętrzną nadającą porządek organizacyjny temu procesowi. Jego przebieg wynika z pragmatyki jednostki kontrolowanej, nie w pełni zdefiniowanych okoliczności i uznania pracowniczego. Proces uzgodnień może generować ryzyka dowolności w decydowaniu o: wnikliwości dokonywanej oceny projektu inwestycji drogowej, szczegółowym sposobie procedowania oraz perspektywie czasowej jego zakończenia, a także ryzyko swobody takiego prowadzenia postępowania, że tempo uzgadniania może być dowolnie różnicowane. Luz decyzyjny w zakresie prowadzenia spraw, przedstawianych opinii i uzgodnień może generować ryzyka nadmiernie subiektywnej interpretacji, popełniania błędów i nierównego traktowania inwestorów. Brak jasnych kryteriów decyzyjnych może prowadzić do nieprzewidywalności podejmowanych uzgodnień, niespójności oraz, w skrajnych przypadkach, generować ryzyko nadużyć.

W zbiorach dokumentacji spraw brak informacji/dokumentacji o tym, kto, kiedy, na jakiej podstawie zatwierdził ostateczne brzmienie odpowiedzi dla inwestora/projektanta (uwagi, uzgodnienia, itp.). W kontrolowanych sprawach nie znajdował się jeden wspólny dokument, który zawiera wszystkie informacje z wydziałów z ewentualnymi załącznikami do pisma, który podlega procesowi ostatecznej akceptacji przed wysłaniem uzgodnienia do strony.

Wg oświadczenia Dyrektora ZDM, cyt.: „Stanowiska/decyzje/ustalenia Dyrektora i Zastępcy Dyrektora ds. Inwestycji ZDM, odnoszące się do kwestii merytorycznych realizowanych przez wydział IU zadań przekazywane są ustnie lub pisemnie” oraz „Wytyczne, stanowiska i uwagi Dyrektora przekazywane są Naczelnikowi w zależności od zakresu spotkania - bądź to ustnie, bądź w formie pisemnej” Powyższe wskazuje na brak reguły w dokumentowaniu stanowisk w sprawie. Wg p.o. Zastępcy Naczelnika Wydziału proces uzgadniania jest zakończony tj. uzgodnienie jest ostateczne, gdy w jego ramach nie ma uwag. Czasami jednak jest uzgadniany projekt budowlany z uwagami, które mają być uwzględnione na etapie projektu wykonawczego. Ostatecznie po wydaniu zgody na dysponowanie gruntem kończy się etap uzgadniania ze strony Wydziału IU.

6. Zespół ds. partycypacji – Zarządzenie nr 103/2024/P Prezydenta Miasta Poznania z dnia 1 lutego 2024 r. Związek działania Zespołu z zadaniami Wydziału Uzgodnień Zewnętrznych

Podstawą prawną do powołania zespołu partycypacyjnego są przepisy art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U z 2023 r. poz. 40 ze zm.), w związku z art. 16 ust 1 i 2 oraz art. 19 ust. 5 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 654 z późn. zm.). Zespół do spraw partycypacji został powołany Zarządzeniem Nr 103/2024/P Prezydenta Miasta Poznania z dnia 1 lutego 2024r. w sprawie trybu postępowania przy zawieraniu umów partycypacyjnych z inwestorami zewnętrznymi w zakresie budowy lub przebudowy infrastruktury komunalnej. Jego zadaniem jest określanie zakresu partycypacji oraz prowadzenie ewentualnych negocjacji tego zakresu z inwestorem inwestycji niedrogowej. W przypadku gdy inwestycja ta powoduje konieczność budowy lub przebudowy dróg publicznych, po wydaniu decyzji o warunkach zabudowy, na wniosek inwestora inwestycji niedrogowej, Zespół określa zakres partycypacji rzeczowej lub partycypacji finansowej.

Załącznik do Stanowiska wobec zastrzeżeń do protokołu kontroli w Zarządzie Dróg Miejskich w Poznaniu, przedmiot kontroli: . Wykonywanie nadzoru przez kierownika jednostki nad podległymi pracownikami i prowadzonymi przez nich postępowaniami w okresie 2024-2025, Ko-II.1711.11.2025, Ko_D_2025_1_001, z dnia 20 listopada 2025 r. – tekst protokołu kontroli, zmieniony zgodnie z uwzględnionymi zastrzeżeniami

Pracownik kontrolowanej jednostki – Naczelnik Wydziału Planowania i Opiniowania nie posiada dokumentu powołania go do prac Zespołu partycypacyjnego. Jego udział został wskazany na podstawie ustnej dyspozycji Dyrektora ZDM. Jednie karta stanowiska pracy tego pracownika wskazuje, że między innymi celem stanowiska pracy tego pracownika jest cyt.: „określanie udziału rzeczowego i finansowego inwestorów w przebudowie układu komunikacyjnego dla szczególnie ruchotwórczych obiektów (na podstawie art. 16 ustawy o drogach publicznych)”. Karta ta stanowi wyłącznie opis obowiązków na danym stanowisku lecz nie umocowuje do działań w ramach zespołu. Zgodnie z wyjaśnieniem pracownika został on wyznaczony ustnie przez Dyrektora ZDM. Nie nastąpił żaden pisemny akt powołania albo upoważnienia. Zdaniem kontrolerów taki udział pracownika w istotnych pracach zespołu składającego się z pracowników różnych komórek organizacyjnych Urzędu Miasta Poznania, nie wchodzącego w skład ZDM i mogącego wymagać także uczestnictwa w pracach poza siedzibą ZDM powinien być określony w formie pisemnej. **(dowód: akta kontroli str. 527-533, 1325-1329)**

Jak wynika z wyjaśnień pracownika, w posiedzeniu Zespołu bierze także udział Z-ca Dyrektora ds. Inwestycji. Zgodnie z powołanym zarządzeniem, zadaniem zespołu partycypacyjnego jest określenie zakresu partycypacji oraz prowadzenie ewentualnych negocjacji tego zakresu z inwestorem. W przypadku inwestycji niedrogowej powodującej konieczność budowy lub przebudowy dróg publicznych, po wydaniu decyzji o warunkach zabudowy, na wniosek inwestora inwestycji niedrogowej, Zespół określa zakres partycypacji rzeczowej lub partycypacji finansowej. Rola zespołu, a tym samym jego członków jest doniosła. W ramach zespołu podejmowana jest decyzja o wielkości przyczynienia się inwestora do realizacji lub przebudowy dróg publicznych, a w ten sposób zapewnienie, że inwestorzy partycypują w rozwoju sieci drogowej i finansują niezbędne zmiany infrastrukturalne wynikające z ich inwestycji. Ma to poniekąd wpływ na zakres działań i odpowiedzialność za układ drogowy jednostki kontrolowanej. Brak sformalizowania udziału pracowników ZDM w pracach Zespołu może rodzić ryzyko niejasności co do zakresu zadań, jak i odpowiedzialności w tym zakresie.

Ponieważ Zespół ds. partycypacji ma charakter wielopodmiotowy, kontrolerzy przyjęli do przeglądu tylko przykładowo wybraną sprawę, w której działał ten Zespół (ZDM-IU.4702.8.2024) i stwierdzili, że w protokole z jego prac brak jest uzasadnienia decyzji Zespołu. Przy decyzji Zespołu o istnieniu przesłanek do zawarcia umowy partycypacyjnej w miejscu uzasadnienia są wypisane warunki realizacji i obowiązki inwestora, mimo, że formularz protokołu składa się z części zawierającej uzasadnienie.

7. Kontrolowane sprawy uzgodnień

W trakcie czynności kontrolnych przeprowadzono szczegółową analizę spraw z zakresu uzgodnień projektów budowlanych dla inwestycji drogowych związanych z wybudowaniem infrastruktury nie drogowej:

ZDM-IU.4700.9.2024, ZDM-IU.4110.1.2022, ZDM-IU.4700.6.2024, ZDM-IU.4110.141.2022, ZDM-IU.4700.2.2024, ZDM-IU.4700.18.2024, ZDM-IU.4700.2.2025, ZDM-IU.4702.20.2024, ZDM-IU.4110.78.2022, ZDM-IU.4703.9.2024, ZDM-IU.4703.15.2024.TŚ, ZDM-IU.4702.9.2024, ZDM-IU.4702.7.2024, ZDM-IU.4702.8.2024, ZDM-IU.4110.170.2022, ZDM-IU.4702.3.2024, ZDM-IU.4702.1.2024, ZDM-IU.4702.3.2025, ZDM-IU.4703.4.2024, ZDM-IU.4703.12.2024, ZDM-IU.4703.11.2024, ZDM-IU.4703.7.2024, ZDM-IU.4703.10.2024.

8. Dokumentowanie przebiegu spraw prowadzonych przez pracowników Wydziału Uzgodnień Zewnętrznych ZDM w Poznaniu

8.1 Instrukcja Kancelaryjna

Rejestracja spraw, tworzenie, ewidencjonowanie, przechowywanie oraz ochrona dokumentacji związanej z realizacją poszczególnych spraw określone zostały w Zarządzeniu nr 42 Dyrektora Zarządu Dróg Miejskich z 11 grudnia 2023 r. w sprawie wprowadzenia instrukcji kancelaryjnej, jednolitego rzeczowego wykazu akt oraz instrukcji organizacji i zakresu działania składnicy akt Zarządu Dróg Miejskich w Poznaniu. Zgodnie z § 5 Instrukcji Kancelaryjnej dla ZDM w Poznaniu, stanowiącej załącznik nr 1 do wskazanego Zarządzenia nr 42 (dalej: Instrukcja Kancelaryjna), w Zarządzie obowiązuje bezdziennikowy system kancelaryjny, oparty na jednolitym rzeczowym wykazie akt, który stanowi podstawę min. do oznaczania i rejestracji dokumentacji tworzącej akta spraw. **(dowód: akta kontroli str. 580)**

Jako podstawowe narzędzie służące do dokumentowania czynności kancelaryjnych i dokumentowania spraw przyjęto w ZDM elektroniczny system zarządzania dokumentacją – zwany EZD (Elektroniczne Zarządzanie Dokumentacją). Zgodnie z § 7.2 Instrukcji kancelaryjnej rejestrację wszystkich przesyłek(pism) prowadzi się w systemie EZD w sposób ciągły w ramach danego roku kalendarzowego, zapewniając możliwość wygenerowania rejestrów tych przesyłek lub pism w podziale na rejestry przesyłek przychodzących, wychodzących lub pism wewnętrznych. Kontrolerzy ustalili, że w Zarządzie Dróg Miejskich w Poznaniu stosowany jest elektroniczny system zarządzania dokumentacją – TiMSI.

Na podstawie z § 8 Instrukcji kancelaryjnej, Dyrektor ZDM 10 lutego 2023 roku wydał Zarządzenie nr 3 w sprawie dokumentowania przebiegu spraw prowadzonych przez pracowników Zarządu Dróg Miejskich w Poznaniu, w którym ustalone zostały wyjątki od podstawowego sposobu dokumentowania przebiegu spraw w systemie EZD na zasadach określonych w Instrukcji kancelaryjnej ZDM. Zgodnie z § 2 wyżej wskazanego Zarządzenia z obowiązku dokumentowania spraw w systemie EZD wyłączone zostały całe podkategorie o numeracji Jednolitego Rzeczowego Wykazu Akt (JRWA): 470 Realizacja zadań innych niż ZDM, finansowanie ze środków wewnętrznych oraz 4251 – Zezwolenia na lokalizowanie w pasie drogowym obiektów nie związanych z gospodarską drogową – sieci infrastruktury podziemnej. Jak stanowi ww. zarządzenie dla spraw realizowanych w ramach tych kategorii system EZD należy traktować jako system pomocniczy do dokumentowania przebiegu spraw, ale jednocześnie obsługa korespondencji przychodzącej i tworzenie korespondencji wychodzącej dla tych spraw odbywa się w systemie EZD (§ 3 i § 4 Zarządzenia nr 3 /2023) **(dowód: akta kontroli str. 2221 - 2226)**

Rejestrowanie przesyłek przychodzących w systemie polega na przyporządkowaniu do każdej przesyłki określonego zestawu metadanych opisujących przesyłkę. Zgodnie z Załącznikiem nr 2 do Instrukcji kancelaryjnej opisanym jako Struktury metadanych przesyłek przychodzących, wychodzących i pism wewnętrznych oraz sprawy, do opisu przesyłki przychodzącej wskazano:

- a. Oznaczenie nadawcy przesyłki;
- b. Adres nadawcy;
- c. Data widniejąca na piśmie i data wpływu przesyłki;
- d. Data i czas wykonania rejestracji dokumentu w systemie EZD (zapis automatyczny);
- e. Nadany automatycznie identyfikator dokumentu (UNP);
- f. Tytuł (opis) – zwięzłe określenie odnoszące się do treści dokumentu;
- g. Dostęp – określenie dostępu publicznego;
- h. Format – nazwa formatu danych – wymagane dla dokumentów elektronicznych;
- i. Typ oraz znak nadany przesyłce przez nadawcę.

Załącznik do Stanowiska wobec zastrzeżeń do protokołu kontroli w Zarządzie Dróg Miejskich w Poznaniu, przedmiot kontroli: . Wykonywanie nadzoru przez kierownika jednostki nad podległymi pracownikami i prowadzonymi przez nich postępowaniami w okresie 2024-2025, Ko-II.1711.11.2025, Ko_D_2025_1_001, z dnia 20 listopada 2025 r. – tekst protokołu kontroli, zmieniony zgodnie z uwzględnionymi zastrzeżeniami

Instrukcja Kancelaryjna wskazuje szereg metadanych, których wpisywanie jest opcjonalne, m.in. kod pocztowy, szczegóły adresu, oznaczenie rodzaju dokumentu, liczba załączników czy też uwagi na temat rejestrowanej przesyłki dot. np. liczby stron, formy załączników. Jednocześnie Instrukcja Kancelaryjna nie określa warunków jakie muszą zostać spełnione aby opcjonalne metadane zostały wpisane do systemu. W ocenie kontrolerów konstrukcja zapisów w Instrukcji Kancelaryjnej dotycząca dokumentów opcjonalnych stwarza dużą swobodę decyzyjną pracowników dokonujących czynności związanych z rejestracją przesyłek w systemie i może stwarzać ryzyko, niepełnego rejestrowania dokumentów przychodzących, zwłaszcza załączników w postaci dokumentacji technicznej. Kontrolerzy ustalili, że praktyką przyjętą w Wydziale Uzgodnień Zewnętrznych ZDM jest prowadzenie dokumentacji spraw, zarówno w wersji elektronicznej jak i papierowej. Jednocześnie zwrócili uwagę na fakt, iż dokumenty prowadzone wersji elektronicznej różnią się znacząco od wersji papierowej. W wersjach papierowych dokumenty zawierają wiele adnotacji i zapisów, które nie mają odzwierciedlenia w elektronicznym systemie zarządzania dokumentacją. Okoliczności ustalone w poszczególnych sprawach zostały opisane w pkt 8.2 - 9 protokołu.

W trakcie czynności kontrolnych kontrolerzy uzyskali wydruki z Rejestru Spraw prowadzonych przez Wydział Uzgodnień Zewnętrznych (IU) w 2024 roku oraz do lipca 2025 r. Informacje w rejestrze zawierają jedynie datę wprowadzenia sprawy, znak sprawy i temat sprawy. Jako temat sprawy wpisane są w większości rekordów jedynie nazwy ulic, natomiast sporadycznie zdarzają się zapisy dot. np. wykonywanych inwestycji, dane inwestorów **(dowód: akta kontroli str. 1332-1406, 1418-1475)**

Rejestr spraw w Wydziale Uzgodnień Zewnętrznych ZDM prowadzony jest na bieżąco w systemie EZD. Kontrolerzy przeprowadzili analizę spraw prowadzonych w Wydziale IU pod kątem terminów ich realizacji, pracowników odpowiedzialnych za prowadzenie i realizację spraw, pracowników uczestniczących w procesie realizacji spraw, zgodności dokumentowania i prowadzenia z spraw z przyjętymi w ZDM regulacjami wewnętrznymi (m.in. instrukcją kancelaryjną, regulaminem pracy, regulaminem organizacyjnym).

8.2 Dokumentowanie uzgodnień w wersji papierowej

W zbiorach dokumentacji spraw znajdują się wydruki dokumentów zawierające oznaczenia lub znaki graficzne wskazujące na ich pochodzenie z systemu kancelaryjnego ZDM – TIMSI. W aktach spraw znajdują się również wydruki dokumentów, które nie posiadają oznaczeń umożliwiających ustalenie sposobu/miejsca, daty ich sporządzenia. Powyższe dokumenty, stanowiące opinie wydziałów ZDM, nie zawierają często informacji/oznaczeń wskazujących z jakiego wydziału pochodzą (takie informacje są nanoszone odręcznie na wydrukach). Opinie wydziałów najczęściej nie zawierają informacji o tym, kto je sporządził/zatwierdził, w tym podpisów tych osób (elektronicznych bądź skanów), choć znajdują się często informacje o osobie prowadzącej sprawę w danym wydziale. Na wydrukach opinii wydziałów zamieszczane są odręcznie adnotacje, skreślenia, oznaczenia, itp., które najczęściej nie zawierają oznaczenia osoby wprowadzającej te zmiany oraz daty naniesienia tych zmian na wydruk pisma. Zdarzają się adnotacje wskazujące o ustaleniu zmiany z danym Wydziałem/osobą pracującą w danym Wydziale, ale brakuje dokumentu potwierdzającego nowe stanowisko danego Wydziału lub taki dokument zawiera opisane powyżej mankamenty, np. brak podpisu (elektronicznego, skanu). Wydruki projektów odpowiedzi dla inwestorów/projektantów (uwagi, uzgodnienia, itp.) zawierają odręczne adnotacje, dopiski, skreślenia, itp. najczęściej bez wskazania kto, kiedy i na jakiej podstawie je wprowadził – ma to istotne znaczenie w sytuacji, gdy wprowadzane zmiany są odmienne od wcześniej przekazanych przez poszczególne wydziały opinii do uzgadnianego projektu. Obrazują to dokumentacje następujących spraw:

