



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.410.006.04.2017

P/17/077

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 P/17/077 – Zarządzanie zielenią miejską

Jednostka
przeprowadzająca
kontrolę Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi

Kontrolerzy 1. Dominik Gołacki, gł. specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr LLO/68/2017 z dnia 24 kwietnia 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

2. Ewelina Lis, gł. specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr LLO/69/2017 z dnia 24 kwietnia 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 3-4)

Jednostka
kontrolowana Zarząd Dróg i Utrzymania Miasta w Piotrkowie Trybunalskim (zw. dalej Zarządem lub ZDiUM), ul. Kasztanowa 31, 97-300 Piotrków Trybunalski

Kierownik jednostki
kontrolowanej Krzysztof Byczyński, Dyrektor – zatrudniony na stanowisku od 1 stycznia 2011 r.
(dowód: akta kontroli str. 5)

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

Nadzór nad realizacją zadań w zakresie utrzymania i pielęgnacji terenów zieleni w mieście nie był prawidłowy. Dotyczyło to zarówno utrzymywania zieleni wysokiej, nowych nasadzeń drzew i krzewów, jak i usług związanych z ukwieceniem miasta. Stwierdzono przypadki wykonania zleczanych prac niezgodnie z postanowieniami umów.

W ocenie NIK powyższe nieprawidłowości były wynikiem niezabezpieczenia kadrowego pełnej obsługi zadań dotyczących zarządzania zielenią w mieście. Osoby zobowiązane do realizacji tych zadań nie posiadały wykształcenia z zakresu architektury krajobrazu, leśnictwa lub ogrodnictwa, a kwalifikacje w zakresie utrzymania i pielęgnacji zieleni miejskiej pozyskały w trakcie odbytych szkoleń.

Negatywnie należy ocenić ustalanie przedmiotu zamówienia w postępowaniach na usługi utrzymania zieleni oraz na nasadzenia drzew i krzewów w mieście. Nieprawidłowo określano zakres robót przewidzianych do realizacji, a także ilość materiału roślinnego do zleczanych zadań.

Wyboru podmiotów do realizacji zadań – co do zasady – dokonywano w trybie przetargowym. Wykazano jednak, że w 2014 r. wykonanie usług w zakresie utrzymania Ogrodu Botanicznego, rabat kwiatowych i rond oraz pielęgnacji i ukwiecenia konstrukcji kwietnikowych, udzielono – w trybie bezprzetargowym – jednemu wykonawcy, z którym zawarto dwie oddzielne umowy. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli działanie takie stanowiło podział zamówienia i było niezgodne z postanowieniami art. 32 ust. 2 ustawy z 29 stycznia 2014 r. - Prawo zamówień publicznych² (dalej: ustawa pzp).

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 Dz. U. z 2015 r., poz. 2164 ze zm.

Nie została przeprowadzona inwentaryzacja zarządzanych terenów zieleni. Zarząd nie korzystał również z żadnych baz danych oraz programów komputerowych.

Nie były wprowadzone standardy utrzymania zieleni w mieście. Przy udzielaniu zamówień na nasadzenie drzew i krzewów określone były wytyczne dotyczące sposobu wykonania zlecanych prac.

Zarząd nie współpracował z organizacjami społecznymi zajmującymi się ochroną przyrody. Nie prowadził również konsultacji z mieszkańcami w kwestiach tworzenia i rewitalizacji terenów zieleni. Kontakt z mieszkańcami ograniczał się do przyjmowania uwag i wniosków od mieszkańców w zakresie nasadzeń, pielęgnacji zieleni lub wskazywania drzew zagrażających życiu i mieniu.

Zarząd współpracował z Urzędem Miasta Piotrkowa Trybunalskiego przy realizacji projektów miejskich finansowanych przez miasto. Pracownik Zarządu uczestniczył w audycjach radiowych dotyczących zieleni miejskiej odpowiadając na pytania mieszkańców w zakresie zieleni.

Mimo występowania stwierdzonych nieprawidłowości – w ocenie NIK – tereny zieleni miejskiej w Piotrkowie Trybunalskim charakteryzują się dużą różnorodnością, wielofunkcyjnym zagospodarowaniem oraz dostępnością dla mieszkańców. Widoczne są efekty długofalowej polityki zastępowania metalowych i architektonicznych barier zielenią odgradzającą, jak również realizacji wielu innych nasadzeń drzew i krzewów.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Urządzanie, utrzymywanie, zagospodarowanie, odnawianie (rewitalizacja) terenów zieleni, standardy zieleni

Opis stanu
faktycznego

W Zarządzie odpowiedzialność za tereny zielone i zadrzewienia została przydzielona do Działu Utrzymania Zieleni i Porządku³, gdzie przedmiotowymi zagadnieniami zajmowały się dwie osoby. Jedną z tych osób odpowiedzialną była za tereny zielone zlokalizowane w parkach, a druga za pozostałą zieleń na terenie miasta Piotrkowa Trybunalskiego. Żadna z tych osób nie posiadała wykształcenia z zakresu architektury krajobrazu, leśnictwa lub ogrodnictwa, natomiast obie uczestniczyły w szkoleniach związanych z utrzymaniem zieleni⁴.

Dyrektor ZDIUM wyjaśnił, że brak środków uniemożliwiał mu zwiększenie zatrudnienia o dodatkowych pracowników, którzy zajmowaliby się zarządzaniem zielenią. Nie odniósł się natomiast do kwestii sposobu zapewnienia obsługi zadań związanych z zarządzaniem zielenią w sytuacji długotrwałej nieobecności jedyne

³ Dział ten zajmował się również prowadzeniem robót publicznych i prac interwencyjnych, organizacji i nadzorowania prac społecznie użytecznych.

⁴ Jedną z nich – zajmującą się utrzymaniem parków – posiadała wykształcenie wyższe z zakresu historii wojskowości, przy czym ukończyła studia podyplomowe z zakresu gospodarki przestrzennej i ochrony środowiska oraz uczestniczyła w szkoleniach: Metoda wizualnej identyfikacji drzew zagrażających bezpieczeństwu w rutynowej kontroli drzewostanu miejskiego, Zielone miasta – w stronę przyszłości, Usuwanie drzew – problematyka zastosowania nowych przepisów ustawy o ochronie przyrody i Nowe wnioski i decyzje (wzory) po zmianach w wycince drzew i krzewów.

Druga osoba – zajmująca się utrzymaniem zieleni miejskiej – ukończyła studia wyższe zawodowe na Wydziale Melioracji Wodnych oraz uczestniczyła w szkoleniach: Identyfikacja drzew zagrażających bezpieczeństwu, Problematyka utrzymania i usuwania drzew i krzewów – zadania gmin i starostw, Drzewa i krzewy w świetle zadań gminy i starostwa, Zadania miast i gmin w UE w zakresie ochrony środowiska realizowane przez organy samorządowe w Niemczech, Kompetencje gmin i powiatów w ustawodawstwie ochrony środowiska w związku z reformą administracyjną kraju, Ochrona środowiska w gospodarce przestrzennej gminy, Gospodarz terenów zieleni miejskiej, Cele i zadania administracji komunalnej w zakresie ochrony środowiska, jak również uczestniczyła w seminarium szkoleniowo-terenowym zorganizowanym przez Międzynarodowe Towarzystwo Uprawy i Ochrony Drzew oraz kursach: wyższego III stopnia Naczelnej Organizacji Technicznej (dalej zw. NOT) dla inspektorów nadzoru prac w terenach zieleni miejskiej, osiedlowej i chronionej, II stopnia NOT – leczenie i pielęgnacja drzew, krzewów i innych elementów zieleni miejskiej.

pracownika skierowanego do ich realizacji. W latach 2014-2017 (do 30 czerwca) osoba zajmująca się zielenią miejską była nieobecna w pracy odpowiednio: 118, 46, 57 i 27 dni⁵.

(dowód: akta kontroli str. 6-83)

W Zarządzie nie była prowadzona elektroniczna baza danych, ponieważ, jak wyjaśnił Dyrektor Zarządu, sprawami zieleni miejskiej zajmuje się jeden pracownik⁶, a ilość jego obowiązków uniemożliwia mu prowadzenie dodatkowej bazy. Stworzenie baz danych, wprowadzenie innych narzędzi elektronicznych do zarządzania zielenią miejską, wykonanie szczegółowej inwentaryzacji, wprowadzenie nowych metod zarządzania, prowadzenie baz danych i ich bieżące aktualizowanie, wymagałoby dodatkowych znacznych środków osobowych i finansowych, których Zarząd nie posiada. Dyrektor stwierdził, że dostrzega potrzebę wprowadzenia nowych metod zarządzania zielenią, które pozwolą na zwiększenie wiedzy o drzewostanie, sprawniejsze prowadzenie spraw, czy reagowanie na czas przed zagrożeniami.

(dowód: akta kontroli str. 1791-1795)

Zarząd nie posiadał dokumentu wskazującego na ilość drzew i krzewów, którymi zarządzał. Nie była też przeprowadzona inwentaryzacja zieleni zarządzanej przez Zarząd, jak wyjaśnił Dyrektor, z uwagi na ograniczone środki finansowe.

(dowód: akta kontroli str. 1796-1802)

Jak wyjaśnił Dyrektor Zarządu, Zarząd nie brał bezpośredniego udziału w tworzeniu nowych terenów zielonych, ponieważ ich tworzeniem zajmuje się inna jednostka organizacyjna Urzędu Miasta Piotrkowa Trybunalskiego. Przy takich inwestycjach Zarząd bierze tylko pośredni udział, poprzez opiniowanie i uzgadnianie projektów inwestycji oraz proponując dodatkowe rozwiązania.

Jedynie w 2016 r. Zarząd zlecił osobie fizycznej, posiadającej wykształcenie wyższe z zakresu architektury krajobrazu, wykonanie projektu odnowień nasadzeń roślinnych w obszarze trzech rond na terenie miasta Piotrkowa Trybunalskiego. W projekcie tym jako inwestor został wskazany Zarząd.

Dyrektor Zarządu wyjaśnił, że wskazanie Zarządu jako inwestora było pomyłką.

(dowód: akta kontroli str. 84, 1796-1802)

Zarząd utrzymuje m.in. 4 parki⁷, 14 skwerów, 16 placów zabaw oraz Ogród Botaniczny⁸. W dwóch parkach poddanych oględzinom znajdowały się stawy, w tym w Parku im. Ks. J. Poniatowskiego był wodotrysk, plac zabaw, a park przylegał do Ogródu Botanicznego. Park ten posiadał też funkcję edukacyjną. Drugi Park Belzacki, przewidziany do rewitalizacji, na swoim terenie posiadał staw, wokół którego rozmieszczone były ławki. Na jednym ze skwerów były ustawione ławki oraz stolik do gry w warcaby, na drugim brak było ławek, z uwagi na fakt, jak wyjaśnił przedstawiciel ZDiUM, że w jego bezpośrednim sąsiedztwie znajduje się sklep monopolowy.

Dodatkowo przy Ośrodku Sportu i Rekreacji wykorzystano spadek terenu i wykonano wielopoziomowe jego zagospodarowanie poprzez połączenie zieleni, kaskadowo umieszczonych ciągów komunikacyjnych oraz artystycznie wykonanej architektury betonowej (ścian wypełnionych kamieniem), pomiędzy które wpleciono zewnętrzne miejsca uprawiania sportów, jak: ścianka wspinaczkowa, kort tenisowy, boisko do gry w siatkówkę plażową, siłownia zewnętrzna, plac zabaw dla młodszych

⁵ Wymiar czasu pracy w 2014 r. wynosił 250 dni, w 2015 i 2016 r. -252 dni, i w I połowie 2016 r. – 125 dni.

⁶ Przy nadzorze i współudziale kierownika działu.

⁷ O łącznej powierzchni 14,0416 ha.

⁸ O powierzchni 0,9 ha.

dzieci oraz linowy dla starszych. Miejsce to zostało również obsadzone drzewami i krzewami.

Pomiędzy dwoma wieżowcami teren zieleni został zagospodarowany nowymi nasadzeniami drzew i krzewów oraz małą architekturą w postaci ławek. Miejsce bezpośrednio otaczał usytuowany w tym miejscu plac zabaw dla dzieci.

Przy jednej z ulic ekrany akustyczne były porośnięte z obydwu stron winobluszczem, dzięki czemu zostały zasłonięte w gęszczu zieleni, szczególnie od strony zabudowy mieszkalnej.

W mieście Piotrków Trybunalski występowała duża ilość zieleni w postaci drzew, krzewów oraz kwiatów. Zarząd nie posiadał żadnej dokumentacji obrazującej rozmieszczenie wszystkich parków i skwerów na terenie miasta i w związku z tym nie było możliwe przyporządkowanie ich do poszczególnych osiedli czy dzielnic miasta. Nie można też jednoznacznie określić, czy w mieście występują korytarze ekologiczne oraz czy wszyscy mieszkańcy mają nieutrudniony dostęp i dojazd do zielonych przestrzeni wypoczynku i spędzania wolnego czasu.

(dowód: akta kontroli str. 94-133, 1748-1755, 1762-1774, 1781-1784, 1924-1939)

W postępowaniach przetargowych na „Wykonanie usług nasadzenia drzew i krzewów na terenie miasta Piotrkowa Trybunalskiego” w latach 2015-2017 Zarząd wymagał, aby materiały użyte do wykonania zamówień oraz wszystkie prace spełniały obowiązujące w tym zakresie normy, tj. Materiał szkółkarski. Ozdobne drzewa i krzewy liściaste Nr PN – 87/R – 67023 i Materiał szkółkarski. Ozdobne drzewa krzewy iglaste Nr PN – 87/R – 67022. Normy te decyzją Polskiego Komitetu Normalizacyjnego zostały wycofane z dniem 15 listopada 2012 r.

Dyrektor Zarządu wyjaśnił, że pomimo wycofania ww. norm, zawarte w nich kryteria dotyczące materiału roślinnego są jasne, czytelne i racjonalne, w związku z tym nie zastąpiono ich innym adekwatnym aktem prawnym, przy zamówieniach usług na nasadzenia drzew i krzewów, a przyjęto kryteria obowiązujące w tych normach.

(dowód: akta kontroli str. 90-93, 1796-1802)

Nasadzenia drzew i krzewów

W wyniku przeprowadzenia postępowań przetargowych w latach 2015-2017 Zarząd zawierał w trzeciej dekadzie marca umowy na usługi nasadzenia drzew i krzewów na terenie Piotrkowa Trybunalskiego, co roku z tym samym wykonawcą. Wyboru wykonawcy dokonano w trybie przetargu nieograniczonego. We wszystkich umowach okres gwarancji wynosił 36 miesięcy, liczony od dnia odbioru ostatniego zlecenia częściowego. Umowy obowiązywały w poszczególnych latach do 30 listopada 2015 r., 15 listopada 2016 r. i 15 grudnia 2017 r. Dyrektor Zarządu nie wyjaśnił, dlaczego co roku terminy zakończenia realizacji usługi były inne, a stwierdził jedynie, że zamawiający może dowolnie je ustalać.

