



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Krakowie**

Kraków, dnia września 2010 r.

**Pan
Józef Kała
Starosta Powiatu Oświęcimskiego
Ul. Wyspiańskiego 10
32-602 Oświęcim**

P/10/142
LKR-4101-04-01/2010

Wystąpienie pokontrolne

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie przeprowadziła – na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.) – kontrolę Starostwa Powiatowego w Oświęcimiu, zwanego dalej Starostwem, w zakresie stanu realizacji Oświęcimskiego Strategicznego Programu Rządowego – etap III (zwanego dalej OSPR).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole podpisanym przez Pana Starostę 20 sierpnia 2010 r. i omówione na naradzie pokontrolnej 27 sierpnia 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie, stosownie do art. 60 ustawy o NIK, przesyła niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, realizację zadań w ramach III etapu OSPR. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczą w szczególności stopnia przygotowania i planowania zadań do programu, co skutkowało na dalszym etapie wydłużeniem terminu ich realizacji. Pozytywnie należy ocenić skuteczność dążenia do osiągnięcia zakładanych w OSPR celów w zakresie priorytetu 1, natomiast negatywnie w zakresie priorytetu 2 i 3. Uzasadnienie oceny ogólnej stanowią poniższe uwagi i oceny szczegółowe:

1. Planowania i przygotowania zadań do realizacji nie można uznać za prawidłowe i rzetelne. Według założeń programowych III etapu OSPR na lata 2007–2011, Starostwu powierzono do realizacji osiem zadań na łączną kwotę 20 350 tys. zł, z tego 10 000 tys. zł (49,14%) z OSPR. Obejmowały one głównie przebudowę dróg powiatowych na terenie miasta Oświęcim (pięć zadań) oraz powiatu oświęcimskiego (jedno zadanie), tj. zad. 1/1 – Przebudowa ul. Więźniów Oświęcimia w Oświęcimiu, zad. 2/1 – Przebudowa placu przed

dworcem PKP oraz ul. Dworcowej w Oświęcimiu, zad. 2/2 – Przebudowa ulic Nojego i Tysiąclecia w Oświęcimiu, zad. 3/2 – Przebudowa ulic Pilata i Olszewskiego w Oświęcimiu, zad. 4/2 – Przebudowa ul. Dąbrowskiego w Oświęcimiu, zad. 3/1 – Przebudowa drogi powiatowej nr K 1877 na odcinku Babice-Harmężę), utrzymanie czystości na terenach Skarbu Państwa położonych w bezpośrednim sąsiedztwie Państwowego Muzeum Auschwitz-Birkenau oraz dozór obiektów kubaturowych (zad. 4/1 – Utrzymanie terenów Skarbu Państwa), a także modernizację budynku internatu na potrzeby bursy akademickiej Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Oświęcimiu i schroniska młodzieżowego, budowę zespołu boisk do gier zespołowych, budowę dróg dojazdowych i parkingów w ramach zadania 2/3 – Budowa Centrum Edukacyjno-Sportowego przy Powiatowym Zespole Nr 2 Szkół Ogólnokształcących Mistrzostwa Sportowego i Technicznych w Oświęcimiu. Przyjęte do realizacji zadania zostały ujęte w Planie Rozwoju Lokalnego Powiatu Oświęcimskiego na lata 2007-2013 za wyjątkiem zad. 3/2 – Przebudowa ulic Pilata i Olszewskiego w Oświęcimiu. Na realizację zadania określonego w ww. Planie jako priorytetowe (w skali: zadania priorytetowe, główne, zasadnicze, pozostałe), tj. zad. 3/1 - Przebudowa drogi powiatowej nr K 1877 na odcinku Babice – Harmężę, Powiat Oświęcimski wykorzystał tylko środki z dotacji w ramach OSPR bez określonego w OSPR wkładu własnego. Spośród ośmiu zadań przyjętych przez Powiat Oświęcimski do realizacji w III etapie OSPR, pięć stanowiło kontynuację z II etapu (Przebudowa ul. Więźniów Oświęcimia, Przebudowa placu przed dworcem PKP oraz ul. Dworcowej, Przebudowa drogi powiatowej Nr K 1877 na odcinku Babice-Harmężę, Przebudowa ul. Dąbrowskiego oraz Utrzymanie terenów Skarbu Państwa).

Przy planowaniu i wyborze nowych zadań do OSPR nie sporządzono analizy kosztów i korzyści danego zadania (np. wykonana dokumentacja projektowa i kosztorysowa dla przebudowy ulic Nojego i Tysiąclecia została odebrana przez Starostwo 31 maja 2010 r., a dla przebudowy ulic Pilata i Olszewskiego na dzień zakończenia kontroli trwało opracowywanie ww. dokumentacji).

