



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Łodzi

LLO.411.007.02.2015
I/15/005

Tekst jednolity

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. Zbigniew Łabęcki, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 94585 z dnia 20 kwietnia 2015 r., nr 94616 z dnia 9 lipca 2015 r. i nr 97856 z dnia 24 sierpnia 2015 r. 2. Dominik Gołacki, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 94584 z dnia 20 kwietnia 2015 r., nr 94615 z dnia 9 lipca 2015 r. i nr 97857 z dnia 24 sierpnia 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4, 5-8, 1063-1066)
Jednostka kontrolowana	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Łodzi, zwany dalej „Oddziałem”, z siedzibą w Łodzi przy ul. Irysovej 2, 91-857 Łódź, REGON 017511575-00154.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Iwona Zatorska-Sytyk – Dyrektor Oddziału od dnia 1 grudnia 2011 r. (dowód: akta kontroli str. 9)

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

Dla wszystkich dróg krajowych województwa łódzkiego, Oddział zawarł umowy obejmujące swoim zakresem utrzymanie zieleni przydrożnej, zarówno w systemie mieszanym, jak i „utrzymaj standard”. Utrzymanie zieleni przy nowo wybudowanych autostradach i drogach ekspresowych zlecano wykonawcom tych dróg w ramach udzielanych gwarancji oraz innym wykonawcom w zakresie poszczególnych elementów pasa drogowego.

W ocenie NIK, działania zarządcy dróg krajowych, związane z utrzymaniem zieleni przydrożnej wzdłuż dróg woj. łódzkiego nie w pełni spełniały wymogi określone w przyjętych w GDDKiA „Wytocznych zakładania i utrzymania zieleni przydrożnej na potrzeby GDDKiA”². Kontrola NIK wykazała bowiem zaniedbane tereny i brak bieżącej pielęgnacji niektórych odcinków dróg. Podczas oględzin utrzymania zieleni na kontrolowanych odcinków dróg szybkiego ruchu (A1, A2, S8) oraz dróg głównych i głównych ruchu przyspieszonego³ stwierdzono w szczególności uschnięte drzewa, przerzedzoną trawę, a także występowanie przerosniętej oraz niewykoszonej trawy i chwastów. Przykładowo, na terenie Miejsca Obsługi Podróżnych (MOP) Mogiły

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli jednak 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 Dalej zw. „Wytocznymi”, wprowadzonymi zarządzeniem nr 10 Generalnego Dyrektora DKiA z dnia 15 lutego 2013 r.

³ Dot. dróg krajowych w Rejonach w Opocznie, Radomsku i Wieluniu.

chwasty sięgały powyżej 1 m. Na poboczach, skarpach i przeciwskarpach na drodze ekspresowej S8 wysokość traw sięgała niespełna 2 m.

Potwierdzeniem ustalonych w tym zakresie nieprawidłowości są kary i obciążenia finansowe dla podmiotów utrzymujących zieleni przydrożną, jakie Oddział naliczył. I tak w roku 2015 (na dzień zakończenia kontroli) łączna ich wartość wyniosła 214,6 tys. zł, natomiast w 2013 i 2014 r. zastosowano kary na łączne kwoty wynoszące odpowiednio 34,5 tys. zł i 78,0 tys. zł.

Ponadto 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 dróg wykazały, że na niektórych odcinkach pas drogowy za ekranami był zaniedbany, zarośnięty uschniętą trawą i chwastami.

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

1. W latach 2013-2014 w Oddziale obowiązywało 17 umów o łącznej wartości 283.909,7 tys. zł⁴, których przedmiotem była m.in. realizacja zadań związanych z zakładaniem i utrzymaniem zieleni przydrożnej, z tego:

- 5 umów w systemie „utrzymaj standard” dotyczących odcinków dróg A1, A2 i S8, o łącznej wartości 244.999,2 tys. zł (w tym umowa dotycząca odcinka drogi A2 o wartości 54.271,1 tys. zł, której realizacja została przerwana w 2014 r., z uwagi na upadłość wykonawcy),
- 12 umów w systemie „mieszanym” o łącznej wartości 38.910,5 tys. zł, z tego: 7 w sprawie bieżącego utrzymania dróg w asortymencie czystości i zieleni na drogach w poszczególnych Rejonach (29.101,0 tys. zł), dwie w sprawie bieżącego utrzymania odcinków drogi S8 w Rejonach w Sieradzu i Wieluniu (3.761,9 tys. zł), jedna w sprawie kompleksowego utrzymania odcinka drogi A2, zawarta po ogłoszeniu upadłości poprzedniego wykonawcy w systemie „Utrzymaj standard” (5.680,8 tys. zł) oraz dwie krótkoterminowe (lipiec-sierpień 2014 r.) w sprawie koszenia traw i chwastów z pasów drogowych odcinków autostrad A1 i A2 (366,8 tys. zł).

Wynikająca z ww. 12 umów w systemie „mieszanym”, łączna wartość utrzymania zieleni przydrożnej wyniosła 16.932,9 tys. zł, w tym 15.949,4 tys. zł dotyczyło utrzymania zieleni przydrożnej w ramach 7 umów zawartych w sprawie bieżącego utrzymania dróg w asortymencie czystości i zieleni przydrożnej w poszczególnych Rejonach.

(dowód: akta kontroli str. 777-789)

Analizie poddano trzy umowy (w modelu „mieszanym”) dotyczące bieżącego utrzymania dróg i mostów w zakresie utrzymania czystości i zieleni przydrożnej, administrowanych przez Rejony w Piotrkowie Trybunalskim, Opocznie i Wieluniu⁵, tj. umowy:

⁴ Wszystkie wskazane w wystąpieniu wartości wynagrodzenia wykonawców zawierają podatek VAT.

⁵ Zw. dalej odpowiednio: „umową dla Rejonu w Piotrkowie Tryb. / Opocznie / Wieluniu” lub „badanymi umowami”.

- w Piotrkowie Tryb. – umowa nr 18/Z-14/TD/2012 z dnia 25 września 2012 r., wykonawca: Konsorcjum firm: Lider - Zakład Remontowo-Budowlany K. Kudyba zs. w Gajkowie, Partner – ANDROS A. Kacperska zs. w Sroczku, wynagrodzenie wykonawcy: maksymalnie 3.261,6 tys. zł, okres obowiązywania umowy: 1 października 2012 r. – 30 września 2016 r. (lub do wyczerpania kwoty maksymalnego wynagrodzenia, w zależności, co nastąpi pierwsze),
- w Opocznie – umowa nr 34/Op/2012 z dnia 17 września 2012 r., wykonawca: Usługi Sprzętowo-Transportowe Z. Janczyk zs. w m. Zwierzyniec, wynagrodzenie wykonawcy: maksymalnie 4.646,1 tys. zł, okres obowiązywania umowy: 1 stycznia 2013 r. – 31 grudnia 2016 r. (lub jw.),
- w Wieluniu – umowa nr 10/U/2012/RW z dnia 19 lipca 2012 r., wykonawca: jw., wynagrodzenie wykonawcy: maksymalnie 2.683,9 tys. zł., okres obowiązywania umowy: 19 lipca 2012 r. – 18 lipca 2016 r. (lub jw.).

Wartość robót związanych z utrzymaniem zieleni, według kosztorysów inwestorskich załączonych do umów, wyniosła:

- 1.196,2 tys. zł (według kosztorysu ofertowego, załączonego do umowy dla Rejonu w Piotrkowie Trybunalskim),
 - 2.440,9 tys. zł (według kosztorysu ofertowego wykonawcy, załączonego do umowy dla Rejonu w Opocznie),
 - 1.727,1 tys. zł (według kosztorysu ofertowego wykonawcy, załączonego do umowy dla Rejonu w Wieluniu),
- co stanowiło odpowiednio: 36,7%, 52,5% i 64,5% całkowitych wartości wynagrodzenia określonego w ww. umowach.

Każdą z trzech ww. umów zawarto na podstawie przeprowadzonych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego przeprowadzonego w trybie przetargu nieograniczonego. Każdorazowo wybierano wykonawcę, którego oferta była najkorzystniejsza cenowo (cena stanowiła wyłączne kryterium wyboru oferty). Treść zawartych umów była tożsama z treścią projektów umów stanowiących załączniki do Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia (dalej zw. „SIWZ”) każdego z postępowań.

(dowód: akta kontroli str. 10-141)

2. Dla Rejonów w Piotrkowie Tryb., Opocznie i Wieluniu, w opisach przedmiotu zamówienia („OPZ”) i kosztorysach załączonych do SIWZ, jak również w dokumentach załączonych do umów zawartych z wykonawcami (OPZ i kosztorysy ofertowe wybranych wykonawców) wyszczególnione zostały następujące zadania z zakresu utrzymania zieleni przydrożnej:

- kompleksowe, ręczne i mechaniczne koszenie traw, chwastów i jednorocznych odrostów, samosiejek wraz z powierzchnią stożków, skarp i terenów pod obiektami mostowymi w pasie drogowym dróg krajowych,
- ścinanie drzew wraz z odwiezieniem dłuźcy i gałęzi do obwodów drogowych. W OPZ zaznaczono w tym miejscu, że: *„wycince będą podlegały tylko te drzewa, na które zamawiający uzyskał zgodę na ich usunięcie”*,
- frezowanie pni wraz z uporządkowaniem i wyrównaniem terenu,
- ścinanie i karczowanie krzaków wraz z ich wywiezieniem,
- pielęgnacja drzew polegająca na podcięciu gałęzi, wycięciu suchych, uszkodzonych i złamanych konarów wraz z odwiezieniem gałęzi,
- wykonanie nowych nasadzeń drzew i krzewów wraz z pielęgnacją w okresie gwarancji,

- pielenie skupin krzaków zlokalizowanych w pasie drogowym wraz z załadunkiem zanieczyszczeń na środki transportowe i wywiezienie do wysypiska śmieci,
- wykonanie i odtworzenie trawników oraz obsiew skarp trawą (zadanie niewykazane w dokumentach dotyczących umowy dla Rejonu w Opocznie),
- przycinanie i formowanie żywopłotów, polegające na wycięciu suchych, połamanych gałęzi i przycięciu nożycami w trzech płaszczyznach, zbieranie i wywóz gałęzi z uporządkowaniem terenu (zadanie wykazane tylko w dokumentach dotyczących umowy dla Rejonu w Wieluniu).