Zlecenia na nasadzenia drzew i krzewów podpisywane były przez Dyrektora ZDiUM lub osobę go zastępującą, natomiast protokoły odbioru przez pracownika zajmującego się zielenią miejską. We wszystkich protokołach odbioru stwierdzone było prawidłowe i zgodne z obmiarami wykonanie prac.

W postępowaniu na 2015 r. zamawiający przewidywał posadzenie 358 drzew i 1.048 krzewów. W wyniku zlecenia usług wykonawcy nasadzonych zostało 287 drzew (o 20% mniej od liczby planowanych) i 1.878 krzewów (o 80% więcej niż planowano).

Realizacja zleconych zadań odbiegała od ustaleń zawartych w umowach. Nie posadzono w ogóle 122 drzew z danego gatunku i rozmiaru, które były

wyszczególnione w umowie⁹ (34,1% planowanych) i 368 krzewów (35,1% planowanych). W skrajnych przypadkach posadzono np.: 333 szt. jałowca z planowanych 20 szt. (tj. więcej o 1.565%), jak również nie nasadzono w ogóle 300 szt. pęcherznicy kalinolistnej luteus o wysokości 80-100 cm.

Na 42 pozycje drzew i krzewów wyszczególnionych w umowach tylko trzy rodzaje zostały nasadzone w ilościach tam przewidzianych.

W postępowaniu uzupełniającym do ww. przetargu przewidzianych zostało do nasadzenie 213 drzew i 143 krzewów. W wyniku zlecenia usług wykonawcy posadzonych zostało 181 drzew (o 15% mniej niż łącznej liczby planowanych) i ani jednego krzewu. Nie posadzono również w ogóle 54 drzew z danego gatunku i rozmiaru, które były wyszczególnione w umowie (35% planowanych).

W skrajnych przypadkach posadzono np.: 31 szt. brzozy brodawkowatej o obwodzie od 12 – 14 cm z planowanych 2 szt. (tj. 1.450% więcej), jak również nie nasadzono w ogóle 40 szt. jarzębu szwedzkiego o obwodzie pnia 12-14 cm.

Na 42 pozycje drzew i krzewów wyszczególnionych w siwz, ani jeden rodzaj nie został nasadzony w ilościach tam przewidzianych.

(dowód: akta kontroli str. 309-386, 1811-1816)

W 2016 r. zamawiający w postępowaniu głównym przewidywał posadzenie 312 drzew i 1.631 krzewów. W wyniku zlecenia usług wykonawcy nasadzonych zostało 313 drzew i 2.847 krzewów (o 74,5% więcej niż planowano). Dokonane nasadzenia były niezgodne co do gatunku i rozmiaru ustalonych w umowie.

Nie posadzono w ogóle 131 drzew z danego gatunku i rozmiaru (42% planowanych) i 805 krzewów (49,3% planowanych). W skrajnych przypadkach nasadzono np.: 1.248 szt. tawuły Van Houttea z planowanych 50 szt. (tj. więcej o 2.396%), jak również nie posadzono w ogóle 500 szt. ligusterii.

Na 68 pozycji drzew i krzewów wyszczególnionych w umowie, tylko jeden rodzaj został nasadzony w ilości tam przewidzianej.

W postępowaniu uzupełniającym do ww. przetargu przewidzianych zostało do nasadzenie 51 drzew (każdy rodzaj drzewa po 1 szt.) i 30 krzewów (14 krzewów po 2 szt. i 2 krzewy po 1 szt.). W wyniku zlecenia usług wykonawcy posadzonych zostało 39 drzew (o 23,5% mniej niż łącznej liczby planowanych) i 331 krzewów (o 1.000% więcej niż planowano). Nie posadzono w ogóle 44 drzew z danego gatunku i rozmiaru, które były wyszczególnione w umowie (86,3% planowanych) i 15 krzewów (50% planowanych).

Na 68 pozycji drzew i krzewów wyszczególnionych w umowie, tylko pięciornik Goldfinger został nasadzony w ilości tam przewidzianej.

(dowód: akta kontroli str. 387-473)

W postępowaniu na wykonanie usługi nasadzenia drzew i krzewów na terenie miasta Piotrkowa Trybunalskiego w 2017 r. zamawiający przewidywał posadzenie 518 drzew (62 rodzaje) i 2.970 szt. krzewów (26 rodzaje). Do końca I kwartału 2017 r. zlecono wykonawcy dokonanie nasadzeń 421 szt. drzew, wykorzystując na to 81,3% wartości umowy.

(dowód: akta kontroli str. 474-548)

⁹ W latach 2015-2017 ilości nasadzeń drzew i krzewów wskazane w umowach, były takie same jak wskazane w specyfikacjach istotnych warunków zamówień (dalej zw. siwz) oraz takie same na podstawie których dokonywano oszacowania wartości zamówień.

Nasadenia zastępcze

W badanym okresie (2015- I kwartał 2017) Zarząd usunął 216 drzew w 2015 r., 255 drzew i 102 m² krzewów w 2016 r. oraz 15 drzew w 2017 r. Powodami usunięcia było zagrożenie bezpieczeństwa ludzi i mienia, obumarcie, murasz, wypróchnienie oraz ubytki. Usuwano takie gatunki drzew jak: lipy, klony, jarzęby, topole, wierzby, kasztanowce, jesiony, brzozy, robinie akacjowe oraz dęby. W dwóch przypadkach w 2016 r. dokonano usunięcia ze względu na budowę parkingu oraz budowę chodnika i ścieżki rowerowej. W obu przypadkach opłata za wycięcie została odroczone do czasu wykonania nasadzeń zastępczych. Opłat wynikających z decyzji za usunięcia drzew i krzewów Zarząd nie ponosił. Wycięte drzewa były utylizowane i zagospodarowywane przez wykonawcę realizującego wycinkę. Decyzjami zezwalającymi na usunięcie drzew Zarząd został zobowiązany do wykonania nasadzeń zastępczych w ilości 301 drzew w 2015 r., 230 drzew i 80 m² krzewów w 2016 r. oraz 11 drzew w 2017 r. (I kwartał). Nasadenia wykonywała firma wybrana w postępowaniu przetargowym realizując zlecenia otrzymane od Zarządu. Nie zatrudniano specjalistów z zakresu dendrologii do prowadzenia nadzoru nad nowymi nasadzeniami.

(dowód: akta kontroli str. 286-308, 339-358, 377-386, 420-443, 464-473, 528-540)

Decyzja nr 85/2017 z 23 marca 2017 r. wydana przez Wojewódzki Urząd Ochrony Zabytków w Łodzi nie została wykonana w terminie do 15 kwietnia 2017 r. w zakresie usunięcia 1 szt. dębu szypułkowego *Quercus robur* na terenie zabytkowego Parku im. Ks. J. Poniatowskiego. Dyrektor Zarządu wnioskiem z 16 lutego 2017 r. wystąpił o usunięcie drzewa z uwagi na silne pochylenie na trafostację i linię wysokiego napięcia oraz zagrożenie bezpieczeństwa ludzi i mienia. Zgodnie z decyzją dokonano nasadzenia 1 szt. dębu szypułkowego, ale w odległości ok. 10 m od miejsca, gdzie miało zostać nasadzone zgodnie z mapą załączoną do decyzji.

Dyrektor ZDiUM wyjaśnił, że nie usunięto ww. drzewa ze względu na okres ochronny ptaków, które w pobliżu zakładały gniazda. Z uwagi na to, że termin wycinki minął, Zarząd ponownie wystąpi o decyzję na jego usunięcie.

Stwierdzono natomiast usunięcie innego drzewa w Parku im. Ks. J. Poniatowskiego, znajdującego się w niewielkiej odległości (ok. 10 metrów) od drzewa, które miało zostać usunięte. ZDiUM dokonał zgłoszenia do Wojewódzkiego Urzędu Ochrony Zabytków o konieczności usunięcia wyróconego drzewa w Parku. Drzewo zostało usunięte przez wykonawcę realizującego usługę utrzymania zieleni wysokiej.

Dyrektor ZDiUM wyjaśnił, że podjął działania w zakresie przekazania do organu właściwego do wydania zezwolenia na usunięcie drzewa, informacji o terminie, miejscu i przyczynie ich usunięcia oraz liczbie drzew, zgodnie z art. 83f ust. 2 ustawy o ochronie przyrody.

(dowód: akta kontroli str. 114-126, 528-540, 1756-1760, 1884-1895, 1924-1939)

Decyzja nr RŚII.7120.2.641.2016.AK z 3 października 2016 r. wydana przez Marszałka Województwa Łódzkiego została wykonana poprzez usunięcie dwóch sztuk jarzębów pospolitych na terenie działki ewidencyjnej 784/17 stanowiącej pas drogowy ul. Partyzantów w Piotrkowie Trybunalskim. W tej samej lokalizacji usunięto dodatkowo dwa kolejne jarzęby. Wycinka ww. 4 szt. drzew dokonana została przez wykonawcę na podstawie tego samego zlecenia 140/DUZ/2016 z 7 października 2016 r.

Dyrektor wyjaśnił, że wycięto zgodnie z decyzją 2 szt. drzew gatunku jarząb. Natomiast pozostałe 2 szt. jarzębu zostały wycięte jako wiatrolomy, wykroty i pomyłkowo wstawiono je w zleceniu w pozycję wycięcia drzew, a powinno być wstawione w pozycji wykroty, wiatrolomy.

Nasadzenia zastępcze (2 jarzęby pospolite) wynikające z ww. decyzji zostały wykonane w innym miejscu niż wskazywała mapa stanowiąca do niej załącznik. Oba drzewa były w dobrym stanie. Po stwierdzeniu tego faktu przez kontrolerów NIK, jeszcze w trakcie trwania kontroli, drzewa te zostały przesadzone na odległość ok. 3 i 10 m, przy czym nie w miejsca określone na mapie załączonej do decyzji, a jedno z drzew było już uschnięte – o czym pracownicy Zarządu dowiedzieli się od kontrolerów NIK. Świadczy to o braku nadzoru nad zielenią miejską ze strony Zarządu.

Dyrektor ZDiUM wyjaśnił, że pierwsza zmiana miejsca nasadzeń wynikała z ingerencji mieszkańców, którzy prosili o zmianę. Ponadto podjęte zostały konsultacje z przedstawicielami Urzędu Marszałkowskiego w Łodzi, w celu ustalenia, czy nasadzenia zostały wykonane wg właściwej mapki. ZDiUM nie zlecał przesadzania drzew oraz nie posiadał informacji, kto tego dokonał.

(dowód: akta kontroli str. 127-142, 528-540, 1756-1760, 1785-1790, 1924-1939)

Decyzje o miejscach nasadzeń zastępczych wybierane były przez Zarząd po analizie, czy działka jest własnością gminy, czy w danym miejscu nie przebiega infrastruktura podziemna lub naziemna umożliwiającą dokonanie nasadzeń. Były one wybierane w zależności od nasadzeń uzupełniających, miejsc wskazanych w decyzjach, a także od potrzeb gminy czy mieszkańców.

(dowód: akta kontroli str. 1884-1895)

W 2015 r. nasadzenia drzew i krzewów realizowane były wiosną i jesienią. W 2016 r. na wiosnę i jesień nasadzono 395 drzew i 431 krzewów, natomiast w okresie od 13 do 29 lipca 2016 r. zlecone zostało wykonawcy nasadzenie 8 drzew i 2.747 krzewów, tj. 86% nasadzonych w całym 2016 r.

Dyrektor ZDiUM wyjaśnił, że dokonanie nasadzeń było koniecznością. Z budżetu Miasta przyznawane są środki finansowe na nasadzenia wynikające z decyzji, ale także z potrzeb mieszkańców. Nasadzenia wykonane zostały w związku z likwidacją metalowych ogrodzeń w pasach drogowych, remontach chodników, ulic itp. Sztuka ogrodnicza zaleca dokonywanie nasadzeń w okresie wiosennym i jesiennym, ale nie zabrania dokonywania nasadzeń w innych okresach. Obecnie technologia przygotowywania sadzonki jest na tyle wyspecjalizowana, że nasadzeń można dokonywać w innych okresach przy sprzyjających warunkach atmosferycznych (wykluczając czas zamarznięcia gruntu).

(dowód: akta kontroli str. 339-358, 377-386, 420-443, 464-473, 1811-1816)

Z informacji uzyskanej od wykonawcy nasadzeń drzew i krzewów wynika, że w latach 2015-2017 (do końca I kwartału) wymienił on ok. 25 krzewów i 3 drzewa z uwagi na nieprzyjęcie się sadzonek. Wymiany dokonano tylko w 2016 r.

Dyrektor ZDiUM wyjaśnił, że na bieżąco zgłaszane były do wykonawcy przypadki nieprzyjęcia się sadzonek. Na tą okoliczność okazano kontrolującemu jedyny protokół z kontroli nasadzeń przeprowadzony w badanym okresie, z którego wynika wymaganie od wykonawcy wymiany jednego drzewa.

(dowód: akta kontroli str. 1811-1816, 1827-1828, 1831-1832)

Dyrektor ZDiUM stwierdził, że w latach 2015-2017 (I kwartał) nie wystąpiły przypadki nieodebrania usługi nasadzenia lub zwrotu sadzonek, ze względu na niewystarczającą jakość lub gatunek. Jeżeli stwierdzono w trakcie nasadzeń przypadki niewystarczającej jakości, nasadzenia były natychmiast wymieniane, a na tą okoliczność nie sporządzano dokumentu.

(dowód: akta kontroli str. 1811-1816, 1884-1895)

Na 65 drzew, które miały zostać nasadzone przez wykonawcę, faktycznie było 63 szt. oraz jeden ślad świadczący, że nasadzenie zostało wykonane. Do wymiany

nadawały się dwa drzewa oraz dwa posiadały pęknięcia kory. Dziewięć drzew miało mniejszy obwód pnia niż wymagany w zleceniu, natomiast obwód pni przy 10 drzewach wynosił minimalną wartość wymaganą przez Zarząd, przy czym nasadzenia były przeprowadzone w 2015 r. Niższych od wymaganych w zleceniach było 7 drzew. Drzewa były opalikowane, jednak w dniu oględzin zniszczonych było siedem skrzyń, a 16 niestabilnych¹⁰. Siatka ochronna był mocowana do palików, jednak przy 10 drzewach była zniszczona, a wiele było uszkodzonych przez podkaszarki. Na próbie po 1 lub 2 paliki w danej lokalizacji ustalono, że przy 35 klonach nasadzonych na ul. Niskiej ich długość była zgodna z wymaganiami zlecenia, jednak ich średnica wynosiła od 5,5 do 5,8 cm, a wymagane było 6 cm. W pozostałych lokalizacjach grubość palików była odpowiednia, natomiast ich wysokość odbiegała od wymagań zlecenia.