Do wykonania w latach 2010-2011 pozostały dwa zadania – „Przebudowa ulic Nojego i Tysiąclecia w Oświęcimiu” oraz „Przebudowa ulic Pilata i Olszewskiego w Oświęcimiu”. W przypadku pierwszego zadania została wykonana dokumentacja projektowo-kosztorysowa oraz wydana decyzja o zatwierdzeniu projektu budowlanego i udzieleniu pozwolenia na wykonanie robót budowlanych. W przypadku drugiego – zlecono wykonanie kompletnej dokumentacji projektowo-kosztorysowej i zwrócono się jednocześnie do Wojewody Małopolskiego o przesunięcie środków w latach 2010-2011 pomiędzy przedmiotowym zadaniem a zadaniem „Budowa Centrum Edukacyjno-Sportowego przy PZ Nr 2 SOMSiT w Oświęcimiu”.

W ocenie NIK brak rzetelnego planowania w przypadku zadań drogowych dodatkowo wynikał z nieopracowania przez Zarząd Powiatu Oświęcimskiego, jako zarządcy dla dróg powiatowych, projektów planów rozwoju sieci drogowej oraz planów finansowania bu-

dowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg, co było niezgodne z art. 20 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2007 r. nr 19, poz.115 ze zm.), a także z niedokonywania okresowych pomiarów ruchu drogowego na drogach powiatowych, do czego zobowiązuje art. 20 pkt 15 ww. ustawy (ostatni pomiar został dokonany w 2005 r.). Brak wymienionych dokumentów przyczynił się m.in. do tego, że w tym samym czasie zaplanowano prowadzenie remontów na dwóch równoległych drogach na osiedlu Chemików w Oświęcimiu, tj. Nojego i Tysiąclecia oraz Pilata i Olszewskiego, co znacznie utrudniłoby komunikację w mieście, i co było jedną z przyczyn przesunięcia realizacji jednego zadania na w 2011 r.

2. Podjęte przez Powiat działania, w celu pozyskania dodatkowych środków finansowych ze źródeł zewnętrznych od osób prawnych, fizycznych, z funduszy krajowych i zagranicznych na sfinansowanie realizacji zadań, należy ocenić jako gospodarne. Powiat otrzymał 1 011 tys. zł z Miasta Oświęcim na remont dróg, 313 tys. zł z Powiatowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej na budowę Centrum Edukacyjno-Sportowego oraz 46 5 tys. zł z Norweskiego Mechanizmu Finansowego na przygotowanie wniosku aplikacyjnego o środki na realizację zadania „Kształtowanie świadomości zdrowego stylu życia poprzez udostępnianie kompleksu ogólnodostępnych boisk” w ramach Budowy Centrum Edukacyjno-Sportowego przy PZ Nr 2 SOMSiT w Oświęcimiu, jednakże ww. projekt nie został umieszczony na liście projektów rekomendowanych do dofinansowania oraz liście rezerwowej projektów z uwagi na uzyskaną liczbę punktów 256,50 przy maksimum 500 możliwych do uzyskania. NIK zwraca jednak uwagę, że Powiat Oświęcimski nie podejmował próby pozyskania środków np. z Małopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na realizację zadań w ramach III etapu OSPR. Jak podano w wyjaśnieniach przyczyną tego były ogólne warunki przyznawania dofinansowania z MRPO na lata 2007-2013, tj. oświadczenie o braku podwójnego finansowania, w którym beneficjent potwierdza, że dany projekt nie podlega, nie podlegał w przeszłości oraz nie będzie podlegał w przyszłości wsparciu z innych zewnętrznych źródeł finansowania. Natomiast zgodnie z Podręcznikiem Instytucji Zarządzającej Małopolskim Regionalnym Programem Operacyjnym 2007-2013, który uchwalany jest przez Zarząd Województwa Małopolskiego, beneficjent winien złożyć oświadczenie, że projekt ubiegający się o współfinansowanie ze środków MRPO w części współfinansowanej ze środków publicznych, w szczególności ze środków dotacji rozwojowej, nie podlega, nie podlegał w przeszłości oraz nie będzie podlegał w przyszłości wsparciu z innych publicznych zewnętrznych źródeł finansowania. Zgodnie z zapisami rozdziału 11.1 NSRO 2007-2013, w przypadku jednostek samorządu terytorialnego środki uzyskane na współfinansowanie projektu ze źródeł budżetu państwa lub innych krajowych funduszy publicznych pomniejszają współfinansowanie ze środków EFRR.
3. Środki publiczne na realizację zadań były wydatkowane prawidłowo, tj. zgodnie z obowiązującymi przepisami. Zadania określone w OSPR zostały ujęte w uchwałach budżeto-

