



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Łodzi

LLO.411.007.01.2015
I/15/005

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Łodzi
ul. Kilińskiego 210, 90-980 Łódź
T +48 42 239 32 00, F +48 42 239 32 90
llo@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	I/15/005 – utrzymanie zieleni przydrożnej
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi
Kontrolerzy	1. Marianna Rejnuś-Sałek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 94582 z dnia 21 kwietnia 2015 r. 2. Andrzej Pietrzyk, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 94583 z dnia 21 kwietnia 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Warszawie, ul. Mińska 25, 03-808 Warszawa, REGON 017511575, zwana dalej „Oddziałem GDDKiA” lub „Oddziałem”
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tomasz Kwieciński p.o. Dyrektor Oddziału Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad w Warszawie od 14 lipca 2015 r., Łukasz Lendner - od 31 stycznia 2013 r. do 30 czerwca 2013 r. oddelegowany do kierowania Oddziałem GDDKiA w Warszawie, od dnia 1 lipca 2013 r. do 13 lipca 2015 r. Dyrektor Oddziału, Elżbieta Brenda Dyrektor Oddziału w okresie od 2 grudnia 2009 r. do 31 stycznia 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 5-8)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Dla wszystkich administrowanych dróg krajowych, Oddział GDDKiA w Warszawie zawarł stosowne umowy obejmujące swoim zakresem utrzymanie zieleni przydrożnej, zarówno w systemie mieszanym, jak i „utrzymaj standard”.

Niemniej jednak Najwyższa Izba Kontroli ocenia¹, że w latach 2013-2014 Oddział nie realizował z należytą starannością zobowiązań wynikających z przyjętych w Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad zasad dotyczących zakładania i utrzymania zieleni przydrożnej² oraz nie egzekwował od wykonawcy odcinka drogi S2 (w ramach udzielonej gwarancji) właściwej realizacji warunków kontraktu w zakresie utrzymania zieleni przydrożnej.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Pracownicy Oddziału GDDKiA w Warszawie, wbrew Wytycznym zakładania i utrzymania zieleni przydrożnej, nie sporządzali planów utrzymania tej zieleni lub opracowywali je w ograniczonym zakresie. NIK zwraca uwagę, że obowiązujące w niektórych Rejonach plany ograniczały się jedynie do zaplanowania wycinki drzew dla poszczególnych gmin wraz z opinią dendrologiczną bądź zawierały liczbę drzew zagrażających bezpieczeństwu przeznaczonych do wycinki i wymagających wnioskowania do urzędów gmin o wydanie w tym zakresie decyzji.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie

² Zarządzenie nr 10 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z 15 lutego 2013 r., w sprawie wprowadzenia „Wytycznych zakładania i utrzymania zieleni przydrożnej”, zwanych dalej „Wytycznymi”;

Ustalenia Najwyższej Izby Kontroli wskazują ponadto na nieprzestrzeganie przez Oddział terminów nasadzeń nowych drzew, w ramach działań kompensacyjnych, określonych w wydanych na podstawie przepisów ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody³ decyzji zezwalających na usunięcie drzew. Nierzetelne wykonywanie przez zarządcę drogi powyższego obowiązku spowodowało, że w latach 2013-2014 opóźnienia w nasadzeniu 16,5% nowych drzew wynosiły kilka miesięcy, a w skrajnym przypadku – nawet 1 rok.

W ocenie NIK, działania zarządcy dróg krajowych woj. mazowieckiego, związane z utrzymywaniem zieleni przydrożnej w odpowiednim stanie oraz zgodnie z przyjętymi w GDDKiA zasadami były niewystarczające. Kontrola NIK wykazała, że prowadzone prace dotyczyły pielęgnacji zieleni tylko w części pasa drogowego. Na większości poddanych oględzinom odcinków (aż 75%) stwierdzono uschnięte drzewa (nasadzenia), obecność chwastów, przerzedzoną trawę oraz punktowe zaśmiecenia terenu na obszarze kształtowania zieleni niskiej, a także występowanie przerośniętej oraz niewykoszonej przed zimą trawy i chwastów. W skrajnym przypadku nieprawidłowe utrzymanie zieleni występowało na ponad 62% długości poddanego oględzinom odcinka drogi ekspresowej S2.

NIK zwraca uwagę na istniejące różnice w utrzymaniu pomiędzy zielenią widzianą z poziomu jezdni i zielenią w pasie za ekranami akustycznymi, pomimo iż umowy obejmowały jej utrzymanie w całym pasie drogi. Oględziny kontrolowanych odcinków wykazały, że pas drogi za ekranami był zaniedbany, zarosnięty uschniętą trawą, odrostami i chwastami. NIK zwraca uwagę, iż Wytyczne zakładania i utrzymania zieleni przydrożnej wskazują, że przy ekranach akustycznych zaleca się wprowadzać zieleń tylko od zewnętrznej strony ekranu ze względu na walory estetyczne bądź w celu wprowadzenia elementów maskujących ekrany (np. bliska zabudowa mieszkaniowa, lub obszary chronionego krajobrazu). Oddział natomiast przyjął zasadę zlecenia utrzymania zieleni w całym pasie drogi niezależnie od rzeczywistych uwarunkowań w otoczeniu drogi.

Ustalenia kontroli wskazują ponadto, że Oddział GDDKiA, pomimo wydatkowania w latach 2013-2014 kwoty na utrzymanie zieleni przydrożnej w wysokości 20.368,5 tys. zł⁴ (oraz zawarciu umów na kwotę 552.990,6 tys. zł, których przedmiotem było m.in. utrzymanie zieleni), nie posiadał wiedzy o kwotach wydatków poniesionych na jej utrzymanie za ekranami akustycznymi i poza pasem drogowym, a zatem – w opinii NIK – nie monitorował w wystarczającym zakresie wydatków ponoszonych na utrzymanie dróg krajowych w tych miejscach, a tym samym – zasadności wydatkowania środków finansowych na ten cel.

³ Dz. U z 2013 roku, poz. 627 ze zm., zwana dalej „ustawą o ochronie przyrody”

⁴ Według grupy „Estetyka” w Katalogu robót finansowanych ze środków na utrzymanie sieci dróg krajowych, dla których zarządcą jest Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad (zarządzenie nr 66 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 14 listopada 2011 r.; ze zm.)

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1 Działania Oddziału GDDKiA w zakresie przygotowania organizacyjnego i finansowego do wykonywania zadań związanych z utrzymaniem zieleni, w tym realizacji prac kompensacyjnych (na podstawie decyzji zezwalających na usuwanie drzew)

Opis stanu faktycznego

Oddział GDDKiA w latach 2013 – 2014 zawarł łącznie 30 umów, których przedmiotem było m.in. utrzymanie zieleni przydrożnej, na ogólną kwotę brutto 552.990,6 tys. zł, w tym:

- w 2013 r. – 14 umów o ogólnej wartości 132.167,6 tys. zł, z tego 2 umowy o łącznej wartości 95.994,3 tys. zł w systemie utrzymania dróg „utrzymaj standard”, 9 umów o łącznym wynagrodzeniu dla wykonawców w kwocie 34.879,6 tys. zł, których przedmiotem było bieżące utrzymanie dróg krajowych, w tym m.in. utrzymanie zieleni wysokiej, 2 umowy o wartości 1.244,8 tys. zł na wykaszanie traw, chwastów, samosiejek, krzaków i odrostów z pasa drogowego oraz jedną umowę o wartości 48,9 tys. zł dotyczącą wycinki drzew przydrożnych;
- w 2014 r. – 16 umów na ogólną wartość 420.823,0 tys. zł, z tego jedna umowa o wynagrodzeniu dla wykonawcy w wysokości 55.546,1 tys. zł w systemie utrzymania dróg „utrzymaj standard” oraz 15 umów o łącznym wynagrodzeniu dla wykonawców w kwocie 365.276,9 tys. zł, których przedmiotem było bieżące i zimowe utrzymanie dróg krajowych, w tym m.in. utrzymanie zieleni wysokiej.