- a. W sprawie ZDM-IU.4703.11.2024 - na wydruku z TIMSI (UNP ZDM-24-77980) opinii Wydziału PE znajdują się odręczne dopiski ołówkiem na dwóch stronach dokumentu, w tym wskazujące między innymi, cyt.: „rozszerzyć zakres projektu do drogi wew. wzdłuż”. Obok tego dopisku znajduje się odręczna adnotacja „20.05.2024”. Brak informacji, kto i na jakiej podstawie wprowadził na wydruku powyższe zapisy. W dokumentacji zebranej w sprawie znajdują się wydruki dwóch pism o tożsamej treści, których autorem jest Wydział Terenów Zieleni odręcznie oznaczonych numerem 147906 (z rozmów kontrolerów z pracownikami IU wynika, że tak nanoszone są na dokumenty wewnętrzne indywidualne numer z TIMSI). Na jednym z tych pism znajdują się odręczne dopiski, tj. na górze dokumentu, cyt.: „.....”, odp. w akceptacji u mojej szefowej”, przy pierwszym fragmencie dokumentu, cyt.: „Uwagi dla wnioskodawcy”, przy drugiej części, cyt.: „To bardziej dla mnie, żebym pamiętała co uzgodniliśmy, tego nie musisz nawet wysłać wnioskodawcy, no chyba, że uznasz, że warto.” W ocenie kontrolerów przedstawiony sposób komunikacji właściwy dla relacji pracowniczych w kontekście stanowisk wydziałów uzgadniających - stanowisko wydziału merytorycznego (PZ) do Wydziału IU jest niejednoznaczny i może powodować wątpliwości czy treść odręcznego dopisku jest wiążąca dla Wydziału IU i w jakim zakresie i na jakiej podstawie to Wydział IU może decydować, który z fragmentów stanowiska wydziału merytorycznego (PZ) warto wysłać wnioskodawcy. **(dowód: akta kontroli str. 2452, 2485-2487)**
- b. W sprawie nr ZDM-IU.4703.10.2024 - znajduje się wydruk z TIMSI opinii Wydziału PE (UNP: ZDM-24-98724) wnoszącej trzy uwagi do przesłanego projektu. Na dokumencie znajduje się odręczny dopisek, który kontrolerzy odczytują następująco, cyt.: „07.06.2024 uwagi zostały wyłączone przez Dyr. Zakres dotyczy remontu nawierzchni nie przebudowy. Zakres bez przejścia”. Pod dopiskiem znajduje się pieczęć imienna Naczelnika Wydziału IU wraz z parafą. Pismo z dnia 11.06.2024 r. informujące projektanta o uzgodnieniu projektu, w którego treści nie znalazły się przedstawione przez Wydział PE uwagi, zostało podpisane przez Zastępcę Dyrektora ds. Inwestycji (pieczęć imienna wraz z parafą). W ocenie kontrolerów, brak w dokumentacji sprawy dokumentu potwierdzającego datę i treść stanowiska Z-cy Dyrektora ds. Inwestycji zajętego w odniesieniu do opinii Wydziału PE ogranicza możliwość ustalenia i weryfikacji sposobu procedowania uzgodnienia projektu w ramach ZDM w sytuacji, gdy przedstawione przez wydział merytoryczny ZDM stanowisko zostało zmienione ze strony Dyrekcji ZDM. **(dowód: akta kontroli str. 1853, 1841)**
- c. W sprawie nr ZDM-IU.4703.10.2024 znajduje się wydruk z systemu TIMSI (UNP: ZDM-24-61320) opinii nadesłanej przez Wydział RO na której dopisano odręcznie, cyt.: „wyjaśnić z PE” oraz jak odczytują kontrolerzy, cyt.: „istniejąca linia chodnika remont”, przy których to dopiskach brak informacji kto i kiedy je naniósł. Pod treścią opinii znajduje się odręczny dopisek, cyt.: „02.04.2024 r. Podczas rozmowy z ustalono, że nie wyróżniamy koloru ani materiału chodnika” oraz parafa bez pieczęćki imiennej. W dokumentacji tej sprawy znajduje się wydruk z TIMSI (UNP:

projekcie pisma do inwestora, ale na wydruku tego pisma zostały odręcznie przekreślone wraz z dodaniem adnotacji „ustalono z PE”. Projekt ww. pisma zawiera ponadto inne odręczne adnotacje, przy czym nie zostały one opatrzone datą i wskazaniem (podpisem) osoby je wprowadzające. Kontrolerzy ustalili, że w systemie TIMSI brak jest informacji (komentarzy, dokumentów) odzwierciedlających lub stanowiących podstawę zmian wprowadzonych odręcznie na wyżej wymienionych dokumentach. **(dowód: akta kontroli str. 1671, 1667-1668, 1673, 1669-1670)**

- f. W dokumentacji sprawy nr ZDM.IU.4110.1.2022 znajduje się wydruk z TIMSI (ZDM-25-14959) opinii Wydziału RO, w której zostały przedstawione cztery uwagi. Przy uwadze, cyt.: „przebudować chodnik i nawierzchnię na całej szerokości jezdni w ciągu od skrzyżowania z oraz na do skrzyżowania z (w związku z tym włączyć istniejące słupy oświetleniowe do zakresu opracowania – oznakowanie słupów jak we wcześniejszych uwagach)” znajduje się odręczny dopisek, cyt.: „poza zakresem”, a przy uwadze cyt.: „projekt powinien mieć rozwiązania geometryczne i techniczne zbieżne z pozostałą częścią ulicy dla której już na innym odcinku jest też projekt przebudowy” znajduje się odręczny dopisek cyt.: „brak powiązania”. Uwagi te nie znajdują się w treści pisma do inwestora wskazującego, że ZDM uzgadnia projekt z uwagami do uwzględnienia na etapie projektu techniczno-wykonawczego, które to pismo zostało podpisane elektronicznie przez Naczelnika Wydziału IU z datą 20.02.2025 r. Omawiane uwagi są zamieszczone na wydruku projektu pisma do inwestora, ale zostały odręcznie przekreślone. Te oraz inne odręczne zmiany wprowadzone na wydruku ww. dokumentu nie zostały opatrzone podpisem i datą osoby, która je zamieszczała. Kontrolerzy ustalili, że w systemie TIMSI brak jest informacji (komentarzy, dokumentów) odzwierciedlających lub stanowiących podstawę zmian wprowadzonych odręcznie na wyżej wymienionych dokumentach. **(dowód: akta kontroli str. 1711, 1704, 1706-1708)**

Nieprawidłowość 8.2.1

W prowadzonej w formie papierowej dokumentacji spraw dotyczących uzgodnień projektów inwestycji drogowej zewnętrznych inwestorów znajdują się wydruki opinii/stanowisk poszczególnych wydziałów merytorycznych ZDM przedstawiających między innymi uwagi do projektów z ich strony oraz wydruki projektów pism adresowanych do inwestorów/projektantów. Na wydrukach dokumentów nanoszone są odręcznie dopiski, skreślenia oraz innego rodzaju adnotacje, często bez wskazania lub niejednoznacznego wskazania (np. parafraza bez pieczętki), kto i kiedy oraz na jakiej podstawie te zmiany wprowadził. Wprowadzone odręcznie adnotacje skutkowały tym, że treść opinii wydawanych przez wydziały merytoryczne ZDM różniła się od treści końcowego stanowiska przekazywanego w piśmie do inwestora/projektanta wskazującego na uwagi lub uzgodnienie projektu przez ZDM. W dokumentacji w wersji elektronicznej w systemie TIMSI brak jest informacji (komentarzy, dokumentów) odzwierciedlających lub stanowiących podstawę zmian wprowadzonych odręcznie na wyżej wymienionych dokumentach. Skutkiem tego dokumentacja prowadzonej sprawy uzgodnień nie oddaje w sposób rzetelny w jaki sposób, kiedy i przez kogo podejmowane są decyzje o stanowisku przedstawianym przez ZDM inwestorowi/projektantowi w postaci uzgodnienia lub przekazania uwag ZDM. Nie jest możliwe lub znacząco utrudnione przeprowadzenie weryfikacji, dlaczego inwestor otrzymał uzgodnienie o określonej treści, które to uzgodnienie jest dla niego jednym z kluczowych i

Załącznik do Stanowiska wobec zastrzeżeń do protokołu kontroli w Zarządzie Dróg Miejskich w Poznaniu, przedmiot kontroli: . Wykonywanie nadzoru przez kierownika jednostki nad podległymi pracownikami i prowadzonymi przez nich postępowaniami w okresie 2024-2025, Ko-II.1711.11.2025, Ko_D_2025_1_001, z dnia 20 listopada 2025 r. – tekst protokołu kontroli, zmieniony zgodnie z uwzględnionymi zastrzeżeniami

niezbędnych dokumentów na cele zrealizowania inwestycji (kryterium rzetelności, celowości).

8.3 Prowadzenie dokumentacji spraw dotyczących uzgodnień projektów inwestycji drogowych

Dokumentacja spraw (prowadzonych przez Wydział jako akta sprawy) stanowi zbiór nieponumerowanych kolejno dokumentów, ułożonych w segregatorach zbiorczo lub pojedynczo w osobnych tzw. „koszulkach”, zasadniczo według kolejności chronologicznej (wpływu/wytworzenia) dokumentu. Nie zawsze dokumenty te są ułożone chronologicznie. Analizowany przez kontrolerów przykładowo segregator opisany IU.4702 Zarządzanie siecią dróg, „PISMA OGÓLNE STARE MIASTO”; Rodzaj spraw : „ZDM-IU.4702. .2024”, Segregator 1, Zarząd Dróg Miejskich w Poznaniu, Wydział Uzgodnień Zewnętrznych, B5. nie zawiera wszystkich spraw, a poszczególne sprawy o sygnaturach „ZDM-IU.4702...2024” o numerach 1,2,7,8,9 rozdzielone zostały przekładkami kartonowymi z opisem ulicy na której realizowana jest inwestycja i wskazaniem inwestora niezgodnie z Instrukcją kancelaryjną określającą w § 2 spis spraw jako chronologiczny rejestr spraw prowadzonych w Zarządzie, a zasady rejestracji spraw i prowadzenia spisów spraw w § 22 ww. instrukcji.

Uwaga 8.3.1

Segregator w którym przechowywane są akta spraw oznaczonych jako : IU.4702 Zarządzanie siecią dróg, „PISMA OGÓLNE STARE MIASTO”; Rodzaj spraw: „ZDM-IU.4702. .2024”, Segregator 1, Zarząd Dróg Miejskich w Poznaniu, Wydział Uzgodnień Zewnętrznych, B5. nie zawiera spisu spraw, generując ryzyko zagubienia dokumentacji oraz nie posiadając spisu chronologicznego (§ 2 pkt 30 i § 22 ust.1 i 2 Instrukcji kancelaryjnej ZDM).

Uwaga 8.3.2

Sposób prowadzenia dokumentacji może generować ryzyko przełożenia/wyjęcia/wymiany poszczególnych dokumentów, bez pozostawienia śladów w dokumentacji. Powyższe ryzyko wzmacnia to, że wydruki potwierdzeń kancelaryjnych mają swój numer porządkowy, jednak nie jest on nanoszony na pisma/dokumenty źródłowe – dokumenty te można do siebie przyporządkować poprzez dane wnioskodawcy, datę pisma lub ewentualnie sygnaturę pisma źródłowego wpisanego odręcznie; na potwierdzeniu nie znajdują się jednoznaczne informacje o sposobie wpływu dokumentu – jest pole „Osoba przyjmująca” wypełnione przykładowo poprzez podanie imienia i nazwiska lub wskazanie „epuap”, „system”.

Odzwierciedleniem powyższego jest sprawa ZDM-IU.42512.95.2024.TŚ – decyzja dotycząca zezwolenia na lokalizację infrastruktury technicznej – ogólnodostępna stacja ładowania pojazdów elektrycznych dla inwestora. W aktach sprawy znajdują się dwa wydruki potwierdzeń kancelaryjnych: 1. Z 15.05.2024 z godziny 10:09 z pieczętą z wpisem z oznaczeniem akt sprawy z UNP ZDM-24-94118 i 2.Z 15.05.2024 z godziny 10:27 bez pieczętki, bez oznaczenia akt sprawy, z dopiskiem dokonany ołówkiem BRAKI NK-nowe z numerem UNP ZDM-24-94154. Żaden z dokumentów w sprawie nie ma naniesionego numeru porządkowego z systemu kancelaryjnego. Brak także informacji, czy następowało jakieś uzupełnienie, czy i co zostało dołączone do sprawy. **(dowód: akta kontroli str. 2117-2118)**

W kontrolowanych sprawach, w aktach sprawy na potwierdzeniach kancelaryjnych liczba wpisanych załączników wynosi 0 – mimo, że z treści dokumentów wynika, że załączniki zostały dołączone. Taki sposób rejestracji dokumentacji stwarza możliwość podmieniania, uzupełniania, usuwania załączonych dokumentów. Jak ustalili kontrolerzy, zapisy

Załącznik do Stanowiska wobec zastrzeżeń do protokołu kontroli w Zarządzie Dróg Miejskich w Poznaniu, przedmiot kontroli: . Wykonywanie nadzoru przez kierownika jednostki nad podległymi pracownikami i prowadzonymi przez nich postępowaniami w okresie 2024-2025, Ko-II.1711.11.2025, Ko_D_2025_1_001, z dnia 20 listopada 2025 r. – tekst protokołu kontroli, zmieniony zgodnie z uwzględnionymi zastrzeżeniami

prowadzone w systemie EZD TiMSI również nie zawierają informacji na temat liczby załączników, nie ma także informacji jakie to są załączniki i co zawierają.

Na wydrukach potwierdzeń kancelaryjnych nanoszone są odręcznie adnotacje, np. oznaczenia Wydziałów ZDM (przypuszczalnie do przekazania do zaopiniowania), wskazanie braków do uzupełnienia (np. dot. pełnomocnictwa), sygnatura pisma źródłowego, wskazanie inicjałów lub imiennie osoby, do której kierowane są adnotacje (prowadzącej sprawę) - adnotacje nie zawsze są podpisywane/paraflowane i oznaczane datą, co powoduje wątpliwość kiedy i przez kogo zostały naniesione (**dowód: akta kontroli str. 1503, 1535, 1628, 1889, 2117-2118**)

Kontrolerzy ustalili, że ewidencja spraw prowadzona w systemie kancelaryjnym TIMSI e-Kancelaria uniemożliwia wyszukanie informacji na temat inwestorów ubiegających się o stosowne uzgodnienia czy też decyzje. W systemie rejestrowane są tylko informacje nt. podmiotów przysyłających dokumenty (najczęściej projektanci - pełnomocnicy inwestorów).

8.3.1 Postępowanie jednostki kontrolowanej związane z ewidencjonowaniem dokumentów przychodzących

Zgodnie z § 23 Instrukcji kancelaryjnej – każde pismo dotyczącej tej samej sprawy (a więc także załącznik) otrzymuje znak sprawy, który jest stałą cechą rozpoznawczą sprawy. Jednocześnie ta sama instrukcja wskazuje, że wpisywanie w systemie EZD informacji na temat załączników jest dobrowolne. Kontrolerzy ustalili, że praktyka stosowana w ZDM powoduje, że system EZD służący do obsługi korespondencji przychodzącej nie zawiera informacji na temat liczby i rodzajów załączników, których merytoryczna ocena jest podstawą wydania uzgodnienia projektu budowlanego. Zarówno w systemie EZD jak i w aktach spraw nie dokonano zapisów dotyczących załączników do dokumentów składanych przez inwestorów. Załączniki te są kluczowymi dokumentami, zarówno w procesie uzgodnień projektów (są to najczęściej obszerne projekty wraz z mapami i rysunkami technicznymi). Na potwierdzeniu kancelaryjnym brak wskazania liczby załączników – w miejscu liczba załączników wpisane „0”, co oznacza brak możliwości stwierdzenia rzeczywistej liczby załączników, stron w załączonych dokumentach dołączonych do pism przychodzących, nie ma praktyki ewidencjonowania załączników w sprawach.

Można to zaobserwować w następujących sprawach:

a. ZDM-IU.4703.15.2024.TŚ.4

e-mail z 23.05.2025 od pracownika inwestora do ZDM – prośba o korektę wydanej decyzji nr ZDM-IU.4703.15.2024 Z 30.08.2024 R. na lokalizację sieci wskutek zmiany numeracji działek w wyniku podziału geodezyjnego (decyzja ZRID nr 94/2025) – mimo, że do emaila dołączone zostały dokumenty: pierwotna decyzja, 3 mapy i skan decyzji nr 94/2025 – w sumie 18 stron i 3 mapy, to wskazana liczba załączników wynosi 0 – (**dowód: akta kontroli str. 3225 - 3247**).

b. ZDM-IU.4702.9.2024

- pismo MG/282/24 inwestora do ZDM z prośbą o wydanie warunków technicznych na wykonanie kanalizacji technologicznej, liczba załączników 0 – mimo, że załączono plan sytuacyjny 2 egzemplarze,

Załącznik do Stanowiska wobec zastrzeżeń do protokołu kontroli w Zarządzie Dróg Miejskich w Poznaniu, przedmiot kontroli: . Wykonywanie nadzoru przez kierownika jednostki nad podległymi pracownikami i prowadzonymi przez nich postępowaniami w okresie 2024-2025, Ko-II.1711.11.2025, Ko_D 2025_1_001, z dnia 20 listopada 2025 r. – tekst protokołu kontroli, zmieniony zgodnie z uwzględnionymi zastrzeżeniami

- pismo MG/288/24 inwestora do ZDM – prośba o wydanie warunków technicznych dla budowy oświetlenia drogowego - wysłane emailem i pocztą - liczba załączników 0 – mimo, że załączono plan sytuacyjny 2 egzemplarze,
- pismo inwestora z 12.12.2024 r. prośba o udostępnienie dodatkowych informacji dotyczących sygnalizacji świetlnej z planem sytuacyjnym - wysłane emailem - liczba załączników 0 mimo, że załącznik do emaila jest – pismo oraz plan sytuacyjny,
- pismo nr JS/701/24 inwestora do ZDM z 09.12.2024 r. – prośba o uzgodnienie projektu budowlanego branża elektryczna – oświetlenie, na potwierdzeniu kancelaryjne wpływu pisma – liczba załączników 0 mimo, że załączono projekt **(dowód: akta kontroli str. 1641 - 1649, 1658 - 1659).**

c. ZDM-IU.4702.7.2024

Remont nawierzchni w Poznaniu w związku z inwestycją niedrogową polegającą na przebudowie, rozbudowie i nadbudowie wraz ze zmianą użytkowania budynku usługowego na funkcję mieszkalno-usługową () – pismo w sprawie uzgodnień z 20.02.2024 r. Potwierdzenie kancelaryjne – liczba załączników zero mimo, że jest dołączona dokumentacja projektowa,

- pismo inwestora do ZDM przesłanie poprawionego projektu i uzupełnienie braków - Potwierdzenie kancelaryjne z 05.03.2024 r. na potwierdzeniu liczba załączników 0, mimo, że załącznikiem jest dokumentacja projektowa – 2 egzemplarze,
- 12.04.2024 r. pismo inwestora MG/208/24– przesłanie poprawionego projektu do uzgodnień - na potwierdzeniu liczba załączników 0, mimo, że załącznikiem jest dokumentacja projektowa – 2 egzemplarze,
- pismo inwestora MG/247/24 z 15.05.2024 - przedłożenie do uzgodnienia poprawiony projekt remontu nawierzchni wraz z opinią Miejskiego Konserwatora Zabytków (MKZ); na potwierdzeniu liczba załączników 0, mimo, że załącznikiem jest dokumentacja projektowa – 2 egzemplarze i opinia MKZ; **(dowód: akta kontroli str. 1616-1617, 1620-1621, 1623-1624).**

d. ZDM-IU.4702.8.2024

Obsługa komunikacyjna w związku z inwestycją niedrogową polegającą na budowie dwóch budynków mieszkalnych wielorodzinnych z garażami podziemnymi w Poznaniu