Jak wyjaśniła Dyrektor Oddziału, Rejon w Opocznie nie przewidywał i nie zakładał wykonania i odtwarzania trawników, natomiast w pasach dróg administrowanych przez Rejony w Opocznie i Piotrkowie Tryb. nie występowały i nie występują żywopłoty.

(dowód: akta kontroli str. 19-39, 62-75, 103-124, 860-861)

Zakresy rzeczowe realizowanych w latach 2013-2014 i odebranych protokolarnie robót dotyczących utrzymania zieleni przydrożnej były zgodne z zakresami ujętymi w analizowanych umowach i kosztorysach inwestorskich i ofertowych. Ceny jednostkowe poszczególnych kategorii robót wykazane w kosztorysach załączonych do protokołów odbioru robót odpowiadały cenom określonym w kosztorysach inwestorskich załączonych do ofert wybranych wykonawców oraz do umów z nimi zawartych.

(dowód: akta kontroli str. 156-740)

3. Na podstawie analizy uregulowanych przez Oddział faktur VAT, ustalono, że wydatki Oddziału na utrzymanie zieleni przydrożnej w ramach analizowanych umów, w badanym okresie wyniosły:

a) Rejon w Piotrkowie Tryb.:

- w 2013 r. – 419,8 tys. zł, z tego: 417,3 tys. zł (koszenie traw), 1,3 tys. zł (pielenie, wycinka i podcinanie skupin krzewów), 0,7 tys. zł (pielęgnacja drzew) i 0,5 tys. zł (wykonanie nowych nasadzeń drzew),
- w 2014 r. – 435,2 tys. zł, z tego: 427,0 tys. zł (koszenie traw), 5,5 tys. zł (pielęgnacja drzew), 2,3 tys. zł (pielenie, wycinka i podcinanie skupin krzewów) i 0,4 tys. zł (ścianianie drzew),

b) Rejon w Opocznie:

- w 2013 r. – 371,2 tys. zł, z tego: 279,6 tys. zł (koszenie traw i chwastów), 40,6 tys. zł (pielęgnacja drzew), 20,7 tys. zł (wykonanie nowych nasadzeń krzewów), 19,9 tys. zł (ścianianie drzew), 5,3 tys. zł (ścianianie i karczowanie krzaków) i 5,1 tys. zł (wykonanie nowych nasadzeń drzew),
- w 2014 r. – 396,3 tys. zł, z tego: 354,4 tys. zł (koszenie traw i chwastów), 22,7 tys. zł (pielęgnacja drzew), 11,9 tys. zł (ścianianie drzew), 6,8 tys. zł (wykonanie nowych nasadzeń drzew), i 0,5 tys. zł (ścianianie i karczowanie krzaków).

c) Rejon w Wieluniu:

- w 2013 r. – 378,7 tys. zł, z tego: 345,2 tys. zł (koszenie traw i chwastów), 12,7 tys. zł (ścianianie drzew), 7,4 tys. zł (wykonanie nowych nasadzeń drzew), 6,9 tys. zł (frezowanie pni), 6,4 tys. zł (pielęgnacja drzew) i 0,1 tys. zł (ścianianie i karczowanie krzaków),
- w 2014 r. – 551,6 tys. zł, z tego: 438,7 tys. zł (koszenie traw i chwastów), 100,4 tys. zł (pielęgnacja drzew), 4,8 tys. zł (przycinanie i formowanie żywopłotów), 3,2 tys. zł (ścianianie drzew), 2,9 tys. zł (frezowanie pni), 1,6 tys. zł (wykonanie nowych nasadzeń drzew).

(dowód: akta kontroli str. 142-164)

3.1. Oddział prowadził monitoring bieżącego utrzymania sieci drogowej⁶ poprzez sporządzanie comiesięcznych raportów. W raportach tych – zgodnie z katalogiem robót finansowanych ze środków na utrzymanie sieci drogowej⁷ – prace utrzymaniowe związane z zielenią przydrożną przyporządkowane zostały do grupy *Estetyka* (z podziałem na drogi krajowe i osobno autostrady wraz z drogami ekspresowymi). W grupie tej wyszczególniono m.in. wydatki na następujące prace:

- pielęgnacja lub wycinka drzew i krzewów, usuwanie wiatrolomów, frezowanie pni, itp. – 437,5 tys. zł w 2013 r., co stanowiło 10,8% wydatków na estetykę i 0,5% wydatków na bieżące utrzymanie sieci drogowej (dalej zw. „BUSD”); 711,2 tys. zł w 2014 r., co stanowiło 12,7% wydatków na estetykę i 0,7% wydatków na BUSD,
- przeglądy zadrzewienia wraz z wyceną drewna – wykonanie tylko w 2013 r. w wysokości 3,1 tys. zł, co stanowiło 0,08% wydatków na estetykę i 0,003% wydatków na BUSD,
- koszenie i sianie trawy – 2.345,5 tys. zł w 2013 r., co stanowiło 57,8% wydatków na estetykę i 2,4% wydatków na BUSD; 3.405,4 tys. zł w 2014 r., co stanowiło 60,6% wydatków na estetykę i 3,4 % wydatków na BUSD,
- nasadzenia (drzewa, krzewy) – 22,8 tys. zł w 2013 r., co stanowiło 0,6% wydatków na estetykę i 0,02% wydatków na BUSD; 18,9 tys. zł w 2014 r., co stanowiło 0,3% wydatków na estetykę i 0,02% wydatków na BUSD.

W części bieżącego utrzymania drogowych obiektów mostowych w grupie utrzymania czystości (w podziale na drogowe i autostradowe obiekty mostowe) wymieniono m.in. wydatki na utrzymanie czystości powierzchni mostowej oraz stożków i skarp, koszenie trawy i wycinka krzewów i samosiejek – 203,0 tys. zł w 2013 r., i 215,9 tys. zł w 2014 r., co w każdym przypadku stanowiło 0,2% wydatków na BUSD.

(dowód: akta kontroli str. 741-771)

4. Zasady utrzymania zieleni w pasie drogowym określone zostały w „Wytycznych zakładania i utrzymania zieleni przydrożnej na potrzeby GDDKiA”⁸. Poza Wytycznymi, w zakresie utrzymania zieleni przydrożnej obowiązywały zasady, które ustalane były każdorazowo w dokumentach przetargowych na budowę nowych dróg oraz w kontraktach na utrzymanie dróg w modelu „utrzymaj standard”.

(dowód: akta kontroli str. 857)

Wytyczne określały m.in. zasady utrzymania zieleni wysokiej, średniej i niskiej. Przynajmniej drzew (zieleni wysoka) powinno wykonywać się w okresie ich spoczynku, ale nie przy temperaturze poniżej -5 st. C, przy czym ograniczenie to nie dotyczy działań, które konieczne będą do prawidłowego utrzymania bezpieczeństwa ruchu drogowego lub żywotności drzewa. Z kolei głównymi wskazaniami do wycinki są zagrożenia, jakie dla zdrowia i życia ludzi stanowią drzewa, których stabilność osłabiona jest chorobami, zaburzeniem statyki, poważnymi uszkodzeniami pnia lub korony, bądź zamieraniem. Dotyczy to przede wszystkim topól oraz w niewielkim odsetku klonów (w tym jesionolistnych), które stopniowo obumierają. W odniesieniu do utrzymania zieleni niskiej wytyczne określały m.in., że 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, a najbardziej miarodajnym okresem pierwszego koszenia traw jest okres drugiej połowy maja.

⁶ Przy pomocy programu informatycznego BUDWin.

⁷ Zarządzenie nr 66 Generalnego Dyrektora DKiA z dnia 14 listopada 2011 r. w sprawie katalogu robót finansowanych ze środków na utrzymanie sieci dróg, dla których zarządcą jest Generalny Dyrektor DKiA, zmienione zarządzeniem nr 59 z dnia 18 grudnia 2013 r.

⁸ Patrz przypis 3.

W ramach badanych umów, pierwsze koszenie traw zlecono:

- w Rejonie w Piotrkowie Tryb., w dniach: 31 maja 2013 r. (z terminem realizacji w czerwcu 2013 r.) i 30 kwietnia 2014 r. (z terminem realizacji w maju 2014 r.),
- w Rejonie w Opocznie, w dniach: 24 kwietnia 2013 r. (wykonanie do 27 maja 2014 r.) i 14 maja 2014 r. (wykonanie do 18 czerwca 2014 r.),
- w Rejonie w Wieluniu, w dniach: 7 maja 2013 r. (wykonanie do 15 maja 2013 r.) i 6 maja 2014 r. (wykonanie do 15 maja 2014 r.).

W sprawie przyczyn rozpoczęcia koszenia traw na drogach Rejonu w Piotrkowie Tryb. dopiero w czerwcu 2013 r. Dyrektor Oddziału wyjaśniła, że było to spowodowane słabą wegetacją zieleni w pasie drogowym w I półroczu 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 156-164, 181, 229, 285-287, 384, 491 i 622, 1034-1035)

Badane umowy określały, że pielęgnację drzew polegającą na podcięciu gałęzi oraz wycięciu suchych, uszkodzonych i złamanych konarów należy przeprowadzić w okresie spoczynku drzew. W latach 2013-2014 (poza dwoma przypadkami), zabiegi te wykonywano w okresie od października do marca.