(dowód: akta kontroli str.1763-1774, 1924-1939)

Zarząd w umowach zawartych na wykonanie usług nasadzenia drzew i krzewów określał wymagania odnośnie poszczególnych rodzajów roślin:

- a) sadzenie drzew liściastych: wysokość pnia od 200 do 350 cm, wyznaczenie miejsc do nasadzenia, wykopanie dołów, wyjęcie z pojemnika, posadzenie drzew z dowiezieniem oraz przycięciem kory i korzeni, obsadzenie 3 szt. palików drewnianych do drzew o średnicy min. 6 cm długości 2,5 m¹¹ oraz przywiązaniem drzew, zaprawienie dołków ziemią urodzajną żyzną lub kompostową, podlanie i wykonanie misek, rozplanowanie lub wywiezienie pozostałej ziemi, zabezpieczenie pnia drzewa poprzez założenie siatki plastikowej o wysokości 50 cm¹². Przy gatunkach drzew określono obwód pnia mierzony na wysokości 1 m.
- b) sadzenie drzew iglastych: wyznaczenie miejsc sadzenia, wykopanie dołów, wyjęcie z pojemnika, posadzenie drzew z dowiezieniem, zaprawienie dołów ziemią urodzajną żyzną lub kompostową, podlanie i wykonanie misek, rozplantowanie lub wywiezienie pozostałej ziemi. Przy poszczególnych gatunkach drzew wskazano wymagane wysokości.
- c) sadzenie krzewów liściastych: wyznaczenie miejsc sadzenia, wykopanie dołów, wyjęcie z pojemnika, posadzenie krzewów z dowiezieniem oraz przycięciem koron i korzeni, zaprawienie dołów ziemią urodzajną żyzną lub kompostową, podlanie i wykonanie misek, rozplantowanie lub wywiezienie pozostałej ziemi. Przy poszczególnych gatunkach krzewów wskazano wymagane wysokości.
- d) sadzenie krzewów iglastych: wyznaczenie miejsc sadzenia, wykopanie dołów, wyjęcie z pojemnika, posadzenie krzewów, wysokość min. 5 cm szerokość 25 cm z dowiezieniem, zaprawienie dołów ziemią urodzajną żyzną lub kompostową, podlanie i wykonanie misek, rozplantowanie lub wywiezienie pozostałej ziemi.
- e) sadzenie krzewów żywopłotowych w rowach: segregowanie i dołowanie roślin, wyznaczenie linii rowów, wykopanie rowów, posadzenie roślin z dowiezieniem oraz przycięciem koron i korzeni, podlanie oraz wykopanie rowków, zaprawienie rowów ziemią żyzną, urodzajną lub kompostową, rozplantowanie lub wywiezienie pozostałej ziemi. Przy poszczególnych gatunkach krzewów wskazano wymagane wysokości.

Z wyjątkiem sadzenia krzewów żywopłotowych w 2015 r., w zakresie sadzenia pozostałych roślin wskazano rodzaje pojemników lub określono możliwość dostawy sadzonek w workach jutowych. W 2015 r. w zakresie konkretnych gatunków krzewów liściastych wymagano od wykonawcy, aby krzewy były uprawiane

¹⁰ Dyrektor ZDIUM wyjaśnił, że stabilność niektórych palików zostanie poprawiona przez wykonawcę.

¹¹ W umowie z 2017 r. przewidziano również przymocowanie 3 listew drewnianych do palików.

¹² W umowie z 2015 r. wysokość siatki miała wynosić 40 cm.

w doniczkach min. C-30 i C-50, w 2016 r. min. C-3 i C-5, natomiast w 2017 r. ponownie w doniczkach C-30 i C-50.

Dyrektor ZDIUM wyjaśnił, że wybór materiału należy do zamawiającego i nie jest nigdzie określone, że zawsze muszą być takie same doniczki.

W umowach określono, że materiał użyty do wykonania zamówienia ma spełniać wymagania zgodnie z obowiązującymi normami: nr PN-87/R-67023 i PN-87R-67022. W poszczególnych latach wykonawca określił okres gwarancji na 36 miesięcy, liczony od dnia odbioru ostatniego zlecenia częściowego. W okresie gwarancji w przypadku niezachowania żywotności któregoś z nasadzonych drzew lub krzewów, wykonawca zobowiązany był do posadzenia na własny koszt zamiennych drzew lub krzewów tego samego gatunku, w terminie 4 dni od daty otrzymania pisemnego wezwania, chyba że strony w formie pisemnej ustalały inny termin. W okresie gwarancyjnym wykonawca był zobowiązany do podejmowania wszelkich działań zmierzających do utrzymania stanu ilościowego i jakościowego posadzonego materiału roślinnego. W umowie nie zostały wyszczególnione konkretne działania.

(dowód: akta kontroli str. 309-338, 359-376, 387-419, 444-459, 474-527, 1884-1895)

Ukwiecenie miasta, utrzymanie Ogrodu Botanicznego, rabat i rond

W latach 2014-2017 Zarząd miał zawarte umowy na utrzymanie Ogrodu Botanicznego, rabat kwiatowych i rond oraz pielęgnację i ukwiecenie konstrukcji kwietnikowych z ich montażem i demontażem¹³. W każdym roku umowy zostały zawarte z tym samym wykonawcą. W wyniku przeprowadzonych oględzin 13 czerwca 2017 r. obejmujących ukwiecenie dwóch rond, konstrukcji kwietnikowych stojących oraz rabaty na Pasażu Rudnickiego (teren przed Urzędem Miasta) ustalono, że wykonawca nie wywiązał się z postanowień umowy w zakresie nasadzeń kwiatów – nasadził mniejszą ilość kwiatów i inne gatunki niż określone w umowie.

(dowód: akta kontroli str. 1455-1736, 1775-1780)

Utrzymanie zieleni wysokiej

Zabiegi pielęgnacyjne i utrzymaniowe zieleni miejskiej w zakresie zieleni wysokiej realizowane były w ramach zawartych co roku umów z tym samym wykonawcą¹⁴ na „Utrzymanie zieleni wysokiej na terenie miasta Piotrkowa Trybunalskiego”. Wyboru wykonawcy dokonano w trybie przetargu nieograniczonego. Wykonawca wykonywał usługę na terenie całego miasta na podstawie zleceń wystawianych przez Zarząd. Do zadań wykonawcy należało m.in.: wykonywanie formujących cięć drzew, zabiegów pielęgnacyjnych, sanitarnych itp., usuwanie odrostów przy drzewach, ścinanie krzaków, odślanianie znaków, usuwanie wiatrołomów i wykrotów, usuwanie połamanych gałęzi i konarów, formowanie żywopłotów, frezowanie pni drzew, zabiegi pielęgnacyjne krzewów, wymiana lub uzupełnianie palików przy drzewach, ścinanie drzew oraz wywóz pozyskanej masy.

W umowach na utrzymanie zieleni wysokiej nie wyszczególniono zakresów prac takich usług jak: zabezpieczanie starych drzew (np.: podpieranie konarów, umacnianie obręczami, wiązania), zabezpieczania przed urazami mechanicznymi drzew przyulicznych i blisko miejsc parkingowych, zabezpieczenia drzew i krzewów przyulicznych na okres zimy.

¹³ W 2015 r. z uwagi na rewitalizację Ogrodu Botanicznego, umowa nie uwzględniała jego utrzymania.

¹⁴ Wybierany w trybie przetargu nieograniczonego. Ten sam wykonawca, z którym co roku Zarząd zawierał umowy na dokonywanie nasadzeń drzew i krzewów.

Dyrektor ZDiUM wyjaśnił, że wymienione prace nie były wyszczególnione z uwagi, gdyż nie zachodziła taka potrzeba. Na okres zimowy drzewa były zabezpieczane poprzez korowanie przy dokonywanych nasadzeniach. Okres i zakres przycinania koron drzew określany był przez pracowników Zarządu.

(dowód: akta kontroli str. 200, 549-571, 673-681, 710-735, 869-883, 889-942, 1884-1895)

Zlecenia na utrzymanie zieleni podpisywane były przez Dyrektora ZDiUM, natomiast protokoły odbioru przez pracownika zajmującego się zielenią miejską, a w sytuacji jego nieobecności przez pracownika zajmującego się zielenią w parkach. We wszystkich protokołach odbioru stwierdzone było prawidłowe i zgodne z obmiarami wykonanie prac.

W 2015 i 2016 r. Dyrektor Zarządu nie zlecił wykonania żadnych usług z tego zakresu w kwietniu i listopadzie. W odpowiedzi nie ustosunkował się do niezlecenia tych usług, a jedynie stwierdził, że w umowie i obowiązujących przepisach, nie ma zapisów mówiących, iż w każdym miesiącu muszą być wystawione zlecenia.

(dowód: akta kontroli str. 142, 1811-1816)

Na przykładzie czterech rodzajów usług tj.: frezowanie żywopłotów (zrąbkowane uschniętych gałęzi), frezowanie pni drzew, zabiegi pielęgnacyjne krzewów liściastych i iglastych stwierdzono, że ustalenie szacunkowych ilości realizacji usług, co miało bezpośredni wpływ na wartość zamówienia, w żaden sposób nie pokrywało się z usługami realizowanymi w poszczególnych latach, zarówno w postępowaniach głównych, jak i uzupełniających. Szacowania wartości zamówień dokonywano pod koniec listopada lub na początku grudnia roku poprzedzającego rok, na który miała zostać zawarta umowa, tak więc odstęp czasu od szacowania do wystawienia pierwszych zleceń był bardzo krótki. Rozbieżności odnośnie planowania i wykonania świadczą o braku rzetelności przy planowaniu przewidzianych do zrealizowania czynności pielęgnacyjnych.

Przykładowo w postępowaniach głównych w skrajnych przypadkach:

1. Formowanie żywopłotów zaplanowano w siwz:

- a) w 2015 r. w ilości 2.000 m², natomiast od stycznia do marca zlecono wykonawcy 3.785 m², a od stycznia do sierpnia 12.271 m². W postępowaniu uzupełniającym przewidziano formowanie żywopłotów w ilości 4.895 m², natomiast już 24 sierpnia 2015 r.¹⁵ zlecono wykonawcy formowanie 5.547 m² żywopłotu, a od września do grudnia łącznie 10.291 m²,
- b) w 2016 r. w ilości 3.000 m², natomiast w styczniu i lutym zlecono wykonawcy formowanie 6.000 m², a od stycznia do sierpnia 17.044 m². W postępowaniu uzupełniającym przewidziano formowanie żywopłotów w ilości 8.136 m², natomiast tylko od września do grudnia¹⁶ zlecono wykonawcy formowanie 10.050 m² żywopłotu,
- c) w 2017 r. w ilości 3.300 m², natomiast od stycznia do marca zlecono wykonawcy formowanie 9.578 m².

2. Frezowanie pni drzew zaplanowano w siwz:

- a) w 2015 r. w ilości 239.503 cm², natomiast tylko w styczniu zlecono wykonawcy frezowanie 260.722 cm², a od stycznia do sierpnia 1.016.638 cm². W postępowaniu uzupełniającym przewidziano frezowanie pni w ilości 111.955 cm², natomiast już 24 sierpnia 2015 r. zlecono wykonawcy frezowanie 151.312 cm², a od września do grudnia łącznie 374.755 cm²,

¹⁵ Wniosek o wszczęcie postępowania w 2015 r. złożony został 12 sierpnia 2015 r., a umowa z wykonawcą zawarta została 21 sierpnia 2015 r.

¹⁶ Wniosek o wszczęcie postępowania w 2016 r. złożony został 13 września 2016 r., a umowa z wykonawcą zawarta została 20 września 2016 r.

- b) w 2016 r. w ilości 464.752 cm², natomiast od stycznia do sierpnia zlecono wykonawcy frezowanie 335.853 cm². W postępowaniu uzupełniającym przewidziano frezowanie pni w ilości 155.724 cm², natomiast już 20 września 2016 r. zlecono wykonawcy frezowanie 186.347 cm², a od września do grudnia łącznie 504.843 cm².
3. Zabiegów pielęgnacyjnych krzewów liściastych zaplanowano w siwz:
- a) w 2015 r. w ilości 7.000 szt., natomiast tylko w marcu zlecono wykonawcy zabiegi 8.983 szt., a od stycznia do sierpnia 9.022 szt.,
 - b) w 2016 r. w ilości 5.000 szt., natomiast tylko w lutym zlecono wykonawcy zabiegi 5.506 szt., a w lutym i marcu 12.877 szt.,
 - c) w 2017 r. w ilości 8.000 szt., natomiast tylko w marcu zlecono wykonawcy zabiegi 11.519 szt.
4. Zabiegów pielęgnacyjnych krzewów iglastych zaplanowano w siwz:
- a) w 2015 r. w ilości 8.000 szt., natomiast jedynie w marcu zlecono wykonawcy zabiegi 799 szt.,
 - b) w 2016 r. w ilości 6.000 szt., natomiast jedynie w lutym i marcu zlecono wykonawcy zabiegi 720 szt.

(dowód: akta kontroli str. 142, 549-571, 673-681, 710-735, 869-883, 889-942)

Drzewa nasadzone na chodniku oddzielone były od jezdni wysokimi krawężnikami. W jednym z miejsc gdzie nasadzono młode drzewa ustawiono barierki od strony drogi zabezpieczające je przed pojazdami. Na obu odcinkach występowały przy dolnych częściach pni drzew odrosty, co wymagało pielęgnacji. Na jednym z odcinków stwierdzono potrzebę wycinki jednego drzewa i pielęgnacji innego.

(dowód: akta kontroli str. 1763-1774)

Dyrektor ZDiUM stwierdził, że w latach 2015-2017 (koniec I kwartału) nie wystąpiły przypadki nierzetelnego wykonania przez wykonawcę usługi utrzymania zieleni wysokiej.

(dowód: akta kontroli str. 1884-1895)

Na etapie postępowania przetargowego, Zamawiający wymagał od wykonawcy:

1. W zakresie posiadanej wiedzy i doświadczenia: wykonania w okresie ostatnich trzech lat dwóch zadań o wartości nie mniejszej niż 550.000 zł każda, polegających na wykonywaniu zabiegów pielęgnacyjnych drzew lub krzewów, usuwaniu drzew i krzewów na terenach miejskich i w parkach zabytkowych.
2. Dysponowania odpowiednim potencjałem technicznym i wyposażeniem.
3. Dysponowania odpowiednimi osobami zdolnymi do wykonywania zamówienia. Ustalono wymagania dotyczące: kierownika prac i pracownika realizującego zamówienia (m.in. co najmniej 12 miesięczna praktyka zawodowa przy konserwacji pielęgnacji zabytków wpisanych do rejestru zabytków lub właściwe zaświadczenie o posiadaniu kwalifikacji wydane przez konserwatora zabytków).

Wykonawcy biorący udział w postępowaniach wykazywali, iż spełniają warunki w zakresie posiadanej wiedzy i doświadczenia, dysponowania odpowiednim potencjałem technicznym oraz odpowiednimi osobami.

(dowód: akta kontroli str. 200, 562-672, 727-862, 918-980)

Utrzymanie skwerów, placów zabaw, chodników i trawników

Utrzymaniem skwerów, placów zabaw, chodników, trawników w określonych strefach miasta zajmował się wykonawca, z którym Zarząd zawierał umowy trzyletnie: w 2012 r. i w 2016 r. Wyboru wykonawcy dokonano w trybie przetargu nieograniczonego. Umowy zostały zawarte z tym samym wykonawcą. W zakres umów oprócz koszenia, pielienia czy oprysków, wchodziło szereg zadań związanych

z oczyszczaniem miasta i odśnieżaniem. Za większość prac wynagrodzenie było płacone ryczałtowo, a za część na podstawie ilości zleconych prac.