- 25.03.2024 - pismo od projektanta do ZDM - Potwierdzenie kancelaryjne – z 25.03.2024 r. liczba załączników 0 (mimo, że w piśmie zapis, że dołączono pełnomocnictwo, projekt koncepcyjny, mikrostymulację - analizę ruchu i stanowisko właścicieli działek sąsiednich)
- 05.04.2024 r. Pismo przesłane drogą elektroniczną na adres Naczelnika Wydziału IU od pełnomocnika inwestora w sprawie uzupełnień dokumentów - Potwierdzenie kancelaryjne liczba załączników 0, mimo, że są dołączone załączniki – 2 pisma dot. możliwości ustalenia służebności drogi oraz plany (mapki) zagospodarowania przestrzennego terenu **(dowód: akta kontroli str. 1628-1629).**

e. ZDM-IU.4702.3.2024

- Przebudowa jezdni i chodnika i montaż stojaków rowerowych przebudowa, budowa , rozbudowa domu studenckiego.
- 01.02.2024 r. – e-mail wysłany na skrzynkę pocztową ZDM od pracownika inwestora - przesłanie koncepcji drogowej według wytycznych w wydanej decyzji o warunkach zabudowy nr 215/2023 (decyzja nr UA-I.6730.170.2023 z 15.06.2023 jako załącznik) celem jej uzgodnienia z ZDM – Załączniki koncepcja projektu + decyzja + pismo przewodnie podpisane przez Prezesa Zarządu – na potwierdzeniu kancelaryjnym z 01.02.2024 r. liczba załączników 0 (mimo, że w sumie w sprawie jest 12 kartek załączników (w tym 2 mapki A3) **(dowód: akta kontroli str. 1535 - 1536).**
 - pismo od inwestora z 20.03.2024 r. do ZDM – odpowiedź w sprawie przesłanie do uzgodnienia projektu budowlanego. Potwierdzenie kancelaryjne do ww. pisma z 26.03.2024 r., nie ma zaznaczonych załączników mimo że w piśmie są wyszczególnione (w sumie 11 kartek załączników – 22 strony) **(dowód: akta kontroli str. 1569 - 1572).**
 - Wniosek inwestora o udzielenie zgody na dysponowanie na cele budowlane z 8 lipca 2024 r., Potwierdzenie kancelaryjne z 10.07.2024 – na potwierdzeniu liczba załączników 0 , a do pisma dołączony projekt budowlany **(dowód: akta kontroli str. 1558- 1560).**
- f. ZDM-IU.4702.1.2024
- Przebudowa chodnika i drogi dla rowerów przy ,
- pismo w imieniu inwestora z 05.01.2024 nr JS/009/23 do ZDM – prośba o uzgodnienie rozwiązań projektowych – przesłana koncepcja projektu, na potwierdzeniu kancelaryjnym z 08.01.2024 r. liczba załączników 0, a do pisma dołączony opis techniczny, plan sytuacyjny i przekroje 7 stron oraz 3 mapy **(dowód: akta kontroli str. 1491 - 1492).**
 - pismo do ZDM w sprawie uzupełnienia wniosku przez inwestora z 22.02.2024 – na potwierdzeniu liczba załączników 0, a do pisma dołączony opis techniczny, plan sytuacyjny i przekroje, rysunek stałej organizacji ruchu, inwentaryzacja dendrologiczna, rysunek stałej organizacji ruchu, wykreślenie schodów w plan sytuacyjny - w sumie stron 13 oraz 7 map **(dowód: akta kontroli str. 1476-1477).**
 - 22 maja 2024 r. – email od pracownika inwestora (DW p.o. Z-cy Naczelnika Wydziału IU)- przekazanie pisma z załącznikami. Pismo nr JS/310/24 z 22.05.2024 inwestora do ZDM z 22.05.2024 – prośba o wyjaśnienie zakresu porozumień między inwestorami realizującymi inwestycje sąsiednie dot. zakresu partycypacji oraz odniesienie się do uwag do projektu. Na potwierdzeniu kancelaryjnym z 22.05.2024 r. liczba załączników 0 , a do ww. pisma dołączony opis techniczny, plan sytuacyjny, przekrój normalny, stała organizacja ruchu i inwentaryzacja dendrologiczna w sumie 14 stron oraz 7 map **(dowód: akta kontroli str. 1503 - 1507).**
- g. ZDM-IU.4110.170.2022
- Koncepcja projektowa Rozbudowa w Poznaniu polegająca na budowie drogi dla pieszych i rowerów oraz miejsc postojowych po zachodniej

stronie ulicy na odcinku od działki nr 64/2 do skrzyżowania z

- Korespondencja e-mail między pracownikami ZDM a inwestorem w sprawie uzupełnienia dokumentacji (od 30.09.2022 r. do 11.10.2022 r.) mimo, że dołączone 12 stron opisu koncepcji, 5 map i 11 stron dokumentacji fotograficznej, na potwierdzeniu kancelaryjnym – liczba załączników 0; **(dowód: akta kontroli str. 2923).**
 - email – wniosek inwestora (PA-239-12/22) z 22.11.2022 r. do ZDM o wydanie warunków technicznych dla kanału technologicznego - załącznik mapa; na potwierdzeniu kancelaryjnym liczba załączników 0. **(dowód: akta kontroli str. 2925-2929)**
 - email z 02.12.2023 r. – w sprawie kolejnego pisma z załącznikami od inwestora, jako załączniki: koncepcja projektu – 26 stron i 6 map oraz inwentaryzacja zieleni 7 stron i 1 mapa – zarejestrowano w systemie TIMSi na potwierdzeniu kancelaryjnym liczba załączników 0.
 - pismo inwestora z 20.01.2023 r. - przekazanie zmienionego planu sytuacyjnego wraz z szacunkowym kosztorysem - prośba o uzgodnienie; mimo że jest to ponad 40 stron tekstu i map na potwierdzeniu kancelaryjnym liczba załączników 0.
 - 3 pisma z 12.06.2023 r. od inwestora w sprawie aktualizacji warunków przebudowy, prośba o opinię w sprawie geometrii drogi oraz ponaglenie ze względu na nie załatwienie sprawy w terminie określonym w KPA i przepisach szczególnych – (pisma PA-239/23/22, PA-239/24/22, PA-239/25/22) – przekazane e-mailem do ZDM - jako załączniki wymienione plan sytuacyjny i plan orientacyjny- 2 mapy, natomiast na potwierdzeniu kancelaryjnym liczba załączników wynosi 0.
 - pismo z 21.08.2023 r. PA-239-33/22 od inwestora prośba o uzgodnienie projektowanego pasa drogowego – przekazane drogą elektroniczną do ZDM 21.08.2023 r. , na potwierdzeniu kancelaryjnym z 21.08.2023 r., liczba załączników 0 – mimo, że do pisma dołączone 2 mapy.
 - pismo inwestora z PA-239-41/22 z 28.09.2023 – prośba o uzgodnienie projektu budowlano-wykonawczego PW1,PW3 i PW5 – pismo przesłane drogą elektroniczną do ZDM 29.09.2023 r.- na potwierdzeniu kancelaryjnym liczba załączników 0 – mimo, że dokumentacja to 3 projekty na ponad 100 stron **(dowód: akta kontroli str. 2703, 2715-2724, 2731-34, 2855-2857).**
- h. ZDM-IU.42512.282.2024.TŚ
Decyzja na lokalizację sieci i przyłączy gazowych średniego ciśnienia
- wniosek o wydanie decyzji na wzorze ZDM, z załącznikami pełnomocnictwem, mapami i 2 protokołami z narady koordynacyjnej, na potwierdzeniu kancelaryjnym z 25.07.2024 r. podczas gdy wskazana liczba załączników to 0.
- i. Wydruk potwierdzenia kancelaryjnego z dnia 05.06.2025 r. o numerze ZDM-25-107253 w polu „Liczba załączników” zawiera wpis „0”, przy czym na podstawie pozostałych informacji wskazanych w tym potwierdzeniu można wywnioskować, że dotyczy on pisma skierowanego do ZDM od inwestora z dnia 05.06.2025 r.

przesłanego mailem z dnia 05.06.2025 r., do którego załączone były między innymi dokumenty w postaci pisma przewodniego, pełnomocnictwa, projektów, schematów oświetlenia oraz obliczenia oświetleniowe

- j. Wydruk potwierdzenia kancelaryjnego z dnia 04.04.2025 r. o numerze ZDM-25-62160 w polu „Liczba załączników” zawiera wpis „0”, przy czym na podstawie pozostałych informacji wskazanych w tym potwierdzeniu można wywnioskować, że dotyczy on pisma skierowanego do ZDM od inwestora z dnia 04.04.2025 r., w którym wskazano załączniki w postaci pełnomocnictwa, opłaty za pełnomocnictwo i dwóch egzemplarzy projektu budowlanego (**dowód: akta kontroli str. 2128 - 2131**).

Nieprawidłowość 8.3.1.1

Pracownicy jednostki kontrolowanej nie opatrują znakiem sprawy kluczowych dla procesu uzgodnień dokumentów jakimi są załączniki stanowiące dokumentację techniczną projektów - § 23 Instrukcji kancelaryjnej (kryterium: celowości, rzetelności).

Uwaga 8.3.1.1

Pracownicy nie ewidencjonują kluczowych dla procesu uzgodnień dokumentów jakimi są załączniki stanowiące dokumentację techniczną projektów. Sytuacje opisane powyżej mogą generować, zdaniem kontrolerów, ryzyko braku możliwości śledzenia pełnego obiegu dokumentów (rejestracja pisma i jego załączników pozwala na monitorowanie całego przebiegu prowadzenia i rozstrzygania sprawy). Ponadto brak dokładnej ewidencji załączników może uniemożliwić przeprowadzenie pełnego postępowania dowodowego w sytuacjach spornych.

8.3.2 Wystawianie jednego potwierdzenia kancelaryjnego dla kilku przesyłek (pism) przychodzących od inwestorów

Zgodnie z § 7 Instrukcji kancelaryjnej ZDM rejestrację wszystkich przesyłek (pism) prowadzi się w systemie EZD, a jednocześnie zgodnie z § 11 Instrukcji korespondencję przyjmuje Wydział Organizacyjny ZDM, rejestrując ją ilościowo w EZD, a każda przesyłka przychodząca otrzymuje w systemie EZD automatycznie nadany nr UNP – Unikalny Numer Pisma pozwalający na jednoznaczną identyfikację pisma w systemie.

W sprawie nr ZDM-IU.4110.170.2022:

- dokonano rejestracji kilku pism od inwestora jako jednej przesyłki – w systemie TiMSI wystawiono jedno potwierdzenie kancelaryjne, na którym nie ma żadnej informacji odnośnie liczby zarejestrowanych dokumentów i nadany został tylko jeden numer UNP.
- 12.06.2023 r. inwestor przesłała drogą elektroniczną trzy dokumenty (pisma PA-239/23/22, PA-239/24/22, PA-239/25/22), w sprawie aktualizacji warunków przebudowy, prośby o opinię w sprawie geometrii drogi oraz ponaglenie ze względu na nie załatwienie sprawy w terminie określonym w KPA i przepisach szczególnych – w trakcie rejestracji dokumentów w systemie wystawiono tylko jedno potwierdzenie kancelaryjne, wszystkie pisma zostały zarejestrowane pod jednym numerem UNP, brak opisu złożonych dokumentów. (**dowód: akta kontroli str. 2715 - 2719**).

Nieprawidłowość 8.3.2.1

Załącznik do Stanowiska wobec zastrzeżeń do protokołu kontroli w Zarządzie Dróg Miejskich w Poznaniu, przedmiot kontroli: . Wykonywanie nadzoru przez kierownika jednostki nad podległymi pracownikami i prowadzonymi przez nich postępowaniami w okresie 2024-2025, Ko-II.1711.11.2025, Ko_D_2025_1_001, z dnia 20 listopada 2025 r. – tekst protokołu kontroli, zmieniony zgodnie z uwzględnionymi zastrzeżeniami

Praktyka stosowana w ZDM w Poznaniu w zakresie rejestracji dokumentów przychodzących w sprawie ZDM-IU.4110.170.2022 jest niezgodna z § 7 Instrukcji kancelaryjnej (kryterium celowości, rzetelności, legalności).

Uwaga 8.3.2.1

Brak właściwej rejestracji wszystkich dokumentów przychodzących w systemie EZD może rodzić kilka ryzyk: zamiany złożonego dokumentu, braku uwzględnienia dokumentów w procesie uzgadniania projektów budowlanych, braku udzielenia odpowiedzi lub podjęcia stosownych rozstrzygnięć, których zakres został ujęty przez inwestora w piśmie nie zarejestrowanym.

8.3.3 Brak oznaczeń akt sprawy umożliwiających jednoznaczną ich identyfikację, numery spraw nie są w wersji papierowej wpisywane na dokumentach, szczególnie na załącznikach

§ 11 punkt 20 Instrukcji Kancelaryjnej wprowadzonej Zarządzeniem Dyrektora ZDM nr 42 z 11.11.2023 r. określa, że do każdej wpływającej na nośniku papierowym korespondencji dołącza się potwierdzenie kancelaryjne zawierające kod kreskowy wraz z indywidualnym numer UNP oraz umieszcza się w górnym lewym rogu pierwszej strony pieczęć wpływu określającą datę otrzymania i wchodzący numer ewidencyjny z rejestru kancelaryjnego .

W następujących sprawach:

a. ZDM-IU.42512.95.2024.TŚ

Dokumenty w aktach sprawy nie zostały oznaczone numerami sprawy (**dowód: akta kontroli str. 2118 - 2123**).

b. ZDM-IU.4702.8.2024

Obsługa komunikacyjna w związku z inwestycją niedrogową polegającą na budowie dwóch budynków mieszkalnych wielorodzinnych z garażami podziemnymi
w Poznaniu pismo z 25.03.2024 - od projektanta do ZDM – pismo oznaczone pieczęcią wpływu w prawym górnym rogu dokumentu, numer ewidencyjny nie został wpisany, pismo nie oznaczone numerem sprawy (**dowód: akta kontroli str. 1629**).

c. ZDM-IU.4702.1.2024

Pismo z 27.03.2024 r. ZTM (ZTM.IP.520.26.2024) do inwestora. Opinia ZTM dot. dokumentacji projektowej bez uwag – brak dowodu wpływu dokumentu do ZDM – pieczęci wpływu, brak potwierdzenia dołączenia do sprawy, brak oznaczenia numeracją sprawy (**dowód: akta kontroli str. 1493**).

d. ZDM-IU.4702.1.2024

Pismo z 15.04.2024 (znak sprawy MIR-I.7223.1.2024) Miejskiego Inżyniera Ruchu do inwestora – opinia pozytywna z uwagami z załącznikiem – mapa - plan sytuacyjny (na piśmie kopia pieczęci wpływu do inwestora z datą 29.04.24) – brak dowodu wpływu, oznaczenia numerem sprawy (**dowód: akta kontroli str. 1494**).

e. ZDM-IU.4702.1.2024

Opinia AQANET RETENCJA z 16.04.2024 r. do inwestora na temat przyłączenia do sieci kanalizacji deszczowej, dokument zatwierdzony przez Specjalistkę ds.

Załącznik do Stanowiska wobec zastrzeżeń do protokołu kontroli w Zarządzie Dróg Miejskich w Poznaniu, przedmiot kontroli: . Wykonywanie nadzoru przez kierownika jednostki nad podległymi pracownikami i prowadzonymi przez nich postępowaniami w okresie 2024-2025, Ko-II.1711.11.2025, Ko_D_2025_1_001, z dnia 20 listopada 2025 r. – tekst protokołu kontroli, zmieniony zgodnie z uwzględnionymi zastrzeżeniami

Opiniowania i Warunków Technicznych - brak dowodu wpływu w postaci pieczęci lub prezentaty, numeru sprawy (**dowód: akta kontroli str. 1495 - 1496**).

f. ZDM-IU.4110.170.2022

Do akt dołączona kopia decyzji o warunkach zabudowy nr 454/2022 z 06.09.2022 – nie oznaczona numerem sprawy

g. ZDM-IU.4703.11.2024

Wydruk pisma skierowanego do ZDM od projektanta z dnia 05.06.2025 r. i pełnomocnictwa wydanego w imieniu inwestora oraz wydruk maila z dnia 05.06.2025 r. od projektanta do ZDM, w którego w treści wskazano na załączenie do maila projektu wykonawczego, pisma przewodniego oraz pełnomocnictwa nie zawierają oznaczenia numeru sprawy ZDM oraz numeru nadanego przez system kancelaryjny, co nie pozwala na jednoznaczne powiązanie tych dokumentów ze znajdującym się w dokumentacji sprawy potwierdzeniem kancelaryjnym (**dowód: akta kontroli str. 2548-2553**) Wydruk pisma skierowanego do ZDM od inwestora z dnia 04.04.2025 r. ma naniesioną prezentatę ZDM z datą wpływu 04.04.2025 r., ale brak naniesienia na dokumencie numeru sprawy ZDM oraz numeru nadanego przez system kancelaryjny, co nie pozwala na jednoznaczne powiązanie tych dokumentów ze znajdującym się w dokumentacji sprawy potwierdzeniem kancelaryjnym (**dowód: akta kontroli str. 2524-2525**).

Nieprawidłowość 8.3.3.1

Wydział Uzgodnień Zewnętrznych Zarządu Dróg Miejskich w Poznaniu prowadząc sprawy uzgodnień i przyjmując dokumentację nie dołączał do korespondencji potwierdzeń kancelaryjnych, pieczęci/prezentaty określających datę wpływu oraz nie nadawał numerów ewidencyjnych z rejestru kancelaryjnego, czym naruszał § 11 punkt 20 Instrukcji Kancelaryjnej wprowadzonej Zarządzeniem Dyrektora ZDM nr 42 z 11.11.2023 r. (kryterium: legalności, celowości, rzetelności)

8.3.4 Prowadzenie dokumentacji w aktach postępowań

Zgodnie z zapisami § 55 Regulaminu organizacyjnego ZDM każdy dokument przedłożony do podpisu (pismo wychodzące z ZDM) powinien być opatrzony podpisami i pieczęciami imiennymi osób opracowujących treść (pracowników prowadzących sprawę), a następnie (zgodnie z § 53 i 54 regulaminu) osób akceptujących i podpisujących. Kontrolerzy ustalili, że część dokumentów w poszczególnych sprawach nie zawiera wszystkich wymaganych podpisów i pieczęci.

W sprawach:

a) ZDM-IU.4703.15.2024.TŚ.4

Na decyzji zmieniającej brak podpisu osoby sporządzającej decyzję, brak podpisu osoby weryfikującej decyzję (**dowód: akta kontroli 3221 - 3222**).

b) ZDM-IU.4702.9.2024

notatka służbowa ze spotkania w dniu 26.06.2024 r. Z-cy Dyr. ZDM, pracownika ZDM, 2 osób z Aquanet Retencja Sp. z o.o. i inwestora w sprawie odwodnienia istniejących i przyszłych pasów drogowych przy _____ oraz _____ - notatka służbowa nie jest podpisana, nie wiadomo kto ją sporządził. (**dowód: akta kontroli 1635 - 1636**).

c) ZDM-IU.4702.7.2024

Załącznik do Stanowiska wobec zastrzeżeń do protokołu kontroli w Zarządzie Dróg Miejskich w Poznaniu, przedmiot kontroli: . Wykonywanie nadzoru przez kierownika jednostki nad podległymi pracownikami i prowadzonymi przez nich postępowaniami w okresie 2024-2025, Ko-II.1711.11.2025, Ko_D_2025_1_001, z dnia 20 listopada 2025 r. – tekst protokołu kontroli, zmieniony zgodnie z uwzględnionymi zastrzeżeniami

pismo inwestora MG/247/24 z 15.05.2024 - przedłożenie do uzgodnienia poprawiony projekt remontu nawierzchni wraz z opinią Miejskiego Konserwatora Zabytków; W sprawie prowadzone były uzgodnienia pomiędzy wydziałami – prowadzone drogą elektroniczną w systemie TIMSI e-Kancelaria – adnotacja na wydruku odręczna „Uzgodniono dnia 21.05.2024 w rozmowach z – I – brak podpisu osoby dokonującej adnotacji
(dowód: akta kontroli str. 1613)

d) Kopia umowy partycypacyjnej nr IRI.471.13.2024 z 26.06.2024 r. między inwestorem. (Wiceprezes Zarządu) a Miastem Poznań, reprezentowanym przez Z-cę Dyrektora ZDM ds. Inwestycji – strony nie paraflowane przez inwestora, część stron paraflowana przez pracowników ZDM, a część nie. **(dowód: akta kontroli str. 1598 - 1610)**

e) ZDM-IU.4110.170.2022

Notatka ze spotkania w ZDM z dnia 01.02.2024 r. – lista obecności bez wpisanych nazwisk uczestników – nie jest wypełniona, poniżej ustalenia zapisane ręcznie – bez podpisu osoby sporządzającej. **(dowód: akta kontroli str. 2799)**

Nieprawidłowość 8.3.4.1

Wydział Uzgodnień Zewnętrznych Zarządu Dróg Miejskich w Poznaniu prowadząc dokumentację z zakresu uzgodnień projektów budowlanych nie realizował obowiązków wynikających z § 53-55 Regulaminu organizacyjnego ZDM w zakresie podpisywania dokumentów (kryterium legalności, celowości, rzetelności) .

8.3.5 Wprowadzanie dat podejmowania decyzji, akceptacji dokumentów

Dokumentacja prowadzona w sprawach zgodnie z § 22 instrukcji kancelaryjnej winna być dołączana do akt spraw w porządku chronologicznym. W sprawie nr ZDM-IU.4702.9.2024 na notatce służbowej ze spotkania Zastępcy Dyrektora ZDM, pracownika Wydziału IU, 2 osób z i inwestora z dnia 26.06.2024 r. w sprawie odwodnienia istniejących i przyszłych pasów drogowych przy oraz brak jest dat sporządzenia przez Naczelnika Wydziału IU i akceptacji notatki przez Z-cę Dyrektora ZDM.