Umowy dotyczące bieżącego utrzymania dróg krajowych (i zimowego) zawierane były na poszczególne rejon Oddziału GDDKiA z wyłączeniem odcinków dróg, dla których zawarto umowy w systemie „utrzymaj standard”. W poszczególnych Rejonach Oddziału GDDKiA poza Rejonem w Grójcu (umowa z 2013 r.) obowiązywały również umowy zawarte w 2012 r. na wykaszanie traw, chwastów, samosiejek, krzaków i odrostów z pasa drogowego.

(dowód: akta kontroli str. 9-23)

1. W ramach powierzenia przez Oddział GDDKiA podmiotom zewnętrznym zadań w zakresie realizacji prac związanych z zakładaniem i utrzymaniem zieleni przydrożnej, szczegółową analizą objęto 3 umowy, tj.:
 - nr 13/2013 z dnia 6 lutego 2013 r.⁵ zawarta z konsorcjum firm: DROG-Pol Roboty Drogowe i Remontowo – Budowlane Mińsk Mazowiecki⁶;
 - nr 80/2012 z dnia 5 czerwca 2012 r.⁷ z konsorcjum firm WARDEX Andrzej Wardak z siedzibą w Słupno i firmą P.H.U. Prima Bogdan Głuchowski z siedzibą w Karwowie⁸;
 - nr 89/2012 z dnia 5 czerwca 2012 r.⁹ podpisana z firmą TIP-TOP w Sierpcu¹⁰.

⁵ Zwana dalej „Umową nr 13/2013”

⁶ Umowa dotycząca bieżącego utrzymania dróg krajowych administrowanych przez GDDKiA Oddziału w Warszawie, Rejon w Bożej Woli (Rejon w Bożej Woli obejmował odcinki dróg krajowych S-7/DK7, S8/DK8, DK61, DK62, DK85).

⁷ Zwana dalej „umową nr 80/2012”

⁸ Umowa dotycząca wykaszania traw, chwastów, samosiejek, krzaków i odrostów z pasa drogowego dróg krajowych administrowanych przez GDDKiA Oddziału w Warszawie na terenie Rejonu w Ożarowie Mazowieckim – Obwód Drogowy w Łazach (drogi nr: DK7, DK8 i DK79) i Obwód Drogowy w Mszczonowie (drogi nr: DK8, DK50 i DK70) – w zakresie zadania nr 11.

⁹ Zwana dalej „umową 89/2012”

¹⁰ Umowa dotycząca wykaszania traw, chwastów, samosiejek, krzaków i odrostów z pasa drogowego dróg krajowych administrowanych przez GDDKiA Oddziału w Warszawie na terenie Rejonu w Bożej

Przedmiotem umowy nr 13/2013 było bieżące utrzymanie dróg krajowych administrowanych przez Oddział na terenie Rejonu w Ożarowie Mazowieckim, w tym m.in. utrzymanie zieleni wysokiej. Okres obowiązywania umowy - 36 miesięcy od daty podpisania umowy z maksymalnym wynagrodzeniem brutto 4.862,6 tys. zł, w tym utrzymanie zieleni wysokiej – zgodnie z kosztorysem ofertowym – w wysokości 706,2 tys. zł. Według kosztorysu ofertowego i inwestorskiego w zakresie utrzymania zieleni wysokiej wymieniono następujące roboty: mechaniczne ścinanie drzew, mechaniczne frezowanie pni, karczowanie pni, wycinka krzaków i odrostów, niszczenie chemiczne (herbicydami) wraz z wycinką krzaków i odrostów, sadzenie drzew i krzewów, pielęgnacja drzew – prześwietlanie drzew, podcinanie gałęzi i usuwanie suchych, cięcie techniczne drzew oraz obsianie skarp, pasa rozdziału, poboczy i zieleńców.

Przedmiotem umowy nr 80/2012 i nr 89/2012 było wykaszanie traw, chwastów, samosiejek, krzaków i odrostów z pasa drogowego dróg krajowych administrowanych przez Oddział na terenie Rejonu odpowiednio: w Ożarowie Mazowieckim i w Bożej Woli. Zgodnie z kosztorysami ofertowymi i inwestorskimi, zakres robót obejmował: wykaszanie traw na poboczach, skarpach, rowach i poza rowami; wykaszanie trawy na pasach rozdziału, wysepkach i trawnikach z wygrabieniem i wywiezieniem; wykaszanie pod barierami energochłonnymi oraz niszczenie chwastów i odrostów. W przedmiotowych dokumentach nie wyszczególniono – jako osobnej pozycji – utrzymania zieleni za ekranami akustycznymi.

Wykonawcy zobowiązani byli, zgodnie z § 2 umowy nr 80/2012 i 89/2012 r., do wykonania przedmiotu umowy w terminie od 1 listopada 2012 r. do 31 grudnia 2014 r. Maksymalne wynagrodzenie za wykonanie przedmiotu umowy nr 80/2012 wynosiło brutto 1.075,1 tys. zł. i umowy nr 89/2012 - 874,9 tys. zł

Z treści specyfikacji technicznej załączonych do ww. umów wynika, że wykaszanie traw, chwastów, samosiejek, drobnych krzaków i odrostów obejmowało pas drogowy (bez szczegółowego wymienienia elementów tego pasa).

Zastępca Naczelnika Wydziału Dróg i Sieci Drogowej¹¹ oświadczył, że wykaszanie traw, chwastów, samosiejek, krzaków i odrostów z pasa drogowego dróg krajowych obejmowało koszenie całego pasa drogowego, w tym także miejsc za ekranami akustycznymi. Wykonywanie prac na tym terenie rozliczane było z pozycji 1 kosztorysów ofertowych, tj. wykaszanie traw na poboczach, skarpach rowach i poza rowami.

(dowód: akta kontroli str. 24–43, 284-289, 366-371, 992)

Oddział w dniu 16 kwietnia 2013 r. zawarł umowę nr 30/2013¹² z firmą GRWALEX Wiesław Grzyb z siedzibą w Białobiel na wykonanie usługi w zakresie wycinki drzew przydrożnych (242 szt.) w obwodach drogowych Sokółów Podlaski i Łosice oraz zwiezenie pozyskanego z wycinki materiału drzewnego (grubizny) z pasa drogowego na wskazane przez Oddział GDDKiA miejsce składowania. Termin realizacji – od dnia podpisania umowy do dnia 15 listopada 2013 r. z maksymalnym wynagrodzeniem w wysokości 48,9 tys. zł brutto.

(dowód: akta kontroli str. 668-671)

Wykonawcy usług wynikających z umów nr 80/2012 i 89/2012 zostali wybrani w wyniku przeprowadzania postępowania o udzielenie zamówienia publicznego

Woli (drogi: S-7 i DK7, DK61, DK62, DK85) obwody drogowe w Bożej Woli, Dziekanowie i Serocku w zakresie zadania nr 1.