(dowód: akta kontroli str.1007-1118)

Oględziny dwóch skwerów wykazały, że trawa na ich terenie była wykoszona, a teren utrzymany był w czystości. Na jednym stwierdzono uszkodzone 3 ławki, natomiast na drugim brak było ławek. Oba skwery były zadrzewione, przy czym na jednym występowały drzewa wymagające pielęgnacji i wycinki.

(dowód: akta kontroli str. 1762-1774)

Zarząd pozyskał na okres 1 lutego – 30 listopada 2017 r. 9 pracowników, w ramach umowy z Powiatowym Urzędem Pracy na roboty publiczne. Pracownicy ci wykonywali zróżnicowane, zależne od pory roku i potrzeb, prace porządkowe na terenie miasta, w tym: wrywanie chwastów przy krzewach i żywopłotach, zmiatanie chodników i ulic z piachu i ziemi, usuwanie roślinności przy krawężnikach i z chodników, koszenie i zgrabianie trawy, podlewanie zieleni miejskiej, montowanie koszy na śmieci, stojaków na rowery, ławek, naprawa małej architektury, prace brukarskie, mycie ekranów akustycznych, prace porządkowe na targowiskach. Dyrektor ZDiUM wyjaśnił, że potrzeby są zazwyczaj większe od posiadanych zasobów osobowych.

(dowód: akta kontroli str. 1119, 1884-1895)

Utrzymanie parków

W latach 2014-2017 utrzymaniem 4 parków zajmował się wykonawca (co roku ten sam) wyłoniony w ramach postępowań przetargowych (przetarg nieograniczony). Do jego zadań należało m.in. sprzątanie parków, koszenie trawników, opróżnianie, mycie i naprawa koszy, grabienie liści, konserwacja fontann, mycie pomników, usuwanie chwastów, pielenie rabat kwiatowych, mycie i naprawa ławek, odśnieżanie.

(dowód: akta kontroli str. 1120-1306)

Oględziny przeprowadzone w dwóch parkach wykazały, że ich położenie i dostępność jest dostosowana dla mieszkańców: istnieje możliwość parkowania samochodów wokół parków, w sąsiedztwie jest komunikacja publiczna, a ruch uliczny nie dominuje nad ruchem pieszych i nie utrudnia dotarcia do parków. Oba parki zostały przystosowane dla osób niepełnosprawnych, ławki były rozmieszczone w różnych częściach, umożliwiając korzystanie z miejsc w słońcu lub miejsc zacienionych. Jeden park został zrewitalizowany w 2015 r. Drugi jest przewidziany do rewitalizacji. Stwierdzono występowanie w jednym 17, a w drugim 5 uschniętych drzew.

(dowód: akta kontroli str. 1748-1755, 1833-1880, 1924-1939).

Kontrola utrzymania parków odbywała się co miesiąc w trakcie odbioru robót, z czego sporządzany był każdorazowo protokół odbioru. Dodatkowo przeprowadzono w latach 2015-2017 (I kwartał) co najmniej 58 kontroli, z których sporządzone zostały protokoły.

(dowód: akta kontroli str. 142, 1312-1454)

W latach 2015-2017 (I kwartał) wykonawcy jeden raz naliczono karę za opóźnienia w utrzymaniu czystości i porządku na terenie jednego z parków, w wysokości 300 zł. W protokołach, podpisanych w okresie 2015-2017, z kontroli usługi: utrzymania parków, stawów parkowych i fontann miejskich, wynikały uwagi w zakresie wykonywania usługi. Na wykonawcę nie nałożono kar pomimo stwierdzania nieprawidłowości w wykonywaniu usługi, szczególnie w przypadkach: pozostawienia zgromadzonych gałęzi, odpadów przy brzegu stawu, zalegania odpadów i liści, zalegania pozimowego piachu, pozostawiania przyzmi zgrabionych liści, brudnych

ławek, chwastów rosnących w alejach gliniasto-żwirowych, odrostów przy drzewach, pozostawiania trawy po skoszeniu, nieodróżnianych przepustów w stawie, niekoszenia trawy, wymaganych napraw ławek, nieopóźnionych koszy.

Jak wyjaśnił Dyrektor Zarządu, przekazane protokoły i zawarte w nich uwagi świadczą o aktywnej i obiektywnej kontroli, a usługa wykonywana na terenie parków miejskich ma szeroki zakres. Stan parków zależy nie tylko od zaangażowania wykonawcy usługi, ale również od warunków pogodowych, zwierząt, wandalii i imprezowiczów, sytuacja jest dynamiczna, a prace toczą się niemal przez cały czas. Efekty prac są zanikające, a dostrzegane niewielkie nieprawidłowości ukazują efekty uboczne prac. Jeżeli ujawniona nieprawidłowość zawiera się w katalogu kar przewidzianych zgodnie z umową, karę nakłada się. Poszukujemy rozwiązań, które pozwolą na rzetelne egzekwowanie obowiązków i obliczanie kary, uczciwie zarówno dla faktycznego wysiłku wykonawcy jak i dla zamawiającego i samorządowego budżetu.

(dowód: akta kontroli str. 142, 1306-1454, 1811-1816, 1924-1939)

Nadzór

W 2016 r. przeprowadzono jeden przegląd gwarancyjny nasadzonych drzew i krzewów. W jego wyniku stwierdzono obumarcie jednego drzewa, pochylenie dwóch palików i pęknięcia wiązań oraz złamanie jednego palika. Zgodnie z protokołem stwierdzone nieprawidłowości zostały usunięte.

Kontrola została przeprowadzona przez pracownika zajmującego się zielenią w Zarządzie.

Dyrektor Zarządu wyjaśnił, że monitorowanie zieleni miejskiej odbywa się na bieżąco, czego wynikiem są składane wnioski o uzyskanie pozwolenia na wycinkę oraz zlecana pielęgnacja drzew i krzewów. Nie zatrudniono specjalistów (np.: arborystów lub dendrologów) do oceny stanu drzew, gdyż drzewo mogło zagrażać bezpieczeństwu, ponieważ organ wydający zezwolenie na wycinkę drzew, nie wymagał uczestnictwa specjalistów i we własnym zakresie dokonywał w terenie takiej oceny.

Uschnięte drzewa i krzewy, zniszczone skrzynie przy drzewach, ogłowione korony drzew oraz inne nieprawidłowe stany zieleni miejskiej świadczą natomiast o braku skutecznego nadzoru Zarządu nad zielenią miejską, jak również o przeprowadzaniu przeglądów i kontroli stanu drzew i krzewów w sposób i w zakresie niezapewniającym bieżącego monitorowania stanu zieleni miejskiej.

(dowód: akta kontroli str. 25-79, 1743-1788, 1796-1810)

Siedziba Zarządu

Siedziba Zarządu mieściła się w południowo-zachodniej części zabytkowego Parku Belzackiego – na obrzeżach Parku. Przy siedzibie występowały piaskowo-ziemne ciągi komunikacyjne oraz droga wewnętrzna prowadząca do Zarządu. Od strony wschodniej znajdowały się polana i byłe boisko do gry w koszykówkę, od północnej droga wewnętrzna dojazdowa do Zarządu, a za nią główna część Parku, od zachodniej parking i za nim zieleń, od strony południowej rząd drzew i granica parku.

Wokół budynku, parkingu i przy drodze wew. dojazdowej znajdowała się duża ilość starych drzew, natomiast na polanie od strony południowej (byłe boisko) – blisko budynku nasadzonych było 9 szt. młodych drzew głogu.

(dowód: akta kontroli str. 190-299, 1748-1755)

Środki finansowe na utrzymanie terenów zielonych

Wydatki Zarządu na tereny zieleni wyniosły w 2015 r. – 1.200 tys. zł (3,6% budżetu), a w 2016 r. – 1,226 tys. zł (3,2%). Planowane wydatki na 2017 r. ustalono w kwocie

1.536 tys. zł (4,2%). Wydatki na utrzymanie i pielęgnację zieleni wzrosły z 1.037 tys. zł w 2015 r. do 1.063 tys. zł w 2016 r., tj. o 2,6%. W planie finansowym na 2017 r. na utrzymanie i pielęgnację zieleni przyjęto kwotę 1.336 tys. zł, tj. wyższą o 25,7 % w porównaniu do 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 286-308)

W latach 2014-2017 (I kw.) Zarząd dokonał zakupu m.in. następujących usług, ujętych w Dziale klasyfikacji budżetowej 90004 – Utrzymanie zieleni w miastach i gminach, związanych z utrzymaniem zieleni na terenie miasta Piotrkowa Trybunalskiego:

- a) utrzymanie parków i stawów parkowych na terenie miasta,
- b) utrzymanie zieleni wysokiej na terenie miasta,
- c) nasadzenia drzew i krzewów na terenie miasta¹⁷,
- d) ukwiecenie i pielęgnacja konstrukcji kwietnikowych, rabat, rond i Ogrodu Botanicznego.

Na podstawie zawartych umów, w powyższych zakresach poniesiono wydatki w wartościach brutto:

Zakres usług:	2014 r.	2015 r.	2016 r.	2017 r. (I kw.)
Utrzymanie parków i stawów parkowych	230.040,00	230 040,00	210.600,00 ¹⁸	51.840,00 ¹⁹
Utrzymanie zieleni wysokiej	668.902,11	644 585,58	644.586,66	248.648,08 ²⁰
Nasadzenia drzew i krzewów	114.390,90	163.027,08	163.010,88	161.379,00 ²¹
Ukwiecenie i pielęgnacja konstrukcji kwietnikowych, rabat, rond i Ogrodu Botanicznego	106.131,60	115.493,04 ²²	119.923,20	16.787,52 ²³

Wydatki za utrzymanie porządku i czystości na terenie miasta²⁴, gdzie do zakresu usług wykonawcy wchodziło m.in. utrzymanie i pielęgnacja trawników i chodników, nie było ewidencjonowane w ww. klasyfikacji budżetowej.

Ponadto poniesiono wydatki na: dostawę sadzonek kwiatów i cebulek tulipanów (2014 r.), naprawę fontanny w Parku im. Jana Pawła II (2015 r.), wymianę tarasu fontanny w Parku im. Jana Pawła II (2016 r.), wykonanie 7 szt. tablic informacyjnych wraz z regulaminami i ich montaż na terenie parków (2016 r.), płoszenie gawronów przy pomocy sokoła w Parku im. Ks. J. Poniatowskiego (2016 i 2017 r.), zrzucanie gniazd gawronów w Parku Ks. J. Poniatowskiego (2016 i 2017 r.), opracowanie dokumentacji na odnowę nasadzeń roślinnych w obszarze rond (2016 r.), nadzór przyrodniczy związany z płoszeniem gawronów (2017 r.) oraz wymianę uszkodzonej ramy ogrodzenia w Parku im Ks. J. Poniatowskiego (2017 r.).

¹⁷ Z wykonawcą P.P.U.H. S.C. Danuta, Jerzy, Kamil Bajeroscy ZDIUM zawierał co najmniej od 2008 r. do 2017 r. umowy na „Utrzymanie zieleni wysokiej na terenie miasta” oraz na „Nasadzenia drzew i krzewów na terenie miasta” – z wyjątkiem 2014 r.

¹⁸ Płatność za fakturę z grudnia 2016 r. w styczniu 2017 r.

¹⁹ Zakres wykonywanej usługi styczeń – marzec 2017 r., płatność za dwa miesiące w kwietniu 2017 r.

²⁰ Zakres wykonywanej usługi styczeń – marzec 2017 r., płatność za jeden miesiąc w kwietniu 2017 r.

²¹ Faktura wystawiona i zapłacona w kwietniu 2017 r.

²² W 2015 r. Ogród Botaniczny nie był utrzymywany, z uwagi na jego rewitalizację.

²³ Faktura za marzec 2017 r., płatność w maju 2017 r.

²⁴ Z wykonawcą P.U. ZIOM S.C. Zarząd zawierał umowy w 2012 r. (na 39 miesięcy) i w 2016 r. (na 36 miesięcy) na „Utrzymanie czystości i porządku na terenie miasta” oraz w latach 2010-2017 na „Konservację rzek i rowów melioracyjnych, czyszczenie osadników wód deszczowych na terenie miasta”, natomiast z podmiotem Pielęgnacja Zieleni Dariusz Sobierski, gdzie Dariusz Sobierski był jednocześnie jednym z trzech wspólników P.U. ZIOM S.C., w latach 2010-2017 na „Utrzymanie parków i stawów parkowych na terenie miasta”.

Poniesiono wydatki na opłaty abonamentowe oraz zużycie i dostarczenie wody do punktów poboru znajdujących się w parkach i do zasilania fontanny oraz wydatki na zakup energii elektrycznej do zasilania oświetlenia Ogrodu Botanicznego.

(dowód: akta kontroli str. 142-189, 200)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W postępowaniach przetargowych i uzupełniających na „Nasadzenie drzew i krzewów” oraz „Utrzymanie zieleni wysokiej” w Piotrkowie Trybunalskim w latach 2015-2017 Zarząd planując ilość i rodzaj drzew i krzewów do nasadzenia oraz usług do realizacji nie brał pod uwagę faktycznych potrzeb. Różnice pomiędzy szacowanymi wartościami a rzeczywiście zleconymi wykonawcy sięgały niejednokrotnie 1.500%, a nawet 2.400%, jak również wiele przewidzianych nasadzeń w ogóle nie zrealizowano, a planowane ilości usług w znacznym stopniu odbiegały od wielkości realizowanych (opisane na stronach 5-6 i 11-12 niniejszego wystąpienia).

Dyrektor Zarządu wyjaśnił, że ZDiUM nie może przewidzieć w 100% jakie będą potrzeby nasadzeń, a na każdy rok ma na ten cel ustalony budżet, natomiast niewykonanie budżetu wiąże się z ograniczeniem środków na ten cel w kolejnych latach. Podstawą planowania wykonania ww. usług na dane lata były potrzeby bieżące, a te wynikały z potrzeb mieszkańców, decyzji organów nakazujących nasadzenia zastępcze, inwestycji itd. Niektóre tereny planowane do nasadzeń są zajmowane przez inwestycje, gazociągi czy wodociągi. W trakcie wykonywania prac określonych w umowie dokonywane zmiany wynikały ze zgłoszeń mieszkańców, rad osiedli, radnych, jednak zgłoszeń tych nie dokumentowano. Jeżeli chodzi o pielęgnację drzew i krzewów sytuacja zmienia się dynamicznie, dlatego są różnice w porównaniu do założonych i wykonanych ilości.