(dowód: akta kontroli str. 27-28, 67-68, 110, 156-740)

Rejony w Wieluniu i Opocznie, w ramach realizacji badanych umów, zlecały pielęgnację drzew, polegającą m.in. na podcięciu gałęzi w okresie spoczynku roślin. W dwóch przypadkach – Rejon w Opocznie w dniu 12 marca 2013 r. zlecił pielęgnację 132 drzew przy DK74 w terminie do 30 kwietnia 2013 r., natomiast Rejon w Wieluniu w dniu 22 lipca 2014 r. zlecił pielęgnację 32 drzew przy DK45 w terminie do 31 sierpnia 2014 r.

W OPZ załączonych do ww. umów (analogicznie do Wytycznych) podano, że pielęgnacja drzew wykonywana będzie w okresie spoczynku roślin lub w ciągu całego roku, jeśli zajdzie pilna potrzeba (np. zagrożenie dla uczestników ruchu kołowego lub pieszego).

Dyrektor Oddziału wyjaśniła, że w czasie wykonywania w 2013 r. zabiegów pielęgnacyjnych 132 drzew przy DK74 „*panowały warunki zimowe – temperatura wahała się od 0 do 8 st. C*”. Z kolei pielęgnacja 32 drzew przy DK45 w 2014 r. „*została zlecona w lipcu 2014 r. z uwagi na fakt, iż uschnięte gałęzie zagrażały bezpieczeństwu ruchu kołowego i pieszego – gałęzie były uschnięte i nie wegetowały*”.

(dowód: akta kontroli str. 67, 110, 160, 164, 274, 674, 1055)

Rejon w Wieluniu w 2014 r. dwukrotnie zlecił przycinanie i formowanie tych samych żywopłotów⁹ przy DK43 (km 0+100 – 0+350) i DK45 (km 172+850 – 173+050 oraz km 174+300 – 175+000). Łączna długość żywopłotów wynosiła w każdym przypadku 1.070 mb. Z tego tytułu poniesiono dwukrotnie wydatek w kwocie 2.311,20 zł¹⁰. W 2013 r. natomiast w ogóle nie zlecano przycinania ww. żywopłotów. W powyższej sprawie Dyrektor Oddziału wyjaśniła, że: „*w 2013 r. z uwagi na proces wegetacji (niski wzrost i rozwój żywopłotów), przycinanie i formowanie żywopłotów zostało wykonane siłami własnymi Rejonu w Wieluniu, natomiast w 2014 r. wzrost i rozwój żywopłotu był na tyle duży, że prace te zostały zlecone dwukrotnie firmie utrzymaniowej*”.

(dowód: akta kontroli str. 164, 650-660, 672-678, 1034)

W Rejonach w Opocznie i Piotrkowie Tryb. nie zlecano frezowania pni po ścięciu drzew, pomimo że umowy dla tych Rejonów przewidywały taką czynność. Dotyczy

⁹ Zlecenie nr 12 z 5.06.2014 r. z terminem wykonania do 13.06.2014 r. i zlecenie nr 15 z 22.07.2014 r. z terminem wykonania do 7.08.2014 r.

¹⁰ Faktura VAT nr 13/2014 z 15.07.2014 r. oraz nr 18/2014 z 9.09.2014 r.

to ścięcia 38 drzew w 2013 r.¹¹ i 27 drzew w 2014 r.¹², zlokalizowanych przy drogach administrowanych przez Rejon w Opocznie oraz 3 drzew w 2014 r. przy drogach w Rejonie w Piotrkowie Tryb.¹³

Dyrektor Oddziału wyjaśniła, że: „Wycięte drzewa były w stanie obumarcia i zmurszałe na poziomie gruntu oraz były zlokalizowane poza koroną drogi lub na krawędzi pasa drogowego, a ich pnie zwykle dość szybko ulegają naturalnej degradacji. Pozostawione pnie nie zagrażały bezpieczeństwu ruchu drogowego, w związku z tym nie zostało wykonane ich frezowanie. Frezowaniu poddawane są pnie zagrażające bezpieczeństwu ruchu drogowego, tak jak np. pnie, które zostały sfrezowane w m. Kłopotów i Inowódz (drzewa rosły przy chodnikach).”

(dowód: akta kontroli str. 54-92, 1034)

5. Umowy w sprawie bieżącego utrzymania dróg w Rejonach Piotrkowie Tryb., Opocznie i Wieluniu określały następujące zasady rozliczeń finansowych:

- wynagrodzenie umowne wykonawców stanowi maksymalną wartość zobowiązania zamawiającego, który nie jest zobowiązany do zapłaty wynagrodzenia w całości. Ilość robót wyszczególniona w kosztorysie ofertowym powinna być podzielona proporcjonalnie na 4 lata realizacji umowy, przy czym zastrzeżono możliwość zrealizowania robót w mniejszym zakresie lub dokonania zmian ilościowych w poszczególnych asortymentach robót w kolejnych latach, w ramach wartości wynagrodzenia umownego,
- podstawą do rozliczenia wykonanych prac są ceny jednostkowe zawarte w kosztorysie ofertowym, a wynagrodzenie wykonawcy stanowi wynik iloczynu ilości wykonanych prac i cen jednostkowych podanych w ww. kosztorysie,
- należności z tytułu wykonanych prac i usług będą realizowane na podstawie faktur VAT wystawionych przez wykonawcę, w oparciu o protokoły odbioru prac wykonanych w danym miesiącu rozliczeniowym,
- wykonawca wystawi fakturę VAT nie częściej niż raz w miesiącu, po wcześniejszym protokolarnym odbiorze robót.

(dowód: akta kontroli str. 10-18, 54-61, 93-102)

Analizie kontrolnej poddano wszystkie faktury VAT wystawione w latach 2013–2014 z tytułu realizacji umów dla Rejonów w Piotrkowie Tryb., Opocznie i Wieluniu¹⁴ oraz dokumentów związanych z tymi fakturami (wartość robót z zakresu utrzymania zieleni przydrożnej, wynikająca z ww. faktur, została przedstawiona w pkt 1.3. niniejszego wystąpienia). Zamawiający każdorazowo wystawiał zlecenia wykonania prac oraz dokonywał ich protokolarnego odbioru, po przeprowadzonych oględzinach w terenie, dysponował również obmiarami wykonywanych robót związanych z koszeniem traw i chwastów oraz ścinaniem i karczowaniem krzaków, jak również kosztorysami powykonawczymi.

Ze zbadanej dokumentacji wynika, że zlecane roboty z zakresu utrzymania zieleni przydrożnej były wykonywane prawidłowo (poza jednym przypadkiem) i w wyznaczonych terminach. Nie naliczono więc kar umownych z tytułu niewykonania lub niewłaściwego bądź nieterminowego wykonania zleconych prac.

(dowód: akta kontroli str. 165-740, 962-983, 997-1030)

¹¹ Zlecenia ścięcia drzew: nr 8/2013 z 5.03.2013 r. (1 drzewo przy DK nr 74) i nr 65/2013 z 23.09.2013 r. (37 drzew przy DK nr 74).

¹² Zlecenia ścięcia drzew: nr 6/2014 z 21.01.2014 r. (1 drzewo przy DK nr 74), nr 14 z 26.02.2014 r. (1 drzewo przy DK nr 12), nr 68/2014 z 12.08.2014 r. (1 drzewo przy DK nr 12), nr 82/2014 z 3.10.2014 r. (7 drzew przy DK nr 12), nr 87 z 23.10.2014 r. (15 drzew przy DK nr 12 i 1 drzewo przy DK nr 48), nr 101 z 16.12.2014 r. (1 drzewo przy DK nr 12).

¹³ Zlecenia ścięcia drzew: nr 2a/TD/EST/2014 z 10.03.2014 r. (1 drzewo przy DK nr 71) oraz nr 10/TD/EST/2014 z 31.10.2014 r. (2 drzewa przy DK nr 91).

¹⁴ Dotyczy umów zawieranych na usługi bieżącego utrzymania dróg w systemie mieszanym.

W jednym przypadku, w protokole odbioru robót z dnia 7 lipca 2014 r. stwierdzono, że wykonawca umowy dla Rejonu w Opocznie, w czerwcu 2014 r., kosząc trawę w pasie drogowym obwodnicy Opoczna, uszkodził korę na 37 drzewach posadzonych w listopadzie 2013 r. oraz złamał 1 drzewo. Wykonawcy zalecono dokonanie nasadzenia 1 drzewa w listopadzie 2014 r. oraz, w przypadku obumarcia uszkodzonych drzew, wykonanie nasadzeń w listopadzie 2015 r. W wyznaczonym terminie wykonawca dokonał nasadzenia 1 drzewa.

W protokole z przeglądu zadrzewienia z 3 lipca 2015 r. zapisano, że spośród ww. 37 obumarło 9 drzew, w związku z powyższym zobowiązano wykonawcę do dokonania 9 nowych nasadzeń (sprawa w toku na dzień zakończenia w jednostce kontroli).

(dowód: akta kontroli str. 400-402, 864, 984-996)

6. W latach 2013-2014 Oddział uzyskał ogółem 138 decyzji wydanych przez organy ochrony środowiska, zezwalających na usunięcie drzew, z tego 44 decyzje w 2013 r. i 94 w 2014 r. W 97 decyzjach (70,3% ogółu) określone zostały działania kompensacyjne (zobowiązanie do wykonania nowych nasadzeń), z tego w 26 decyzjach wydanych w 2013 r. (59,1%) i w 71 z 2014 r. (75,5%). Wykonując uprawnienia i obowiązki wynikające z wydanych decyzji, Oddział usunął 180 drzew na podstawie decyzji wydanych w 2013 r. i 648 na podstawie decyzji wydanych w 2014 r. oraz dokonał nowych nasadzeń odpowiednio w liczbach: 210 i 612 drzew. Liczba nasadzonych drzew na podstawie decyzji wydanych w 2014 r. podana została wg stanu na dzień 24 lipca 2015 r. (nie wykonano części nasadzeń w przypadkach, gdy nie upłynął wymagany termin wykonania tego zobowiązania). Drzewa były usuwane i nasadzone w obrębie pasa drogowego. Usunięto następujące gatunki drzew: akcja, brzoza, dąb, głóg, grab, jarząb, jarzębina, jesion, kasztanowiec, klon, lipa, modrzew, olcha, robinia akacjowa, śliwa, świerk, topola, wiąz i wierzba. Posadzono natomiast głównie jesiony, klony i lipy.