¹¹ Oświadczenie dotyczy umów 80/2012 i 89/2012.

¹² Zwana dalej „umową nr 30/2013”

w trybie przetargu nieograniczonego i dotyczyły wymienionego w Opisie Przedmiotu Zamówienia (OPZ)¹³ zadania odpowiednio: nr 11 i nr 1. Treści obydwu umów poza nazwą wykonawcy, miejscem realizacji zamówienia i kwoty wynagrodzenia były tożsame.

W ww. umowach określono m.in. następujące warunki: termin realizacji zamówienia od 1 listopada do 31 grudnia 2012 r. (przewidziano możliwość przedłużenia w przypadku wystąpienia okoliczności niezależnych od wykonawcy), możliwość rozwiązania umowy w sytuacji wykorzystania puli środków przewidzianych w umowie (maksymalne wynagrodzenie), sposób ustalania wynagrodzenia wykonawcy (uwzględniający ilość usług wykonanych i odebranych przez drogomistrza oraz ceny jednostkowe podane w kosztorysie ofertowym), tryb zlecenia prac (w miarę potrzeb, na podstawie pisemnych poleceń), możliwość rozwiązania umowy (m.in. w sytuacji, gdy wykonawca nie realizuje usługi przewidzianej umową w sposób zgodny z OPZ i treścią umowy).

W SIWZ wskazano, że: „Każdorazowo zakresy i terminy koszenia będą określone w zleceniach wystawianych przez Kierowników Rejonów. Krotność koszenia, jak i zakresy mogą być ograniczone¹⁴. Zlecenia będą wystawiane na min. 3 dni przed rozpoczęciem koszenia. Bezpośredni nadzór nad robotami wykonuje wyznaczony przez Kierownika Rejonu Drogomistrz (lub inny pracownik) właściwy dla danego Obwodu Drogowego”¹⁵.

(dowód: akta kontroli str. 284-293, 366-370, 545-557)

Zapisy umowy nr 13/2013 porównano z umową nr 2/2013 z dnia 7 stycznia 2013 r., której przedmiotem było również bieżące utrzymanie dróg krajowych administrowanych przez Oddział GDDKiA w Rejonie Ożarów Mazowiecki, w tym m.in. obejmujące wycinkę drzew zagrażających bezpieczeństwu ruchu i wiatrolomów (rodzaj robót, jak w umowie nr 13/2013 w zakresie utrzymania zieleni wysokiej).

Opisy przedmiotów zamówienia prowadzonych w trybie przetargu nieograniczonego w zakresie utrzymania zieleni wysokiej były porównywalne. W SIWZ^{16,17} dotyczących postępowań przetargowych, w wyniku których zawarto ww. umowy wskazano w zakresie utrzymania zieleni te same szczegółowe specyfikacje techniczne D.09.01.01. Zieleń drogowa (drzewa, krzewy, trawniki, kwietniki) oraz D.09.01.02. Utrzymanie zieleni przydrożnej.

W umowach określono m.in. następujące warunki: termin realizacji zamówienia 36 miesięcy od daty podpisania umowy, sposób ustalania wynagrodzenia wykonawcy (uwzględniający ilość usług wykonanych i ceny jednostkowe podane w kosztorysach ofertowych; do faktury musi być dołączone zestawienie zatwierdzone przez zamawiającego, tryb zlecenia prac (roboty zlecane przez

¹³ http://www.gddkia.gov.pl/pl/2783/zamowienia-publiczne-rozstrzygniete,nr_ref-_data_postepowania_od-2012_01_01,data_postepowania_do-2012_0630,nazwa-wykaszenie,opis-_zakres-18,oddzial-_typ_progu-,sortuj_po-data_postepowania,sortuj_jak-DESC (post. nr 89/2012 i 80/2012)

¹⁴ W treści umów nie wskazano od jakich czynników jest bezpośrednio uzależniona częstotliwość koszenia i jego zakres.

¹⁵ Zgodnie z SIWZ wykonawcy zostali zobowiązani do stosowania standardów wynikających z SST D-09.01.03; ww. umowy zawarto w wyniku przeprowadzenia jednego postępowania przetargowego, obejmującego kilka zadań.

¹⁶ http://www.gddkia.gov.pl/pl/2783/zamowienia-publiczne-rozstrzygniete,nr_ref-112_2012,data_postepowania_od-,data_postepowania_do-,nazwa-,opis-,zakres-,oddzial-781,typ_progu-,sortuj_po-data_postepowania,sortuj_jak-DESC (dotyczy umowy 2/2013)

¹⁷ http://www.gddkia.gov.pl/pl/2783/zamowienia-publiczne-rozstrzygniete,nr_ref-130_2012%20,data_postepowania_od-,data_postepowania_do-,nazwa-,opis-,zakres-,oddzial-781,typ_progu-,sortuj_po-data_postepowania,sortuj_jak-DESC (dotyczy umowy 13/2013)

przedstawiciela zamawiającego, wraz ze zleceniem przedkładany jest przedmiar robót, o ile wymaga tego charakter robót), możliwość rozwiązania umowy (m.in. w sytuacji, gdy wykonawca nie realizuje usługi przewidzianej umową w sposób zgodny z OPZ, wymaganiami ogólnymi SST, wskazaniem zamawiającego i treścią umowy).

W treści umów wskazano osobę, która będzie koordynować z ramienia zamawiającego prace objęte umową. W zakresie nadzoru w SIWZ wskazano m.in., że obmiar robót dokonuje Wykonawca z udziałem nadzoru zamawiającego, który zatwierdza wyniki obmiaru, który również dokonuje oceny technicznej wykonanych robót.

(dowód: akta kontroli str. 24-40, 689-719)

Zadania związane z utrzymaniem zieleni przydrożnej wymienione w kosztorysach inwestorskich i ofertowych do umowy nr 13/2013 zostały wyszczególnione w kategorii „utrzymanie zieleni wysokiej, a do umów 80/2012 i 89/2012 jako „BUD-koszenie pasa drogowego”. Zakres rzeczowy zrealizowanych i odebranych protokołami odbioru robót w zakresie utrzymania zieleni przydrożnej był zgodny z zakresami ujętymi w analizowanych umowach oraz w kosztorysach inwestorskich i ofertowych.

(dowód: akta kontroli str. 24-544)

2. W okresie objętym kontrolą, w ramach analizowanych umów, na zadania w zakresie utrzymania zieleni przydrożnej Oddział wydatkował następujące kwoty:

- umowa nr 13/2013 – na łączną kwotę 677,5 tys. zł (240,4 tys. zł w 2013 r. i 437,1 tys. zł w 2014 r.), co stanowiło 13,9% ogólnego wynagrodzenia wykonawcy przewidzianego w umowie. Wydatki poniesione do dnia 31 grudnia 2014 r. w związku z realizacją ww. umowy stanowiły 19,8% wydatków w latach 2013 -2014 (3.429,1 tys. zł);
- umowa nr 80/2012 – na łączną kwotę 1.068,0 tys. zł (tj. 99,3% wynagrodzenia łącznego wykonawcy wynikającego z umowy), w tym 491,2 tys. zł w 2013 r. i 576,8 tys. zł w 2014 r.;
- umowa nr 89/2012 – w łącznej kwocie 874,9 tys. zł (zrealizowana w 100%), w tym 484,7 tys. zł w 2013 r. i 390,2 tys. zł w 2014 r.