Uchybienie 8.3.5.1

Na notatce służbowej prowadzonej w powyższej sprawie Naczelnik Wydziału nie umieścił daty zatwierdzenia notatki, dyrektor akceptujący notatkę nie opatrzył akceptacji datą co uniemożliwia, względnie utrudnia ustalenie, jaki był, w ujęciu chronologicznym, przebieg czynności podejmowanych w danej sprawie (kryterium rzetelności).

8.3.6 Przyjmowanie potwierdzeń doręczenia dokumentów

Osoby podpisujące odbiór dokumentów w imieniu inwestora składają nieczytelne podpisy, nie stosują imiennych pieczęci ani pieczęci firmowych. W sprawach:

a. ZDM-IU.4703.15.2024.TŚ.4

Decyzja zmieniająca wydana została 28.05.2025 r., na decyzji odręczna adnotacja – *Odebrałam 29.05.2025* – podpis nieczytelny **(dowód: akta kontroli str. 3221 - 3222)**

Załącznik do Stanowiska wobec zastrzeżeń do protokołu kontroli w Zarządzie Dróg Miejskich w Poznaniu, przedmiot kontroli: . Wykonywanie nadzoru przez kierownika jednostki nad podległymi pracownikami i prowadzonymi przez nich postępowaniami w okresie 2024-2025, Ko-II.1711.11.2025, Ko_D_2025_1_001, z dnia 20 listopada 2025 r. – tekst protokołu kontroli, zmieniony zgodnie z uwzględnionymi zastrzeżeniami

b. ZDM-IU.4702.1.2024

Pismo z 12.06.2024 r. z ZDM do inwestora. ZDM uzgodnił projekt koncepcyjny z uwagami do uwzględnienia na etapie projektu budowlanego. Na ostatecznej wersji adnotacja „Odebrałem 13.06.2024” bez podpisu - nie wiadomo kto odebrał brak dowodu dostarczenia pisma - nie ma możliwości ustalenia tożsamości osoby odbierającej (**dowód: akta kontroli str.1497 - 1502**)

c. ZDM-IU.4110.170.2022

Odpowiedź udzielona przez ZDM do inwestora - uzgodnienie koncepcji z uwagami do realizacji na etapie projektu drogowego - pismo z 27.02.2023, na piśmie potwierdzenie odbioru osobistego z 02.03.2023 nazwisko – podpis nieczytelny. (**dowód: akta kontroli str. 2694**)

Uwaga 8.3.6.1

Odbiór osobisty dokumentów przygotowywanych przez pracowników Wydziału IU przez inwestorów lub ich pełnomocników dokonywany jest bez dbałości i udokumentowania czy osoby odbierające dokumenty są rzeczywiście upoważnione do ich odbioru. Brak składania czytelnych podpisów, pieczęci imiennych i pieczęci firmowych rodzić może ryzyko wydania dokumentów osobom do tego nieupoważnionym lub w sytuacji spornej braku możliwości potwierdzenia, że dokument został wydany.

8.3.7 Przekazywanie inwestorom dokumentów (np. wytycznych dotyczących projektowania) bez podpisów osób zatwierdzających, ustalających

Zgodnie z § 38 ust 2 Instrukcji Kancelaryjnej, pisma przeznaczone do wysłania powinien sprawdzić cyt.: „referent sprawy” pod kątem wymagań określonych w instrukcji, przede wszystkim złożonych podpisów.

Kontrolerzy zidentyfikowali przypadki przekazywania inwestorom lub ich pełnomocnikom dokumentów, z których treści wynikają zobowiązania dla projektantów lub wytyczne do projektowania. Dokumenty te nie są podpisane przez osoby upoważnione w ZDM. W sprawie:

a. ZDM-IU.4702.9.2024

Przekazano projektantowi pismo elektroniczne ZDM-IU.4702.9.2024.4 - Wytyczne do projektowania i budowy infrastruktury teletechnicznej Zarządu Dróg Miejskich w Poznaniu (ver. 1.3) Dokument ten oznaczony datą 20.03.2024 nie jest podpisany. (**dowód: akta kontroli str. 1637, 2708-2711**)

b. w tej samej sprawie, pismem nr ZDM-IU.4702.9.2024.10 – przekazano wymagania techniczne dla urządzeń i instalacji stosowanych w sygnalizacji ruchu drogowego Zarządu Dróg Miejskich w Poznaniu. Dokument nie jest podpisany, nie ma informacji kto go opracował (**dowód: akta kontroli str. 1654**)

Nieprawidłowość 8.3.7.1

W sprawie ZDM-IU.4702.9.2024 nie dochowano należytej staranności w zakresie przygotowania i realizacji czynności kancelaryjnych związanych z wysyłaniem i doręczaniem pism zgodnie z zapisami Instrukcji kancelaryjnej ZDM, naruszając § 38 ust. 2 Instrukcji Kancelaryjnej (kryterium legalności, celowości, rzetelności).

8.3.8 Sporządzanie dokumentów wewnętrznych

Instrukcja kancelaryjna ZDM reguluje dokumentowanie czynności prowadzonych w ramach danej sprawy jedynie poprzez zapisy § 31, zgodnie z którym, z rozmów przeprowadzonych z interesantami oraz czynności w terenie sporządza się, jeżeli nie jest dla nich przewidziana forma protokołu, notatki służbowe lub czyni adnotacje w aktach, jeżeli uzyskane tą drogą wiadomości lub informacje mają znaczenie w załatwianej sprawie. Notatki i adnotacje powinny być podpisane przez osobę, która je sporządziła, notatki dołączone do akt sprawy i opatrzone numerem sprawy. Instrukcja nie precyzuje zasad postępowania w sytuacji, gdy ustalenia, decyzje, w danej sprawie są podejmowane w trakcie spotkań wewnętrznych, w których uczestniczą pracownicy ZDM. W trakcie czynności kontrolnych, kontrolerzy ustalili, że w praktyce stosowanej w ZDM nie wszystkie czynności są właściwie, zdaniem kontrolerów udokumentowane, a stosowane notatki służbowe mają specyficzną formę. W sprawach:

a. ZDM-IU.4702.8.2024

Lista obecności ze spotkania pracowników ZDM z przedstawicielem inwestora, w dniu 10.05.2024 r., pod listą z podpisami obecnych na spotkaniu osób, dokonane zostały odręcznie dopisane ustalenia, które nie są już podpisane przez osoby wskazane wyżej, jako uczestnicy. Dopiski wykonane odręcznie przez Naczelnika Wydziału IU. Podpisy na liście obecności nie są potwierdzeniem przyjęcia ustaleń przyjętych na spotkaniu (są dopisane poniżej tej listy). Opisany dokument nie został oznaczony numerem sprawy, (**dowód: akta kontroli str. 1625**)

b. ZDM-IU.4702.7.2024

Pismo inwestora MG/247/24 z 15.05.2024 - przedłożenie do uzgodnienia poprawionego projektu remontu nawierzchni wraz z opinią Miejskiego Konserwatora Zabytków. W sprawie prowadzone były uzgodnienia pomiędzy wydziałami ZDM prowadzone drogą elektroniczną w systemie TiMSI e-Kancelaria jednak bez przedstawionej konkluzji – w dokumentacji znajduje się odręczna adnotacja na wydruku propozycji uzgodnień z systemu TiMSI „Uzgodniono dnia 21.05.2024 w rozmowach z „ - nie została sporządzona formalna notatka służbowa ale dopisane na tej propozycji ustalenia, bez podpisu osoby dokonującej tej modyfikacji. (**dowód: akta kontroli str. 1613**)

c. ZDM-IU.4702.1.2024

W aktach sprawy umieszczone są dokumenty wytworzone w procesie opiniowania/uzgadniania koncepcji projektu budowlanego. Akta zawierają projekt odpowiedzi do inwestora z wykreśleniami uzgodnień dokonany przez Naczelnika Wydziału IU. Na dokumencie podpis i pieczęć Naczelnika Wydziału IU z datą 18.03.24 z adnotacją o rozmowie z Dyrektorem ZDM, cyt. „*naniesiono uwagi i (..) - zapis nieczytelny, prosi o kontakt PE i DR (..) zapis nieczytelny.*” Zapis nie zawiera precyzyjnej informacji co zostało uzgodnione, ani jakie decyzje w sprawie podjął Dyrektor ZDM. Z treści dokumentu wynika, że wykreślenia poszczególnych zapisów mogą mieć istotny wpływ na koszty inwestycji - brak sporządzonej formalnej notatki służbowej, a adnotacja dokonana przez Naczelnika Wydziału IU jest zbyt lakoniczna, brakuje uzasadnienia dokonanych zmian. Ostateczna wersja dokumentu została podpisana nie przez Dyrektora ZDM, a przez Zastępcę Dyrektora ds. Inwestycji. (**dowód: akta kontroli str. 1478-1487**)

d. ZDM-IU.4110.170.2022

- W procesie uzgadniania koncepcji projektu wymiana korespondencji pomiędzy pracownikami ZDM, drogą e-mail – przekazanie informacji o wypracowaniu koncepcji na

spotkaniu z Dyrektorem ZDM i Zastępcą Dyrektora ds. Inwestycji o likwidacji miejsc postojowych. Wydział Organizacji i Bezpieczeństwa Ruchu w swojej opinii podtrzymał wcześniejsze stanowisko – o konieczności zapewnienia miejsc ogólnodostępnych. 11.01.2023. Naczelnik Wydziału IU przekazał drogą elektroniczną informację, że kwestia wyłączenia z projektu miejsc ogólnodostępnych nastąpiła decyzją Dyrektora ZDM i Zastępcy ds. Inwestycji. Nie została sporządzona notatka służbowa z przeprowadzonych czynności, w aktach nie ma żadnej adnotacji o uzasadnieniu podjętej decyzji (**dowód: akta kontroli str. 2905-2917**). Ostatecznie uwagi do koncepcji projektu, przekazane inwestorowi pismem z 10.01.2023 r. zostały podpisane przez Zastępcę Naczelnika Wydziału IU a nie przez Dyrektora ZDM albo jego Zastępcę. W aktach sprawy, poza informacją przekazaną e-mailem przez Naczelnika IU brak jakiegokolwiek udokumentowanej decyzji w tej sprawie. Biorąc pod uwagę, że ostateczne ustalenia mogły mieć wpływ na koszt realizacji inwestycji ponoszony przez inwestora, zdaniem kontrolerów, proces decyzyjny powinien być udokumentowany (**dowód: akta kontroli str. 2888-2892**).

Wg kontrolerów w związku z zasadą jednoosobowego kierownictwa Dyrektor ZDM ma uprawnienie do podejmowania decyzji w sprawach dotyczących ZDM, w tym np. rozstrzygania sporu pomiędzy komórkami organizacyjnymi. Jednakże biorąc pod uwagę porządek organizacyjny, zdaniem kontrolerów, powinno to nastąpić w pisemnej notatce, decyzji z ewentualnym uzasadnieniem albo podpisem ostatecznej wersji uzgodnienia.

- W ramach tej samej sprawy, w aktach zamieszczona została informacja e-mail z 17.02.2023 r. o spotkaniu w dniu 20.02.2023 r. – do emaila dołączona została notatka ze spotkania w postaci wydartej kartki z zeszytu, w treści wymieniono osoby uczestniczące i ustalenia – bez daty, bez podpisu (**dowód: akta kontroli str. 2688**).
- Kontrolerzy ustalili, że 31.10.2023 r. pracownik Wydziału IU w trakcie procesu uzgadniania projektu wysłał wiadomość elektroniczną do pracowników ZDM z prośbą o uwagi do projektu pisma stanowiącego odpowiedź na wniosek inwestora, z zaznaczeniem, że treść pisma stanowi notatkę ze spotkania. Do projektu pisma załączona lista obecności ze spotkania w ZDM w dniu 31.10.2023 r., w którym uczestniczyli pracownicy ZDM i inwestora. (**dowód: akta kontroli str. 2877 - 2881**)
- Kontrolerzy stwierdzili istnienie notatki /listy obecności ze spotkania z 06.12.2023 r., w którym udział wzięli pracownicy ZDM i Przedstawiciel Rady Osiedla w sprawie ustaleń dot. projektu - uwagi analogicznie, jak w opisanej w protokole sprawie ZDM-IU.4702.8.2024, dopisane ręcznie pod listą obecności, brak informacji czy wszyscy uczestniczący w spotkaniu podzielają zapisane stanowisko. Brak podpisów pod ustaleniami (**dowód: akta kontroli str. 1625, 2847**).

Uwaga 8.3.8.1

Powyżej opisany sposób sporządzania dokumentu ze spotkania z 06.12.2023 r. może stwarzać wrażenie dokumentu z przeprowadzonych ustaleń akceptowanych przez uczestników spotkania, podczas gdy jest to lista obecności uczestników z dopisanymi przez Naczelnika Wydziału IU, po odbytych spotkaniu, pod listą obecności, ustaleniami, na które nie ma formalnego potwierdzenia tych uczestników.

Załącznik do Stanowiska wobec zastrzeżeń do protokołu kontroli w Zarządzie Dróg Miejskich w Poznaniu, przedmiot kontroli: . Wykonywanie nadzoru przez kierownika jednostki nad podległymi pracownikami i prowadzonymi przez nich postępowaniami w okresie 2024-2025, Ko-II.1711.11.2025, Ko_D_2025_1_001, z dnia 20 listopada 2025 r. – tekst protokołu kontroli, zmieniony zgodnie z uwzględnionymi zastrzeżeniami

Powyższe może wskazywać na brak utrwalonego porządku organizacyjnego prowadzącego do każdorazowego udokumentowania stanowiska, decyzji pracowników jednostki, w tym decyzji jej kierownika, mogącego mieć wpływ na realizację zadań powiązanych z wydatkowaniem środków publicznych.

e. ZDM-IU.4703.11.2024

- Dokumenty dotyczące ustaleń ze spotkania on-line z dnia 18.06.2025 r. pomiędzy osobami występującymi ze strony ZDM oraz inwestora. Dwa dokumenty zostały sporządzone w całości odręcznie i nie zawierają informacji o tym, kto sporządził dany dokument lub zatwierdził jego treść. Trzeci dokument to wypełniony odręcznie formularz notatki ze spotkania, w którym wskazano imiona i nazwiska uczestników oraz nazwę inwestora bez podpisów uczestników w przeznaczony do tego kolumnie, a pod tabelą z listą uczestników w obszarze oznaczonym jako „ustalenia” wpisano 7 punktów. Na dole dokumentu znajduje się parafraza bez wskazania z imienia i nazwiska kto sporządził dokument i zatwierdził jego treść. Dokument w miejscu oznaczonym jako „Spotkanie (...) w sprawie...” został wypełniony poprzez wskazanie nazwy „ ” bez wskazania numeru sprawy ZDM w toku której odbyło się spotkanie on-line. **(dowód: akta kontroli str. 2457-2462)**
- W mailu z dnia 19.06.2024 r. do projektanta pracownik IU wskazał, cyt.: „W odpowiedzi na Państwa wniosek z dnia 16.04.2024 r. (...) Zarząd Dróg Miejskich w Poznaniu informuje, iż uwagi do ww. projektu zostały przesłane (e-mail) w piśmie nr ZDM-IU.4703.11.2024.12_wersja_robocza w dniu 10.06.2024 r. Ustosunkowując się do przesłanych uwag należy uwzględnić ustalenia ze spotkania (on-line) z dnia 18.06.2024 r.”. W odpowiedzi na pytania projektanta skierowane do ZDM w mailu z dnia 19.06.2024 r., cyt.: „(...) czyli nie dostaniemy podpisanego pisma? Mamy przesłać odpowiedzi / ustalenia ze spotkania do każdej uwagi do Państwa? I dopiero na tej podstawie zostanie wydane finalne pismo?”, Naczelnik IU w mailu do projektanta z dnia 19.06.2024 r. poinformował, cyt.: „Potraktować pismo robocze jako odpowiedź ZDM + uwzględnić ustalenia ze spotkania wczorajszego”. W ocenie kontrolerów, przedstawiony powyżej sposób dokumentowania i komunikowania ustaleń ze spotkania organizowanego pomiędzy ZDM i inwestorem (pełnomocnikiem inwestora-projektantem) nie może być uznany za rzetelny, dokumentujący przebieg postępowania. **(dowód: akta kontroli str. 2431-2433)**

Nieprawidłowość 8.3.8.1

Czynności w ramach procesu uzgodnień projektów budowlanych, prowadzone przez Wydział IU, mające znaczenie w załatwianej sprawie nie są właściwie dokumentowane. W sprawach opisanych powyżej, pracownicy jednostki kontrolowanej nie sporządzają notatek służbowych (sprawa ZDM-IU.4702.1.2024, ZDM-IU.4110.170.2022), dokumenty nie mają podpisów (sprawa ZDM-IU.4703.11.2024), a decyzje dyrektora nie są udokumentowane (sprawa ZDM-IU.4110.170.2022). Ponadto adnotacje dokonywane w dokumentacji służącej innym zagadnieniom (lista obecności w sprawach ZDM-IU.4702.8.2024, IU.4110.170.2022) sporządzane są w formie nieadekwatnej do charakteru dokumentu uzgodnienia dotyczącego inwestycji drogowej w związku z inwestycją nieogrodową. Powyższe świadczy o nieugruntowanym porządku organizacyjnym w zakresie dokumentowania decyzji mającej wpływ na realizację zadań i wydatkowanie środków publicznych. Powyższe może generować ryzyko niewłaściwego dokumentowania procesu uzgadniania projektów

Załącznik do Stanowiska wobec zastrzeżeń do protokołu kontroli w Zarządzie Dróg Miejskich w Poznaniu, przedmiot kontroli: . Wykonywanie nadzoru przez kierownika jednostki nad podległymi pracownikami i prowadzonymi przez nich postępowaniami w okresie 2024-2025, Ko-II.1711.11.2025, Ko_D_2025_1_001, z dnia 20 listopada 2025 r. – tekst protokołu kontroli, zmieniony zgodnie z uwzględnionymi zastrzeżeniami

budowlanych, prowadzić do niepełnego nadzoru nad tym procesem oraz dowolności w podejmowaniu decyzji uzgodnieniowych (kryterium celowości, rzetelności).

8.3.9 Kompletność informacji w dokumentacji sprawy

W dokumentacji sprawy ZDM-IU.4702.7.2024 jako inwestor wskazany jest inny podmiot niż ten, z którym Z-ca Dyrektora ZDM ds. Inwestycji w imieniu Miasta Poznania podpisał umowę o ustaleniu szczegółowych warunków realizacji inwestycji drogowej z 31.07.2024 r. nr IRI.471.12.2024. Pełnomocnik inwestora /projektant pismem z 02.04.2024 nr MG/208/24 przekazał do ZDM poprawiony projekt do uzgodnień, wskazując w tym projekcie jako inwestora inną firmę niż figurująca we wspomnianej umowie. W dokumentacji sprawy brak jakiegokolwiek wzmianki wyjaśniającej tę rozbieżność. **(dowód: akta kontroli str. 1598 - 1624)**

Nieprawidłowość 8.3.9.1

W aktach sprawy ZDM-IU.4702.7.2024 znajdują się istotne braki dotyczące udokumentowania faktycznych i prawnych relacji inwestorskich tj. brakuje informacji potwierdzającej fakt zmiany inwestora, który jak wynika ze zgromadzonej dokumentacji, nastąpił w trakcie procesu uzgodnień (kryterium rzetelności).

8.3.10 Stosowanie przepisów Kodeksu Postępowania Administracyjnego.

W sprawie: ZDM-IU.4110.170.2022, pełnomocnik inwestora przesłał adresowany do Prezydenta Miasta Poznania wniosek nr PA-239/35/22 z 21.08.2023 do Zarządu Powiatu Poznańskiego o opinię w sprawie realizowanej inwestycji. Wniosek został przekazany do Prezydenta Miasta Poznania 30.08.2023 r., a właściwy Zastępca Prezydenta dekretował wniosek na ZDM. 31.08.23. – ZDM wysłał odpowiedź do inwestora z informacją, że organem właściwym do załatwienia sprawy jest Wydział Urbanistyki i Architektury UMP, a w ZDM pismo pozostaje bez rozpoznania **(dowód: akta kontroli str. 2734 - 2740)**. Zgodnie z art. 65 KPA jednostka zobowiązana była do niezwłocznego przekazania sprawy do organu właściwego, tj. do Wydziału Urbanistyki i Architektury UMO z jednoczesnym powiadomieniem wnioskodawcy.