wych na poszczególne lata 2007–2010, a limity wydatków odpowiadały wartości przyjętej w programie OSPR za wyjątkiem zadania Przebudowa drogi powiatowej Nr K1877 na odcinku Babice-Harmężę, na realizację którego nie zapewniono udziału środków własnych Powiatu. Zgodnie z OSPR oraz aneksami nr 1 i 2 do Porozumienia o współpracy w celu realizacji III etapu OSPR, na jego realizację zaplanowano w 2008 i 2009 r. po 2 600 tys. zł (w tym w każdym roku: OSPR 650 tys. zł, budżet powiatu 1 950 tys. zł), tj. łącznie 5 200 tys. zł, w tym: OSPR 1 300 tys. zł, budżet powiatu 3 900 tys. zł (proporcja: OSPR – 25%, budżet powiatu 75%). Na realizację zadania wydatkowano 1 304 tys. zł, w tym: dotacja OSPR 1 299 tys. zł, budżet powiatu 5 tys. zł. (proporcja: OSPR 99,6%, budżet powiatu 0,4%).

4. W przypadku zakończonych czterech zadań, w trzech (Przebudowa ul. Więźniów Oświęcimia w Oświęcimiu, Przebudowa placu przed dworcem PKP oraz ul. Dworcowej w Oświęcimiu, Przebudowa ul. Dąbrowskiego w Oświęcimiu) nastąpił wzrost kosztów zakładanych pierwotnie w OSPR, który był pokrywany ze środków własnych Powiatu. Powiat, na dzień 15 czerwca 2010 r. wydatkował na realizację zadań 10 280 tys. zł, tj. 50,5% z zaplanowanej kwoty 20 350 tys. zł, w tym z dotacji z budżetu państwa – 5 622 tys. zł, tj. 56,2% z zaplanowanej kwoty 10 000 tys. zł.
5. W toku kontroli badaniem objęto 11 postępowań o udzielenie zamówienia publicznego o łącznej wartości brutto 9 650,5 tys. zł. Postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na opracowanie dokumentacji projektowej (przebudowa ul. Więźniów Oświęcimia) oraz na roboty budowlane (przebudowa ul. Więźniów Oświęcimia w Oświęcimiu, ul. Dworcowej w Oświęcimiu, ul. Borowskiego w Harmężach, ul. Dąbrowskiego w Oświęcimiu, modernizację internatu oraz budowę parkingu przy PZ Nr 2 SOMSiT w Oświęcimiu) zostały przeprowadzone zgodnie z ustawą z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759). Postępowania zostały przeprowadzone w trybie przetargu nieograniczonego, ogłoszenia zostały odpowiednio upublicznione, a warunki udziału w postępowaniu nie utrudniały uczciwej konkurencji. Oferty zostały ocenione zgodnie z kryteriami ocen zawartych w SIWZ. W analizowanych postępowaniach wybrano najkorzystniejszą ofertę, zawarto umowy, a zakres świadczenia wykonawców, wynikający z umowy, był tożsamy ze zobowiązaniami zawartymi w ofertach. NIK zwraca uwagę, że w przypadku zamówień na roboty budowlane w zakresie przebudowy ul. Dworcowej w Oświęcimiu, ul. Dąbrowskiego w Oświęcimiu, ul. Borowskiego w Harmężach wartość szacunkowa zamówień nie została określona zgodnie z art. 32 ust. 3 Pzp, gdyż wartość zamówień uzupełniających nie została uwzględniona przy ustalaniu wartości zamówienia, a ustalono ją w oparciu o złożone przez wykonawcę oferty oraz kosztorysy ofertowe.
6. NIK ocenia pozytywnie przestrzeganie finansowej prawidłowości realizacji umów przez Powiat, na co złożyły się zgodność kwot zapłaconych faktur za usługi i roboty budowlane z kwotami wynikającymi z zawartych umów, umieszczenie zapisów o karach umownych

w umowach, zgodność wypłacanych kwoty z planem wydatków określonych przez uchwały budżetowe. Udział długości dróg modernizowanych w ramach OSPR w długości dróg Powiatu modernizowanych ogółem w latach 2007–2009 r. wynosił, odpowiednio, 10%, 19%, 16%; średni koszt 1 km modernizowanej drogi w tych latach wyniósł – 2,2 mln zł, a dla 1 km dróg modernizowanych w ramach OSPR – 3,2 mln zł.

7. Zadania przewidziane programem OSPR były realizowane w terminach określonych w OSPR, natomiast przesunięcia terminów realizacji zadań miały miejsce przy realizacji umów z wykonawcami i były związane z przedłużającą się procedurą wyłonienia wykonawcy i przesunięciem terminu zawarcia umowy, a także w trakcie trwania robót budowlanych w związku z niesprzyjającymi warunkami atmosferycznymi oraz zmianami w projekcie budowlanym.
8. NIK zwraca uwagę na rozbieżności pomiędzy zapisami w protokołach odbioru i dziennikach budowy, dotyczące daty wykonania poszczególnych robót budowlanych. Ww. rozbieżności miały miejsce w przypadku przebudowy ul. Dworcowej oraz ul. Więźniów Oświęcimia w Oświęcimiu, co może świadczyć o nierzetelnym odbiorze wykonanych robót.