Zadanie dotyczące wycinki drzew (242 szt. – umowa nr 30/2013) zrealizowano w 100% (wynagrodzenie dla wykonawcy w wysokości 48,9 tys. zł) i w terminie określonym w umowie.

W ewidencji księgowej Oddziału, faktury dotyczące realizacji umów nr: 80/2012 i 89/2012 rejestrowane były z opisem: koszenie/wykaszenie traw/chwastów. Dowody zapłaty (dot. umowy nr 80/2012) wraz z protokołami zdawczo – odbiorczymi na kwotę 779,3 tys. zł¹⁸ obejmowały zapisy o wykaszaniu na poboczach, skarpach, rowach i poza rowami. Usługa w wysokości 234,2 tys. zł¹⁹ polegała na utrzymaniu zieleni na pasach rozdziału, wysepkach i trawnikach, a kwota 54,4 tys. zł stanowiła dopłatę za wykoszenie pod barierami energochłonnymi.

Dane dotyczące realizacji umowy 89/2012 przedstawiały się odpowiednio: 654,4 tys. zł²⁰; 171,0 tys. zł²¹ oraz 49,9 tys. zł²² z tytułu dopłaty za wykoszenie pod barierami energochłonnymi. Faktury, protokoły odbioru oraz kosztorysy

¹⁸ Z tego: 361,2 tys. zł w 2013 r. i 418,1 tys. zł w 2014 r.

¹⁹ Z tego: 98,7 tys. zł w 2013 r. i 135,5 tys. zł w 2014 r.

²⁰ Z tego: 379,7 tys. zł w 2013 r. i 274,7 tys. zł w 2014 r.

²¹ Z tego: 81,3 tys. zł w 2013 r. i 89,7 tys. zł w 2014 r.

²² Z tego: 23,8 tys. zł w 2013 r. i 25,8 tys. zł w 2014 r.

powykonawcze z koszenia nie zawierały informacji na temat utrzymania zieleni za pasem awaryjnym i za ekranami akustycznymi.

Realizacja umowy nr 13/2013 (w ewidencji księgowej bez podziału na poniższe prace²³) w zakresie utrzymania zieleni wysokiej przedstawiała się następująco:

- ścinanie drzew – kwota 1.059,4 tys. zł, w tym 127,0 tys. zł w 2013 r. i 932,4 tys. zł w 2014 r.;
- wycinka krzaków i odrostów – 18,8 tys. zł, z tego 0,4 tys. zł w 2013 r. i 18,4 tys. zł w 2014 r.;
- niszczenie chemiczne (herbicydami) wraz z wycinką krzaków i odrostów - 1,8 tys. zł tylko w 2014 r.;
- pielęgnacja drzew – prześwietlanie drzew, podcinanie gałęzi, usuwanie suchych – 403,1 tys. zł z tego 107,3 tys. zł w 2013 r. i 295,8 tys. zł w 2014 r.;
- obsianie skarp, pasa rozdziału, poboczy i zieleńców – 26,1 tys. zł z tego: 5,7 tys. zł w 2013 r. i 20,4 tys. zł w 2014 r.

Faktury, protokoły odbioru oraz kosztorysy powykonawcze z utrzymania zieleni wysokiej nie zawierały informacji na temat jej utrzymania za pasem awaryjnym i za ekranami akustycznymi.

(dowód: akta kontroli str. 24-52, 284-293, 366-376, 992)

Oddział GDDKiA, przy wykorzystaniu programu informatycznego BudWin, prowadził monitoring bieżącego utrzymania sieci drogowej, poprzez sporządzanie comiesięcznych raportów. W raportach tych – zgodnie z katalogiem robót finansowanych ze środków na utrzymanie sieci drogowej²⁴ – prace utrzymaniowe związane z zielenią przydrożną przyporządkowane zostały do grupy Estetyka (z podziałem na drogi krajowe, osobno na autostrady). W grupie tej wymieniono wykonanie finansowe na koniec 2013 r. i 2014 r. na poszczególne pozycje według katalogu utrzymania dróg, tj. m.in.:

- pielęgnacja lub wycinka drzew i krzewów, usuwanie wiatrolomów, frezowanie pni, itp. – w wysokości 2.151,3 tys. zł w 2013 r., co stanowiło 18,2% wydatków na estetykę oraz 1,1% wydatków na bieżące utrzymanie sieci drogowej (BUD) i 4.306,4 tys. zł w 2014 r., co stanowiło odpowiednio: 28,6% i 2,2% wydatków na BUD;
- przeglądy zadrzewienia wraz z wyceną drewna – w wysokości 13,9 tys. zł w 2013 r., co stanowiło 0,1% wydatków na estetykę i 0,01% na BUD oraz 9,4 tys. zł w 2014 r., tj. odpowiednio: 0,06% i 0,01% na BUD;
- koszenie i sianie trawy w wysokości 7.068,9 tys. zł w 2013 r., co stanowiło 59,9% wydatków na estetykę i 3,6% na BUD oraz 6.620,1 tys. zł w 2014 r., tj. odpowiednio: 44,0% i 3,4% na BUD;
- nasadzenia (drzewa i krzewy) w wysokości 43,5 tys. zł w 2013 r., co stanowiło 0,3% wydatków na estetykę i 0,02% na BUD oraz 155,0 tys. zł w 2014 r., tj. odpowiednio: 1,0% i 0,1% wydatków na BUD.

W części bieżącego utrzymania drogowych obiektów mostowych w grupie utrzymania czystości (w podziale na obiekty mostowe i autostradowe obiekty mostowe) wymieniono m.in.:

- utrzymanie czystości powierzchni podmostowej oraz stożków i skarp, koszenie trawy i wycinka krzewów i samosiejek – w wysokości 232,9 tys. zł w 2013 r., co

²³ Powyższe pozycje wydatków ujmowane były na koncie księgowym 402 (usługi obce).

²⁴ Zarządzenie nr 66 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 14 listopada 2011 r. w sprawie katalogu robót finansowanych ze środków na utrzymanie sieci dróg, dla których zarządcą jest Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad. Zarządzenie to zostało zmienione zarządzeniem nr 59 z 18 grudnia 2013 r.

stanowiło 0,1% wydatków na BUD oraz 284,1 tys. zł w 2014 r. (0,1% wykonania finansowego na BUD);

- usuwanie z koryta rzeki/cieku zalegających pni, gałęzi i kamieni itp., mogących powodować spiętrzenie wody pod obiektem mostowym/przepuście – wykonanie tylko w 2014 r. w wysokości 7,5 tys. zł, co stanowiło 0,004% wykonania na BUD.

(dowód: akta kontroli str. 720-746, 892-894)

3. W 2013 r. pierwsze koszenie traw w Rejonie Ożarów Mazowiecki (umowa nr 80/2012) odbyło się w okresie od 7 czerwca do 28 czerwca 2013 r, natomiast w Rejonie Boża Wola (umowa nr 89/2012), poza bazami Magazynu Państwowych Rezerw Mobilizacyjnych, w okresie od 3 czerwca do 17 czerwca 2013 r.