Nieprawidłowość 8.3.10.1

Kontrolowana jednostka niezgodnie z art. 65 KPA nie przekazała błędnie złożonego przez stronę wniosku do właściwego organu. (kryterium : legalności, celowości, rzetelności).

8.3.11 Doręczenia stronie dokumentacji

W sprawie ZDM-IU.42513.179.2024 pełnomocnik inwestora złożył 14 czerwca 2024 r. (data wpływu 17.06.2024) do Zarządu Dróg Miejskich w Poznaniu wniosek o wydanie zezwolenia na lokalizację infrastruktury technicznej – telekomunikacyjnej linii kablowej. Na wniosku pełnomocnik podał adres do korespondencji inny niż adres siedziby firmy. ZDM w Poznaniu udzielił odpowiedzi 2 sierpnia 2024 r. i wysłał ją 7 sierpnia 2024 r. na adres siedziby pełnomocnika. Doręczenie, mimo dwukrotnego awizowania, okazało się nieskuteczne. **(dowód: akta kontroli str. 3119-3213)**

Uchybienie 8.3.11.1

Załącznik do Stanowiska wobec zastrzeżeń do protokołu kontroli w Zarządzie Dróg Miejskich w Poznaniu, przedmiot kontroli: . Wykonywanie nadzoru przez kierownika jednostki nad podległymi pracownikami i prowadzonymi przez nich postępowaniami w okresie 2024-2025, Ko-II.1711.11.2025, Ko_D_2025_1_001, z dnia 20 listopada 2025 r. – tekst protokołu kontroli, zmieniony zgodnie z uwzględnionymi zastrzeżeniami

Jednostka kontrolowana nie wysłała pisma w sprawie ZDM-IU.42513.179.2024 na adres wskazany przez pełnomocnika jako adres do korespondencji, co spowodowało nieskuteczność doręczenia dokumentu (kryterium: rzetelności).

8.4 Kontrola przez ZDM realizacji uzgodnionych projektów budowlanych drogowych

W pkt 2.5 protokołu znajduje się informacja, że w związku z realizacją jednego z uzgodnień przeprowadzonego przez Wydział IU kontrolerzy zapoznali się z dokumentacją sprawy prowadzoną przez Wydział Realizacji Inwestycji ZDM odnoszącą się do czynności wykonywanych na rzecz ZDM przez koordynatora przy realizacji zadania inwestycyjnego polegającego na budowie chodnika, zjazdu, doświetlonego przejścia dla pieszych w realizowanej przez inwestora zewnętrznego na podstawie umowy nr IRI.471.29.2023 z dnia 23.01.2024 r. . Część tej sprawy opisali w związku z fragmentaryczną oceną realizacji zaleceń pokontrolnych w sprawie zamówień publicznych w jednostce kontrolowanej. W pkt 2.5 protokołu zamieszczone zostały także wskazane w związku z tym nieprawidłowości. Poniżej znajduje się analiza pozostałej, przedstawionej w tej sprawie, korespondencji.

Wydział IRI przekazał kontrolerom między innymi następujące dokumenty:

1. korespondencję e-mail z dnia 29.01.2025 r. od przedstawiciela wykonawcy inwestycji (dyrektora kontraktu) do ZDM wraz z załącznikami (dokumentami), w tym:
 - a. uzgodnieniem projektu drogowego i branżowego wraz z uzgodnionym projektem SOR;
 - b. wstępnym harmonogramem robót drogowych;
 - c. danymi wykonawców robót drogowych, robót elektrycznych, kierownika budowy (inwestycji nie drogowej), kierowników branżowych (**dowód: akta kontroli str. 2303-2398**).
2. dokumentację związaną z przeprowadzeniem przez ZDM (IRI) postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na wybór koordynatora realizacji inwestycji przy w tym umowę nr ZDM-IRI.344.5.2025 z dnia 14.02.2025 r. podpisaną z wybranym w toku postępowania oferentem (spółką cywilną) (opisaną we wspomnianym pkt 2.5 protokołu) (**dowód: akta kontroli str. 2276-2289**)
3. protokół końcowy odbioru robót z dnia 04.09.2025 r. nr DOK.4711.05.2025 wskazującą, cyt.: „Pod względem technicznym roboty zostały wykonane: należycie” podpisany ze strony ZDM przez koordynatora, o którym mowa powyżej oraz pracowników następujących wydziałów ZDM: Wydział ds. Odbioru Robót i Kalkulacji (DOK), Wydział Remontów i Utrzymania Dróg (UD), Wydział Utrzymania Infrastruktury Drogowej (UI), Wydział Organizacji i Bezpieczeństwa Ruchu (RO), Wydział Przestrzeni Publicznej i Estetyki (PE) (**dowód: akta kontroli str. 2290-2292**);
4. protokół odbioru z dnia 24.09.2025 r. w przedmiocie pełnienia obowiązku koordynatora przy realizacji zadania inwestycyjnego polegającego na budowie chodnika, zjazdu, doświetlonego przejścia dla pieszych w , w którym to protokole komisja złożona z przedstawiciela ZDM – pracownika Wydziału Realizacji Inwestycji oraz dwóch przedstawicieli wykonawcy (spółki cywilnej) stwierdziła, cyt.: „zakres wykonywanych usług objętych niniejszym protokołem jest zgodny z umową”, natomiast obszar oznaczony jako, cyt.: „zastrzeżenia dotyczące wykonywania powyższych usług” został zakreślony, co kontrolerzy przyjmują, jako

brak zastrzeżeń. Protokół został zatwierdzony przez Zastępcę Naczelnika Wydziału Realizacji Inwestycji (pieczętka imienna i parafa). **(dowód: akta kontroli str. 2274-2275)**

Kontrolerzy stwierdzili, że w otrzymanej od Wydziału IRI dokumentacji brak dokumentu, którego treść w sposób jednoznaczny wskazywałaby/potwierdzała okoliczność, że wybrany przez ZDM koordynator inwestycji każdorazowo otrzymał i zapoznał się z wydanymi przez ZDM (Wydział IU) dokumentami w postaci uzgodnień projektu budowlanego oraz projektu branży elektrycznej i czy uwzględnił treść tych dokumentów przy ocenie sposobu wykonania inwestycji. Wydane przez ZDM pisma uzgodnieniowe odnoszące się do inwestycji drogowej przy nie zostały wskazane wprost jako element dokumentacji przekazywanej koordynatorowi przez ZDM zarówno na etapie zapytania ofertowego, jak i przy zawieraniu umowy o wykonywanie działań w zakresie koordynacji inwestycji. Okoliczność posiadania przez wykonawcę inwestycji drogowej (ale nie koordynatora) pism uzgodnieniowych wydanych przez ZDM na cele omawianej inwestycji drogowej wynika z przywołanego powyżej maila wykonawcy do ZDM z dnia 29.01.2025 r. W otrzymanej dokumentacji sprawy kontrolerzy nie stwierdzili istnienia dokumentu wskazującego/potwierdzającego przekazanie przez wykonawcę ww. pism uzgodnieniowych koordynatorowi z ramienia ZDM. Należy dodać, że podczas czynności kontrolnych kontrolerzy uzyskali wyjaśnienia od Zastępcy Naczelnika Wydziału IRI, że kwestie uzgodnień nie są przedmiotem analizy i weryfikacji na etapie realizacji projektu budowlanego, a inspektor nadzoru nie zawsze dysponuje podpęczętowanym projektem, może mieć kopię projektu lub nieodpęczętowany przez Wydział Urbanistyki i Architektury projekt. Czasami do projektu są dołączone uzgodnienia wydane przez ZDM **(dowód: akta kontroli str. 1330-1331)**

Wydział IRI przekazał kontrolerom korespondencję mailową z dnia 1.10.2025 r. od osoby pełniącej funkcję koordynatora powyższej inwestycji skierowanej do Zastępcy Naczelnika Wydziału Realizacji Inwestycji ZDM. **(dowód: akta kontroli str. 2399-2420)** Na podstawie informacji zawartej w tej korespondencji (daty, adresy mailowe, treść) kontrolerzy przyjęli, że koordynator inwestycji w dniu 1.10.2025 r., tj. w dniu w którym kontrolerzy przyjęli wyjaśnienia ustne od Zastępcy Naczelnika Wydziału Realizacji Inwestycji oraz poprosili o przykładową dokumentację zakończonej sprawy, przekazał temu pracownikowi Wydziału IRI korespondencję mailową prowadzoną w okresie od kwietnia 2025 r. do czerwca 2025 r. a dotyczącą postępów prac za luty i marzec-2025 r czyli 10-9 miesięcy wstecz od prośby kontrolerów o przedstawienie takiej dokumentacji, która powinna być dostępna w aktach sprawy prowadzonej przez Wydział IRI i przeanalizowana w tym Wydziale. Jest to korespondencja z wykonawcą inwestycji - dyrektorem kontraktu (na co zdaniem kontrolerów wskazuje całość korespondencji pomimo braku wskazania adresu mailowego adresata). W ramach omawianej korespondencji z dnia 1.10.2025 r. znajdują się między innymi dwa maile, z których oznaczenia wynika, że są one „przekazaniem dalej” następujących maili kierowanych przez koordynatora:

1. mail z dnia 19.05.2025 r. g. 22.59 o treści, cyt.: „Witam. W załączeniu przesyłam raport. Pozdrawiam (...)”. – jako załącznik do maila widnieje dokument o nazwie „raport nr 1.odt”;
2. mail z dnia 19.05.2025 r. g. 23.13 o treści, cyt.: „Witam. W załączeniu przesyłam raport nr 2. Z poważaniem (...)”. – jako załącznik do maila widnieje dokument o nazwie „raport nr 2.odt”.

Wydruki powyższych raportów otrzymane przez kontrolerów nie wskazują kto i kiedy sporządził te dokumenty. Nie są to dokumenty podpisane elektronicznie lub skany dokumentów podpisanych odręcznie. Zawierają one między innymi następujące informacje:

1. „Raport o postępie prac za okres: 14.02.2025 – 28.02.2025. Raport nr 1”; „W raportowanym okresie Wykonawca prowadził następujące roboty: budowa chodnika, zjazdu; budowa doświetlenia przejścia dla pieszych; budowa przepustu”, „Niezgodności z dokumentacją / problemy techniczne / osoby trzecie / BHP: - brak”;
2. „Raport o postępie praca za okres: 03.03.2025 – 28.03.2025. Raport nr 2”; „W raportowanym okresie Wykonawca nie prowadził robót. Prowadzone zostały odbiory inwestycji. Dokonano następujących odbiorów: odbiór zajęcia pasa drogowego; odbiór SOR przez MIR; odbiór inwestycji przez Wydział Przestrzeni Publicznej i Estetyki”; „Ze względu na toczące się odbiory inwestycji jest to ostatni raport”.

(dowód: akta kontroli str. 2401-2408)

Uwaga 8.4.1

Przedstawione powyżej okoliczności, w ocenie kontrolerów mogą wskazywać na to, że przepływ informacji i dokumentacji pomiędzy koordynatorem inwestycji przy

a Wydziałem IRI nie następował w sposób systematyczny. Okoliczność pozyskiwania przez Wydział IRI informacji od koordynatora odnośnie prowadzonych przez niego czynności, dopiero w czasie prowadzonych czynności kontrolnych ze strony Biura Kontroli, w ocenie kontrolerów rodzi wątpliwość, co do przyjętego w praktyce w Wydziale IRI prowadzonego sposobu i zakresu dokumentowania prowadzonych spraw.

9. Wydawanie decyzji administracyjnych w przedmiocie umieszczania instalacji obcych w pasie drogowym

Na podstawie zgromadzonych wyjaśnień i dokumentów, kontrolerzy stwierdzili, że na cele lokalizacji w pasie drogowym infrastruktury technicznej i urządzeń niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego, ZDM uczestniczy w poniższych czynnościach, do których zobowiązany jest inwestor:

1. pozyskanie stanowisk podmiotów władającymi sieciami uzbrojenia terenu w odniesieniu do projektu trasy infrastruktury sieciowej (narada koordynacyjna prowadzona przy GEOPOZ);
2. pozyskanie decyzji administracyjnej (lokalizacyjnej) wydawanej z upoważnienia Prezydenta Miasta Poznania przez pracowników ZDM.

Poniżej kontrolerzy przedstawiają, wynikający z zebranego i przeanalizowanego w toku czynności kontrolnych materiału, opis realizacji przywołanych powyżej czynności.

9.1 Narada koordynacyjna dotycząca usytuowania infrastruktury sieciowej

Zgodnie z ustawą prawo geodezyjne i kartograficzne (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1752 ze zm.) sytuowanie projektowanych sieci uzbrojenia terenu na obszarach miast koordynuje się na naradach koordynacyjnych organizowanych przez starostę. W przywołanej ustawie uregulowano w art. 28b-28c w szczególności następujące zagadnienia:

- a. rodzaj dokumentów wymaganych od inwestora w celu przeprowadzenia narady koordynacyjnej;
- b. wyznaczanie terminu i miejsca przeprowadzenia narady koordynacyjnej oraz zawiadamianie o tych okolicznościach podmioty wskazane w omawianej ustawie, w tym mogące być zainteresowane rezultatami narady koordynacyjnej;

Załącznik do Stanowiska wobec zastrzeżeń do protokołu kontroli w Zarządzie Dróg Miejskich w Poznaniu, przedmiot kontroli: . Wykonywanie nadzoru przez kierownika jednostki nad podległymi pracownikami i prowadzonymi przez nich postępowaniami w okresie 2024-2025, Ko-II.1711.11.2025, Ko_D_2025_1_001, z dnia 20 listopada 2025 r. – tekst protokołu kontroli, zmieniony zgodnie z uwzględnionymi zastrzeżeniami

- c. elementy protokołu z narady koordynacyjnej utrwalającego rezultaty z narady, w tym opis przedmiotu narady oraz stanowiska zajęte przez jej uczestników;
- d. zasady zamieszczania adnotacji na dokumentacji projektowej będącej przedmiotem narady.

Zgodnie z zarządzeniem nr 675/2020/P Prezydenta Miasta Poznania z dnia 14 września 2020 r. w sprawie realizacji zadań służby geodezyjnej i kartograficznej w mieście Poznaniu, zadania w tym zakresie realizuje Prezydent pełniący funkcję starosty, przy pomocy Geodety Miejskiego - Dyrektora Zarządu Geodezji i Katastru Miejskiego GEOPOZ między innymi poprzez koordynację usytuowania projektowanych sieci uzbrojenia terenu. Powyższe okoliczności znajdują swoje odzwierciedlenie w statucie GEOPOZ (uchwała nr XC/1718/VIII/2023 Rady Miasta Poznania z dnia 26 września 2023 r.). Na podstawie informacji i dokumentów zamieszczonych na stronie internetowej BIP GEOPOZ w zakładce sprawy zatytułowanej „Uzgadnianie usytuowania projektowanych sieci uzbrojenia terenu (O4)” kontrolerzy ustalili, że wniosek do GEOPOZ w tym zakresie składa się w formie elektronicznej przez Portal Projektanta. W §27 pkt 9 Regulaminu Organizacyjnego ZDM wskazano, że opiniowanie i uzgadnianie projektowanych urządzeń podziemnych i nadziemnych w pasie drogowym na naradach koordynacyjnych należy do zadań Wydziału Planowania i Opiniowania. Informacja ta znajduje swoje odzwierciedlenie w wyjaśnieniach i dokumentacji zgromadzonych przez kontrolerów, z których wynika, że osobą biorącą udział w naradach koordynacyjnych ze strony ZDM jest Naczelnik Wydziału Planowania i Opiniowania ZDM.

Uwaga 9.1.1

Umocowanie pracownika ZDM do uczestnictwa w naradach koordynacyjnych organizowanych przez starostę zgodnie z ustawą prawo geodezyjne i kartograficzne nie zostało udokumentowane poprzez nadanie pisemnego upoważnienia lub polecenia służbowego. Udział pracownika został wskazany na podstawie ustnej dyspozycji Dyrektora ZDM. Jednie karta stanowiska pracy tego pracownika wskazuje, że między innymi celem stanowiska pracy tego pracownika jest cyt.: „udział w naradach koordynacyjnych organizowanych przez GEOPOZ.”. Karta ta stanowi wyłącznie opis obowiązków na danym stanowisku lecz nie stanowi formalnej podstawy umocowania do działań w ramach Narady koordynacyjnej. Zgodnie z wyjaśnieniem pracownika został on wyznaczony ustnie przez Dyrektora ZDM. Nie nastąpił żaden pisemny akt powołania albo upoważnienia. Zdaniem kontrolerów taki udział pracownika w istotnych pracach zespołu składającego się z pracowników różnych komórek organizacyjnych Urzędu Miasta Poznania, nie wchodzącego w skład ZDM i mogący wymagać także uczestnictwa w pracach poza siedzibą ZDM powinien być określony w formie pisemnej.

Wydział IU oraz jego pracownicy nie uczestniczą w naradach koordynacyjnych. Ustalenia z narady koordynacyjnej udokumentowane protokołem z tej narady oraz mapą projektową z naniesioną adnotacją dotyczącą odbytej narady, stanowią elementy wymagane do wydania decyzji administracyjnej na posadowienie w pasie drogowym infrastruktury sieciowej. Z ustaleń kontrolerów wynika, że czynności związane wydawaniem przedmiotowych decyzji były realizowane przez pracowników Wydziału IU.

Kontrolerzy w wytypowanych przez siebie sprawach zapoznali się z wydanymi/podpisanymi przez Naczelnika Wydziału IU decyzjami administracyjnymi zezwalającymi na lokalizację urządzeń/obiektów w pasie drogowym i stwierdzili, że postanowienia tych decyzji odnoszą się bezpośrednio do ustaleń z narad koordynacyjnych w sposób przedstawiony poniżej:

Załącznik do Stanowiska wobec zastrzeżeń do protokołu kontroli w Zarządzie Dróg Miejskich w Poznaniu, przedmiot kontroli: . Wykonywanie nadzoru przez kierownika jednostki nad podległymi pracownikami i prowadzonymi przez nich postępowaniami w okresie 2024-2025, Ko-II.1711.11.2025, Ko_D_2025_1_001, z dnia 20 listopada 2025 r. – tekst protokołu kontroli, zmieniony zgodnie z uwzględnionymi zastrzeżeniami

- a. sprawa o sygnaturze ZDM-IU.42515.64.2024.JS: decyzja z dnia 21.10.2024 r., cyt.: zezwalam (...) na lokalizację urządzenia-obiektu (...) na warunkach uzgodnionych w protokole z posiedzenia narady koordynacyjnej o Nr ZG-OPK.4105.894.2024 z dnia 17.07.2024 r.;
- b. sprawa o sygnaturze ZDM-IU.42513.90.2024.JS: decyzja z dnia 07.06.2024 r., cyt.: zezwalam (...) na lokalizację urządzenia-obiektu (...) na warunkach uzgodnionych w protokole z posiedzenia narady koordynacyjnej o Nr ZG-OPK.4105.89.2024 z dnia 27.03.2024 r.;
- c. sprawa o sygnaturze ZDM-IU.42512.7.2025.TŚ: decyzja z dnia 21.01.2025 r., cyt.: „zezwalam (...) na lokalizację urządzenia-obiektu (...) na warunkach uzgodnionych w protokole z posiedzenia narady koordynacyjnej o nr ZG-OPK.4105.1748.2024 z dnia 14.11.2024 r.