(dowód: akta kontroli str. 790-851)

Z przekazanej dokumentacji dotyczącej lat 2013-2014 wynikało, że w jednym przypadku organ ochrony przyrody (Wójt Gminy Sławno) ustanowił Oddziałowi opłatę za usunięcie 4 drzew zlokalizowanych przy DK12 w Rejonie w Opocznie. Drzewa usunięto w 2014 r. Jak wyjaśniła Dyrektor Oddziału drzewa były zdrowe i nie zagrażały bezpieczeństwu ruchu drogowego, a konieczność ich usunięcia wynikała z budowy linii energetycznej, w związku z czym naliczona opłata (76.851,27 zł) była zasadna. W powyższej sprawie zawarta została umowa pomiędzy Oddziałem, a wykonawcą budowy linii energetycznej, na mocy której GDDKiA, jako organ władający nieruchomością, na której rosły drzewa, wystąpił do Urzędu Gminy Sławno w wydanie stosownego zezwolenia, a wykonawca linii energetycznej wykona wszystkie obowiązki nałożone przez Wójta Gminy Sławno oraz wpłaci na konto Oddziału naliczoną w zezwoleniu kwotę opłaty. Zapisy tej umowy zostały zrealizowane. Oddział uiścił stosowną opłatę na rachunek Urzędu Gminy Sławno w dniu 28.11.2014 r., tj. po otrzymaniu ww. kwoty od wykonawcy budowy linii energetycznej.

(dowód: akta kontroli str. 823, 1036-1040)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. Oddział nie identyfikował wydatków na zakładanie i utrzymanie zieleni przydrożnej w podziale na poszczególne miejsca pasa drogowego (na poboczach, na obiektach inżynierskich, poza pasem awaryjnym, a w przypadku posadowienia ekranów akustycznych – po ich zewnętrznej stronie, a także poza

pasem drogowym w sytuacji powiązania zieleni przydrożnej z otaczającym krajobrazem).

Dyrektor Oddziału wyjaśniła, że wydatki te identyfikowane są w podziale wynikającym z monitoringu wskazanego w pkt 3.1. wystąpienia. Wydatki na zakładanie zieleni przydrożnej ponoszone są na etapie budowy drogi, które często realizowane są w systemie „projektuj i buduj” i określenie wartości z tytułu zakładania zieleni jest niemożliwe (płatność ryczałtowa - jedna kwota). W ww. systemie wyszczególnione są asortymenty i ilości w zakresie zakładania terenów zielonych (np. krzewy, drzewa, trawniki), nie rozróżnia się jednak podziału na elementy pasa drogowego.

(dowód: akta kontroli str. 857-858)

W związku z pytaniem, dlaczego w planach finansowych GDDKiA nie wyodrębnia się wydatków na utrzymanie zieleni przydrożnej w pasie drogowym wzdłuż dróg krajowych, p.o. Generalnego Dyrektora DKiA Tomasz Rudnicki poinformował, że: *„Utrzymanie zieleni przydrożnej jest jednym z wielu działań na istniejącej sieci drogowej, dlatego nie jest bezpośrednio wykazane w Planie wydatków majątkowych i bieżących GDDKiA, który posiada charakter ogólny. Nie oznacza to jednak, że tego typu wydatki nie są planowane i monitorowane. Informacje o kosztach ponoszonych na utrzymanie zieleni przydrożnej, znajdują się w grupie nr 8 „Estetyka” „Katalogu robót i usług finansowanych ze środków na utrzymanie sieci dróg dla których zarządcą jest Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad”. Departament Zarządzania Drogami i Mostami prowadzi monitoring wydatków ponoszonych na bieżące utrzymanie sieci drogowej zgodnie z Zarządzeniem nr 59 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 18 grudnia 2013 r. Z punktu widzenia operacyjnego monitoring wydatków ponoszonych na bieżące utrzymanie sieci drogowej jest wystarczający i daje możliwość zarządzania tym utrzymaniem. Ponadto część dróg GDDKiA utrzymuje zlecając Wykonawcy usługi kompleksowego utrzymania dróg rozliczając go z osiągniętych wskaźników. Wskaźniki te opisują funkcję i wygląd poszczególnych elementów drogi również dla zieleni przydrożnej”.*

(dowód: akta kontroli str. 1060-1061)

Choć nie występuje prawny obowiązek identyfikowania ponoszonych wydatków w podziale na poszczególne miejsca pasa drogowego, to biorąc pod uwagę ich wysokość oraz treść zaleceń wynikających z *Wytycznych* hierarchizujących ważność robót utrzymaniowych – w ocenie NIK – dla zrationalizowanego wydatkowania środków publicznych wskazanym byłoby posiadanie przez Oddział bardziej szczegółowej wiedzy w tym zakresie.

2. Rejon w Opocznie dokonał błędnego ustalenia powierzchni koszonej trawy na 15 obiektach mostowych. Łączna powierzchnia koszenia trawy w zleceniu wykonania tej usługi określona została na 1.452,5 jednostek miary, przy czym ustaloną jednostką miary dla tej usługi było 10 m², co stanowiło 14.525 m². W protokole odbioru robót wykonanych w maju 2013 r. wielkość ta określona została natomiast na 1.452,5 m² (w kosztorysie powykonawczym wskazano 145,25 jednostek miary). W konsekwencji zaniżone zostało wynagrodzenie wykonawcy, który z tytułu wykonania tej usługi otrzymał 181,97 zł, a powinien otrzymać 1.819,69 zł.

Wyjaśniając przyczyny powyższego, Dyrektor Oddziału podała, że: *„(...) w wyniku błędu została zaniżona ilość, a w konsekwencji wartość wykonanych robót. Wobec powyższego, została przygotowana korekta protokołu odbioru, która będzie podstawą do wystawienia - przez Wykonawcę robót - korekty faktury, co pozwoli na dokonanie dopłaty za faktycznie wykonane prace”.*

(dowód: akta kontroli str. 282-292, 1033-1034)

3. Pomimo, że badane umowy dla Rejonów w Piotrkowie Tryb., Opocznie i Wieluniu zawierane były w tym samym roku (lipiec-wrzesień 2012 r.) oraz dotyczyły tego samego asortymentu robót (utrzymanie czystości i zieleni przydrożnej), nie w każdym przypadku zawierały tożsame postanowienia. I tak:
- w § 5 ust. 1 umowy dla Rejonów w Opocznie i Wieluniu zawarto zapis, iż „do obowiązków Zamawiającego należy zapewnienie nadzoru nad wykonywanymi pracami”. Zapisu takiego nie zawarto w umowie dla Rejonu w Piotrkowie Tryb.,
 - w umowach w sposób niejednorodny określono obowiązki wykonawcy. I tak, umowach dla Rejonów w Opocznie i Wieluniu określone zostały obowiązki, których nie wykazano w umowie dla Rejonu w Piotrkowie Tryb., tj.: kontrola jakości materiałów i wykonanych robót, skompletowanie i przedstawienie Zamawiającemu dokumentów pozwalających na ocenę prawidłowego wykonania przedmiotu prac; zapewnienie na czas trwania umowy, kierowników robót, wskazanych w ofercie; utrzymanie ładu i porządku w obszarze prowadzonych robót i usług, a po ich zakończeniu usunięcie poza pas drogowy wszelkich urządzeń tymczasowego zaplecza, odpadów i zanieczyszczeń oraz pozostawienie całego pasa drogowego czystego i nadającego się do użytkowania; pisemne poinformowanie Zamawiającego o problemach lub okolicznościach mogących wpłynąć na jakość robót i usług lub termin ich zakończenia; niezwłoczne informowanie Zamawiającego o zaistniałych kontrolach i wypadkach; posiadanie zaplecza socjalno-technicznego w rozmiarach koniecznych do realizacji przedmiotu umowy; w przypadku zniszczenia lub uszkodzenia uzbrojenia podziemnego zlokalizowanego w miejscu robót bądź majątku Zamawiającego – naprawienia ich i doprowadzenia do stanu poprzedniego na swój koszt; udostępnienie obszaru robót i usług innym wykonawcom wskazanym przez Zamawiającego w czasie realizacji przedmiotu umowy (§ 5 ust. 2). Wykonawca zobowiązuje się skierować do kierowania robotami personel wskazany w Ofercie Wykonawcy. Zmiana którejkolwiek z osób, o których mowa w zdaniu poprzednim, w trakcie realizacji przedmiotu niniejszej umowy, musi być uzasadniona przez Wykonawcę na piśmie i wymaga pisemnego zaakceptowania przez Zamawiającego. Zamawiający zaakceptuje taką zmianę w terminie 7 dni od daty przedłożenia propozycji i wyłącznie wtedy, gdy kwalifikacje i doświadczenie wskazanych osób będą takie same lub wyższe od kwalifikacji i doświadczenia osób wymaganego postanowieniami SIWZ; Wykonawca musi przedłożyć Zamawiającemu propozycję zmiany, o której mowa w ust. 2 nie później niż 7 dni przed planowanym skierowaniem do kierowania robotami którejkolwiek osoby. Jakakolwiek przerwa w realizacji przedmiotu umowy wynikająca z braku kierownictwa robót będzie traktowana jako przerwa wynikła z przyczyn zależnych od Wykonawcy nie może stanowić podstawy do zmiany terminu zakończenia robót; zaakceptowanie przez Zamawiającego zmiany którejkolwiek z osób, o których mowa w ust. 2, nie wymaga aneksu do niniejszej umowy; skierowanie, bez akceptacji Zamawiającego, do kierowania robotami innych osób niż wskazane w ofercie Wykonawcy stanowi podstawę do odstąpienia od umowy przez Zamawiającego z winy wykonawcy (§ 11, ust. 2-5). W umowie dla Rejonu w Piotrkowie Tryb., w ramach obowiązków wykonawcy wykazano: „zgłoszenie do odbioru do Rejonu w Piotrkowie Tryb. wykonanych usług” (§ 5 ust. 2). Zapis ten nie znajdował się w umowach dla Rejonów w Opocznie i Wieluniu,