NIK przyznaje, że we wszystkich ww. postępowaniach zamawiający przewidywał w siwz, iż podane ilości drzew i krzewów „są wartościami założonymi do wykonania przez ZDiUM i mogą ulec zmianie w trakcie realizacji zadania”. Zauważyć należy, że jeżeli zakres usług był planowany na podstawie konkretnych informacji, to w znacznej części powinien zostać zrealizowany. Biorąc pod uwagę krótkie okresy od dokonania szacowania wartości zamówień do wystawienia zleceń, szczególnie przy postępowaniach uzupełniających gdzie np. okres ten w 2016 r. wynosił zaledwie 7 dni, zlecenie wykonawcy całkowicie innych ilości usług do zrealizowania, jednoznacznie wskazuje, że planowanie odbiegało od rzeczywistych potrzeb.

(dowód: akta kontroli str. 142, 200, 309-1006, 1796-1802, 1811-1816)

2. W 16 z 63 przypadków, drzewa nie odpowiadały wymaganiom zlecenia²⁵, a u 10 kolejnych w 2017 r. obwód pni wynosił minimalną wartość wymaganą przez Zarząd, mimo iż nasadzenia były przeprowadzone w 2015 r. W czterech lokalizacjach²⁶ stabilizacja wszystkich 63 drzew nie odpowiadała wymaganym parametrom. Niezgodne z wymaganiami zlecenia były również nasadzenia 34 z 329 krzewów przed Urzędem Miasta²⁷ oraz 25 z 299 szt. pięciorników Goldfinger na skrzyżowaniu Al. Concordii i Al. Sikorskiego.

Dyrektor ZDiUM stwierdził, że wszystkie drzewa miały odpowiednie wymiary zarówno średnicy, jak i wysokości pnia. Nie zgadza się z wynikami pomiarów dokonanych przez kontrolujących. Różnice w obwodach mogą wynikać

²⁵ 7 drzew było niższych i 9 drzew miało obwód pnia mniejszy niż wymagano w zleceniu.

²⁶ W trzech lokalizacjach gdzie nasadzonych było 28 drzew i innej lokalizacji gdzie nasadzonych było 35 drzew.

²⁷ Tawuła Van Houttea (17 szt.), Tawuła Goldflame (5 szt.) Pięciornik Goldfinger (2 szt.), Pięciornik Fruticosa (4 szt.), Weigela Nana Purpura (1 szt.), Dereń biały Elegantissima (4 szt.), jałowiec (1 szt.) nasadzone w 2016 r.

z mierzenia na różnych wysokościach, a wysokości drzewa i wysokość obwodów winny odbywać się na powierzchni bryły korzennej, a nie od wiechu zrębków. Drzewa sadzone były głębiej, aby uformować misę. Różnice w obwodach mogą wynikać także z klasy dokładności pomiaru urządzeń pomiarowych. Zarząd miał prawo odebrać nasadzenia ponieważ wszystkie drzewa miały obwody zgodne z wymogami. Zdaniem Dyrektora palik nie jest najważniejszą sprawą przy nasadzeniach. Są one produkowane maszynowo, a zamawiający musiałby mierzyć setki palików w trakcie nasadzeń. Mokre drewno posiada wymiary danego asortymentu, ale pod wpływem wysokiej temperatury, poprzez wysychanie, mogą się pojawić ubytki w obmiarze. W jednym przypadku palik został przycięty, ponieważ natrafiono na kamień pod ziemią.

NIK zwraca uwagę, że przedstawiciele ZDiUM nie zakwestionowali prawidłowości dokonywania pomiarów przez inspektorów NIK w trakcie dokonywania oględzin.

Zdaniem Dyrektora ZDiUM w dniu odbioru wysokość pięciornika była zgodna z zamówieniem, a w marcu 2017 r. wykonawca dokonał pielęgnacji, co jest zgodne ze sztuką cięcia drzew i krzewów²⁸.

W zakresie krzewów na Pasażu Rudowskiego Dyrektor wyjaśnił, że w czasie odbioru miały one prawidłową wysokość, a wiosną 2017 r. zostały przycięte, dlatego w dniu oględzin miały mniejszą wysokość.

W trakcie kontroli nie stwierdzono śladów pielęgnacji (przycinania) krzewów.

(dowód: akta kontroli str. 142, 309-348, 359-386, 387-419, 432-443, 464-473, 1743-1747, 1763-1780, 1884-1895, 1924-1957, 1983-1986)

3. Zarząd nie egzekwował od wykonawcy nasadzeń wymiany nie przyjętych roślin, jak również nie zlecał wykonawcy utrzymującemu zieleni wysoką (obie usługi świadczył od kilku lat ten sam podmiot) naprawy skrzyń. W trakcie kontroli nowych nasadzeń stwierdzono brak 2 drzew oraz brak 30 krzewów. Nie przyjęły się 2 drzewa i 15 szt. krzewów, a przy 7 drzewach skrzynie były uszkodzone bądź zniszczone. Siatka ochronna zniszczona była przy 10 drzewach, a w wielu miejscach uszkodzona przez podkaszarki. Odnotowano również głębokie pęknięcia podłużne, odwarstwienie kory oraz posusz na jednym z drzew, które zdaniem przedstawiciela Zarządu nadawało się do wymiany.

Dyrektor ZDiUM wyjaśnił, że na bieżąco zgłaszał do wykonawcy przypadki nieprzyjęcia się sadzonek, przedkładając jedyny protokół przeglądu drzew i krzewów z 23 sierpnia 2016 r., w którym stwierdzono uschnięcie 1 drzewa i pochylenie oraz zniszczenie palików, zobowiązując wykonawcę do usunięcia nieprawidłowości. Zdaniem Dyrektora drzewa i krzewy były i są wymieniane. Stan żywotności nasadzeń jest bardzo wysoki. Zarząd przeprowadził, w bieżącym roku w miarę posiadanego czasu, przegląd nasadzeń w obecności wykonawcy. Gwarancja trwa 3 lata. Jeżeli zostaną stwierdzone obumarzenia drzew lub krzewów z winy wykonawcy, ten w ramach gwarancji dokona wymiany uszkodzonych drzew lub krzewów.

Odnosnie nasadzonych krzewów w 2016 r. na Pasażu Rudowskiego, z których 12 było uschniętych Dyrektor stwierdził, że w 2017 r. nie było przeglądu gwarancyjnego, a wykonawcę obowiązuje 3 letni okres gwarancji, co pozwoli

²⁸ NIK zwraca uwagę, że wysokość 25 szt. pięciorników Goldfinger była niższa od wymagań wskazanych w zleceniu tj. 40-60 cm. Na przykładzie jednego konkretnego pięciornika Goldfinger stwierdzono, że w dniu 25 maja 2017 r. był wysokości ok 35 cm, natomiast w 9 czerwca urosł do ponad 50 cm, a 21 czerwca osiągał wysokość prawie 70 cm. W ciągu miesiąca pięciorniki prawie podwoiły swoją wysokość. Zakładając, że w momencie nasadzeń (na przełomie kwietnia i maja 2015 r.) miały chociażby wysokość 40 cm i urosły o ok 50% cm, i że pięciorniki byłyby przycięte zgodnie ze sztuką ogrodniczą, tj. o ok 30% swojej wysokości, to w dniu dokonania oględzin miałyby wysokości wymaganej przez zamawiającego w zleceniu.

Zarządowi na wyegzekwowanie dokonania wymiany uszkodzonych lub uschniętych krzewów.

Stwierdzone przez kontrolujących NIK uschnięte rośliny i zniszczone skrzynie wskazują, że bieżącego nadzoru jednak nie było.

Odnosnie braku krzewów Dyrektor stwierdził, że brak 21 tawuł na Rondzie Żołnierzy Wyklętych było spowodowane zniszczeniem przez wykonawcę wykonującego wykoszenia traw. W sprawie zniszczenia krzewów, skierowano pismo do wykonawcy o dokonanie nowych nasadzeń.

(dowód: akta kontroli str. 142, 309-348, 359-386, 387-419, 432-443, 464-473, 1743-1747, 1763-1780, 1811-1816, 1884-1895, 1924-1957, 1983-1986)

4. ZDIUM nie prowadził właściwego nadzoru nad zielenią miejską oraz nad wykonawcami realizującymi usługi z tym związane, tj:

a) na jednym ze skwerów stwierdzono na młodych drzewach w dwóch przypadkach otarcia od taśmy, a w trzech wrzynanie się taśmy w pień drzewa oraz przy 8 drzewach były odrosty wymagające wycięcia. Dodatkowo na skwerach znajdowały się trzy całkowicie uschnięte drzewa oraz uschnięta połowa drzewa owocowego, gdzie suche konary usytuowane były nad chodnikiem, co mogło zagrażać życiu i zdrowiu ludzi oraz jedno drzewo z posuszem wymagające pielęgnacji. przegląd zieleni na terenie miasta jest prowadzony na bieżąco podczas objazdów miasta. Stwierdzone w czasie kontroli uwagi dotyczące znikomego otarcia drzew zostały na bieżąco zgłoszone Wykonawcy, który podjął działania. Na terenie miasta Piotrkowa Trybunalskiego są tysiące drzew i krzewów. Dziesiątki wystąpień z wnioskami do organów wydających decyzje, świadczy o dokonywanym przeglądzie drzewostanu.

NIK zauważa, że wskazany przez Dyrektora sposób dokonywania przeglądu nie daje możliwości stwierdzenia wymienionych uszkodzeń i nie stanowi narzędzia dla prawidłowego nadzoru nad stanem zieleni w mieście. NIK zauważa również, że istniejąca obsada kadrowa do realizacji zadań związanych z zielenią (jedna osoba) nie ma możliwości, bieżącego i prawidłowego nadzorowania zieleni miejskiej.

(dowód: akta kontroli str. 889-1006, 1763-1774, 1924-1939)

- b) dokonywano odbioru nasadzeń pomimo, że były one niezgodne ze zleceniem oraz nieprawidłowo sporządzano zlecenia:

- na podstawie zlecenia nr 87/DUZ/2015 z 5 czerwca 2015 r. zlecono wykonawcy nasadzenie 122 szt. tawuły Van Houttea na ul. Pawlikowskiego – Skargi – Ściegiennego, natomiast wykonawca nasadził 140 szt. tych krzewów – zgodnie z kosztorysem powykonawczym. Brak było dokumentu zlecającego wykonawcy nasadzenia innej ilości krzewów. W tym przypadku również stwierdzono odbiór zgodnie ze zleceniem i umową, a wykonawcy wypłacono wynagrodzenie, w tym 180 zł za 18 szt. posadzonych więcej tawuł;
- na skrzyżowaniu Al. Sikorskiego z Al. Concordii nasadzonych zostało więcej o 36 sztuk jałowca Andora²⁹, niż wynikało to ze zlecenia, a pomimo tego w protokole odbioru wskazano: „Po przeprowadzonej kontroli w terenie: zgodnie z obmiarem robót”³⁰, „Przedmiotowe prace zostały wykonane zgodnie z umową nr 27/ZDIUM/DUZ/2015 z dnia 27.04.2015 r.,

²⁹ Zlecono wykonawcy nasadzenie 316 szt. jałowca, natomiast faktycznie nasadził 352 szt.

³⁰ W obmiarze robót stwierdzono nasadzenie 316 szt. jałowca Andora.

zleceniem nr 52/DUZ/2015 z dnia 10.04.2015 oraz kosztorysem powykonawczy". Wykonawcy zapłacono za 316 jałowców;

- zleceniem z 2 marca 2017 r. powierzono wykonawcy utrzymanie zieleni wysokiej formowanie 868 m² żywopłotów i pielęgnację krzewów liściastych w ilości 80 szt. na skrzyżowaniu Al. Sikorskiego z Al. Concordii. W trakcie oględzin pracownicy Zarządu wskazywali, które krzewy były formowane, ale nie byli w stanie wskazać konkretnych sztuk zleconych do pielęgnacji. Oględziny wykazały natomiast, że na ww. skrzyżowaniu formowanych było ok. 1.340 m² żywopłotów³¹ i poddanych pielęgnacji 119 krzewów liściastych. Wykonawcy zapłacono wg wielkości podanych w zleceniu;

(dowód: akta kontroli str. 142, 309-358, 1743-1747, 1884-1895, 1950-1957)

Dyrektor ZDiUM wyjaśnił, że przyjęto ilość jałowca według zlecenia. Wykonawca dokonywał nasadzeń z mapkami, a miejsca nasadzeń były wskazywane przez pracownika. Powyższe nie oznacza, że nie można składać zastrzeżeń do wykonawcy o poprawność i zakres wykonywanego zlecenia. Nasadzenie natomiast 140 szt. niezbędne było dla estetyki i odpowiedniego zagęszczenia krzewów. Zmianę uzgodniono z wykonawcą w terenie, a przez niedopatrzenie nie dokonano aneksu do zlecenia. W zakresie pielęgnacji krzewów Dyrektor wyjaśnił, że zlecono 868 m² pielęgnacji żywopłotów i tyle zostało wykonane i za tyle zapłacono. Wskazane przez pracowników Zarządu krzewy podczas oględzin (119 szt.) na skrzyżowaniu Al. Sikorskiego z Concordii zostały poddane pielęgnacji, a realizacji większej ilości przez wykonawcę było na jego odpowiedzialność i koszt;

(dowód: akta kontroli str. 142, 309-358, 1743-1747, 1884-1895, 1950-1957)

NIK zwraca uwagę na odmienne działania w takich samych sytuacjach oraz na brak aneksowania zleceń w zakresie ilości nasadzeń. W ocenie NIK Zarząd nie posiada właściwego rozeznania o wymaganym zakresie prac zleczanych wykonawcom, co powoduje, że występują przypadki podejmowania decyzji w tym zakresie samodzielnie przez wykonawcę.

- c) przy skrzyżowaniu ulic Grota Roweckiego i Dąbrowskiego, gdzie znajduje się m.in. Starostwo Powiatowe Piotrkowa Trybunalskiego, były dwa ogłowione jesiony. Przedstawiciele Zarządu nie wiedzieli o ogłowieniu tych drzew, w związku z czym skierowali zawiadomienie do Komendy Miejskiej Policji o zniszczeniu drzew. Zgodnie natomiast ze zdjęciami zamieszczonymi w internecie, ww. drzewa były ogłowione już w lipcu 2013 r.³² Taki stan potwierdza brak nadzoru Zarządu nad utrzymaniem zieleni miejskiej.

Zgodnie z art. 87a ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody³³ - usunięcie gałęzi w wymiarze przekraczającym 30% korony, która rozwinęła się w całym okresie rozwoju drzewa, w celu innym niż określony w ust. 2, stanowi uszkodzenie drzewa.

Dyrektor ZDiUM wyjaśnił, że przegląd zieleni na terenie miasta jest prowadzony na bieżąco podczas objazdów miasta przez pracowników. W przypadku stwierdzenia jakichkolwiek uchybień podejmowano na bieżąco działania mające na celu ich wyeliminowanie. Na podstawie jednego faktu,

³¹ Możliwość błędu w wyliczeniu +/- 100 m².