(dowód: akta kontroli str. 2034 - 2041, 2056 - 2066, 2078 - 2099)

Wskazane powyżej protokoły z posiedzeń narad koordynacyjnych zawierają uzgodnienie gestorów infrastruktury sieciowej na lokalizację urządzenia/obiektu na obszarze wyznaczonym przez użytkownika. W ramach stanowisk/uwag poszczególnych gestorów sieci przedstawianych w omawianych protokołach, ZDM wskazywał w szczególności ogólne informacje na temat warunków odtworzenia naruszanych nawierzchni utwardzonych w pasie drogowym z jednoczesnym zaznaczeniem, że należy bezwzględnie zastosować się do wymagań dotyczących prowadzenia prac uzbrojeniowych w terenach zieleni oraz w bezpośrednim ich sąsiedztwie, podanych w wytycznych Wydziału Terenów Zieleni ZDM. W protokole z narady z dnia 27.03.2024 r. ZDM wskazał, że projektowanie uzbrojenie należy wykonać przed lub najpóźniej w trakcie planowanej przebudowy układu drogowego w natomiast uzbrojenie gazowe przewidziane do wyłączenia/likwidacji należy w całości usunąć z gruntu, co wymaga uzgodnienia z Wydziałem Terenów Zieleni i Wydziałem Remontów i Utrzymania. W protokole z narady z dnia 17.07.2024 r. ZDM wskazał między innymi, że projektowane uzbrojenie należy wykonać przed lub najpóźniej w trakcie budowy układu drogowego natomiast w przypadku wykonywania prac uzbrojeniowych w trakcie realizacji w/w inwestycji drogowej, prace należy przeprowadzić bezwzględnie na warunkach i w uzgodnieniu z wykonawcą przebudowy układu drogowego/komunikacyjnego. **(dowód: akta kontroli str. 2060 - 2066, 2038 - 2041)**

Mając na względzie, że według treści decyzji administracyjnych zezwolenie na lokalizację infrastruktury sieciowej następuje na warunkach uzgodnionych w protokole z posiedzenia narady koordynacyjnej uznać należy, że oba te dokumenty i zawarte w nich postanowienia są ze sobą ściśle powiązane.

9.2 Wydawanie decyzji administracyjnych na posadowienie w pasie drogowym infrastruktury sieciowej

Zgodnie z art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o drogach publicznych w szczególności zabrania się w pasie drogowym lokalizacji lub umieszczania urządzeń obcych, przedmiotów i materiałów niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego. Jednakże, w art. 39 ust. 3 ww. ustawy wskazano, że w szczególnie uzasadnionych przypadkach, lokalizowanie w pasie drogowym urządzeń obcych może nastąpić wyłącznie za zezwoleniem właściwego zarządcy drogi, wydawanym w drodze decyzji administracyjnej z wyłączeniem przypadków wskazanych w omawianej ustawie, gdy takie zezwolenie nie jest wymagane.

W ZDM nie ma ustanowionej w sposób formalny, np. zarządzeniem Dyrektora ZDM lub pismem wewnętrznym Naczelnika Wydziału, regulacji opisującej czynności do wykonania w toku wydawania decyzji administracyjnej w omawianym zakresie. Na stronie BIP ZDM zamieszczony został opis sprawy zatytułowanej „Zezwolenie na lokalizację w pasie drogowym infrastruktury technicznej i urządzeń niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego”. Wskazane w nim zostało, że w celu uzyskania przedmiotowego zezwolenia należy złożyć wniosek o wydanie decyzji lokalizacyjnej do ZDM do którego należy dołączyć między innymi kserokopie protokołu z posiedzenia narady koordynacyjnej lub opinie gestorów (wg schematu) oraz dwie kolorowe kserokopie mapy zasadniczej dołączonej do protokołu narady koordynacyjnej z wskreśloną lokalizacją infrastruktury technicznej. Wydanie zezwolenia lub jego odmowa następuje w formie decyzji administracyjnej, w terminie do 30 dni od daty złożenia wniosku oraz wymaganych dokumentów. Na stronie BIP ZDM zamieszczony został wzór wniosku w formacie pdf.

Z powyższego wynika, że stanowiska prezentowane przez gestorów infrastruktury sieciowej w protokole z narady koordynacyjnej, są elementem wymaganym przez ZDM do wydania decyzji zezwalającej na lokalizację omawianej infrastruktury w pasie drogowym. W toku kontroli dyrektor ZDM udzielił wyjaśnienia: „ZDM, w celu ułatwienia postępowania, informuje klientów poprzez stronę internetową o sposobie składania wniosków. Przygotowany został również dedykowany formularz, na którym można złożyć wniosek. Zdecydowana większość wniosków składana jest w przedstawiony powyżej sposób. Zdarzają się też przypadki, gdy wniosek jest składany zwykłym pismem, przy czym zawiera wszystkie wymagane elementy (tj. dane inwestora, dane nieruchomości, czy nr Narady Koordynacyjnej). Wniosek taki, jest również rozpatrywany. W przypadku, gdy wniosek nie jest kompletny, pracownicy IU przygotowują pismo do Wnioskodawcy wzywające do uzupełnienia braków oraz informują o formularzu wniosku dostępnym na stronie ZDM”. **(dowód: akta kontroli str. 2227 - 2261)** Zdaniem kontrolerów wprowadzenie jednolitej procedury przyjmowania wniosków uporządkowałoby proces przyjmowania dokumentów, zautomatyzowało udzielenie informacji o brakach i mogłoby wpłynąć na ograniczenie pracochłonnych czynności pracowników Wydziału IU dotyczących oceny składanych w różnej postaci wniosków.

Zastępca Dyrektora ZDM ds. Inwestycji wskazał w złożonych kontrolerom wyjaśnieniach z dnia 11.07.2025 r., że „(...) obszarem działania IU było wydawanie decyzji w sprawie wbudowania infrastruktury technicznej w pasie drogowym. Naczelnik IU miał upoważnienie do wydawania decyzji w tym zakresie. Merytoryczna część odbywała się podczas narady koordynacyjnej przy GEOPOZ, a czynność podpisywania decyzji miała charakter techniczny i musiała odpowiadać treścią z protokołem uzgodnienia z rady koordynacyjnej przy GEOPOZ”. **(dowód: akta kontroli str. 539 - 541)** P.o. Zastępcy Naczelnika Wydziału IU w wyjaśnieniach złożonych kontrolerom w dniu 16.07.2025 r. wskazała, że: „Decyzja jest wydawana na podstawie protokołu z narady koordynacyjnej, map, pełnomocnictw. Treść merytoryczna decyzji musi się zgadzać z protokołem narady koordynacyjnej”. **(dowód: akta kontroli str. 734-739)** Pracownik Wydziału IU wskazał w wyjaśnieniach złożonych kontrolerom w dniu 22.07.2025 r., że: „Kieruje się między innymi protokołem z narady koordynacyjnej. Czasami jest postanowienie z narady, że muszą być spełnione wcześniej dodatkowe warunki, np. podpisana umowa partycypacyjna, uzgodnienie projektu budowlanego. Do narady jest dołączona mapa, która jest kluczowa. Podbijamy tę mapę, która jest załączona do naszej decyzji. Decyzja jest niezbędna, by inwestor mógł wystąpić o zamieszczenie infrastruktury sieciowej. Decyzje te nie dotyczą elementów nad pasem drogowym, tym zajmuje się inny wydział ZDM (Wydział Zarządzania i Ewidencji Dróg)”. **(dowód: akta kontroli str. 747 - 749)** Inny z pracowników Wydziału IU złożył w dniu 23.07.2025 r. kontrolerom następujące wyjaśnienia: „Decyzje wydajemy na podstawie art. 104 KPA i ustawy o drogach publicznych (art. 39). Decyzja to jest pozwolenie na

wbudowanie, dysponowanie gruntem na konkretny cel, który wskazuje nam narada koordynacyjna. Na naradzie są ustalone wszystkie warunki. Możemy mieć naradę koordynacyjną lub opinię wszystkich gestorów sieci, którą zbiera inwestor. Zebranie takich opinii jest dłuższą ścieżką. Na naradzie gestorzy sieci wypowiadają się, co do konkretnych sieci (ich przebiegu) lub przyłącza, w tym warunkach ich posadowienia. Ja potrzebuję informacji z narady, by na ich podstawie wydać decyzję. Patrzę na przebieg sieci i czy są negatywne opinie wydane przez kogoś z gestorów. Przykładowo przed wybudowaniem drogi w tym celu. Inni gestorzy sieci mogli wydawać podobne ograniczenia/wymogi w swoim zakresie. Ja na podstawie narady wydaję, wstrzymuję lub nie wydaję decyzji w swoim zakresie. Wstrzymanie polega na przygotowaniu treści decyzji, ale przygotowuję pismo o wstrzymaniu decyzji. Ja widzę dokument z narady koordynacyjnej, że musi być przygotowana umowa partycypacyjna. Muszę wówczas dostać taki dokument by wydać decyzję. Informację biorę z protokołu z narady koordynacyjnej, gdy są niejasności idę wówczas do osoby, która była członkiem narady z ramienia ZDM. Gdy są problemy z działkami, podejmuję konsultacje z wydziałami, by uregulować stan prawny. Jako pracownik IU zbieram informacje i decyzje innych wydziałów. Nie podejmuję tych decyzji merytorycznych, ale uzgadniam te kwestie z innymi wydziałami. Nie zmieniamy przebiegu rady koordynacyjnej". **(dowód: akta kontroli str. 753 - 756)**

W Regulaminie Organizacyjnym ZDM w § 29 pkt 2 wskazano, że do zadań Wydziału IU należy między innymi uzgadnianie zewnętrznych dokumentacji dotyczących infrastruktury w zakresie decyzji na lokalizację. Na podstawie wyjaśnień pracowników IU oraz pozyskanych dokumentów, w tym zamieszczonych na stronie internetowej ZDM kontrolerzy stwierdzili, że Wydział IU przygotowuje decyzje administracyjne w zakresie zezwolenia na lokalizację w pasie drogowym infrastruktury technicznej i urządzeń niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego.

W ocenie kontrolerów, przywołany powyżej zapis Regulaminu Organizacyjnego posługując się określeniem „uzgadnianie (...) dokumentacji (...) w zakresie decyzji na lokalizację” nie w pełni oddaje opis zadania faktycznie wykonywanego przez Wydział, jakim jest przygotowanie decyzji administracyjnej, do wydania której konieczne jest przedstawienie przez wnioskodawcę stosownej dokumentacji. Zdaniem kontrolerów, użycie słowa „uzgadnianie” w kontekście czynności prowadzonych przez pracowników Wydziału w związku ze złożonym przez inwestora wnioskiem o wydanie omawianej decyzji (wraz z załącznikami) może prowadzić do konkluzji, że złożona dokumentacja jest przedmiotem wspólnych prac ze strony inwestora i ZDM (Wydziału IU), co do jej ostatecznego kształtu. Z ustaleń kontrolerów wynika, że na cele wydania decyzji prowadzone przez Wydział IU czynności mają charakter weryfikacji złożonej dokumentacji z wcześniej już uzgodnionymi warunkami realizacji inwestycji na etapie narady koordynacyjnej. W kontekście podpisywania decyzji w omawianym zakresie, kontrolerzy otrzymali następujące wyjaśnienia ze strony pracowników ZDM. Z informacji przekazanych przez Dyrektora ZDM w trakcie spotkania z kontrolerami w dniu 10.07.2025 r. udokumentowanym notatką służbową z dnia 15.07.2025 r. wynika, że upoważnienie do wydawania decyzji miał Naczelnik Wydziału IU, brak takiego upoważnienia dla Zastępcy Dyrektora ds. Inwestycji i dla Zastępcy Naczelnika Wydziału IU, a obecnie podpisuje decyzje Dyrektor ZDM. **(dowód: akta kontroli str. 564 - 566)** Zastępca Dyrektora ZDM ds. Inwestycji wskazał, że: „do podpisywania decyzji upoważnienie miał Naczelnik IU od Dyrektora ZDM, ja nie mam takiego upoważnienia. Decyzje te nie są związane z inwestycjami. Tym tematem zajmował się Naczelnik IU, który dostał te kompetencje bezpośrednio od Dyrektora ZDM. Wynika to z tego, że te decyzje nie dotyczą inwestycji i mają charakter odtwórczy”. **(dowód: akta kontroli str. 539 - 541)** P.o. Zastępcy Naczelnika IU wskazała kontrolerom w dniu 16.07.2025 r., że: „według mojej wiedzy, w ZDM miały 5 osób upoważnienia do podpisywania decyzji administracyjnych, ale w różnym zakresie

spraw.(...) Wszystko przygotowywaliśmy my pracownicy, podpisywał Naczelnik lub Dyrekcja (...).Jako Zastępca Naczelnika, gdy Pana Adama nie było robiłam „kancelarię”, nie mam uprawnienia do podpisywania decyzji”. **(dowód: akta kontroli str. 734 - 739)** Pracownik Wydziału IU wskazał, cyt.: „decyzje podpisywał , z upoważnienia Prezydenta Miasta Poznania. Czasami podpisywała , gdy nie było Naczelnika IU – też miała upoważnienie. Naczelnik IU podpisywał decyzje, ale czasami Dyrektor ZDM, gdy była potrzebna pilna decyzja pod nieobecność Naczelnika IU. Naczelnik IU weryfikował projekty decyzji. Był w tym bardzo dobry, był precyzyjny. Gdy podpisywał Dyrektor ZDM to weryfikował to inny kolega, ale to była z tego co pamiętam jedna taka sytuacja” – wyjaśnienia złożone kontrolerom w dniu 23.07.2025 r. **(dowód: akta kontroli str. 753 - 756)**. Inny z pracowników Wydziału IU wskazał w odniesieniu do omawianych decyzji, cyt.: „daje do podpisu – wcześniej a teraz Dyrektorowi ZDM, tj. od lipca 2025 r. Wcześniej podpisywał Naczelnik IU”. **(dowód: akta kontroli str. 747 - 749)**

Z powyższych wyjaśnień wynika, że decyzje w sprawie lokalizacji infrastruktury sieciowej w pasie drogowym były, co do zasady, przygotowywane przez pracowników Wydziału IU i weryfikowane oraz podpisywane przez Naczelnika Wydziału IU w praktyce, aż do końca wykonywania przez niego obowiązków pracowniczych. Podpisywanie omawianych decyzji przez osoby inne niż Naczelnik Wydziału IU, jak kontrolerzy odczytują przekazane wyjaśnienia, miało mieć charakter sporadyczny i spowodowane było jego nieobecnością. Z wyjaśnień Dyrektora ZDM oraz Zastępcy Dyrektora ZDM ds. Inwestycji nie wynika, by w stosunku do Naczelnika Wydziału IU były planowane i podjęte działania mające na celu uniemożliwienie mu podpisywania omawianych decyzji, w tym nie doszło do formalnego wycofania Naczelnikowi IU upoważnienia, w oparciu o które przyjęte było jego uprawnienie do podpisywania tych decyzji. Podejście Dyrekcji ZDM w tym zakresie było odmienne od prezentowanego w odniesieniu do uzgodnień dokumentacji projektowej, w którym to obszarze, według wyjaśnień Dyrektora ZDM oraz Zastępcy Dyrektora ZDM ds. Inwestycji, miano odebrać Naczelnikowi Wydziału IU uprawnienia do podpisywania dokumentów uzgodnienia.

Z przedstawionych ustnie wyjaśnień przez Zastępcę Naczelnika IU wynika, że omawiane decyzje administracyjne są przygotowywane przez pracowników merytorycznych Wydziału IU i przekazywane do podpisu przez upoważnione do tego osoby, a w sytuacji, gdy decyzja była podpisywana przez Naczelnika IU nie podlegała akceptacji/zatwierdzeniu przez Dyrekcję ZDM. Kontrolerzy zapoznali się z dokumentacją papierową oraz elektroniczną w systemie TIMSI dla spraw o sygnaturach: ZDM-IU.42513.90.2024.JS, ZDM-IU.42515.64.JS, ZDM-IU.42512.7.2025.TŚ i stwierdzili, że niezależnie od formy dokumentacji, nie zawiera ona informacji, by projekty decyzji administracyjnych były przeglądane, weryfikowane lub akceptowane ze strony Dyrekcji ZDM przed wydaniem (podpisaniem) decyzji w jej ostatecznej wersji.

Uwaga 9.2.1

Powierzenie możliwości samodzielnego wydawania decyzji administracyjnych w sprawach dotyczących zezwolenia na lokalizację w pasie drogowym infrastruktury technicznej i urządzeń niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego wskazuje jednocześnie na powierzenie Naczelnikowi Wydziału IU dużej niezależności prowadzenia spraw, co jest przejawem, zdaniem kontrolerów, zaufania pracownikowi albo uznania braku konieczności wdrożenia mechanizmów kontrolnych.

W ocenie kontrolerów, omówionych powyżej decyzji administracyjnych, jakkolwiek opierają się w dużej mierze na wkładzie informacyjnym/dokumentacyjnym pochodzącym z narady koordynacyjnej, nie można uznać za mające charakter wyłącznie „odtwórczy”. W przeciwieństwie do protokołu z narady, decyzje te są wydane z upoważnienia Prezydenta

Załącznik do Stanowiska wobec zastrzeżeń do protokołu kontroli w Zarządzie Dróg Miejskich w Poznaniu, przedmiot kontroli: . Wykonywanie nadzoru przez kierownika jednostki nad podległymi pracownikami i prowadzonymi przez nich postępowaniami w okresie 2024-2025, Ko-II.1711.11.2025, Ko_D_2025_1_001, z dnia 20 listopada 2025 r. – tekst protokołu kontroli, zmieniony zgodnie z uwzględnionymi zastrzeżeniami

Miasta Poznania pod rygorem KPA i mają charakter władczy ze strony podmiotu publicznego wobec wnioskodawcy. Należy także wspomnieć o tym, że poza odniesieniem się do narady koordynacyjnej, wydawane przez ZDM decyzje w zakresie zezwolenia na lokalizację infrastruktury sieciowej w pasie drogowym zawierają również dodatkowe informacje/wskazania/wymogi do uwzględnienia przez inwestora. W rezultacie, wszelkie czynności związane z wydawaniem tych decyzji w ramach ZDM (Wydziału IU), zarówno te o charakterze merytorycznym jak i organizacyjno-technicznym, zdaniem kontrolerów, powinny być wykonywane w oparciu o ustalony, udokumentowany i udostępniony pracownikom ZDM (Wydziału IU) schemat postępowania. Gdyby tak było to zwiększyłoby to dostęp do wiedzy, co do sposobu realizacji procesu wydawania przedmiotowych decyzji oraz umożliwiło weryfikację poszczególnych działań podejmowanych w ramach tego procesu w odniesieniu do ustalonego schematu postępowania.

Z ustaleń kontrolerów wynika, że kontrola/nadzór przez Dyrektora ZDM i Zastępcę Dyrektora ZDM ds. Inwestycji nad wydawaniem przez Naczelnika IU decyzji administracyjnych nie odbywały się w sposób systematyczny oraz udokumentowany. Zdaniem kontrolerów, na podstawie przeprowadzonych czynności kontrolnych możliwe jest przyjęcie stanowiska, że weryfikacja poprawności przygotowanej przez pracowników Wydziału IU decyzji miała miejsce ze strony dyrekcji jedynie przez Dyrektora ZDM w związku z sytuacją braku możliwości podpisania przedmiotowej decyzji przez Naczelnika IU. W ocenie kontrolerów, brak systematycznego nadzoru/kontroli przy procedowaniu i wydawaniu decyzji administracyjnych w ramach Wydziału IU mógł stwarzać zwiększone ryzyko zaistnienia nieprawidłowości w odniesieniu do tych czynności, w tym o których mowa poniżej w niniejszym protokole.