- w § 16 ust. 4 określono różne terminy usunięcia wad wykonywanych robót licząc od daty ich zgłoszenia (30 dni w umowie dla Rejonu w Piotrkowie Tryb. i 14 dni w pozostałych badanych umowach),
- w § 16 ust. 5 umowy dla Rejonu w Piotrkowie Tryb. zastrzeżone zostało, że: „Wykonawca zobowiązany jest uzyskać akceptację Zamawiającego dla technologii usunięcia wad użytych materiałów. Roboty wykonane bez wcześniejszej akceptacji Zamawiającego będą uznane za wadliwe i nie zostaną odebrane przez Zamawiającego”. Zapisu takiego nie zawierały pozostałe umowy,
- jeden z 7 wykazanych powodów dających zamawiającemu prawo do odstąpienia od umowy nie w każdym przypadku był tożsamy (§18 ust. 1 pkt d badanych umów). W umowach dla Rejonów w Opocznie i Wieluniu powodem tym było skierowanie przez wykonawcę, „ (...) bez akceptacji Zamawiającego, do kierowania pracami inne osoby niż wskazane w Ofercie Wykonawcy”, w umowie dla Rejonu w Piotrkowie Tryb. – „nienależyte wykonania przedmiotu umowy, jeżeli na skutek nie wykonania lub nienależytego wykonania usługi Zamawiający poniesie szkodę względnie osoby trzecie poniosą szkodę”,
- umowy dla Rejonów w Opocznie i Wieluniu nie zawierały treści określonej w § 19 umowy dla Rejonu w Piotrkowie Tryb., tj., że: „postanowienia umowy będą mogły zostać zmienione w stosunku do treści oferty, jeżeli wystąpią okoliczności, których nie można było przewidzieć w chwili zawarcia umowy i będą one dotyczyły następujących przypadków: a) wystąpi zmiana przepisów prawnych istotnych dla realizacji przedmiotu umowy i mająca wpływ na zakres, wartość lub termin wykonania przedmiotu umowy, b) zmianie ulegnie wartość wynagrodzenia określona w § 4 ust. 1 w związku z waloryzacją cen określoną w § 4 ust. 2. Zmiany te będą dopuszczalne wyłącznie w takim zakresie, w jakim ukończenie zamówienia jest, lub przewiduje się, że będzie, opóźnione na skutek tych działań z uwzględnieniem skutków finansowych”.

(dowód: akta kontroli str. 10-18, 54-61, 93-102, 772-776)

Powyższe spowodowane było – jak wyjaśniła Dyrektor Oddziału – brakiem prowadzenia przez Oddział wzorcowych dokumentów przetargowych m.in. w zakresie wzoru umowy.

(dowód: akta kontroli str. 859-863)

W ocenie NIK dla prowadzonych postępowań przetargowych na daną kategorię robót utrzymaniowych (w tym przypadku utrzymanie zieleni przydrożnej) celowe jest ujednolicenie stosowanych wzorów umów, zwłaszcza w tak istotnym zakresie, jak określenie praw i obowiązków stron umowy.

4. NIK zauważa, że w § 16 umowy dla Rejonu w Opocznie podano, że okres gwarancji na odtworzenie trawników wynosić będzie 12 miesięcy, podczas gdy w pozostałych dokumentach przetargowych i dokumentach załączonych do umowy (OPZ, kosztorys) nie przypisano wykonawcy zadania polegającego na wykonaniu i odtwarzaniu trawników. Jak wyjaśniła Dyrektor Oddziału, zapis ten w umowie zamieszczony został omyłkowo.

(dowód: akta kontroli str. 54-92, 860)

Ocena cząstkowa

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

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

Opis stanu faktycznego

W dniach 27 i 28 lipca 2015 r. oględzinom poddano łącznie ok. 704 km dróg – w rozwinięciu na jedna jezdnię, tj.: ok. 40% z łącznie 1.781,168 km dróg – w rozwinięciu na jedna jezdnię – zarządzanych przez Oddział, z czego:

- a) odcinki dróg DK14, A1 i A2 o długości ok. 329 km, zarządzane przez Rejon w Łowiczu i Kutnie, tj. ok. 50% z łącznie 651,432 km zarządzanych przez te Rejony,
- b) odcinki dróg S8 i S14 o długości ok. 110 km, zarządzane przez Rejon w Sieradzu, tj. ok. 40% z łącznie 276,461 km zarządzanych przez ten Rejon,
- c) odcinki dróg S8, DK45 i DK74 o długości ok. 82 km, zarządzane przez Rejon w Wieluniu, tj. ok. 37% z łącznie 218,236 km zarządzanych przez ten Rejon,
- d) odcinek drogi DK74 o długości ok. 42 km, zarządzany przez Rejon w Radomsku, tj. ok. 17% z łącznie 251,296 km zarządzanych przez ten Rejon,
- e) odcinki dróg DK12 i DK48 o długości ok. 86 km, zarządzane przez Rejon w Opocznie, tj. ok. 73% z łącznie 118,326 km zarządzanych ten Rejon,
- f) odcinki dróg S8, A1, DK1 o długości ok. 55 km, zarządzane przez Rejon w Piotrkowie Tryb., tj. ok. 21% z łącznie 265,417 km zarządzanych przez ten Rejon.

Odcinki dróg poddanych oględzinom, tj.: A1 od km 245+059 do km 293+782¹⁵, A2 od km 303+145 do km 362+700¹⁶ i A2 od km 362+700 do km 411+466¹⁷, S8 od km 324+772 do km 354+379¹⁸ i od km 203+694 do km 227+587 oraz S14 od km 76+336 do km 80+695 i DK 14 od km 65+670 do km 67+233¹⁹ utrzymywane były systemem „utrzymaj standard”. Pozostałe z objechanych dróg utrzymywane były systemem mieszanym.

(dowód: akta kontroli str. 1041-1055, 1060-1062, 1068-1080)

Za utrzymanie drzew i krzewów na większości odcinków autostrad i dróg ekspresowych, na dzień przeprowadzania kontroli, odpowiadał wykonawca robót budowlanych danego odcinka – w okresie utrzymania lub obowiązywania gwarancji jakości – stosowanie do postanowień kontraktów. Tylko na kilku odcinkach, które zostały poddane oględzinom, za utrzymanie drzew i krzewów odpowiadał wykonawca utrzymujący drogę w systemie „utrzymaj standard”, tj.: A1 od km 270+000 do km 291+000, A1 od km 291+000 do km 293+000, A2 od km 303+145 do km 362+700 i S8 od km 324+772 do km 353+500.

¹⁵ Na tym odcinku utrzymanie drzew i krzewów objęte jest gwarancją wykonawcy budowy autostrady, koszenie rowów i terenów przy zbiornikach wykonuje wykonawca utrzymujący autostradę w systemie „utrzymaj standard”, koszenie pozostały traw wykonuje odrębny wykonawca.

¹⁶ Na tym odcinku utrzymaniem zieleni zajmuje się wykonawca utrzymujący drogę w systemie „utrzymaj standard”.

¹⁷ Na tym odcinku utrzymanie drzew i krzewów, w okresie przeprowadzania kontroli, zostało wyłączone z realizowanej umowy „utrzymaj standard” i uwzględnione w przetargu wieloletnim (dla którego toczy się postępowanie odwoławcze), natomiast koszenie traw powierzone zostało wykonawcy utrzymującym autostradę w systemie „utrzymaj standard”.

¹⁸ Na tym odcinku w 2015 r. utrzymaniem większości drzew i krzewów oraz trawą zajmował się wykonawca utrzymujący drogę w systemem „utrzymaj standard”. Zielenią na rondach w pasie drogowym zajmował się odrębny wykonawca.

¹⁹ Na wskazanych odcinkach S8, S14 i DK, utrzymaniem drzew, krzewów i trawników zajmował się wykonawca budowy drogi ekspresowej, natomiast koszenie pozostałych terenów powierzone zostało odrębnym wykonawcom.

W trakcie oględzin dróg ekspresowych i autostrad stwierdzono szereg uschniętych drzew i krzewów oraz braki w nasadzeniach, co – zdaniem NIK – mogło wynikać z nieprzyjęcia się nasadzonych roślin. Oddział przeprowadzał przeglądy drzew i krzewów nasadzonych na autostradach i drogach ekspresowych, w wyniku których wskazywał podmiotom odpowiedzialnym za ich utrzymanie informacje o stwierdzonych nieprawidłowościach, zobowiązując wykonawców do ich usunięcia w okresach wiosennych lub jesiennych.