³²

<https://www.google.pl/maps/@51.4108915,19.6879182,3a,75y,307.98h,89.76t/data=!3m6!1e1!3m4!1smV4k4ipcV4kA0HzGQDFGQgl2e0l7i13312!8i6656>

³³ Dz. U. z 2016 r., poz. 2134 ze zm.

trudno jest ocenić, że Zarząd nie prowadzi nadzoru. Zdaniem Dyrektora ww. ogławienia prawdopodobnie zostało wykonane wiosną 2017 r.;

(dowód: akta kontroli str. 1756-1762, 1898-1904)

- d) zgodnie z dokumentacją uzyskaną w Zarządzie, w latach 2015-2017 przeglądu gwarancyjnego nasadzonych drzew i krzewów dokonano tylko w odniesieniu do nasadzeń wykonanych w 2015 r. na pięciu ulicach, jednym skwerze i jednym skrzyżowaniu. Dyrektor ZDiUM wyjaśnił, że nie jest prawdą stwierdzenie o braku nadzoru, ponieważ kontrole odbywają się w miarę możliwości regularnie i wrywkowo, mimo ograniczonego czasu oraz szerokiego zakresu obowiązków. W przypadku stwierdzenia jakichkolwiek uchybień podejmowane były na bieżąco działania mające na celu ich wyeliminowanie – najczęściej telefonicznie. Umowa na nasadzenia drzew i krzewów nakłada obowiązek przeprowadzania kontroli na wykonawcę usługi, a nie na zamawiającego. Zamawiający sprawdza wykonawcę czy ten wywiązuje się z obowiązków.

NIK wskazuje, iż nadzór był sprawowany jedynie nad parkami miejskimi, natomiast nad pozostałą zielenią prowadzony był w ograniczonym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 1748-1755, 1827-1828 1884-1895)

- e) zgodnie z postanowieniem umów na utrzymanie parków, stawów parkowych i fontann miejskich na terenie Miasta Piotrkowa Trybunalskiego – odbiór usługi następuje na koniec każdego miesiąca kalendarzowego. Jeżeli ostatni dzień miesiąca jest dniem wolnym od pracy, odbiór dokonywany jest ostatniego dnia roboczego w danym miesiącu.

Należy zauważyć, że nie jest dokonywany odbiór usługi w soboty i niedziele kończące dany miesiąc, skoro protokół za dany miesiąc podpisywany jest w piątek, a kolejny protokół dotyczy już nowego miesiąca, natomiast z siwz wynika, że wykonawca ma obowiązek świadczenia usługi przez 7 dni w tygodniu. Taki sposób dokonywania odbioru usługi jednoznacznie wskazuje na brak nadzoru nad wykonywaniem usługi w dni świąteczne, kończące dany miesiąc.

Dyrektor ZDiUM wyjaśnił, że odbiór ostatniego dnia roboczego miesiąca praktykowany jest od wielu lat, ponieważ ZDiUM nie funkcjonuje w dni wolne od pracy, a usługa odbierana jest miesięcznie w ryczałcie i kwestia jednego czy dwóch dni, w których wykonawca nie jest kontrolowany nie może mieć dużego znaczenia.

(dowód: akta kontroli str. 1120-1305, 1811-1816)

5. W ramach postępowań przetargowych prowadzonych w latach 2015-2017 dotyczących m.in. ukwiecenia rabat kwiatowych ZDiUM m.in. zlecał ukwiecenie terenu zieleni wokół Urzędu Miasta na Pasażu Rudowskiego o powierzchni:

a) 50 m² ukwiecenia³⁴ i 704 m² utrzymania trawnika na 2015 i 2016 r.,

b) 324 m² ukwiecenia³⁵ i 800 m² utrzymania trawnika na 2017 r.

pomimo że łączna powierzchnia terenów zielonych na Pasażu w omawianych latach wynosiła 1.290 m², natomiast powierzchnia rabaty kwiatowej 38,23 m², a powierzchnia terenów zielonych (trawiastych) bez powierzchni, gdzie nasadzone są krzewy i kwiaty wynosiła od listopada 2016 r. ok. 706 m² ³⁶. Ww. umowa była zawyżona o usługi, których wykonawca w tych wielkościach nie

³⁴ Nasadzenie kwiatów w ilości 700-800.

³⁵ Nasadzenie kwiatów w ilości 4.536-5.184.

³⁶ Co zostało potwierdzone przez pracowników Urzędu Miasta w Piotrkowie Trybunalskim.

był w stanie wykonać, a w latach 2015-2016 nie obejmowała wszystkich powierzchni trawników na Pasażu Rudowskiego.

Dyrektor ZDiUM wyjaśnił, że różnica nasadzeń kwiatami, na terenie zieleni wokół Urzędu Miasta przy Pasażu Rudowskiego, wynika z tego, że przygotowujący postępowanie nie rozdzielił kwestii nasadzeń kwiatów i terenów, na których nasadzono krzewy. Zapisane [przy ww. lokalizacji w załączniku nr 2] 324 m² dotyczy nasadzeń kwiatów, jak i utrzymania terenu obsadzonego krzewami. Zdaniem Dyrektora w latach 2015-2016 powierzchnia podana w umowach jest prawidłowa, natomiast nie uwzględniono całej powierzchni ponieważ nie zachodziła taka potrzeba.

NIK wskazuje, że na Pasażu Rudowskiego powierzchnia rabat na dzień 20 czerwca 2017 r. wynosiła 38,24 m², a powierzchnia z nasadzonymi krzewami w 2016 r. ok 450 m². Tak więc jeżeli zdaniem Dyrektora ww. błąd wynikał z połączenia powierzchni rabat i nowo nasadzonych krzewów, to powierzchnia przy Pasażu powinna wynosić ok. 490 m² a nie 324 m². Dodatkowo nasadzenia krzewów dokonane w 2016 r. przez inny podmiot, objęte były trzyletnią gwarancją, a w jej ramach należało m.in. pielienienie i wymiana nieprzyjętych nasadzeń³⁷.

Pomimo braku możliwości wywiązywania się wykonawcy z postanowień umowy, dokonywano odbioru usług stwierdzając zgodność z umowami i płacono wykonawcy ryczałtowe wynagrodzenie.

(dowód: akta kontroli str. 142, 1542-1742, 1775-1780, 1881-1897, 1850-1957)

7. Szacowanie wartości zamówienia na usługi ukwiecenia i pielęgnacji konstrukcji kwietnikowych, rabat kwiatowych, rond oraz utrzymanie ogrodu botanicznego w latach 2014-2017 w oderwaniu od zakresu przedmiotu zamówienia.

Zgodnie z zawartymi umowami obszar, na którym miały być posadzone kwiaty oraz podlegający pielęgnacji w 2014 r. wynosił 3.599 m². Wykonawca zobowiązał się wykonać ww. usługę za kwotę 37.039,58 zł³⁸. W 2015 r. obszar podlegający pielęgnacji i ukwieceniu wynosił 2.453 m², tak więc zakres usług w tym obszarze zmalał, a wykonawca zobowiązał się wykonać usługę za 63.175,68 zł, czyli o 26.136,10 zł więcej. Biorąc powyższe pod uwagę, w 2014 r. wykonawca zobowiązał się wykonać usługę za 10,29 zł za m², czyli wartość umowy do oszacowania na pielęgnację rabat kwiatowych powinna zostać w 2015 r. wyliczona na kwotę ok. 25.250 zł, a nie na kwotę 60.963,84 zł. Również wartość umowy zawartej w 2015 r. powinna być niższa o co najmniej 18.360 zł, czyli o kwotę za jaką wykonawca utrzymywał Ogród Botaniczny w 2014 r.

W 2015 r. udzielono zamówienia na ukwiecenia i pielęgnację konstrukcji kwietnikowych, rabat kwiatowych oraz rond w wartości 115.493,04 zł, czyli o kwotę wyższą o 9.361,44 zł niż suma umów zawartych w 2014 r. na ten zakres oraz dodatkowo utrzymanie Ogrodu Botanicznego (106.131,60 zł). W 2015 r. nie przewidziano utrzymania Ogrodu Botanicznego, a powierzchnia ukwiecenia rabat i rond była mniejsza o 1.146 m². Wartość umowy zawartej w 2015 r. była niższa o 4.430,16 zł (tj. 3,8%) od wartości zamówienia na 2016 r. obejmującego zarówno ukwiecenie i pielęgnację konstrukcji kwietnikowych, rabat kwiatowych i rond, jak i utrzymanie Ogrodu Botanicznego (119.923,20 zł, przy oszacowanej wartości zamówienia na 121.185,94 zł). Wartość umowy na 2017 r. wyniosła

³⁷ Dyrektor przyznał w ad. 7, 11 i 12 pisma nr D.0133.10/2017 z 23 czerwca 2017 r., że pielęgnacja nasadzonych roślin w okresie gwarancji zajmuje się podmiot, który nasadzeń dokonał w ramach trzyletniej gwarancji.

³⁸ W ramach umowy „Utrzymanie Ogrodu Botanicznego położnego w Piotrkowie Trybunalskim przy ul. Żeromskiego 22 (pow. 0,9 ha) oraz rabat kwiatowych i rond na terenie miasta Piotrkowa Trybunalskiego”.

natomiast 159.481,44 zł, a wartość zamówienia oszacowana na 159.999,98 zł brutto.

Dyrektor wyjaśnił, że „ZDiUM nie ma wpływu na wartość ofert składanych przez wykonawców. Nie było podstaw do odrzucenia oferty. Możemy się dochodzić, czy wartość umowy powinna być wyższa czy niższa, ale jest to polemika bezcelowa, ponieważ to ostatecznie potencjalny oferent, złoży ofertę wg własnej kalkulacji, której nie da się przewidzieć na 100%.”

W 2015 r. zamawiający zmienił sposób ustalania szacunkowej wartości zamówienia z kosztów ponoszonych w latach ubiegłych na „analizy cen ofertowych złożonych w postępowaniach prowadzonych przez zamawiającego oraz przez innych zamawiających, a obejmujących analogiczny przedmiot zamówienia, a także w oparciu o dane pozyskane z internetu oraz prognozowanego na dany rok średniorocznego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem”.

(dowód: akta kontroli str. 1445-1742)

Dyrektor nie wyjaśnił oraz nie przedłożył dokumentów stanowiących podstawę ustalenia wartości zamówienia na 2017 r., a jedynie przytoczył zapis zawarty we wniosku o udzielenie zamówienia, informujący ogólnie o podstawach oszacowania.

(dowód: akta kontroli str. 1898-1923)

NIK wskazuje na dokonywanie przez Zarząd szacowania wysokości wartości zamówienia w powiązaniu z wysokością progów zobowiązujących do stosowania ustawy pzp. Podnoszenie wartości usługi następowało pomimo niezwiększania się przedmiotu zamówienia.

8. W 2014 r. dokonano podziału zamówienia i zawarto – bez stosowania ustawy pzp – dwie umowy na realizację usług: „Pielęgnacji i ukwiecenia konstrukcji kwietnikowych wraz z ich montażem i demontażem w miejscach wskazanych przez zamawiającego” (wartość umowy netto 46.974,00 zł) oraz na „Utrzymanie Ogrodu Botanicznego położnego w Piotrkowie Trybunalskim przy ul. Żeromskiego 22 (pow. 0,9 ha) oraz rabat kwiatowych i rond na terenie miasta Piotrkowa Trybunalskiego” (wartość umowy netto 51.296,00 zł), co naruszało przepis art. 32 ust. 2 ustawy pzp, zgodnie z którym zamawiający nie może w celu uniknięcia stosowania przepisów ustawy zaniżać wartości zamówienia lub wybierać sposobu obliczania wartości zamówienia.

Oszacowania wartości zamówienia w ww. postępowaniach dokonano odpowiednio w dniach: 26 marca 2014 r. i 18 marca 2014 r. na łączną wartość netto 102.716,50 zł, tj. przekraczającą równowartość 14 tys. euro. Należy zauważyć, że w latach 2015, 2016 i 2017 usługi w tym zakresie były realizowane na podstawie jednej umowy przez tego samego wykonawcę.

(dowód: akta kontroli str. 1445-1742)

Jak wyjaśnił Dyrektor ZDiUM, w jego ocenie nie doszło do podziału zamówienia, ponieważ usługi miały inne przeznaczenie, gdyż jedno z nich dotyczyło stricte usług wykonywanych w Ogrodzie Botanicznym oraz na rabatach kwiatowych i rondach, a drugie obejmował ukwiecenie, pielęgnację, montaż i demontaż konstrukcji kwietnikowych.

(dowód: akta kontroli str. 1898-1923)

9. W 2015 r., nie zapewniono zachowania zasad uczciwej konkurencji oraz wyboru najkorzystniejszej dla zamawiającego oferty, ponieważ zapytania na wykonanie usługi w trybie bezprzetargowym „Ukwecenia i pielęgnacji konstrukcji kwietnikowych, rabat, rond na terenie miasta Piotrkowa Trybunalskiego” wysłano

do podmiotów mających swoją siedzibę w Świdnicy (Województwo Lubuskie, Powiat Zielonogórski), Gubinie (Województwo Lubuskie, Powiat Krośnieński) oraz Uszczynie (Województwo Łódzkie, Powiat Piotrkowski, Gmina Sulejów). Identyczna sytuacja miała miejsce w 2016 r. – gdzie na wykonanie usługi „Ukwiecenia i pielęgnacji konstrukcji kwietnikowych, rabat, rond na terenie miasta Piotrkowa Trybunalskiego” zapytania ofertowe wysłano do tych samych ww. podmiotów. Powyższe działania świadczą o naruszeniu postanowień art. 7 ust. 1 oraz art. 91 ustawy pzp.

(dowód: akta kontroli str. 201-261, 1445-1742)

Dyrektor ZDiUM wyjaśnił, że nie ma przepisów mówiących o zakazie zapraszania wykonawców z innych miast w Polsce czy Unii Europejskiej, do składania ofert dotyczących podania kosztów do wykonania usług. Usługa miała zapewnioną uczciwą konkurencję. Otrzymano tylko jedną ofertę. Oferta opiewała na wartość 106.938,00 zł netto. Wartość zamówienia zawarta w ofercie jest niezależna od kwoty podobnych zamówień w roku ubiegłym. ZDiUM nie ma wpływu na wartości ofert składanych przez wykonawców. Nie było podstaw do odrzucenia oferty.

W ocenie NIK zapraszanie do złożenia oferty na ukwiecenie i bieżącą pielęgnację konstrukcji kwietnikowych, rabat i rond na terenie miasta Piotrkowa Trybunalskiego, podmiotów posiadających swoje siedziby w innych województwach, oddalonych od Piotrkowa Trybunalskiego o ok. 300 km może świadczyć o braku zachowania zasad uczciwej konkurencji (nieporównywalność ofert) lub powodować niezłożenie oferty przez te podmioty.

(dowód: akta kontroli str. 1445-1742, 1898-1923)

10. W postępowaniu przetargowym na „Wykonanie usługi utrzymania zieleni wysokiej na terenie miasta Piotrkowa Trybunalskiego” przyjęto nieproporcjonalny podział punktów za kryterium „czas reakcji”, tj. za czas reakcji równy bądź krótszy niż 60 minut – 40 pkt, powyżej 60 do 120 minut – 15 pkt oraz powyżej 120 do 180 minut – 5 pkt, liczony od chwili wydania polecenia telefonicznego przez pracownika zamawiającego. Przyjęcie nieproporcjonalnego podziału punktów preferuje wykonawców posiadających siedzibę najbliżej zamawiającego, co może stanowić naruszenie art. 7 ustawy pzp, poprzez nieprzygotowanie i nieprzeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji i równe traktowanie wykonawców oraz zgodnie z zasadami proporcjonalności i przejrzystości.