Usługi te nie były realizowane w terminach wynikających z Wytycznych zakładania i utrzymania zieleni przydrożnej²⁵, zgodnie z którymi najbardziej miarodajnym okresem koszenia traw i chwastów jest okres drugiej połowy maja, gdyż – jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora Oddziału – Rejony podejmują decyzje o rozpoczęciu wykaszania traw na podstawie wytycznych oraz oceny potrzeby ich wykonania. Podczas objazdów przeprowadzonych w maju 2013 r. zaobserwowano małą roślinność i nie było potrzeby wcześniejszego koszenia. Wykonano je w czerwcu, kiedy wzrost roślinności tego wymagał.

(dowód: akta kontroli str. 284-544, 817-823)

W 2014 r. rozpoczęcie i zakończenie pierwszego koszenia traw w Rejonie Ożarów Mazowiecki i w Rejonie Boża Wola nastąpiło w okresie od 10 maja do 9 czerwca 2014 r., tj. w terminach określonych w Wytycznych.

Realizacja prac wynikających z umów nr 80/2012 i 89/2012 odbywała się w miarę potrzeb i w terminach wynikających każdorazowo z pisemnych zleceń wystawionych przez Kierowników ww. Rejonów, zgodnie z postanowieniami § 3 ust. 4 ww. umów. Zgodnie z opisem przedmiotu zamówienia, stanowiącym integralną część ww. umów, przewidywana częstotliwość koszenia wynosiła: dwukrotnie na drogach krajowych (klas G i GP), trzykrotnie na drogach ekspresowych (klasy S), przy czym krotność koszenia i zakresy mogły być ograniczone (w treści umów brak wskazania od czego może być uzależnione powyższe ograniczenie).

W latach objętych kontrolą na drogach ekspresowych w Rejonie Boża Wola (S7 i S8) dokonano dwukrotnego wykaszania pasa drogowego²⁶, tj. według Zastępcy Dyrektora Oddziału zgodnie z potrzebami.

Natomiast w Rejonie Ożarów Mazowieckim:

- na drodze S8 - odcinek: Węzeł Konotopa – Węzeł Prymasa Tysiąclecia dokonano:
 - w 2013 r. jednokrotnego koszenia pasa drogowego²⁷,
 - w 2014 r. pięciokrotnego koszenia pasa drogowego,

a na drodze A2 wykonano:

- w 2013 r. trzykrotne koszenie pasa drogowego,
- w 2014 r. pięciokrotne koszenie pasa drogowego.

W obydwu Rejonach w kontrolowanym okresie koszenie pasa drogowego na drogach krajowych, w ramach objętych szczegółową kontrolą umów,

²⁵ zgodnie z Wytycznymi rozpoczęcie i zakończenie pierwszego koszenia traw i chwastów powinno być wykonane w takim okresie, aby nie dopuścić do wysypu nasion chwastów w wyniku ich przekwitnięcia.

²⁶ W 2013 r. drugie wykaszanie pasa drogowego drogi S8 na terenie Rejonu Bożej Woli dokonano na podstawie umowy nr 137/2013 z 18 września 2013 r. podpisanej z Konsorcjum: Transport Towarowy Szablowski S.C Ostrów Mazowiecka.

²⁷ W 2013 r., tj. w okresie gwarancyjnym koszenia dokonywał wykonawca robót budowlanych.

wykonywane było co najmniej dwukrotnie, w terminach zgodnych z Wytocznymi i na podstawie pisemnych zleceń wystawionych przez pracowników Rejonów.

(dowód: akta kontroli str. 24 -557, 849-891)

4. Analiza dokumentacji Oddziału wykazała, że w ramach weryfikacji prawidłowości realizacji umowy, wykonawcy analizowanych umów każdorazowo po zrealizowaniu zleceń wystawianych przez kierowników Rejonów zgłaszali wykonanie robót i gotowość do ich odbioru. Na tej podstawie pracownicy Rejonów każdorazowo dokonywali oceny wykonania usług (oględziny techniczne wykonanych robót) oraz analizy dokumentów (m.in. dzienniki robót/dzienniki budowy i książki obmiaru), sporządzając protokoły odbioru. We wszystkich protokołach stwierdzano, że poszczególne roboty wykonane były zgodnie z umową i zleceniem oraz z dziennikiem budowy i książką obmiaru. Wykonanie robót oceniono dobrze lub z należytą starannością. W protokołach nie wskazywano na nienależyte wykonanie przedmiotu umowy i w związku z tym nie naliczono kar umownych. Nie stwierdzono przypadków wykonywania ponownych prac pielęgnacyjnych w ramach gwarancji jakości.

W analizowanych umowach 13/2013, 80/2012 i 89/2012 określono kary umowne należne Zamawiającemu w następujących przypadkach:

- za każdy dzień przekroczenia planowanego terminu wykonania umowy w wysokości 0,5% wynagrodzenia umownego brutto;
- za każdy dzień zwłoki w terminowym usunięciu wad w wysokość 0,3% ww. wynagrodzenia w umowach nr 80/2012 i 89/2012 oraz 0,1% w umowie nr 13/2013;
- z tytułu odstąpienia od umowy z przyczyn leżących po stronie wykonawcy w wysokości 10% ww. wynagrodzenia w umowach nr 80/2012 i 89/2012 oraz 20% w umowie nr 13/2013.

W umowie nr 13/2013 dodatkowo kary umowne należne były Zamawiającemu również z tytułu:

- wykonywania robót przez inny podmiot niż wykonawca lub inny niż podwykonawca skierowany do wykonywania robót zgodnie z warunkami umowy - w wysokości 10% wynagrodzenia umownego brutto;
- wykonywania czynności zastrzeżonych do kierownika robót przez inną osobę niż zaakceptowaną przez Zamawiającego - w wysokości 5% ww. wynagrodzenia;
- za zwłokę w wykonywaniu poszczególnych elementów robót – w wysokości 0,1% ww. wynagrodzenia.

(dowód: akta kontroli str. (24 - 544)

5. W latach 2013-2014 Oddział posiadał 355 decyzji zezwalających na usunięcie drzew, wydanych przez organy ochrony przyrody, w tym 177 szt. wydanych w 2013 r. i 178 szt. – w 2014 r. W 243 decyzjach²⁸ (tj. 68,5% ogólnej liczby decyzji) zobowiązano poszczególne Rejony GDDKiA do wykonania, w ramach kompensacji przyrodniczej, nowych nasadzeń. Liczba nasadzonych drzew – wszystkie w pasach drogowych – wynikająca z ww. decyzji wyniosła 1.752 szt., w tym 920 w 2013 r. i 832 szt. w 2014 r.

Szczegółowa analiza 175 decyzji²⁹ (72% decyzji tzw. kompensacyjnych) wykazała, że nasadzono 1.046 szt. drzew, w tym w 2013 r. – 30 szt. i 1.016 drzew w 2014 r.

²⁸ W tym 119 w 2013 r., co stanowiło 67,2% wydanych decyzji i 124 w 2014 r., tj. 69,7% ogólnej liczby wydanych decyzji w 2014 r.

²⁹ W tym 99 wydanych w 2013 r. (83,2% ogólnej liczby decyzji zobowiązujących do dokonania nowych nasadzeń wydanych w 2013 r.) i 76 w 2014 r. (61,3%). Szczegółową kontrolą objęto decyzje wydane w latach 2013 – 2014, które zostały zamieszczone na stronach: od 1 do 400 w zestawieniu

Wśród drzew nasadzonych w 2014 r. przeważała lipa – 639 szt. (62,9%), klon – 346 szt. (34,0%), jesion – 16 szt. (1,6%) i jarząb – 15 szt. (1,5%).