(dowód: akta kontroli str. 1041-1055, 1067-1080, 1261-1431, 1440-1457)

W latach 2013–2015 Oddział naliczył następujące kary i obciążenia z tytułu niewłaściwego utrzymywania zieleni przydrożnej (w każdym przypadku kary dotyczyły niedotrzymania terminu koszenia traw i chwastów w pasie drogowym):

a) 2013 r. – 34.500,00 zł, z tego:

- 32.000,00 zł – kary dla wykonawcy utrzymującego zachodni odcinek autostrady A2 (Gnom Sp. z o.o.),
- 2.500,00 zł – kara naliczona wykonawcy bieżącego utrzymania dróg Rejonu w Kutnie (Usługi Sprzętowo-Transportowe Z. Janczyk).

b) 2014 r. – 78.000,00 zł:

- 3 kary wykonawcy utrzymania wschodniego odcinka autostrady A2, który ogłosił upadłość (Pol-Dróg Piła Sp. z o.o.).

c) 2015 r. – 214.637,38 zł – kary i obciążenia naliczone w sierpniu za lipiec 2015 r. (według stanu na dzień 15 września), z tego:

- 15.750,00 zł – kara dla wykonawcy utrzymującego odcinek autostrady A1 w lipcu (PPHU ReMaKo),
- 1.000,00 zł – kara dla wykonawcy utrzymującego odcinek autostrady A1 (Saferoad Grawil Sp. z o.o.),
- 9.000,00 zł – kara dla wykonawcy utrzymującego zachodni odcinek autostrady A2 (Gnom Sp. z o.o.),
- 45.000,00 zł – kara dla wykonawcy utrzymującego wschodni odcinek autostrady A2 (Intertoll Construction sp. z o.o.),
- 54.276,15 zł – obciążenie wykonawcy budowy autostrady A1, odc. od węzła Koliska do węzła Piątek (Sando Budownictwo Polska Sp. z o.o.). Wysokość obciążenia wynikała z poniesionych kosztów wykonanej usługi koszenia traw i chwastów przez wykonawcę zastępczego wybranego w drodze przetargu
- 89.611,23 zł – obciążenie wykonawcy budowy autostrady A1, odc. od węzła Sójki do węzła Kotliska (Drogi i Mosty Cieszyn Sp. z o.o.). Wysokość obciążenia ustalona jw.

(dowód: akta kontroli str. 2033-2035, 2614-2722)

Oględziny przeprowadzone w dniu 28 lipca 2015 r. wykazały, że odcinek 5 drogi S8 (m. węzłami Sieradz Pd. i Łask - bez węzłów) był tylko częściowo wykoszony. I tak:

- za węzłem Łask, na ok. km 200+000 – w stronę wschodnią za ekranami wykoszono trawę tylko od rowu do siatki na odcinku ok. 50 m, dalej w polu widzenia za ekranami trawa niewykoszona,
- na ok. 200+000 – w stronę zachodnią wykoszona tylko część skarpy i od rowu do siatki. Rów niekoszony,
- rów i pozostałe tereny MOP Sięganów Pd. były niewykoszone, a chwasty sięgały ponad 2 m,
- trawa niekoszona od końca ekranów za MOP Sięganów Pn.,
- od ok. km 184-800 do wiaduktu trawa niekoszona,

- węzeł Zduńska Wola Wsch. – wykoszone tylko skarpy, pozostała część terenów pokrytych trawą niewykoszona,
- za węzłem Zduńska Wola do ok. 187+000 – niewykoszony rów i dalej do siatki. W miejscach, gdzie pas drogowy kończył się za drogą techniczną również trawa nie była wykoszona,
- niewykoszone tereny MOP Paprotnia, w tym za ekranami akustycznymi, siatką i drogą techniczną przy MOP,
- od ok. km 183+200 do węzła Zduńska Wola Zach. – wykoszone tylko 2 m skarpy od góry, pozostała część terenów pokrytych trawą niewykoszona, w tym za siatką i drogą techniczną,
- węzeł Sieradz Wsch. – wykoszone tylko skarpy, pozostała część terenów pokrytych trawą niewykoszona.

(dowód: akta kontroli str. 1073-1076)

Do „Raportu miesięcznego konsultanta w okresie rękojmi za wady” nr 8/2015 z dnia 13 lipca 2015 r. (dot. odcinka 5 drogi ekspresowej S8) załączona została miesięczna lista prac zaległych według stanu na 30 czerwca 2015 r. zobowiązująca wykonawcę tego odcinka S8²⁰ – w terminie do 31 lipca 2015 r. – m.in. do wykoszenia trawy w pasie rozdziału i na skarpach na MOP Sięganów oraz na rondzie Karsznice.

W piśmie z dnia 10 sierpnia 2015 r., skierowanym do firmy DRAGADOS SA, Kierownik Projektu Unijnego wskazał „na duże opóźnienie w zakresie koszenia trawy” na obszarze 5 odcinka S8. Wskazał również, iż jeżeli do 25 sierpnia br. nie zostanie zgłoszone zakończenie koszenia, Zamawiający skorzysta z uprawnień określonych w gwarancji jakości (tj. zleci usługę podmiotowi trzeciemu i obciąży wykonawcę kosztami tego zlecenia).

Odpowiadając w dniu 20 sierpnia 2015 r. na ww. pismo, wykonawca wskazał, że w lipcu i sierpniu 2015 r. nie wykonywał koszenia z uwagi na „bardzo wysokie temperatury powietrza atmosferycznego” i w związku z tym „koszenie takie spowodowałoby degradację trawy”, zobowiązał się także, że przystąpi do koszenia trawników w okresie od 21 sierpnia 2015 r. Do kontroli okazano ponadto notatkę z dnia 22 sierpnia 2015 r. Architekta Kontraktu - inspektor nadzoru prac w terenach zieleni, w której podano, co następuje: „z powodu niesprzyjających warunków atmosferycznych, tj. braku opadów, wysokiej temperatury oraz dużego nasłonecznienia, zalecono przerwanie koszenia trawników”.

(dowód: akta kontroli str. 1432-1434, 2472-2510, 2552)

W sprawie niewykoszenia pasa 5 odcinka drogi S8 Dyrektor Oddziału wyjaśniła m.in., że „odcinek ten został wykonany i oddany do użytkowania najpóźniej, trawa się jeszcze nie ukorzeniła i zagrożeniem było koszenie podczas upałów”.

(dowód: akta kontroli str. 2826)

Pismem z dnia 11 września 2015 r. Zastępca Dyrektora Oddziału ds. Zarządzania Drogami i Mostami zwróciła się do Departamentu Środowiska GDDKiA z prośbą o rozważenie wprowadzenia zmian w Wytycznych, w zakresie utrzymania zieleni, w szczególności dotyczących pielęgnacji zieleni niskiej (zwłaszcza standardów wysokości traw), średniej (wykaszenia krzewów) i wysokiej (liczba i parametry drzew).

W odpowiedzi z 16 września 2015 r. Oddział uzyskał informację o planowanym podjęciu działań mających na celu aktualizację Wytycznych i dostosowanie zawartych w nim zaleceń do obecnego stanu prawnego oraz wiedzy merytorycznej.

(dowód: akta kontroli str. 2875-2879)

²⁰ Konsorcjum firm: DRAGADOS SA (Lider) i P.R.I. POL-AGUA SA (Partner). Wykonawca utrzymujący w ramach gwarancji udzielonej gwarancji trawniki, w tym trawniki na MOP,

Średni koszt koszenia 1 m² traw i chwastów na drogach administrowanych przez Oddział (za wyjątkiem dróg utrzymywanych w systemie „utrzymaj standard”) – jak wyjaśniła Dyrektor Oddziału – wynosił: 0,10 zł w 2013 r., 0,12 zł w 2014 r. i 0,11 zł w 2015 r. (wartości netto).

Natomiast koszt koszenia 1 m² traw i chwastów w odniesieniu do wybranych umów przedstawiał się następująco (netto): 0,084 zł²¹, 0,116 zł²², 0,10 zł²³, 0,13 zł²⁴, 0,103 zł²⁵, 0,105 zł²⁶, 0,104 zł²⁷.

(dowód: akta kontroli str. 1041-1056, 38, 75, 123, 2008, 2011, 2020, 2030, 2045, 2894)

W przypadku dróg utrzymywanych w modelu „utrzymaj standard”, z uwagi na charakter tych umów, Oddział nie posiadał szczegółowej wiedzy, jakie wydatki ponosi na utrzymanie zieleni przydrożnej, w tym koszenie traw i chwastów.

Analiza postępowań w sprawie zamówienia publicznego, zakończonych zawarciem 6 umów wykazała, że wartość zamówienia była ustalana na podstawie cen ofertowych z postępowań ogłoszonych przez inne oddziały GDDKiA²⁸, średniej ceny jednostkowej przyjętej na podstawie umów w postępowaniach na całoroczne utrzymanie autostrad i dróg ekspresowych w modelu „utrzymaj standard”, zawartych w 2012 r. przez Oddział w Łodzi²⁹ oraz cen wyliczonych z ofert złożonych w Oddziale w 2015 r. w innym postępowaniu³⁰. Zgodnie z wymogiem zamawiającego, wykonawcy w kosztorysach ofertowych oraz na fakturach VAT określali miesięczne kwoty ryczałtowe wynagrodzenia, bez wskazania wartości poszczególnych prac wykonywanych w ramach utrzymania drogi.

Dyrektor Oddziału wyjaśniła, że w przypadku autostrad i dróg ekspresowych utrzymywanych w ww. modelu nie ma możliwości określenia kosztów koszenia 1m² traw i chwastów, „z uwagi na fakt, iż koszenie jest jednym z elementów objętych

²¹ Umowa nr 18/Z-14/TD/2012 z dnia 25.09.2012 r. w sprawie bieżącego utrzymania dróg w Rejonie w Piotrkowie Tryb.

²² Umowa nr 34/Op/2012 z dnia 17.09.2012 r. w sprawie bieżącego utrzymania dróg w Rejonie w Opocznie.