(dowód: akta kontroli str. 918-935)

Dyrektor ZDiUM wyjaśnił, że zamawiający określając nieproporcjonalny podział miał jedynie na względzie dobro ludzkie, gdyż zdrowie i bezpieczeństwo człowieka jest najważniejsze, a wykonawcy, którzy byli zainteresowani udziałem w niniejszym postępowaniu na żadnym etapie poczynawszy od wszczęcia do wyłonienia najkorzystniejszej oferty nie zgłosili sprzeciwu ani żadnej uwagi w tym względzie. Zamawiającemu zależało na tym, by wykonawca, który uznany zostanie jako najkorzystniejszy, był w stanie jak najszybciej i bez zbędnej zwłoki przystąpić do realizacji zlecenia „w trybie awaryjnym”. Dlatego, jak najszybszy czas reakcji punktowany był maksymalną liczbą punktów w tym kryterium.

(dowód: akta kontroli str. 1898-1904)

NIK zwraca uwagę, że zakres prac jaki miał realizować wykonawca obejmował: wykonanie cięć technicznych, formujących, redukujących korony drzew, ścinanie drzew i krzaków, usuwanie odrostów, odsłanianie znaków drogowych, usuwanie wiatrolomów i wiatrowałów, formowanie żywopłotów, frezowanie pni, zabiegi pielęgnacyjne krzewów, wymiana uszkodzonych palików oraz wywóz pozyskanej

masy, czyli usługi nie wymagające natychmiastowej reakcji, mającej wpływ na bezpieczeństwo zdrowia i życie ludzi. Do reagowania w stanach zagrożenia funkcjonują inne jednostki, stosownie do tego przystosowane, jak np. straż pożarna.

11. W latach 2014-2017 w dokumentacji z postępowań oraz w umowach na wykonywanie usługi: ukwiecenie i pielęgnacja konstrukcji kwiatnikowych, rabat kwiatowych, rond na terenie miasta Piotrkowa Trybunalskiego, nie określono ilości konkretnych rodzajów kwiatów do posadzenia w danej konstrukcji kwiatnikowej, rondzie i rabacie kwiatowej, jak również nie załączono mapek lub jakichkolwiek wymagań co do kompozycji.

Wykonawca w momencie przystąpienia do przetargu, jak również podpisując umowę, nie miał wiedzy i wskazanych wymagań odnośnie ilości i rodzaju kwiatów, które powinny być w danym kwietniku czy na rondzie nasadzone.

(dowód: akta kontroli str. 1542-1536, 1614-1635, 1663-1713)

Dyrektor ZDiUM wyjaśnił, że nie zatrudnia projektantów klombów, ogrodów, parków itd., a współpracuje z firmami wyłonionymi zgodnie z zamówieniami publicznymi dysponującymi odpowiednią wiedzą w tym zakresie, co powoduje, że Zarząd polega na ich doświadczeniu i kunszcie wykonywanych prac. Żaden z oferentów nie miał wątpliwości co do zakresu umowy, o czym świadczy brak zapytań w tym temacie.

(dowód: akta kontroli str. 1884-1895)

W wyniku przeprowadzonych oględzin ukwiecenia kwietników stojących przy Pasażu Rudowskiego (Urząd Miasta) stwierdzono nasadzenie 37 sztuk kwiatów (w tym 3 ubytki) w wieży 6-poziomowej, gdzie na kwietnik zgodnie z zamówieniem powinno zostać nasadzonych 50 sztuk kwiatów o wielkości min. 50 cm. Nasadzenia w 3-poziomowych konstrukcjach kwietnikowych zlokalizowanych w Parku Jana Pawła, również nie były zgodne z wymaganiami zamówienia – stwierdzono nasadzenie 30 sztuk kwiatów (w tym 5 ubytków) w jednej konstrukcji oraz 33 sztuki kwiatów (w tym 3 ubytki) w drugiej konstrukcji, gdzie zgodnie z zamówieniem w jednej konstrukcji winno znajdować się 40-50 sztuk kwiatów min. 50 cm. Podczas oględzin stwierdzono, że pomimo kilku ubytków konstrukcje kwietnikowe były pełne i nie było możliwości wsadzenia w nich większej ilości kwiatów danych gatunków i o wymaganych rozmiarach wskazanych w umowie. W latach 2015-2017 r. postanowienia umowy w stosunku do ilości i gatunków kwiatów w danych rodzajach kwietników do nasadzenia były takie same, a pomimo tego że wykonawca nie wywiązywał się z warunków umowy, gdyż technicznie nie miał takiej możliwości, płacono mu wynagrodzenie. Wskazanie w umowach większej ilości kwiatów do nasadzenia w kwietnikach, niż było to możliwe do zrealizowania, powodowało zawyżenie szacowania wartości zamówienia oraz wartości zawartych umów, co było działaniem niegospodarnym. Identycznie w przypadku oględzin konstrukcji drewnianych na ul. POW – stwierdzono nasadzenie od 4 do 5 kwiatów w jednej konstrukcji drewnianej (kwietniku), gdzie zgodnie z wymogami zlecenia do jednego kwietnika powinno być wsadzonych min. 10 kwiatów.

Rodzaje i kolory kwiatów wsadzonych w konstrukcjach kwietnikowych 3 oraz 6 – poziomowych oraz drewnianych, nie odpowiadały kolorom i rodzajom zidentyfikowanym podczas oględzin, jak np. w wieży 3-poziomowej w Parku Jana Pawła występowały pelargonie czerwone, a winny znajdować się tam wyłącznie surfinie i petunie oraz w wieży 6 – poziomowej przy Pasażu Rudowskiego stwierdzono fioletowe i różowe petunie, a winny być kremowe i purpurowe.

Wykonawca usługi miał dowolność w wykonywaniu nasadzeń kwiatów, co potwierdziły oględziny metalowych, okrągłych konstrukcji kwietnikowych ustawionych na ul. Rynek Trybunalski, gdzie nasadzono w jednej z konstrukcji prawie w całości jednym gatunkiem kwiatu – hostą – oraz jedną sztuką pelargonii, z czego żaden z tych kwiatów nie był przewidziany umową do nasadzenia w tego rodzaju konstrukcji kwietnikowej.

W przypadku nasadzeń na rabacie przy Pasażu Rudowskiego nie stwierdzono w ogóle nasadzeń begonii białej i czerwonej (wymaganych zleceniem), które kosztują ok. 3 zł za sztukę, natomiast stwierdzono posadzenie ok. 90 sztuk starca i 217 sztuk aksamitki wysokiej (wymagana była niska), której koszt wynosi ok. 0,50 zł za sztukę.

Powyższe dawało pełną swobodę wykonawcy, ograniczenie kosztów oraz brak możliwości zweryfikowania przez Zarząd prawidłowości realizacji usługi.

(dowód: akta kontroli str. 1445-1742, 1775-1780, 1884-1895, 1950-1957)

Dyrektor ZDiUM wyjaśnił, że w kwietnikach nasadzono kwiaty w ilościach odpowiadających miejscu nasadzenia (tyle się mieściło), natomiast w dniu przeprowadzania oględzin usługa nie została jeszcze odebrana, w związku z czym nie będzie ustosunkował się do ww. nieprawidłowości. W zakresie dokonywania odbioru usługi w latach 2015-2016 pomimo, że nie było możliwości dokonywania nasadzeń w ilościach wskazanych w umowach, Dyrektor stwierdził, że odbiór dokonywany był zgodnie z umową, a wykonawca realizował zakres wynikający z umowy. Wynagrodzenie było realizowane, a usługa była realizowana.

(dowód: akta kontroli str. 1950-1957)

NIK nie może uznać wyjaśnień Dyrektora, ponieważ wykonawca nie mógł nasadzić żądanej ilości kwiatów do kwietników o rozmiarach wskazanych w umowach, tak więc w latach 2015-2017 nie mógł zrealizować w pełnym zakresie zleconej usługi.

Ukwiecenie konstrukcji kwietnikowych miało nastąpić, zgodnie z umową, do 31 maja 2017 r. Na dzień przeprowadzania oględzin tj. 13 czerwca 2017 r. w konstrukcjach kwietnikowych były już nasadzenia, tak więc wykonawca w tym zakresie zrealizował usługę. Usługa nie została odebrana, jak wyjaśnił Dyrektor ZDiUM, z powodu braku czasu pracownika merytorycznego, ponieważ był zaangażowany przez inspektorów NIK.

NIK zwraca uwagę, że wykonawca ukwiecenia konstrukcji kwietnikowych, rond i rabat usługę tą realizuje dla Zarządu od co najmniej 2014 r., a każdą fakturę w latach 2014-2017 (marzec i kwiecień 2017 r.) składał jeden lub kilka dni po sporządzeniu protokołu odbioru za dany miesiąc. Za miesiąc maj 2017 r. wykonawca złożył fakturę 5 czerwca 2017 r., co wskazuje, że zgodnie z przyjętą praktyką odbiór musiał być dokonany. Przedmiotowa faktura została wycofana przez pracownika zajmującego się zielenią miejską przed przeprowadzeniem oględzin ukwiecenia, w momencie, kiedy kontrolujący zaczęli pobierać kolejne dokumenty związane z tymi usługami.

(dowód: akta kontroli str. 142, 1445-1742, 1775-1780,)

12. W latach 2014-2015 poniesiono wydatki w wysokości 43.761,60 zł na utrzymanie Parku im. Ks. J. Poniatowskiego i Ogrodu Botanicznego, podczas gdy Park i Ogród były zamknięte od 12 listopada 2014 r. do 30 września 2015 r., z uwagi na trwającą jego rewitalizację. Park stanowił plac budowy, który został przekazany wykonawcy realizującemu zadanie inwestycyjne „Rewaloryzacji zabytkowego Parku im. Ks. J. Poniatowskiego”.

Zgodnie z § 9 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 6 lutego 2003 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy podczas wykonywania robót budowlanych³⁹ - teren budowy lub robót należy ogrodzić albo w inny sposób uniemożliwić wejście osobom nieupoważnionym.

Dyrektor ZDiUM wyjaśnił, że współpracował z Urzędem Miasta w zakresie planowanej inwestycji, jednakże o terminach związanych z pracami Zarząd nie był informowany. O przekazaniu terenu pod budowę Zarząd jest niejednokrotnie informowany krótko przed przekazaniem. Usługa utrzymania parków, początkowo była szacowana bez uwzględnienia świadczenia jej na terenie przedmiotowego Parku, jednakże mimo zbliżających się ostatecznych terminów na uruchomienie procedury przetargowej nie otrzymaliśmy formalnej informacji od inwestora, o terminach rozpoczęcia i zakończenia prac. Rozpoczęcie rewitalizacji zbiegło się z poleceniem władz miasta, zapewnienia przez ZDiUM, dotychczasowego utrzymania czystości i porządku na terenie parku, w związku z zapewnieniem mieszkańców, że obiekt będzie dostępny dla mieszkańców w trakcie prowadzenia prac, a wykonawca rewitalizacji nie będzie w stanie na odpowiednim poziomie, codziennie porządkować, opróżniać koszy, kosić trawy, odśnieżać alei itd. Wykonawca usługi utrzymującej Park, realizował prace w Parku Poniatowskiego z należytą starannością. Biorąc pod uwagę ograniczenia wynikające z zapisów w ówczesnej umowie z wykonawcą utrzymującym Park, nie można było w między czasie wprowadzić żadnych aneksów regulujących zakres prac i wynagrodzenia – nad czym niejednokrotnie się zastanawiano. Był czas, że wykonawca wykonywał prace w ograniczonym zakresie, ale w zamian nakładano na niego dodatkowe obowiązki.

Odnosnie wypłacenia wynagrodzenia wykonawcy utrzymującemu Ogród Botaniczny Dyrektor wyjaśnił, że Ogród był dostępny cały czas dla zwiedzających, ponieważ nie wykonywano żadnych konkretnych prac rewitalizacyjnych w 2014 r., a w ogrodzie odbywały się normalne prace, m.in. zabezpieczenia bylin.

Jak wynika z informacji inwestora – Miasta Piotrków, roboty budowlane na terenie Parku im. Ks. J. Poniatowskiego były prowadzone od 12 listopada 2014 r. do 30 września 2015 r. Park, jak również Ogród Botaniczny, były zamknięte dla mieszkańców w trakcie prowadzenia robót, ponieważ stanowiły plac budowy i ze względów bezpieczeństwa zabroniony był dostęp dla osób postronnych. ZDiUM współpracował z Urzędem Miasta podczas całego procesu inwestycyjnego, gdyż jest zarządcą terenu Parku oraz infrastruktury. Zarząd uczestniczył w przekazaniu placu budowy wykonawcy oraz w czasie czynności odbiorowych, jak również w przeglądach gwarancyjnych.

Szacunkowa wartość zamówienia na utrzymanie parków w 2015 r. została sporządzona 20 listopada 2014 r., tj. 55 dni po ogłoszeniu przetargu na rewitalizację Parku im. Ks. J. Poniatowskiego, 16 dni po podpisaniu umowy z wykonawcą oraz 8 dni po rozpoczęciu prac budowlanych. Wyliczona została na kwotę 230.040 zł brutto, tj. taką samą za jaką wykonawca realizował usługi w 2014 r. za wszystkie parki. Również ceny za utrzymanie poszczególnych parków były identyczne. W złożonej ofercie wykonawca nie zaproponował cen za poszczególne parki w wysokości jak w 2014 r., a natomiast pomniejszył wartość za Park im. Ks. J. Poniatowskiego o kwotę 36.288 zł (45%) zwiększając odpowiednio wartość usług na pozostałe 3 parki, do takiej wysokości, że łączna wartość umowy na 2015 r. wyniosła 230.040 zł brutto, tj. tak samo jak w 2014 r.

³⁹ Dz. U. z 2003 r. nr 47, poz. 401.

Od stycznia do 11 listopada 2015 r. ani razu wykonawca utrzymania parków nie był kontrolowany przez Zarząd z realizacji usług w Parku im. Ks. J. Poniatowskiego, pomimo że przeprowadzono kontrole pozostałych trzech parków. Potwierdza to fakt niewykonywania usługi utrzymania Parku w trakcie trwania robót budowlanych.

(dowód: akta kontroli str. 142, 1149-1188, 1415-1454, 1455-1500, 1748-1755, 1833-1880, 1898-1904, 1950-1970)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. W siwz dotyczących postępowań przetargowych przeprowadzonych w latach 2015-2017 na wykonanie usługi nasadzenia drzew i krzewów na terenie miasta Piotrkowa Trybunalskiego wymagano od wykonawców wyznaczania miejsc sadzenia drzew i krzewów. Dodatkowo w zleceniach na wykonanie nasadzeń drzew/krzewów nie określano szczegółowo miejsca nasadzeń, natomiast wskazywano tylko nazwy ulicy lub konkretnego odcinka ulicy oraz liczby drzew lub krzewów do nasadzenia.