(dowód: akta kontroli str. 747-807)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1) Nie we wszystkich przypadkach przestrzegano terminów dokonania nowych nasadzeń drzew, wynikających z decyzji wydanych na podstawie ustawy o ochronie przyrody zezwalających na usunięcie drzew.

W latach 2013 -2014 nie nasadzono 289 drzew wynikających z 27 decyzji wydanych w 2013 r., stanowiących 47,4% ogólnej liczby decyzji (57³⁰), w których termin nasadzeń przypadał na lata 2013 – 2014. Szczegółowa analiza ww. 57 decyzji wykazała, że nie dokonano nasadzeń 4 drzew z terminem nasadzenia przypadającym na 30 października 2013 r. (Rejon Mława). Ponadto, w 6 innych przypadkach (10,5%) w Rejonie Siedlce nasadzeń 123 drzew dokonano z opóźnieniem wynoszącym: 10 dni³¹, ponad 1,5 miesiąca³²; 4,5 miesiąca³³ i ok. 5,5 miesiąca; w 2 decyzjach opóźnienie wyniosło około 1 roku³⁴.

W przypadku 76 decyzji kompensacyjnych wydanych w 2014 r. termin nasadzeń nowych drzew do końca 2014 r. został określony w 7 decyzjach. Do końca 2014 r. (jak określono w decyzjach) nie dokonano nasadzeń 105 drzew wynikających z 2 decyzji kompensacyjnych (28,6%)³⁵. Zadanie powyższe zrealizowano w miesiącu marcu i kwietniu 2015 r.

Zastępca Dyrektora Oddziału wyjaśnił, m.in. że niektóre działania kompensacyjne (nasadzenia) konieczne do wykonania w terminach wskazanych w decyzjach zostały przesunięte w czasie ze względu na konieczność wykonania w tym okresie innych zadań wpływających na bezpieczeństwo użytkowników. Tegoroczny limit środków został tak zaplanowany, aby zaległe nasadzenia wynikające z decyzji zostały wykonane jesienią bieżącego roku.

(dowód: akta kontroli str. 747-816, 892-894)

Analiza tabel monitoringu bieżącego utrzymania sieci dróg wykazała, że w planie finansowym na 2015 r. w wybranych Rejonach, tj. Siedlce, Mława, Ostrów Mazowiecki i Radom na estetykę³⁶ zaplanowano wyższe kwoty w porównaniu do wykonania finansowego w 2014 r., tj. o 244,1 tys. zł w Rejonie Siedlce, o 250 tys. zł w Rejonie Mława, o 412,6 tys. zł w Rejonie Ostrów Mazowiecka i o 465,7 tys. zł w Rejonie Radom.

dotyczącym wydanych decyzji przedstawionym do kontroli przez Oddział. Decyzje te dotyczyły 13 Rejonów (poza Rejonem Zwoleń), przy czym z Rejonu Siedlce kontrolą objęto 23 decyzje z 2013 r. (ogólna liczba wydanych decyzji - 30) oraz 9 z 2014 r. (47 wydanych).

³⁰ Na 99 objętych szczegółową kontrolą, w tym w jednej decyzji z Rejonu Ożarów do nowych nasadzeń zobowiązano Urząd Miasta i Gminy Ożarów Mazowiecki

³¹ Decyzja nr GK.6131.93.2013 MA z 24.10.13, nasadzeń dokonano 10.12.2014 r., przy terminie wynikającym z decyzji – 30.11.14

³² Decyzja nr WI.6131.127.2013 z 04.09.13 – sadzenie drzew w dniu 10.12.2014 r., termin wynikający z decyzji 31.10.2014 r.

³³ Decyzja nr GK.6131.33.2013 MA z 22.05.2013 r., nasadzono 10.12.2014 r. przy terminie wg decyzji – 25.07.2014 r.

³⁴ Rejon Ożarów Mazowiecki – decyzja nr 27/2013 z 06.05.2013 r. nasadzeń dokonano 05.12.2014 r. przy terminie – 30.12.2013 R. Rejon Siedlce – decyzja nr G.6131.39.2013 z 20.09.2013 r. -nasadzenia w dniu 10.12.2014 r., termin wynikający z decyzji – 2013 r.

³⁵ Rejon Grójec – decyzja nr RGK.6131.135.2014.GKZ z 11.04.2014 r. i Rejon Przasnysz- decyzja PIOŚ.6131.8.2014 z 13.03.2014r. nr

³⁶ Według katalogu robót finansowanych ze środków na utrzymanie sieci drogowej

Zdaniem NIK, ww. okoliczności nie mogą stanowić przesłanek do nieprzezwyciężenia zobowiązań wynikających z decyzji zezwalających na usunięcie drzew.

(dowód: akta kontroli str. 808-816)

2. Pracownicy Rejonów nie sporządzali planów utrzymania zieleni, do czego zobowiązywał pkt 4.2 Wytucznych, zgodnie z którym informacja o kondycji zdrowotnej drzew przydrożnych jest podstawą do sporządzenia do 15 listopada każdego roku planu utrzymania zieleni oraz zaplanowania i zrealizowania prac pielęgnacyjnych drzewostanu. Rejon w Przasnyszu w 2013 r. w ogóle nie sporządził takiego planu, a w 2014 r. sporządził jedynie plan wycinki drzew dla poszczególnych gmin wraz z opinią dendrologiczną. W pozostałych 13 Rejonach ograniczano się do określenia przez służby drogowe ilości drzew do wycinki wymagających wnioskowania do urzędów gmin o wydanie w tym zakresie decyzji (podczas rutynowych objazdów dróg dokonywano przeglądu zadrzewienia pod kątem wyłonienia drzew zagrażających bezpieczeństwu).

Kierownicy Rejonów potwierdzili, że plany utrzymania zieleni nie były sporządzane. Jednocześnie oświadczyli, że od 2015 roku plan utrzymania zieleni na sieci dróg będących w administracji poszczególnych Rejonów będzie przygotowany i realizowany zgodnie z Wytuczynymi.

(dowód: akta kontroli str. 817-822, 957-991)

Uwagi dotyczące badanej działalności

Oddział GDDKiA nie posiadał wiedzy o kwotach wydatków poniesionych na utrzymanie zieleni przydrożnej za ekranami akustycznymi i poza pasem drogowym, a zatem – w opinii NIK – nie monitorował w wystarczającym zakresie wydatków ponoszonych na utrzymanie dróg krajowych w tych miejscach, a tym samym – zasadności wydatkowania środków finansowych na ten cel.

Zastępca Dyrektora wyjaśnił, że Oddział nie rejestruje wydatków ponoszonych na utrzymanie zieleni przydrożnej w podziale na miejsce ich występowania (m.in. w sąsiedztwie ekranów, na obiektach inżynierskich, za ekranami czy za pasem drogowym), gdyż kwalifikuje wydatki zgodnie z pozycjami obowiązującego katalogu robót i usług finansowanych ze środków na utrzymanie sieci dróg oraz według przypisanych kont księgowych.