Kontroli poddano sprawy dotyczące wydawania decyzji administracyjnych zezwalających na lokalizację infrastruktury technicznej w pasie drogowym

ZDM-IU.42512.95.2024.TŚ, ZDM-IU.42514.84.2025.PM, ZDM-IU.24513.191.2024.JS, ZDM-IU.24512.105.2024.TŚ, ZDM-IU.42512.282.2024.TŚ, ZDM-IU.42514.25.2024, ZDM-IU.42514.206.2024, ZDM-IU.42513.179.2024.JS, ZDM-IU.42512.7.2025.TŚ, ZDM-IU.42515.64.2024.JS, ZDM-IU.42513.90.2024.JS, ZDM-IU.42512.234.2024.TŚ

9.3 Wyniki kontroli dokumentacji wybranych spraw dotyczących wydawania pozwoleń na lokalizację w pasie drogowym infrastruktury technicznej i urządzeń niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego

9.3.1 Ewidencjonowanie dokumentów przychodzących

Elektroniczny System zarządzania Dokumentacją EZD oraz akta spraw nie zawierają zapisów dotyczących załączników do dokumentów składanych przez inwestorów. Załączniki te są istotnymi dokumentami w procesie wydawania pozwoleń na lokalizację w pasie drogowym infrastruktury technicznej i urządzeń niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego. Na potwierdzeniu kancelaryjnym z systemu EZD brak wskazania liczby załączników – w miejscu liczba załączników wpisane 0, co oznacza brak możliwości stwierdzenia rzeczywistej liczby załączników, nie są dokonywane opisy załączanych dokumentów, nie ma żadnego systemu ewidencjonowania załączników w sprawach. Zgodnie z § 23 Instrukcji kancelaryjnej – każde pismo dotyczące tej samej sprawy (a więc także załącznik) otrzymuje znak sprawy, który jest stałą cechą rozpoznawczą sprawy. Jednocześnie ta sama instrukcja wskazuje, że wpisywanie w systemie EZD informacji na temat załączników jest dobrowolne. Kontrolerzy ustalili, że praktyka stosowana w ZDM powoduje, że system EZD służący do obsługi korespondencji przychodzącej nie zawiera

informacji na temat liczby i rodzajów załączników, których merytoryczna ocena jest podstawą wydania uzgodnienia projektu budowlanego. W sprawach:

- a. ZDM-IU.42512.7.2025.TŚ znajduje się wydruk sporządzonego na wzorze ZDM wniosku z dnia 18.11.2024 r. podpisany elektronicznie przez wnioskodawcę z tą samą datą dotyczący wydania zezwolenia na lokalizację infrastruktury technicznej w Poznaniu przy na wskazanych we wniosku działkach geodezyjnych. W dokumentacji sprawy znajduje się również wydruk dokumentu elektronicznego ePUAP od wnioskodawcy do ZDM wskazujący, że wraz z tym dokumentem przesyłanych jest 7 załączników, w tym wniosek, protokół z NK, mapy, pełnomocnictwo i potwierdzenie opłaty. Na wydrukach dokumentów nie zostały naniesione oznaczenie numeru sprawy i numer rejestracji dokumentów w systemie TIMSI. Na wydruku potwierdzenia kancelaryjnego (ZDM-24-212084), który na podstawie zawartych w nim informacji kontrolerzy przypisują do ww. dokumentów, w polu „Liczba załączników” wskazano „0”. **(dowód: akta kontroli str. 2086 - 2093)**
- b. ZDM-IU.42513.90.2024.JS oraz ZDM-IU.42515.64.2024.JS Potwierdzenia kancelaryjne z systemu TIMSI w polu „Liczba załączników” wskazują „0” także w odniesieniu do wpływu wniosków do ZDM w formie papierowej, z treści których to wniosków wynika, że załączone do tych pism były także inne dokumenty, w tym znajdujące się w dokumentacji papierowej sprawy Znajdujące się w dokumentacji papierowej wnioski złożone w ZDM nie zostały oznaczone numerem sprawy i numerem kancelaryjnym z systemu TIMSI. Na wniosku oznaczonym datą 18.04.2024 r.(w sprawie ZDM-IU.42513.90.2024.JS) brak jest naniesienia daty jego wpływu, natomiast w treści wydruku potwierdzenia kancelaryjnego z systemu TIMSI, które kontrolerzy przyjmują na podstawie treści w nim widniejących, że odnosi się do omawianego wniosku, wskazano w polu „Data wpływu” datę 25.04.2024 r. **(dowód: akta kontroli str. 2044, 2055, 2067-2068)**

W rozmowie z kontrolerami, Zastępcą Naczelnika Wydziału IU wskazała, że w sytuacji,

gdy wniosek wpływa do ZDM w wersji elektronicznej to jego procedowanie, w tym wysyłka decyzji do wnioskodawcy również odbywa się w formie elektronicznej. Faktyczne prowadzenie dokumentacji sprawy w wersji elektronicznej i papierowej powoduje, że w przypadku, gdy istotne dla rozstrzygnięcia sprawy dokumenty, informacje, ustalenia, stanowiska są gromadzone (prowadzone) tylko w jednej formie, np. papierowo bez odnotowywania ich w formie elektronicznej w TIMSI, wówczas śledzenie toku sprawy i weryfikacja sposobu jej prowadzenia oraz rozstrzygnięcia zależy od tego, na jakiej formie dokumentacji opierać się będzie osoba kontrolująca/nadzorująca sprawę.

- c. ZDM-IU.24513.191.2024.JS
Pismo inwestora z 1.09.2024 r. do ZDM - prośba o uzgodnienie przebiegu trasy projektowanych przyłączy telekomunikacyjnych - na potwierdzeniu kancelaryjnym liczba załączników 0 , a do ww. pisma dołączone 2 mapy, pełnomocnictwo i opłata skarbową **(dowód: akta kontroli str. 2143)**
- d. ZDM-IU.24512.105.2024.TŚ – decyzja na lokalizację przyłącza telekomunikacyjnego

Załącznik do Stanowiska wobec zastrzeżeń do protokołu kontroli w Zarządzie Dróg Miejskich w Poznaniu, przedmiot kontroli: . Wykonywanie nadzoru przez kierownika jednostki nad podległymi pracownikami i prowadzonymi przez nich postępowaniami w okresie 2024-2025, Ko-II.1711.11.2025, Ko_D 2025_1_001, z dnia 20 listopada 2025 r. – tekst protokołu kontroli, zmieniony zgodnie z uwzględnionymi zastrzeżeniami

telekomunikacyjnego do wniosku załączone pełnomocnictwo, opłata skarbową, protokół z narady koordynacyjnej, a na potwierdzeniu kancelaryjnym liczba załączników 0, (dowód: akta kontroli str. 2135 - 2137)

- e. ZDM-IU.24512.25.2024.TŚ – wniosek o wydanie zezwolenia na lokalizację tymczasowego elektroenergetycznego przyłącza kablowego do zasilania placu budowy – do wniosku dołączone załączniki : pełnomocnictwo, potwierdzenie wniesienia opłaty skarbowej, a na potwierdzeniu kancelaryjnym liczba załączników 0, (dowód: akta kontroli str. 2680- 2684)

Nieprawidłowość 9.3.1.1

Pracownicy jednostki kontrolowanej nie ewidencjonują kluczowych dokumentów jakimi są załączniki stanowiące dokumentację załączoną do wniosków o wydanie decyzji na lokalizację w pasie drogowym urządzeń infrastruktury technicznej. Sytuacje opisane powyżej mogą generować, zdaniem kontrolerów, ryzyko braku możliwości śledzenia pełnego obiegu dokumentów (rejestracja pisma i jego załączników pozwala na monitorowanie całego przebiegu prowadzenia i rozstrzyganie sprawy). Ponadto brak dokładnej ewidencji załączników utrudnia weryfikację spełnienia przez wnioskodawcę wszystkich formalnych wymagań pozwalających na wydanie stosownej decyzji administracyjnej oraz kontrole poprawności działań w zakresie przygotowania decyzji administracyjnej. (kryterium: celowości, rzetelności)

Nieprawidłowość 9.3.1.2

Potwierdzenie kancelaryjne w systemie TIMSI (ZDM-24-212084) w polu „Liczba załączników” wskazuje „0” podczas, gdy pismo inwestora z dnia 18.11.2024 r. przekazane przez system ePUAP, którego według ustaleń kontrolerów dotyczy przedmiotowe potwierdzenie, zawiera informację, że zostało do niego dołączonych 7 załączników, w tym znajdujących się w dokumentacji papierowej sprawy. Dokument potwierdzenia kancelaryjnego nie odzwierciedla w sposób rzetelny faktycznego opisu wpływającej w formie elektronicznej do ZDM korespondencji od wnioskodawcy. Analogiczna nieprawidłowość występuje także w sprawach o numerach: ZDM-IU.42513.90.2024.JS oraz ZDM-IU.42515.64.2024.JS, w których wpływ wniosku do ZDM miał miejsce w formie papierowej. (kryterium: rzetelności, celowości)

Nieprawidłowość 9.3.1.3

Wnioski o wydanie zezwolenia na lokalizację infrastruktury sieciowej w pasie drogowym otrzymane w formie papierowej (w sprawach: ZDM-IU.42513.90.2024.JS i ZDM-IU.42515.64.2024.JS) oraz wydruk wniosku otrzymanego w formie elektronicznej (w sprawie nr ZDM-IU.42512.7.2025.TŚ) nie zostały opatrzone numerem sprawy i numerem kancelaryjnym z systemu TIMSI, a w przypadku wniosku w sprawie nr ZDM-IU.42513.90.2024.JS brak jest na tym dokumencie naniesienia daty jego wpływu do ZDM. Powyższe powoduje, że dokumentacja w powyższych sprawach nie jest prowadzona w sposób zapewniający jednoznaczne wskazanie istotnej dla postępowania administracyjnego okoliczności jak data wpływu wniosku. (kryterium: rzetelności, celowości)

Uwaga 9.3.1.1

Według Zastępcy Naczelnika Wydziału IU, w sytuacji gdy wniosek o wydanie decyzji w sprawie lokalizacji infrastruktury sieciowej w pasie drogowym wpływa w formie elektronicznej wówczas jego procedowanie oraz wydanie i wysyłka decyzji ma miejsce w formie elektronicznej. Kontrolerzy stwierdzili, że pracownicy Wydziału IU prowadzą wówczas również dokumentację sprawy w formie papierowej. Zdaniem kontrolerów powodować to może ryzyko, że osoba kontrolująca/nadzorująca dane postępowanie administracyjne może

Załącznik do Stanowiska wobec zastrzeżeń do protokołu kontroli w Zarządzie Dróg Miejskich w Poznaniu, przedmiot kontroli: . Wykonywanie nadzoru przez kierownika jednostki nad podległymi pracownikami i prowadzonymi przez nich postępowaniami w okresie 2024-2025, Ko-II.1711.11.2025, Ko_D_2025_1_001, z dnia 20 listopada 2025 r. – tekst protokołu kontroli, zmieniony zgodnie z uwzględnionymi zastrzeżeniami

mieć odmienną ocenę sposobu prowadzenia sprawy oraz jej rozstrzygnięcia, w zależności od tego na jakiej formie dokumentacji i informacji z niej wynikających będzie opierać swoją ocenę.

9.3.2 Oznaczenia dokumentów w aktach sprawy

§ 11 punkt 20 Instrukcji Kancelaryjnej wprowadzonej Zarządzeniem Dyrektora ZDM nr 42 z 11.11.2023 r. określa, że do każdej wpływającej na nośniku papierowym korespondencji dołącza się potwierdzenie kancelaryjne zawierające kod kreskowy wraz z indywidualnym numer UNP oraz umieszcza się w górnym lewym rogu pierwszej strony (..) pieczętę wpływu określającą datę otrzymania i wchodzący numer ewidencyjny z rejestru kancelaryjnego. W aktach sprawy ZDM-IU.42512.95.2024.TŚ znajdują się: wniosek o wydanie zezwolenia, pełnomocnictwo, potwierdzenie wniesienia opłaty skarbowej. Żaden z dokumentów przesłanych przez inwestora nie ma naniesionego numeru porządkowego z systemu kancelaryjnego i nie został oznaczony pieczęcią wpływu (**dowód: akta kontroli str. 2119 - 2120**)

Nieprawidłowość 9.3.2.1

Wydział IU prowadząc sprawę dot. zezwoleń na lokalizację infrastruktury technicznej w pasie drogowym przyjmując dokumentację nie oznaczał korespondencji przychodzącej pieczęciami określającymi datę wpływu oraz nie nadając numerów ewidencyjnych z rejestru kancelaryjnego, czym naruszał § 11 punkt 20 Instrukcji Kancelaryjnej wprowadzonej Zarządzeniem Dyrektora ZDM nr 42 z 11.11.2023 r (kryterium: legalności, celowości , rzetelności)

9.3.3 Postępowanie z dokumentami przychodzącymi

ZDM zamieścił na stronie internetowej wzór wniosku do wskazania prośby o wydanie zezwolenia na lokalizację/przebudowę zjazdu z drogi publicznej i uzgodnienie projektu budowlanego zjazdu. W aktach spraw znajdują się pisma przewodnie inwestorów/projektantów, które nie są zgodne z wzorem określonym w procedurze ZDM. Z wyjaśnień złożonych przez Dyrektora wynika, że ZDM, w celu ułatwienia postępowania, informuje klientów poprzez stronę internetową o sposobie składania wniosków. Przygotowany został również dedykowany formularz, na którym można złożyć wniosek. Większość wniosków składana jest z wykorzystaniem dedykowanego formularza. Zdarzają się też przypadki, gdy wniosek jest składany zwykłym pismem, przy czym zawiera wszystkie wymagane elementy (tj. dane inwestora, dane nieruchomości, czy nr narady koordynacyjnej). Wniosek taki, jest również rozpatrywany. W przypadku, gdy wniosek nie jest kompletny, pracownicy IU przygotowują pismo do Wnioskodawcy wzywające do uzupełnienia braków oraz informują o formularzu wniosku dostępnym na stronie ZDM. W sprawach:

- a. ZDM-IU.24513.191.2024.JS - decyzja na lokalizację przyłącza telekomunikacyjnego - pismo. z 1.09.2024 do ZDM - prośba o uzgodnienie przebiegu trasy projektowanych przyłączy wniosek jest niezgodny z wzorem formularza niezgodność z procedurą opisaną na stronie BIP ZDM (**dowód: akta kontroli str. 2144 - 2145**)
- b. ZDM-IU.24512.105.2024.TŚ. Decyzja na lokalizację przyłącza telekomunikacyjnego - treść wniosku niezgodna z wzorem na stronie ZDM, poza tym wykreślone dwa załączniki, które są wskazane we wzorze : nr 3 i 5. (**dowód: akta kontroli str. 2136-2137**)

Załącznik do Stanowiska wobec zastrzeżeń do protokołu kontroli w Zarządzie Dróg Miejskich w Poznaniu, przedmiot kontroli: . Wykonywanie nadzoru przez kierownika jednostki nad podległymi pracownikami i prowadzonymi przez nich postępowaniami w okresie 2024-2025, Ko-II.1711.11.2025, Ko_D_2025_1_001, z dnia 20 listopada 2025 r. – tekst protokołu kontroli, zmieniony zgodnie z uwzględnionymi zastrzeżeniami

Zdaniem kontrolerów, brak składania wniosków według ustalonego wzoru nie ułatwia procesu przygotowania decyzji, ponieważ wymaga weryfikacji czy wniosek zawiera wszystkie wymagane elementy, wpływając na pracochłonność postępowania.

9.3.4 Prowadzenie dokumentacji w aktach postępowania

Osoby podpisujące odbiór dokumentów w imieniu inwestora składają nieczytelne podpisy, nie stosują imiennych pieczęci ani pieczęci firmowych. W sprawach:

- a) ZDM-IU.24513.191.2024.JS
 - Pismo do pełnomocnika z 16.12. 2024 – informacja, że ZDM nie może wydać decyzji na budowę infrastruktury na działkach, które nie są w administracji ZDM - odbiór pisma –odebrałem – podpis nieczytelny, **(dowód: akta kontroli str. 2142)**
 - Decyzja z 16.12.2024 odbiór decyzji – adnotacja (niepełna data), odebrałem – podpis nieczytelny, **(dowód: akta kontroli str. 2140 -2141)**
- b) ZDM-IU.42512.105.2024.TŚ.2 z 31.05.2024 zezwolenie w postaci decyzji administracyjnej na lokalizację urządzenia – przyłącza telekomunikacyjnego,– na decyzji adnotacja (niepełna data), odebrałem – podpis nieczytelny. **(dowód: akta kontroli str. 2133 - 2134)**

Uwaga 9.3.4.1

Brak egzekwowania przez ZDM składania czytelnych podpisów, pieczęci imiennych i pieczęci firmowych może rodzić ryzyko wydania dokumentów, w szczególności decyzji administracyjnych, osobom do tego nieupoważnionym lub w sytuacji spornej braku możliwości potwierdzenia, że dokument został wydany.

9.3.5 Weryfikacja podpisów elektronicznych na składanych dokumentach

W sprawie nr ZDM-IU.42512.95.2024.TŚ. inwestor złożył podpisany elektronicznie wniosek o wydanie zezwolenia na lokalizację infrastruktury technicznej – ogólnodostępnej stacji ładowania pojazdów elektrycznych przy - Wniosek został złożony na dedykowanym formularzu wraz z podpisanym elektronicznie załącznikiem. W obu przypadkach podpis elektroniczny nie został zweryfikowany, co potwierdza adnotacja na dokumencie. Kontrolerom nie przedstawiono dowodu na weryfikację podpisów. **(dowód: akta kontroli str. 2120-2121)**

Nieprawidłowość 9.3.5.1

Jednostka kontrolowana pomimo obowiązku weryfikacji spełnienia wymogów formalnych pisma, w tym sposobu jego podpisania nie dokonała weryfikacji podpisu elektronicznego złożonego przez wnioskodawcę (kryterium rzetelności).

9.3.6 Wydawanie decyzji administracyjnych

W dokumentacji sprawy nr ZDM-IU.42512.7.2025.TŚ znajduje się wydruk decyzji z dnia 21.01.2025 r. (nr ZDM-IU.42512.7.2025.TŚ.2) zezwalającej inwestorowi na lokalizację urządzeń/obiektu na wskazanych w decyzji działkach w związku z inwestycją budowy przyłącza światłowodowego do budynków w m. Poznań w Poznaniu. Decyzja została podpisana odręcznie przez Naczelnika Wydziału IU (pieczęć imienna oraz paraafa) z upoważnienia Prezydenta Miasta Poznania wraz pieczęcią godłową Prezydenta Miasta Poznania. Na omawianym dokumencie znajduje się prezentata Wydziału Organizacyjnego ZDM wskazująca, cyt.: „wysłano dnia 20.02.2025”. **(dowód: akta kontroli**

str. 2080-2081) Kontrolerzy stwierdzili, że w dokumentacji prowadzonej w systemie TIMSI znajduje się decyzja o tożsamej treści i numerze, która została podpisana elektronicznie przez Naczelnika IU z datą 23.01.2025 r. Według rejestru zdarzeń w systemie TIMSI ww. decyzja została wysłana e-mailem przez pracownika IU w dniu 20.02.2025 r. **(dowód: akta kontroli str. 2082-2085)** Z powyższego wynika, że w postępowaniu administracyjnym prowadzonym pod numerem sprawy ZDM-IU.42512.7.2025.TŚ zostały wydane dwie decyzje administracyjne o tożsamym rozstrzygnięciu, które zostały wysłane do strony (adresata) tej decyzji.

Nieprawidłowość 9.3.6.1

W postępowaniu administracyjnym o wydanie decyzji na lokalizację infrastruktury sieciowej w pasie drogowym oznaczonym numer sprawy ZDM-IU.42512.7.2025 zostały sporządzone, podpisane i wysłane do strony (adresata) dwie decyzje o tożsamej treści (rozstrzygnięciu), przy czym jedna decyzja miała postać papierową, a druga decyzja miała postać elektroniczną. Powyższe powoduje, że w obrocie prawnym znalazły się dwa akty administracyjne o charakterze władczym, co narusza art. 104 § 1 i 2 KPA wskazujący, że organ administracji publicznej załatwia sprawę przez wydanie decyzji, chyba że przepisy kodeksu stanowią inaczej, a decyzje rozstrzygają sprawę co do jej istoty w całości lub w części albo w inny sposób kończą sprawę w danej instancji (kryterium: legalności, rzetelności, celowości)

Ocena

Przedmiotem kontroli był sposób sprawowania nadzoru przez Dyrektora ZDM nad podległymi pracownikami i prowadzonymi przez nich postępowaniami ze szczególnym uwzględnieniem Wydziału Uzgodnień Zewnętrznych, a także sprawdzenie funkcjonowania środowiska wewnętrznego pod kątem podatności na ryzyka mogące skutkować nadużyciami uprawnień lub naruszeniem obowiązków pracowniczych, w szczególności z uwzględnieniem wskazanego Wydziału.