Dyrektor Zarządu wyjaśnił, że ww. sformułowanie nie zostało dokładnie sprecyzowane, stąd mylna interpretacja, z czego zdaje sobie sprawę, a w kolejnych przetargach zapis ten zostanie doprecyzowany. Pracownicy Zarządu przekazywali mapki z zaznaczonymi miejscami nasadzeń oraz infrastrukturą naziemną i podziemną, a oprócz tego, w obecności wykonawcy, wskazywali miejsca nasadzeń w terenie. Wykonawca nie decydował o miejscu nasadzeń.

Wykonawca ww. usług w latach 2015-2017 oświadczył, że po wykonaniu prac mapkę nie przetrzymuje.

W Zarządzie również nie były przechowywane mapki wskazujące miejsca dokonywania nowych nasadzeń drzew i krzewów, co w sytuacji konieczności dochodzenia roszczeń uniemożliwia wskazanie miejsca nasadzeń, jak również ich brak uniemożliwi przeprowadzenie przeglądów gwarancyjnych w sytuacji zmian personalnych w Zarządzie na stanowiskach osób zajmujących się zielenią. Dyrektor ZDiUM stwierdził, że są przechowywane mapki dotyczące usunięcia oraz nasadzeń drzew i krzewów, podłączone pod wnioski o wydanie zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów.

NIK przyznaje, że w dokumentacji dotyczącej dokonywania nasadzeń zastępczych w większości przypadków były mapki wskazujące miejsca nasadzeń. Całkowity brak mapek dotyczył nowych nasadzeń niezwiązanych z nasadzeniami zastępczymi, które w latach 2015-2016 wynosiły 426 szt. drzew i 5.052 szt. krzewów.

(dowód: akta kontroli str. 301-548, 1796- 1810, 1881-1895)

2. W badanym okresie, jedynie w zleceniu nr 87/DUZ/2015 z 5 czerwca 2015 r. nie zlecono wykonawcy rozścielenia ręcznie kory/zrębków grubości warstwy 10 cm przy nasadzonych drzewach i krzewach, pomimo że wymagano od wykonawcy nasadzenia 36 drzew i 157 krzewów. W innych zleceniach natomiast, wykonawcy zlecano rozścielenie ręcznie kory/zrębków grubości warstwy 10 cm w różnych ilościach, nieproporcjonalnie do zlecanych ilości nasadzenia drzew i krzewów, przykładowo: zleceniem nr 159/DUZ/2015 z 15 października 2015 r. zlecono wykonawcy posadzenie 181 drzew i rozścielenie kory/zrębków w ilości 1 m³, co daje na jedno drzewo 0,0055 m³ kory/zrębków, natomiast zleceniem nr 43/DUZ/2017 z 28 marca 2017 r. zlecono nasadzenie 421 drzew i rozścielenie 49 m³ kory/zrębków, co daje na jedno drzewo 0,12 m³ kory/zrębków.

Dyrektor ZDiUM wyjaśnił, że trudno powiedzieć po 2 latach jaka była przyczyna niezlecania rozścielenia kory/zrębów w 2015 r. oraz jaka była przyczyna zużycia małych ilości w pozostałych przypadkach.

Wyłożenie kory/zrębów pod nowe nasadzenia chroni podłoże przed nadmiernym rozwojem chwastów, ogranicza parowanie wody i wzbogaca ziemię w próchnicę. Brak lub niewłaściwa jej grubość rozłożona pod nowymi nasadzeniami zmniejsza szanse na przyjęcie się drzew i krzewów.

(dowód: akta kontroli str. 349-359, 377-386, 528-540, 1884-1896)

3. Mapy dołączane do wniosku o wycinkę drzew, celem określenia dokonania wycinki drzew, jak również przeprowadzania nasadzeń zastępczych, nie odpowiadały stanowi rzeczywistemu. Były na nich naniesione drzewa, które zostały usunięte w latach wcześniejszych. Powodowało to, że określając miejsce dokonania nowych nasadzeń uwzględniano drzewa już wycięte – jak wykazały oględziny nasadzenia drzew zastępczych na ul. Partyzantów. Dodatkowo świadczy to również o tym, że wskazując miejsca nasadzeń nie przeprowadzano wizji w terenie, aby określić faktyczny stan drzewostanu.

Dyrektor ZDiUM stwierdził, że nie ma przepisu mówiącego, że do wniosku o wycinkę drzew muszą być załączane konkretne aktualne mapki, bo zgodnie z wykazem załączników do wniosku może być załączona mapka lub rysunek z lokalizacją drzewa lub krzewu do nasadzenia. Jeżeli są wątpliwości w stosunku do mapy, to dokonuje się wizji w terenie. Mogą się zdarzyć niewielkie pomyłki dotyczące konkretnego miejsca nasadzeń, ale są one korygowane i rzadkie.

Kontrola dwóch nasadzeń zastępczych, tj. na ul. Partyzanckiej i w Parku im. Ks. J. Poniatowskiego wykazały, że w obydwu przypadkach nasadzenia były dokonane w innych miejscach niż określono na mapach.

(dowód: akta kontroli str. 127-141, 1756-1760, 1884-1895, 1924-1939)

4. W parku Belzackim i im. Ks. J. Poniatowskiego stwierdzono m.in. 7 brudnych i 3 uszkodzone ławki, brak 2 koszy na śmieci (pozostały tylko mocowania), niewielką ilość śmieci w stawie, w 3 miejscach zalegające od kilku dni kopce chwastów pozostawione po pieleniu, niewykoszoną trawę na terenie parków, zanieczyszczony gałęziami, liśćmi, naniesioną ziemią i piachem kanał doprowadzający wodę do stawu. Bezpośrednio przed siedzibą Zarządu mieszczącą się w jednym z parków, w okresie od 23 maja do 1 czerwca 2017 r. kosz na śmieci wypełniony w 2/3 pojemności nie był ani razu opróżniony, podobnie trzy ławki ani razu nie były umyte, pomimo ich zabrudzenia ptasimi odchodami.

Pomimo powyższego zapisy wprowadzone w umowie nie pozwalały obciążyć wykonawcy karami. Dopiero 4 sztuki przepełnionych koszy w jednym parku powodują nałożenie kary lub niewykoszenie jednego parku w całości powoduje konsekwencje finansowe. Identycznie w przypadku liści zalegających na alejach i chodniku – aby została nałożona kara muszą zalegać na wszystkich alejach i chodnikach. Natomiast nie wprowadzono zapisów odnośnie kar umownych w stosunku do wszystkich zakresów usług, jakie wykonawca miał realizować, tj. np.: konserwacja, naprawa, mycie i wymiana uszkodzonych koszy, czyszczenie pomników, usuwanie wyrastającej roślinności z alejek, chodników i asfaltu, dokonywanie oprysków zapobiegających ponownemu wzrostowi roślin, usuwanie chwastów z rabat, zabezpieczenie na okres zimowy róż i bylin, bieżące pielnie, spulchnianie gleby, stosowanie oprysków, podlewanie roślin, przycinanie krzewów itp.

Dyrektor Zarządu wyjaśnił, że zapisy w umowie są pochodną wypracowanego doświadczenia i praktyki. Każde uszczegółowienie opisu przedmiotu

zamówienia, nakładanie dodatkowych obowiązków, jak i rozbudowanie katalogu kar, wiąże się z ryzykiem przekroczenia posiadanych środków na zamówienia, ponieważ wykonawca musi wkalkulować większe ryzyko ponoszenia kar, nawet przy rzetelnym wykonywaniu obowiązków. Dotychczasowe wysiłki pozwoliły na uzyskanie większej ilości zadań do wykonania bez zwiększania kosztów. Wieloletnia praktyka wskazała pewne proporcje, które potrafią ocenić czy wykonawca wykonuje usługę rzetelnie, z uwzględnieniem niezależnych od wykonawcy incydentów (przepełnienie jednego kosza na kilkaset i bałagan po prywatnej imprezie). Poszukujemy rozwiązań, które pozwolą na rzetelne egzekwowanie obowiązków i obliczanie kary, uczciwie zarówno dla faktycznego wysiłku Wykonawcy jak i dla Zamawiającego i samorządowego budżetu.

Zdaniem NIK zlecający usługę powinien zapewnić sobie możliwość egzekwowania realizacji zleconych zadań, w tym również dochodzenia należnych kar w przypadku niewłaściwego wykonywania umowy.

(dowód: akta kontroli str.1259-1530, 1748-1755, 1924-1939, 1979-1980)

5. W umowach na utrzymanie czystości i porządku na terenie miasta Piotrkowa Trybunalskiego nie zobowiązano wykonawcy do ponoszenia kosztów za zniszczenie, w wyniku koszenia trawy, siatek ochronnych przy młodych drzewach lub do bieżącej ich naprawy. Wyniki oględzin nowo posadzonych drzew wykazały bardzo dużą ilość zniszczonych ww. siatek, ewidentnie poprzecinanych podkaszarkami.

Dyrektor ZDiUM wyjaśnił, że usługa polegająca na utrzymaniu czystości i porządku w mieście, obowiązuje na trzy lata. Stosunkowo niedawno zaczęto stosowanie siatek grodzących drzewa i do czasu przygotowywania (2015/2016 r.) przetargu na ww. usługę, nie zaobserwowano sytuacji niszczenia siatek, tym bardziej, że wówczas, drzew otoczonych siatkami była niewielka ilość, więc nie było potrzeby, aby takie zapisy wprowadzać.

(dowód: akta kontroli str.1007-1118, 1763-1774, 1924-1939)

Ocena częściowa

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

2. Współpraca z mieszkańcami w zarządzaniu zielenią miejską, działalność edukacyjna i informacyjna

Opis stanu faktycznego

W kontrolowanym okresie Zarząd nie współpracował z organizacjami społecznymi zajmującymi się ochroną przyrody. Współpraca z radami osiedli w sprawach zagospodarowania terenów zieleni, nowych nasadzeń, wykonania zabiegów pielęgnacyjnych drzew i krzewów polegała na uczestnictwie w zebraniach rad i spotkaniach w terenie, wymianie pism oraz rozmowach telefonicznych z radami osiedli. Propozycje rad były realizowane, jeżeli były zgodne z prawem oraz nie przekraczały możliwości finansowych.

Kontakt z mieszkańcami Piotrkowa Trybunalskiego Zarząd utrzymywał również przez stronę internetową, telefonicznie oraz poprzez tematyczne audycje (1-2 w roku) dotyczące zieleni miejskiej. Uwagi i zgłoszenia mieszkańców dotyczyły głównie kwestii nasadzenia drzew i krzewów, pielęgnacji zieleni wysokiej, wskazywania drzew zagrażających życiu i mieniu.

(dowód: akta kontroli str. 266-285, 1791-1795)

Dyrektor Zarządu wyjaśnił, że promocja, działania profilaktyczne i inne związane z przyrodą i ochroną środowiska nie należą do kompetencji Zarządu.

(dowód: akta kontroli str. 6-24, 1791-1795)

W Zarządzie od 2012 r. prowadzony był Rejestr Skarg i Wniosków. W kontrolowanym okresie nie stwierdzono ujęcia w Rejestrze ani jednego wpisu dotyczącego utrzymania zieleni miejskiej. Dyrektor ZDiUM wyjaśnił, że w latach 2015-2017 nie zanotowano skarg na działanie ZDiUM, związanych z terenami zieleni i usuwaniem drzew. Natomiast do ZDiUM wpływały zgłoszenia dotyczące zabiegów pielęgnacyjnych, wycinki drzew i krzewów.

Jak wynika z zestawienia przedstawionego przez Dyrektora ZDiUM, do Zarządu wpływały wnioski w zakresie wycinki oraz przeprowadzenia zabiegów pielęgnacyjnych drzew i krzewów. W badanym okresie (2015-2017) wpłynęło do Zarządu 114 takich wniosków. Działania w pełnym wnioskowanym przez mieszkańców zakresie nie podjęto tylko w przypadku 12 zgłoszeń, w tym w przypadku sześciu wykonano zabiegi pielęgnacyjne zamiast pełnej wycinki oraz jeden skierowano według kompetencji do innego organu. Ponadto do ZDiUM wpływały wnioski Radnych Rady Miasta Piotrkowa Trybunalskiego, ich również nie ujmowano w Rejestrze Skarg i Wniosków. Ilość składanych przez mieszkańców oraz Radnych Miasta Piotrkowa Trybunalskiego wniosków i podejmowanie po ich wpłynięciu działań przez ZDiUM wskazuje na liczne sytuacje wymagające interwencji ze strony mieszkańców i ich przedstawicieli, a to z kolei oznacza niedostateczny nadzór służb odpowiedzialnych za zieleń w mieście, za jej właściwy stan.

W ww. Rejestrze nie zostały ujęte również wnioski mieszkańców przekazywane mailowo oraz telefonicznie.

Dyrektor ZDiUM wyjaśnił, że możliwie przez nieuwagę nie wpisano wszystkich danych oraz, że ZDiUM nie ma uprawnień do ustalania definicji skargi, wniosku czy też wszelkich synonimów słów, którymi się posługuje.

(dowód: akta kontroli str. 262-285, 1791-1795, 1811-1825, 1924-1939)

W badanym okresie Zarząd, występował raz do Urzędu Marszałkowskiego w Łodzi i czterokrotnie do Komendy Miejskiej Policji, w kwestii zniszczenia lub uszkodzenia drzew w pasach drogowych.

(dowód: akta kontroli str. 1791-1795)

Zarząd nie składał samodzielnie sprawozdań SG-01 oraz L-02. Urząd Miasta zbiorczo sporządzał ww. sprawozdania, natomiast ZDiUM przekazywał zestawienia do Urzędu dotyczące w tym zakresie własnej działalności. Dyrektor ZDiUM wyjaśnił, że w zestawieniu pominięto wycinkę krzewów wg otrzymanych decyzji, gdyż decyzje określają w m² ilość usuwanych krzewów i nie ma możliwości oszacowania ich liczby w sztukach.

(dowód: akta kontroli str. 1950-1957, 1971-1978)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

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. Rzetelny nadzór nad zielenią miejską oraz realizacją przez wykonawców zleconych zadań.
2. Rzetelne szacowanie potrzeb zlecanych usług na nasadzenia i utrzymanie zieleni wysokiej.
3. Zlecanie usług wykonawcom w ilościach rzeczywistych do wykonania.
4. Zweryfikowanie oraz dokonanie zmian umów dotyczących utrzymania parków oraz ukwiecania rabat i rond w zakresie dokonywania odbioru usług i przedmiotu zlecanych prac.

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.

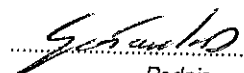
Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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.

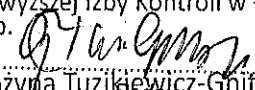
W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Łódź, dnia 10 sierpnia 2017 r.

Kontrolerzy
Dominik Gołacki
gł. specjalista kp.


Podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi

Dyrektor
Przemysław Szewczyk
DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Łodzi
z up. 
Grażyna Tużilewicz-Gnitecka
wicedyrektor

⁴⁰ Dz. U. z 2017 r., poz. 524.