(dowód: akta kontroli str. 720-746, 892-894)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

2. Działania Oddziału GDDKiA na rzecz zapewniania jakości w zakresie utrzymania zieleni przydrożnej

Opis stanu faktycznego

Kontrolę jakości utrzymania zieleni przydrożnej dokonano na podstawie oględzin, którymi objęto nw. drogi:

1. droga ekspresowa S2 (pomiędzy „Węzłem Opacz” a „Węzłem Puławska”) na odcinkach w km: od 461+080 do 461+230 oraz od 469+400 do 469+700 strona prawa, wraz z zielenią przydrożną przy łącznicach Ł-01 i Ł-08 (na odcinkach odpowiadających km od 461+080 do 461+230 pasa drogowego drogi S8, strona prawa),
2. droga ekspresowa S7 na odcinku w km od 333+500 do 335+100 strony lewa i prawa,
3. DK50 na odcinku w km od 127+380 do 130+000 strony lewa i prawa,
4. DK61 na odcinku w km od 33+800 do 35+100 strony lewa i prawa³⁷.

(dowód: akta kontroli str. 559-569, 613-620, 623-634, 640-642)

³⁷ Wskazane odcinki dróg zostały poddane oględzinom w dniach 6-8 maja 2015 r.

Objęte kontrolą jakości utrzymania odcinki dróg ekspresowych zostały przewidziane do utrzymania w I, a odcinki dróg DK50 i DK61 w II standardzie utrzymania.

(dowód: akta kontroli str. 643-649)

Na poddanych oględzinom odcinkach dróg nie stwierdzono przypadków utrzymywania przez Oddział zieleni poza pasem drogowym, wynikających z konieczności powiązania zieleni przydrożnej z otaczającym krajobrazem, który posiada status ochrony na zasadach określonych w Wytycznych (ppkt. 2.3.1.).

Kontrolowane odcinki dróg S2 i DK50 zlokalizowane były poza obszarami objętymi ochroną przyrody. Natomiast odcinki dróg S7 i DK61 były zlokalizowane w pierwszym przypadku całkowicie, a w drugim częściowo na obszarach chronionej przyrody (odpowiednio: Otulina Kampinoskiego Parku Narodowego i Warszawski Obszar Chronionego Krajobrazu).

Na niektórych odcinkach dróg poddanych oględzinom stwierdzono przypadki nasadzeń zieleni osłonowej.

(dowód: akta kontroli str. 623-638)

Nowe nasadzenia na odcinkach dróg poddanych oględzinom obejmowały gatunki zalecane do stosowania w Wytycznych. Nie stwierdzono w powyższym zakresie stosowania gatunków roślin obcych, których sadzenie jest niedozwolone na podstawie Rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 9 września 2011 r.³⁸, ani gatunków inwazyjnych, niezalecanych w Wytycznych.

(dowód: akta kontroli str. 559-564, 613-616, 623-627, 640-642)

Stwierdzono, że w trzech przypadkach – S2, S7 i DK61 (na cztery analizowane) wystąpiły różnice w zakresie jakości utrzymania zieleni przydrożnej w pasie zieleni widzianym z poziomu jezdni i w częściach za ekranami akustycznymi³⁹.

(dowód: akta kontroli str. 559-564, 613-616)

Prace utrzymaniowe w zakresie zieleni przydrożnej przy drodze ekspresowej S2 na wskazanych powyżej odcinkach drogi były realizowane przez wykonawców tych odcinków⁴⁰. Zgodnie z umowami, Wykonawcy zostali zobowiązani do pielęgnacji posadzonych w pasie drogowym roślin, w tym m.in. odchwaszczania, podlewania w okresach bezdeszczowych, wymiany uschniętych i uszkodzonych drzew, krzewów i pnączy oraz zniszczonych palików i wiązań. W umowach określono również zasady pielęgnacji trawników. Przyjęto, że pierwsze koszenie powinno być przeprowadzone, gdy trawa osiągnie wysokość około 10 cm, a następne w takich odstępach czasu, aby wysokość trawy nie przekroczyła 10 - 12 cm.

(dowód: akta kontroli str. 570 - 612)

³⁸ Dz.U. z 2011 r. Nr 210, poz. 1260.

³⁹ Powyższe dotyczy dróg ekspresowych S2, S7 i DK61. Na objętym kontrolą odcinku drogi DK50 ekrany nie występowały. Szczegóły w powyższym zakresie zostały zamieszczone w uwagach dotyczących badanej działalności.

⁴⁰ Inwestycja: Budowa drogi ekspresowej S2 od węzła „Konotopa” do węzła „Puławska” długości ok. 15 km wraz z odcinkiem drogi ekspresowej długości ok. 5 km łączącej węzeł „Lotnisko” z węzłem „Międzynarodowy Port Lotniczy Okęcie” i z węzłem „Marynarska. Etap III: Południowa obwodnica Warszawy S2 – odcinek od węzła „Konotopa” (bez węzła) do węzła „lotnisko” (bez węzła)”. Wykonawca umowy: Bilfiger Infrastructure S.A., Przedsiębiorstwo Robót Mostowych „Mosty – Łódź” S.A. i przedsiębiorstwo Usług Technicznych „Interkor” Sp. z o.o. (umowa nr 90/2010 z dnia 17 czerwca 2010 r.).

Inwestycja: Budowa Drogi Ekspresowej S2 – odcinek Konotopa – Puławska wraz z budową łącznika z MPL Okęcie i ul. Marynarską (S-79) w Warszawie. Wykonawca umowy: Teerag – Asdag Polska sp. z o.o., Teerag – Asdag Aktiengesellschaft oraz Intop Tarnobrzeg spółka z o.o. (umowa 137/2009 z 10 sierpnia 2009 r.).

Inne prace w zakresie utrzymania ww. odcinka drogi S2 z wyjątkiem robót objętych gwarancją wykonawców drogi określonych w warunkach kontraktowych na budowę – w okresie objętym gwarancją – były realizowane w ramach umowy nr 153/2013 z dnia 7 listopada 2013 r. (model „Utrzymaj standard”), z wynagrodzeniem umownym wypłacanym za dany miesiąc świadczenia usług (ryczałtowo)⁴¹ w zakresie kompleksowego – całorocznego (letnie i zimowe) utrzymania drogi.

W pozostałych przypadkach (S7 i dróg krajowych DK50 i DK61) prace realizowano w oparciu o model mieszany utrzymania dróg, gdzie w ramach zawartych umów Oddział zlecał określone prace w zakresie utrzymania zieleni przydrożnej i ponosił związane z nimi wydatki po dokonaniu odbiorów udokumentowanych protokołami.

(dowód: akta kontroli str. 24-40, 284-288, 366-370)

Stwierdzono, że realizując prace nasadzeniowe stosowano praktykę informowania jednostek samorządu terytorialnego o wykonaniu nasadzeń, a w zleceniach przekazywanych wykonawcom wskazywano konieczność uzgadniania doboru gatunków i miejsc nasadzeń z przedstawicielami GDDKiA oraz lokalnymi samorządami.

(dowód: akta kontroli str. 895-898)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Oględziny dróg pod kątem utrzymania zieleni wykazały, iż na odcinkach dróg: S7, DK61 stwierdzono różnice w zakresie jakości utrzymania zieleni przydrożnej w pasie zieleni widzianym z poziomu jezdni i za ekranami akustycznymi oraz za pasem awaryjnym. Za ekranami akustycznymi zieleń nie była należycie utrzymywana (stwierdzono przerośniętą trawę, odrosty, chwasty i uschniętą, niewykoszoną trawę) pomimo, iż odcinki tych dróg były zlokalizowane na obszarach chronionych, a umowy obejmowały utrzymanie zieleni w całym pasie drogi. Ponadto, na odcinkach dróg DK50 i DK61 stwierdzono uschnięte lub wymagające obserwacji drzewa i pnącza. Łącznie uwagi dotyczyły 4,4%, 4,6% i 3,8% długości poddanego oględzinom odcinka drogi – odpowiednio: S7, DK50 i DK61.