²³ Umowa nr 10/u/2012/RW z dnia 19.07.2012 r. w sprawie bieżącego utrzymania dróg w Rejonie w Wieluniu.

²⁴ Umowa nr 02/07/2014/Z-12 z dnia 9.07.2014 r. w sprawie jednorazowego koszenia traw i chwastów z pasa autostrady A1 na odc. od węzła Kutno Pn. (z węzłem) do węzła Łódź Pn. (bez węzła).

²⁵ Umowa nr 01/07/2014/Z-12 z dnia 3.07.2014 r. w sprawie jednorazowego koszenia traw i chwastów z pasa autostrady A2 na obszarze MOP Bolimów, MOP Mogiły i Węzła Łódź Pn.

²⁶ Umowa nr 4/6/2015/Z-12 z dnia 22.06.2015 r. w sprawie jednorazowego koszenia traw i chwastów z pasa autostrady A1 na odc. od węzła Kutno Pn. (z węzłem) do węzła Łódź Pn. (bez węzła).

²⁷ Umowa nr 05/D/Z-16/2015 z dnia 29.06.2015 r. w sprawie jednorazowego koszenia traw i chwastów odcinków dróg S8, S14 i DK 14.

²⁸ Umowy:

- nr 9/10/U/2012 z dnia 19.10.2012 r. w sprawie całorocznego utrzymania autostrady A1 na odcinku od węzła Kutno Pn. (z węzłem) do węzła Łódź Pn. (bez węzła),

- nr 1/08/U/2012 z dnia 21.08.2012 r. w sprawie całorocznego utrzymania autostrady A2 na odcinku od węzła Łódź Pn. (z węzłem) do granicy województw łódzkiego i mazowieckiego,

- nr 4/06/U/2012 z dnia 26.06.2012 r. w sprawie całorocznego utrzymania autostrady A2 na odcinku od granicy województw wielkopolskiego i łódzkiego do węzła Łódź Pn. (bez węzła),

- nr 7/10/U/2012 z dnia 12.10.2012 r. w sprawie całorocznego utrzymania drogi ekspresowej S8 na odcinku od Piotrkowa Tryb. do granicy województw łódzkiego i mazowieckiego,

²⁹ Umowa nr 1/05/U/2014 z dnia 16.05.2014 r. w sprawie kompleksowego całorocznego utrzymania odcinków dróg S8, S14 i DK 14,

³⁰ Umowa nr 1/06/U/2015 z dnia 12.06.2015 r. w sprawie kompleksowego całorocznego utrzymania autostrady A2 na odcinku od węzła Łódź Pn. (z węzłem) do granicy województw łódzkiego i mazowieckiego.

umową w ramach stałej miesięcznej kwoty wynagrodzenia za utrzymanie wszystkich elementów pasa drogowego”.

(dowód: akta kontroli str. 1053, 1961-2001)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Oddział nie dostosował się do postanowień pkt 4.3.3. ppkt a, oraz d-i Wytycznych w zakresie utrzymania zieleni niskiej, tj. wskazujących m.in., że rozpoczęcie pierwszego koszenia powinno być wykonane w takim okresie, aby nie dopuścić do wysypu nasion chwastów w wyniku ich przekwitnięcia, a w pierwszej kolejności powinny być koszone trawy i chwasty w koronie drogi, w szczególności na pasach dzielących, wysepkach i trawnikach, poboczach, pod barierami oraz w miejscach mających zasadniczy wpływ wizualny na wygląd drogi, natomiast na MOP trawa nie może przekraczać 15 cm. I tak np.:
 - a) z 17 poddanych oględzinom MOP-ów³¹, na 4 – w miejscach dostępnych dla uczestników ruchu stwierdzono m.in. niewykoszoną trawę na MOP Mogiły między krzewami, sięgającą powyżej 1 m, a w pozostałych miejscach (na obszarze ok. 80% MOP-u) powyżej 20-30 cm (podczas dokonywanych oględzin firma utrzymaniowa prowadziła prace polegające na pielęgnacji zieleni na terenie MOP Mogiły);
 - b) na wysokości MOP-ów w 9 przypadkach stwierdzono brak koszenia za siatką ogrodzeniową, w rowie, na skarpie i na przeciwskarpie, przy zbiorniku na wodę oraz na terenie oczyszczalni MOP – miejscami trawa i chwasty sięgały ponad 1 m,
 - c) stwierdzono niewykoszone pasy rozdziału na odcinkach, np.: na A2 od węzła Styków do węzła Łódź Północ; od Punktu Poboru Opłat Stryków do granicy województwa wielkopolskiego/łódzkiego niewykoszone zostały miejsca pod i pomiędzy barierami ochronnymi, tj. łącznie na długości ok. 57 km,
 - d) z 20 podanych oględzinom węzłów³², trawy i chwasty nie były wykoszone na 8 węzłach, tj.:
 - Łódź Północ, np. po stronie północnej trawa sięgająca powyżej 1 m;
 - Kutno Północ – chwasty sięgające ponad 1,7 m wysokości;
 - Rzgów – niewykoszony pas zieleni przy łącznicy, za ekranami akustycznymi aż do siatki (trawa i chwasty powyżej 70 cm),
 - Piątek – niewykoszone po stronie wschodniej (z wyjątkiem pasa rozdziału i pobocza),
 - Pabianice Południe – niewykoszone za siatką ogrodzeniową;
 - Sieradz Południe – niewykoszony cały teren, za wyjątkiem skarp od wew. strony węzła,
 - Złoczew – zaniedbany cały teren, za wyjątkiem rowu na łącznicy z Łodzi na DK45,
 - Studzianki – niewykoszony pas zieleni szerokości ok. 50 cm i długości ok. 400 m.

Oględziny wybranych odcinków autostrad i drogi ekspresowej S8 wykazały również przypadki niewykoszenia takich elementów pasa drogowego, jak: pobocza, skarpy, przeciwskarpy, pasy zieleni od przeciwskarpy do ogrodzenia oraz za ogrodzeniem³³ przed i za drogą techniczną pomimo, iż umowy

³¹ Nie licząc MOP na 5 odcinku drogi S8, tj. pomiędzy węzłami Sieradz Pd. i Łask.

³² Nie licząc węzłów na 5 odcinku drogi S8.

³³ Na wielu odcinkach pas drogowy kończył się w miejscu usytuowania siatki.

obejmowały utrzymanie zieleni w całym pasie drogowym. Wysokość traw w tych miejscach przewyższała 1 m. Tym samym zarządca/wykonawca nie wypełnił obowiązku właściwego utrzymania zieleni wynikającego z Wytycznych.

Dyrektor Oddziału wyjaśniła, że od wykonawców realizujących umowy utrzymania w systemie „utrzymaj standard” egzekwowane są wszystkie wymagania kontraktowe, w tym dotyczące utrzymania zieleni, a przypadki niewywiązania się wykonawców z zapisów umownych skutkują naliczeniem kar umownych. Stwierdzone podczas kontroli dróg A1, A2 i S8 przypadki niewykoszenia lub niedokoszenia elementów pasa drogowego dotyczą głównie niewielkich obszarów lub zostały już wykoszone. Są to głównie fragmenty zieleńców zlokalizowane w bezpośrednim sąsiedztwie ogrodzeń, ekranów, zbiorników odprowadzających lub istniejących nasadzeń, a zatem w miejscach o trudnej dostępności lub w miejscach objętych gwarancją wykonawcy budowy. Zdaniem Dyrektora Oddziału, Oddział wymagał i zlecał wykonywanie prac w terminach wynikających z Wytycznych, a prace były zlecane w zależności od panujących warunków atmosferycznych, nasilenia wzrostu roślinności, a przede wszystkim od posiadanych środków.

NIK zwraca uwagę, że niewykoszone elementy pasa drogowego nie dotyczyły niewielkich obszarów, lecz niekiedy całych długości odcinków dróg, jak np.: na autostradzie A1 od ok. km 292+350 do km 245+059 tereny za ogrodzeniem do końca pasa drogowego nie były w ogóle wykoszone³⁴, na autostradzie A2 od węzła Stryków do granic województwa wielkopolskiego/mazowieckiego nie był wykoszony pas rozdziału pod i pomiędzy barierami ochronnymi (57 km), nie wykoszono także całości obszarów na MOP Sięganów Południe i MOP Paprotnia przy drodze ekspresowej S8.

(dowód: akta kontroli str. 1041-1055, 1068-1080)

2. W części I zamówienia pn.: „Koszenie traw i chwastów w pasie drogowym na odcinkach autostrady A1 i A2, administrowanych przez GDDKiA O/Łódź z podziałem na części” przedmiotem zamówienia było koszenie traw i chwastów z pasa autostrady A1 na odcinku od węzła Kutno Północ (z węzłem) do węzła Łódź Północ (bez węzła), tj. od km 244+300 do km 293+000, a w Opisie Przedmiotu Zamówienia (pogrubiona czcionką) wskazano, że dla autostrady przewiduje się jednokrotne koszenie pasa drogowego (szerokość liczona od siatki do siatki).

W trakcie realizacji obowiązującej umowy Oddział zlecił wykonawcy wybranemu w postępowaniu przetargowym, koszenie powierzchni pasa drogowego autostrady A1 m.in. na odcinku od km 294-700 do km 295-850 o powierzchni 223.825,32 m² (wartość koszenia tej powierzchni na podstawie umowy wynosiła 31.425,07 zł brutto). Zgodnie z danymi przedłożonymi przez Oddział, wykonawca kosił trawę i chwasty również w miejscach, których nie wykazano w umowie oraz załączonych do niej dokumentów, tj. na węźle Łódź Północ oraz cały pas drogowy na odcinku od km 291+000 do km 293+000.