Dokonując oceny sprawowania nadzoru kontrolerzy analizowali jego odniesienie w szczególności do Wydziału IU z uwzględnieniem kontekstu czynności dochodzeniowo-śledczych realizowanych przez Centralne Biuro Antykorupcyjne wobec byłego Naczelnika Wydziału IU oraz nadzorowanych przez niego spraw częściowo zabezpieczonych na poczet prowadzonego przez tę służbę specjalną postępowania.

W jednostce kontrolowanej, stwierdzone zostały opisane w protokole kontroli nieprawidłowości dotyczące umocowania Naczelnika Wydziału IU do podpisywania dokumentów, udzielenia mu upoważnienia bez odwołania upoważnienia poprzedniego oraz ograniczenia albo pozbawienia go korzystania z umocowania do realizacji uzgodnień. W tej ostatniej sprawie, według wyjaśnień Dyrektora ZDM i jego Zastępcy ds. Inwestycji, zakaz podpisywania uzgodnień projektów inwestycji drogowych składanych przez inwestorów zewnętrznych, wydano Naczelnikowi Wydziału IU jedynie ustnie. W wyniku przeprowadzonych czynności kontrolnych, kontrolerzy stwierdzili, że ze strony Dyrektora ZDM oraz Zastępcy Dyrektora ZDM ds. Inwestycji brak było bieżącego nadzoru w zakresie podporządkowania się przez Naczelnika Wydziału IU ustnemu zakazowi Dyrektora ZDM, a w praktyce zakaz podpisywania uzgodnień, o którym mowa, nie był przestrzegany, ani egzekwowany, gdyż pracownik ten w dalszym ciągu, co do zasady, podpisywał omawiane pisma.

Załącznik do Stanowiska wobec zastrzeżeń do protokołu kontroli w Zarządzie Dróg Miejskich w Poznaniu, przedmiot kontroli: . Wykonywanie nadzoru przez kierownika jednostki nad podległymi pracownikami i prowadzonymi przez nich postępowaniami w okresie 2024-2025, Ko-II.1711.11.2025, Ko_D_2025_1_001, z dnia 20 listopada 2025 r. – tekst protokołu kontroli, zmieniony zgodnie z uwzględnionymi zastrzeżeniami

Kontrolerzy nawiązali, poprzez część czynności, do zrealizowanej w 2024 roku w ZDM kontroli w zakresie zamówień publicznych w aspekcie realizacji zaleceń pokontrolnych wskazujących na potrzebę dbałości o formułowanie wyczerpującego uzasadnienia podejmowanych czynności. Z zagadnieniem tym kontrolerzy spotkali się w trakcie realizacji czynności kontrolnych w przedmiocie uzgodnień wydanych przez ZDM/Wydział Uzgodnień Zewnętrznych. Kontrolerzy stwierdzili opisany w protokole brak poprawy jakości przygotowanych dokumentów pomimo deklaracji Dyrektora jednostki kontrolowanej w odpowiedzi na zalecenia pokontrolne co do podjęcia działań mających na celu wyeliminowanie stwierdzonych błędów. Brak poprawy w tym zakresie w jednej z sześciu spraw zakończonych inwestycji w 2024 i 2025 roku wskazuje na podjęcie niewystarczających czynności służących poprawie jakości realizowanych działań w kontrolowanym wcześniej zakresie.

Jednostka kontrolowana realizowała zadania w obszarze kontroli zarządczej, przeprowadzała jej przeglądy, posiada regulacje dotyczące zachowań etycznych oraz przyjmowania zgłoszeń i ochrony sygnalistów. Dysponuje komórką audytu wewnętrznego i przeprowadza analizy dotyczące satysfakcji klienta, sporządza zestawienie ryzyk, deklaruje stosowanie mechanizmów kontroli stanowiskowej. Należy jednak zauważyć, że do czasu zatrzymania pracownika ZDM pod zarzutem czynów korupcyjnych jednostka kontrolowana nie identyfikowała w żadnym obszarze ryzyka nadużyć uprawnień lub niedopełnienia obowiązków pracowniczych, pomimo sygnałów dotyczących możliwości wystąpienia tego typu nadużyć. Wpisane w trakcie prowadzonej przez kontrolerów kontroli do rejestru ryzyk ryzyko opisuje przyczynę ryzyka jako zdarzenie, cyt.: „brak poszanowania dla wartości etycznych przez jednego z pracowników” wraz z opisem działań zrealizowanych przez służby specjalne wobec pracownika ZDM, którego jednoznacznie można z treści opisu identyfikować jako Naczelnika Wydziału IU. Odnosi się zatem do jednorazowego zdarzenia, a nie szeroko rozumianego ryzyka naruszeń, które towarzyszy działalności ZDM. Ponadto ZDM nie wdrożył, jak ustalono, dodatkowych działań nadzorczych oraz mechanizmów kontrolnych, w związku z otrzymanymi sygnałami. Z wyjaśnień Dyrektora ZDM oraz Zastępcy Dyrektora ZDM ds. Inwestycji wynika, że nie rozważali, jakie są możliwości wprowadzenia tego rodzaju działań w sposób nie kolidujący z potrzebą zachowania w poufności posiadanej wiedzy na temat wspomnianych sygnałów. W opinii kontrolerów podjęcie takich działań służyłoby z pewnością interesowi jednostki kontrolowanej oraz mogłoby potencjalnie zapobiegać działaniom związanym z nadużyciami.

Wspomniane wyżej audyty wewnętrzne realizowane w analizowanym przez kontrolerów okresie nie dotyczyły zagadnień będących w związku z działalnością Wydziału IU. Należy jednak zauważyć, że działalność audytowa jest działalnością standardową jednostki, która mogła być realizowana np. w celu wypełnienia braku czynności kontrolnych z uwagi na to, że ZDM nie ma w strukturze komórki kontrolnej. Pozostaje jedynie kontrola na stanowiskach pracy, co do której kontrolerzy sformułowali uwagi opisane w protokole.

W zakresie nadzoru nad działalnością Wydziału IU kontrolerzy skoncentrowali się na obszarze wydawania decyzji administracyjnych dotyczących zajęcia pasa drogowego oraz prowadzenia uzgodnień projektów inwestycji drogowych realizowanych przez zewnętrznych inwestorów. Zwrócili uwagę na art. 16 ustawy o drogach publicznych stanowiący, że budowa lub przebudowa drogi publicznej spowodowana inwestycją niedrogową spoczywa na inwestorze tej inwestycji. Przepis ten wskazuje na wyjątek od zasady, wg której budowa lub przebudowa dróg publicznych należy wyłącznie do zadań publicznych i nie może być przeniesiona na podmioty prywatne (np. podmiot realizujący inwestycje mieszkaniowe). Omawiany przepis w praktyce uzależnia realizację inwestycji niedrogowej od wykonania inwestycji drogowej. Aby wykonać drogę albo ją przebudować potrzebne jest uzgodnienie projektu, na podstawie którego będzie się to odbywać. Jest to element niezbędny do

otrzymania pozwolenia na budowę. Sama więc wskazana powyżej konstrukcja prawna może generować już, co do zasady, ryzyko po stronie zarządu drogi, nadużywania uprawnień skutkujące uzależnieniem sytuacji inwestora od uznania administracyjnego w zakresie prowadzenia postępowania, zwłaszcza sposobu jego prowadzenia i efektu uzgodnień. Od tego uznania, które w praktyce zawiera w sobie też elementy uznaniowe prezentowane przez pracowników, może zależeć wnikliwość oceny wniosku, sposób procedowania oraz perspektywa czasowa jego zakończenia. Zdaniem kontrolerów, w zakresie prowadzenia spraw uzgodnień, ma miejsce pewnego rodzaju swoboda decyzyjna, która może generować ryzyka nadmiernie subiektywnej interpretacji, możliwości popełniania błędów, nierównego traktowania inwestorów.

Brak jednoznacznego wskazania osób decydujących w sprawie uzgodnienia i kryteriów w oparciu o które jest podejmowana decyzja o wydaniu uzgodnienia, w tym o jego treści, może prowadzić, z punktu widzenia podmiotów zewnętrznych (projektantów, inwestorów), do otrzymywania ze strony ZDM uzgodnienia (stanowiska) o nie dającej się przewidzieć treści. Dla tych podmiotów może to generować poczucie niepewności, które w ostateczności może prowadzić do powstania nadużyć. Dlatego też szczególnie istotne jest, aby postępowanie podmiotu administracji w sytuacji uzależnienia realizacji inwestycji niedrogowej od wykonania drogi albo jej przebudowy prowadzone było w sposób ustrukturyzowany, oparty na jasno określonych zasadach co do wyznaczania terminów i sposobów podejmowanych działań, jasno określonych kryteriach decyzyjnych oraz wskazaniu osób podejmujących decyzje w określonym zakresie i z odpowiednią dbałością nadzorczą nad realizowanymi procesami. W przypadku Wydziału IU byłoby to warunkiem zredukowania ryzyka nadużycia, o którym mowa wyżej, które to nadużycie jest możliwe do zaistnienia, lecz prawdopodobieństwo takiego zdarzenia można zredukować poprzez właściwie zorganizowane procesy pracy i wdrożone mechanizmy kontrolne.

W tym kontekście znamieny jest brak ustalenia i przyjęcia w ZDM w sposób udokumentowany jakiegokolwiek modelu postępowania odnoszącego się do wydawania pisma potwierdzającego uzgodnienie projektu inwestycji drogowej składanego przez inwestora zewnętrznego. Postępowanie to nie zostało uregulowane w zakresie sposobu procedowania oraz perspektywy czasowej jego zakończenia.

Jak wykazała kontrola, dokumentacja sprawy prowadzonej jednocześnie w systemie informatycznym oraz w ramach dokumentacji papierowej nie jest spójna. W funkcjonującym w ZDM systemie EZD (TIMSI) nie są m.in. odnotowywane wpływy dokumentacji w postaci załączników oraz nie jest odtwarzana korespondencja nieformalna pomiędzy uczestnikami uzgodnień w ramach jednostki kontrolowanej. Wprowadzane bezpośrednio na dokumentach papierowych dopiski, uzupełnienia, np. powoływanie się na podjęte decyzje, nie znajdują odzwierciedlenia w dokumentacji elektronicznej (TIMSI). Czynności te w wersjach papierowych nie są najczęściej zatwierdzane albo parafowane na znak kontroli funkcjonalnej. Jak wskazano w protokole, dokumentacja sprawy jest nieuporządkowana, nieponumerowana, a nie mając pełnego odzwierciedlenia w systemie informatycznym podlegać może ryzykom łatwej zamiany, modyfikacji, posługiwania się argumentacją nie mającą potwierdzenia w dokumentacji. Decyzje administracyjne nie mają swojego odpowiednika w systemie informatycznym. Kontrola stwierdziła jednostkowy przypadek dwóch wysłanych decyzji o tożsamej treści, z których jedna decyzja miała postać papierową, a druga decyzja miała postać elektroniczną. W tym obszarze zauważalne były niedomagania w zakresie sprawowanego ze strony Naczelnika Wydziału IU nadzoru nad postępowaniem pracowników tego wydziału, a także niedomagania w zakresie nadzoru nad jego pracą ze strony Zastępcy Dyrektora ZDM ds. Inwestycji (bezpośredniego przełożonego) oraz Dyrektora ZDM. Na tej podstawie kontrolerzy wskazali na możliwość urzeczywistnienia ryzyk wskazanych w protokole kontroli.

Załącznik do Stanowiska wobec zastrzeżeń do protokołu kontroli w Zarządzie Dróg Miejskich w Poznaniu, przedmiot kontroli: . Wykonywanie nadzoru przez kierownika jednostki nad podległymi pracownikami i prowadzonymi przez nich postępowaniami w okresie 2024-2025, Ko-II.1711.11.2025, Ko_D_2025_1_001, z dnia 20 listopada 2025 r. – tekst protokołu kontroli, zmieniony zgodnie z uwzględnionymi zastrzeżeniami

Kontrolerzy analizując wykonywane przez pracowników czynności doszli do wniosku, że sposób pracy, nawyki, komunikacja, sposób dokumentowania i załatwiania spraw zdeterminowany był kulturą organizacji pracy Wydziału IU wprowadzoną i utrzymywaną przez Naczelnika Wydziału IU. Nie wprowadził on w Wydziale, którym zarządzał wewnętrznych zasad, i trybów postępowania, a mówiąc szerzej, takiej kultury organizacyjnej, która porządkowałaby proces pozyskiwania dokumentacji, jednorodnego jej opracowywania, zbierania informacji od wydziałów ZDM i komunikacji z wnioskodawcami w zakresie uzgodnień.

Pracownicy ucząc się prowadzenia postępowania korzystali z nieformalnego wzorca nadanego przez Naczelnika Wydziału IU, a także po części kierownictwo kontrolowanej jednostki. Z rozmów przeprowadzonych przez kontrolerów z pracownikami Wydziału IU wynika, że dostrzegali oni pewną powtarzalność czy schematyczność wykonywanych przez siebie czynności, jednak w okresie kontrolowanym nie doszło do przełożenia tej wiedzy na opracowanie i wdrożenie udokumentowanego modelu postępowania, procedury, wytycznych lub innego rodzaju dokumentu odnoszącego się do przeprowadzania przez ZDM (Wydział IU) uzgodnień projektów inwestycji drogowych składanych przez zewnętrznych inwestorów.

Sygnały ze strony pracowników, a nawet wskazane w protokole kontroli sygnały Naczelnika Wydziału IU dotyczące niemożności realizacji zadań w określonym czasie przy danym składzie osobowym Wydziału nie znalazły reakcji nadzorczej ze strony kierownictwa. Procesy pracy pozostawały nadal nieformalne, oparte na wiedzy i zwyczajach zawodowych pracowników, w pewnym zakresie nieuporządkowane i w dużej mierze zależne od uznania Naczelnika Wydziału IU. Okoliczności takie sprzyjają urzeczywistnieniu się ryzyka nadużycia.

Dla kontrolerów częściowo zrozumiałe jest dążenie do odformalizowania wykonywanych czynności oraz upraszczania procedur w celu usprawnienia pracy jednostki realizującej znaczną ilość zadań. Jednak biorąc pod uwagę wyniki kontroli wskazujące na nieprawidłowości w odniesieniu do uzgadniania projektów stwierdzić można, że wdrożony nieformalny proces przeprowadzania tych czynności nie skutkował ich uproszczeniem, a przeciwnie generował ryzyka określone w protokole.

Doniosły jest stwierdzony przez kontrolerów ograniczony stan wiedzy dyrekcji kontrolowanej jednostki dotyczący faktu podpisywania przez Naczelnika Wydziału IU pism kierowanych do zewnętrznych inwestorów lub ich pełnomocników (projektantów) wskazujących na uzgodnienie przez ZDM projektów inwestycji drogowych. Uprawnienie Naczelnika Wydziału IU do podpisywania pism w tym zakresie miało być, według otrzymanych przez kontrolerów wyjaśnień, odebrane w okolicach połowy 2024 roku na podstawie jedynie ustnej dyspozycji dyrekcji. Naczelnik Wydziału IU pisma te jednak podpisywał praktycznie do zakończenia świadczenia pracy na początku lipca 2025 roku.

W opinii kontrolerów cały proces uzgodnień opiera się na wiedzy i doświadczeniu pracowników a także dyrekcji, co do których kontrolerzy nie zgłaszają uwag. Jednak, zdaniem kontrolerów, prowadzenie postępowania bez określonych i udokumentowanych zasad, w tym opartych na wiedzy i doświadczeniu pracowników/dyrekcji ZDM, radykalnie ogranicza możliwości nadzoru i zwiększa ryzyko nadużyć.

Nie bez znaczenia dla oceny kontrolnej były ustalenia kontrolerów oparte na badaniu nadzorowania realizacji wybranej przez nich inwestycji, a dotyczące braku poprawy w zakresie jakości dokumentacji Wydziału IRI dla zamówienia publicznego w kontekście zaleceń pokontrolnych zrealizowanej w 2024 roku kontroli zamówień publicznych, a także braku kompletności dokumentacji realizacji inwestycji.

Załącznik do Stanowiska wobec zastrzeżeń do protokołu kontroli w Zarządzie Dróg Miejskich w Poznaniu, przedmiot kontroli: . Wykonywanie nadzoru przez kierownika jednostki nad podległymi pracownikami i prowadzonymi przez nich postępowaniami w okresie 2024-2025, Ko-II.1711.11.2025, Ko_D_2025_1_001, z dnia 20 listopada 2025 r. – tekst protokołu kontroli, zmieniony zgodnie z uwzględnionymi zastrzeżeniami

W zakresie ogólnego zarządzania zespołem pracowniczym kontrolerzy stwierdzili brak uzasadnień dla przyznawanych świadczeń pieniężnych, co może nie pozostawać bez znaczenia dla poprawnej motywacji pracowniczej.

Konkludując ustalenia kontroli i ryzyka wskazane w protokole kontroli, w opinii kontrolerów, zakres nadzoru, pomimo znamion jego istnienia (konsultacje z dyrekcją, funkcjonalności systemowe, decyzyjność), nie był wystarczająco dostosowany do ryzyk występujących przy realizacji w ZDM uzgodnień projektów inwestycji drogowych realizowanych przez inwestorów zewnętrznych. Przedstawione w protokole ryzyka dotyczące procedowania spraw należących do właściwości Wydziału IU, w opinii kontrolerów, mogły wygenerować kolejne ryzyka - wynikające z nadużywania posiadanych lub domniemywanych uprawnień przez Naczelnika tego Wydziału oraz przypisywania sobie przez tę osobę w sposób nieuzasadniony uprawnień i komunikowania ich istnienia na zewnątrz. Urzeczywistnieniem tych ryzyk mogły być działania o znamionach nieprawidłowości, realizowane w różnych obszarach i przy pomocy różnych technik. Z uwagi na opisane w protokole niedomagania nadzoru, w opinii kontrolerów, w jednostce kontrolowanej istniało ryzyko wynikające z niewystarczająco skutecznych działań mogących zapobiec ewentualnie popełnianym niedozwolonym zachowaniom ze strony Naczelnika Wydziału IU.

Pouczenie

Kierownik jednostki kontrolowanej ma prawo do zgłoszenia, w terminie 7 dni roboczych od dnia otrzymania protokołu kontroli, umotywowanych pisemnych zastrzeżeń do tego protokołu. Na wniosek kierownika jednostki kontrolowanej, złożony przed upływem terminu zgłoszenia zastrzeżeń, termin ten może zostać przedłużony na czas oznaczony przez dyrektora właściwego wydziału.

Miejsce i data sporządzenia protokołu kontroli: Poznań, dnia 20.11.2025 r.

Informacja o osobie, która podpisała protokół w postaci przed wprowadzeniem zmian- imię, nazwisko i stanowisko służbowe.

Tomasz Kasprzyk
Główny Specjalista

Maciej Szłykiewicz
Główny Specjalista

Dawid Chruściński
Inspektor

/podpisy elektroniczne/

Powyższy tekst protokołu kontroli, zmieniony zgodnie z uwzględnionymi zastrzeżeniami, sporządzili w dniu 18.12.2025 r.:

Dawid Chruściński
Inspektor

Maciej Szłykiewicz
Główny Specjalista

/podpisy elektroniczne/

Przygotowali do udostępnienia:

75 GŁÓWNY SPECJALISTA
Tomasz Kasprzyk
26.01.2026r.

INSPEKTOR
Dawid Chruściński
26.01.2026r.