Obowiązek utrzymania tych odcinków w stanie spełniającym wymagania Wytucznych należał do wykonawcy usług.

(dowód: akta kontroli str. 613-616, 623-627, 640-642)

Zastępca Dyrektora Oddziału ds. Zarządzania Drogami i Mostami wyjaśnił, że w Oddziale są przeprowadzane kontrole prac prowadzonych przez podmioty zewnętrzne oraz, że wnioski z tych kontroli są przekazywane na bieżąco Kierownikom Rejonów.

(dowód: akta kontroli str. 849-854).

Zabiegi pielęgnacyjne dotyczące zieleni, polegające na m.in. na koszeniu trawy w ramach objętych kontrolą odcinków dróg: S7, DK50 i DK61 (w tym prace porządkowe) były wykonywane ostatnio w okresach⁴²: 21 lipca – 1 sierpnia 2014 r. (S7), 12-17 marca 2015 (DK50), 16 - 30 października 2014 r. (DK61).

(dowód: akta kontroli str. 849-891).

⁴¹ Wynagrodzenie miesięczne dla odcinka S2 węzeł „Konotopa” (bez węzła) – węzeł „Lotnisko” (bez węzła, w km 456+240÷466+684) wynosiło 281 tys. zł netto miesięcznie a dla odcinka S2 węzeł „Lotnisko” – węzeł „Puławska” 53 tys. zł (okres świadczenia usługi w obu przypadkach – 72 miesiące, stawka podatku VAT 23%), tj. odpowiednio 345,6 tys. zł i 65,2 tys. zł brutto [łącznie: 334 tys. zł (netto) i 410,8 tys. zł (brutto) – miesięcznie].

⁴² Płatności za usługi pielęgnacyjne dotyczące zieleni przydrożnej dokonano w oparciu o wystawione faktury VAT, do których załączano kosztorys powykonawczy i pisemny protokół odbioru usług podpisywany przez przedstawicieli zamawiającego i wykonawcy.

2. Ustalenia kontroli wskazują, że Oddział nie egzekwował od wykonawcy odcinka drogi S2 (w ramach udzielonej gwarancji) należytej realizacji warunków kontraktu w zakresie utrzymania zieleni przydrożnej, pomimo iż umowa obejmowała utrzymanie zieleni w całym pasie drogi.

Na kontrolowanych odcinkach drogi ekspresowej S2 stwierdzono, iż prace pielęgnacyjne dotyczące zieleni w pasie drogi/za ekranami akustycznymi obejmowały tylko część administrowanej drogi. Oględziny tej drogi wykazały, iż wykonawca odcinka drogi nie dołożył należytej staranności w realizacji prac⁴³, co spowodowało: występowanie uschniętych drzew (nasadzenia), drzew wymagających obserwacji (nasadzenia), występowanie chwastów (głównie za ekranami akustycznymi) i przerzedzonej trawy oraz punktowego zaśmiecienia terenu na obszarze kształtowania zieleni niskiej a także przerośniętej trawy i uschniętych, niewykoszonych przed zimą trawy i chwastów. Powyższe uwagi dotyczyły łącznie 62,2% odcinków poddanych oględzinom (strona prawa).

(dowód: akta kontroli str. 559-564)

Zastępca Dyrektora Oddziału ds. Zarządzania Drogami i Mostami wyjaśnił, że od dnia 14 maja 2015 r. są prowadzone działania z zakresu pielęgnacji zieleni⁴⁴ (dotyczy zakresu objętego umową 137/2009) oraz, że niektóre zabiegi pielęgnacyjne dotyczące drzew zostaną wykonane w okresie jesiennym 2015 r. lub na wiosnę 2016 r. (w zależności od terminu nasadzeń - dotyczy umowy 90/2010).

(dowód: akta kontroli str.849-854).

Główny Specjalista w zespole Kierownika Projektu wyjaśniła, że prace pielęgnacyjne dotyczące zieleni przydrożnej (zieleni niska – koszenie) na ww. odcinkach drogi S2 wg stanu na dzień 22 maja 2015 r. zostały wykonane⁴⁵ lub są w trakcie realizacji⁴⁶ (planowany termin zakończenia 6 czerwca 2015 r.)⁴⁷.

(dowód: akta kontroli str. 925-956)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Przyjęty sposób utrzymania zieleni za ekranami akustycznymi wskazuje, że zlecając te prace, Oddział nie analizował merytorycznej i ekonomicznej zasadności ich wykonywania, z uwzględnieniem obowiązujących w GDDKiA wytycznych. NIK zwraca uwagę, iż „Wytyczne projektowania i utrzymania zieleni przydrożnej” wskazują, że przy ekranach akustycznych zaleca się wprowadzać zieleń tylko od zewnętrznej strony ekranu ze względu na walory estetyczne, nie zaleca się natomiast wprowadzania zieleni po ich wewnętrznej stronie (tj. od strony jezdni), z uwagi na warunki i koszty eksploatacji. Ponadto, zgodnie z Wytycznymi, zieleń przy ekranach akustycznych zaleca się projektować tylko na odcinkach ekranów, dla których z uwagi na walory krajobrazowe pożądane jest wprowadzenie elementów maskujących ekrany (bliska zabudowa mieszkaniowa, obszary chronionego krajobrazu, ewentualnie uzgodnienia z lokalnym samorządem).

Wytyczne określają minimalne wymagania w przetargach (do uwzględnienia w opisie przedmiotu zamówienia) na utrzymanie zieleni w zależności od standardu utrzymania drogi nie precyzując, których dróg one dotyczą.

Obowiązujące Wytyczne nie nakazują więc utrzymania zieleni w całym pasie drogi, niezależnie od istniejących uwarunkowań w sąsiedztwie danej drogi.

⁴³ Obowiązek utrzymania tych odcinków w stanie spełniającym wymagania Wytycznych i zawartych umów należał do wykonawców odcinków drogi.

⁴⁴ Do wyjaśnień załączono dokumentację fotograficzną.

⁴⁵ Dotyczy zakresu prac utrzymaniowych wynikających z warunków umowy nr 137/2009.

⁴⁶ Dotyczy zakresu prac utrzymaniowych wynikających z warunków umowy nr 90/2010.

⁴⁷ Do wyjaśnień załączono dokumentację fotograficzną.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie pomimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁴⁸, wnosi o:

1. dotrzymanie terminów nasadzeń drzew wynikających z decyzji organów ochrony przyrody zezwalających na usunięcie drzew;
2. terminowe i pełne wywiązywanie się z obowiązków określonych w Wytycznych zakładania i utrzymania zieleni przydrożnej;
3. egzekwowanie od wykonawców prowadzenia prac pielęgnacyjnych w celu należytego utrzymania zieleni przydrożnej.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Łodzi.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

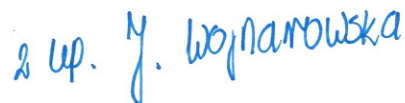
Łódź, dnia 9 października 2015 r.

Kontroler
Marianna Rejnuś- Sałek
gł. specjalista k.p.


Podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi

Dyrektor


.....
podpis

09.10.2015 r.



⁴⁸ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096