Powyższe wskazuje na naruszenie postanowień art. 140 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych³⁵, zgodnie z którym zakres świadczenia wykonawcy wynikający z umowy jest tożsamy z jego zobowiązaniem zawartym w ofercie, natomiast umowa podlega unieważnieniu w części wykraczającej poza określenie przedmiotu zamówienia zawarte w specyfikacji istotnych warunków zamówienia.

³⁴ W miejscach, gdzie za ogrodzeniem była droga techniczna.

³⁵ Dz.U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.

Zastępca Dyrektora Oddziału ds. Technologii wyjaśnił, że zgodnie z umową stanowiącą załącznik do specyfikacji istotnych warunków zamówienia, wykonawca zobowiązany był do koszenia całego pasa drogowego autostrady. W trakcie przygotowywania dokumentacji przetargowej zamawiający popełnił mechaniczną omyłkę pisarką polegającą na wstawieniu w Opisie Przedmiotu Zamówienia i Instrukcji dla wykonawców, z innej dokumentacji przetargowej, zapis „szerokość liczona od siatki do siatki”. Jednocześnie w pkt 5.4.1.³⁶ określono zakres koszenia, który obejmuje cały pas drogowy w granicach administracyjnych lub w granicach wg stanu użytkowania oraz elementy pasa drogowego przeznaczone do koszenia. Powyższe nie budziło wątpliwości wykonawców na etapie postępowania przetargowego, jak również na etapie realizacji umowy. Zgodnie z tym punktem, Inżynier Kontraktu uprawniony był, w zależności od potrzeb i możliwości finansowych, do ustalania każdorazowo zakresu koszenia. W 2014 r. stwierdzono liczne przypadki wtargnięcia zwierząt na jezdnię autostrady A1, co dawało podstawę by przypuszczać, iż występują uszkodzenia w istniejącym ogrodzeniu. Aby stwierdzić ewentualne uszkodzenia oraz wyeliminować przypadki wtargnięć zwierząt koniecznym stało się wykoszenie traw i chwastów na autostradzie A1 na odcinku będącym w administracji Oddziału.

(dowód: akta kontroli str. 1440-1457, 2002-2014, 2725, 2894)

3. W wyniku oględzin przeprowadzonych w dniu 28 lipca 2015 r. stwierdzono, że przy drogach głównych i głównych ruchu przyspieszonego, administrowanych przez Rejony w Opocznie, Radomsku i Wieluniu (tj. DK12, DK45, DK48, DK74), występowały przypadki starych drzew z uschniętymi gałęziami.

Dyrektor Oddziału wyjaśniła, że Rejony w 2015 r. sukcesywnie zlecały zabiegi pielęgnacyjne drzew. Jednak – jak wykazały oględziny - nie w pełnym zakresie zapewniło to właściwe ich utrzymanie.

Dyrektor Oddziału wyjaśniła, że: „*świeżo obumarłe gałęzie są nadal odporne na podmuchy wiatru*”, tym niemniej – zdaniem NIK - nie sposób ocenić stanu suchości, a zatem i mechanicznej wytrzymałości, każdej z obumarłych, a nieusuniętych gałęzi. Oddział kierując się względami bezpieczeństwa osób przebywających w pobliżu i przejeżdżających pojazdów powinien w tym celu prowadzić stały monitoring kruchości uschniętych gałęzi i na bieżąco podejmować niezbędne zabiegi pielęgnacyjne.

(dowód: akta kontroli str. 1068-1080, 1412-1413)

Jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora Oddziału ds. Technologii, nie zawsze zlecono wykonawcom koszenie wszystkich elementów pasa drogowego, które były wskazane w umowach³⁷, ze względów finansowych. W związku na duży zakres uszkodzeń infrastruktury drogowej (uszkodzone bariery w skutek kolizji) ograniczono koszenie traw, w celu zapewnienia pokrycia ewentualnych kosztów napraw, mających wpływ na bezpieczeństwo uczestników ruchu.

Uwaga dotycząca
badanej działalności

³⁶ Ten sam punkt, w którym wskazano, pogrubioną czcionką, zakres koszenia „od siatki do siatki”.

³⁷ Dotyczy:

a) odcinka drogi ekspresowej S8 od węzła Wieluń (z węzłem) do węzła Sieradz Południe (bez węzła), gdzie nie zlecono w 2015 r. firmie utrzymaniowej, wykonania koszenia rowów, pomimo że w zakresie usług świadczonych przez tego wykonawcę wchodziło również ich utrzymanie,

b) nie zlecenia w 2015 r. koszenia za ekranami akustycznymi na odcinku A1 od km 270+000 do km 291+000, wykonawcy umowy bieżącego utrzymania drogi ekspresowej S8 na odcinku od węzła Wieluń (z węzłem) do węzła Sieradz Południe (bez węzła),

Koszenie różnych powierzchni traw w latach 2013-2015 na danych odcinkach dróg³⁸, Zastępca Dyrektora również uzasadnił uzależnieniem ich wykonywania od posiadanych środków finansowych i ogólnego zakresu prac zleconych wykonawcom. Zwrócił również uwagę, że w pkt 4.3.3. Wytycznych, określono hierarchię i kolejność utrzymania poszczególnych elementów pasa drogowego w zakresie pielęgnacji zieleni niskiej, tj.: „W pierwszej kolejności powinny być koszone trawy i chwasty w koronie drogi, w szczególności na pasach dzielących, wysepkach i trawnikach, poboczach, pod barierami oraz w miejscach mających zasadniczy wpływ na wizualny wygląd drogi. W drugiej kolejności powinny być koszone skarpy i przeciwskarpy rowów. Należy zwrócić uwagę, aby trawa i chwasty nie powodowały ograniczeń widoczności i nie zasłaniały urządzeń drogowych np.: znaków, mogących stwarzać zagrożenie dla ruchu drogowego lub utrudnić drożność urządzeń odwadniających” oraz cyt.: „Trawę poza obszarem poboczy jezdni należy kosić dla dobra sąsiedzkiego; obszary te obejmują, np.: skarpy, powierzchnie rozdzielające pomiędzy działkami oraz pobocza MOP (...)”³⁹.

Zdaniem Zastępcy Dyrektora Wytyczne nie narzucają bezwzględnego utrzymania zieleni przydrożnej w pełnym zakresie, tj. powierzchni całego pasa drogowego, a jedynie wskazują miejsca i elementy drogi szczególnie ważne na właściwe utrzymanie w kontekście zagrożeń wynikających z ewentualnych ograniczeń widoczności i utrudnionego odwodnienia drogi. Tak więc, ograniczenie/zmniejszenie zakresu koszenia autostrady nie stanowi naruszenia postanowień Wytycznych.

(dowód: akta kontroli str. 1068-1080, 1440-1457, 2024-2035, 2726-2817, 2819-2828, 2868-2874)

Natomiast zdaniem Dyrektora Oddziału koszenie pasa drogowego na całej jego szerokości, w tym za ekranami akustycznymi, wymagane jest Wytycznymi. Niewykaszenie traw i chwastów za ekranami w miejscach, gdzie nie występują siedliska ludzkie może powodować wysiew nasion na pola uprawne. Wysokie trawy mogą ograniczać dostęp do infrastruktury (odwodnienia drogi) oraz niekorzystnie wpływać na nasadzenia. Zastępca Generalnego Dyrektora DKiA zwrócił dodatkowo uwagę, że zachwaszczone grunty stanowią zagrożenie dla upraw rolniczych i ogrodniczych, są siedliskiem szkodników glebowych, gryzoni, ślimaków itp., a zachwaszczona i zarośnięta działka może przyczynić się do zagrożenia pożarowego.

(dowód: akta kontroli str. 1041-1055)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że Oddział nie dostosował się do niektórych postanowień Wytycznych w zakresie utrzymania zieleni niskiej.

³⁸ Na odcinku autostrady A1 od km 270+000 do km 291+000 węzeł Piątek (z węzłem) – węzeł Łódź Północ (bez węzła) od 2013 r. do maja 2014 r., zielen niska (trawy) utrzymywana była na obszarze o powierzchni 1.855.469 m². Na tym samym odcinku, od maja 2014 r. do końca 2014 r. utrzymaniem objętych było 1.329.424 m², a w 2015 r. (do końca sierpnia 2015 r.) - 970.664,10 m². Wskazuje to, że na ww. odcinku A1 w roku 2014 niewykoszono 526.045,00 m², a w 2015 r. 884.804,90 m². Podobna sytuacja dotyczy autostrady A1 od km 291+000 do km 293+000 – w 2013 i 2014 r. koszona była powierzchnia 109.534,00 m², a w 2015 r. (do końca sierpnia) - 94.445,99 m². Różnica 15.088,01 m².

³⁹ W dalszej części zdania przytoczonego przez Zastępcę Dyrektora Wytyczne wskazują, że cyt.: „(...) konieczne jest koszenie nadmiernie wyrosniętej roślinności”. Roślinność taką kontrolujący stwierdzili w trakcie oględzin np.: na MOP Sięgánów Południe czy na węźle Kutno Północ.

IV. 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 Kontroli⁴⁰, wnosi o:

1. ujednoczenie treści nowo zawieranych umów obejmujących tożsame zadania w zakresie utrzymania zieleni przydrożnej;
2. zapewnienie utrzymywania zieleni w pasie drogowym zgodnie z wymogami określonymi w „Wytucznych zakładania i utrzymania zieleni przydrożnej na potrzeby GDDKiA”;
3. egzekwowanie od wykonawców prac pielęgnacyjnych zieleni przydrożnej pełnej realizacji podjętych zobowiązań.

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 14 października 2015 r.

Tekst ujednoczony na podstawie Uchwały Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 7 stycznia 2016 r. w sprawie zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, zgodnie z art. 61b ustawy o NIK

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi

Dyrektor

DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Łodzi
z up.

Włodzisław Zagadło
wicedyrektor
podpis

⁴⁰ Dz.U. z 2015 r., poz.1096.