W przypadku przebudowy ul. Dworcowej, wg protokołu odbioru wykonanych robót z 16 czerwca 2008 r., w okresie od 11 do 16 czerwca wykonano całość prac w zakresie przebudowy sieci gazowej, podczas gdy z wpisów do Dziennika budowy wynika, że prace w tym zakresie rozpoczęły się 24, a zakończyły 27 czerwca 2008 r., tj. po okresie objętym ww. protokołem odbioru. Zadanie Przebudowa placu przed dworcem PKP oraz ul. Dworcowej w Oświęcimiu (dofinansowanie w kwocie 600 000 zł) zostało uwzględnione w rozporządzeniu Rady Ministrów z 27 grudnia 2007 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które w 2007 r. nie wygasają z upływem roku budżetowego (Dz. U. Nr 241 poz. 1760). Termin wydatkowania tych środków ustalono na 30 czerwca 2008 r. Uruchomienie dotacji miało nastąpić na wniosek Starostwa, który należało przedłożyć nie później niż 15 dni przed upływem ww. terminu. Procedura wyłonienia wykonawcy robót budowlanych w ramach ww. przedłużyła się w związku z protestem jednego z uczestników postępowania złożonym do Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych. Umowa z wykonawcą została podpisana dopiero w dniu 9 czerwca 2008 r. W dniu 11 czerwca 2008 r. przekazany został wykonawcy plac budowy, a w dniu 16 czerwca 2008 r. podpisany protokół odbioru wykonanych robót (pierwszy z odbiorów częściowych), zgodnie z którym w okresie od 11 do 16 czerwca 2008 r. (6 dni) zostały wykonane roboty o łącznej wartości tj. 600 tys. zł, co stanowiło 59% wartości robót wg kosztorysu umownego, (tj. 832.320,20 zł), podczas gdy całkowity termin realizacji zadania wynosił 2 miesiące. W dniu 16 czerwca 2008 r. został złożony do MUW wniosek o wypłatę dotacji ze środków niewygasających. Dotacja została wypłacona na rachunek Starostwa 23 czerwca 2008 r.

Protokołem odbioru wykonanych robót z 14 grudnia 2009 r. dotyczącym inwestycji Przebudowa ul. Więźniów Oświęcimia w Oświęcimiu, m.in. potwierdzono wykonanie: 100%

robót w zakresie drogi do Muzeum o wartości 22 067,65 zł, podczas, gdy w Dzienniku budowy wpisano: 15-16.12.2009 r. – „wykonanie podsypki cementowo-piaskowej wraz z rozpoczęciem przekładania kostki granitowej na drodze do Muzeum”, 17-18.12.2009 r. – „kontynuacja prac na drodze do Muzeum”, 21.12.2009 r. – „zakończenie prac związanych z wykonaniem przekładki drogi do Muzeum”; zjazdu indywidualnego o wartości 1 679,60 zł, podczas gdy w Dzienniku budowy wpisano: 22-23.12.2009 r. – „wykonanie zjazdu indywidualnego”.

9. W ocenie NIK Powiat osiągnął cele Priorytetu 1, tj. uporządkowanie i zagospodarowanie terenów wokół Państwowego Muzeum Auschwitz-Birkenau poprzez realizację zadań Przebudowa ul. Więźniów Oświęcimia w Oświęcimiu, Przebudowa placu przed dworcem PKP oraz ul. Dworcowej w Oświęcimiu i Utrzymanie terenów Skarbu Państwa. Zastrzeżenia NIK budzi jednakże zadanie Przebudowa drogi powiatowej nr K 1877 na odcinku Babice-Harmęże, którego celem, wg założeń OSPR, było ułatwienie dojazdów i dojść do Państwowego Muzeum Auschwitz-Birkenau w Brzezince oraz przywrócenie i podwyższenie standardu technicznego, funkcjonalnego i estetycznego dojazdu do byłego obozu w Brzezince i Centrum Pielgrzymkowego Ojców Franciszkanów w Harmężach. Przebudowany w ramach zadania odcinek ul. Borowskiego w Harmężach, stanowiący fragment drogi powiatowej nr K 1877, nie łączy się bezpośrednio z ww. obiektami oraz z innymi przebudowanymi odcinkami ww. drogi, a na realizację zadania wydatkowano tylko część środków planowanych wg OSPR. NIK uwzględnia wyjaśnienia złożone przez Pana Starostę, że przedmiotowa droga pełni rolę drogi objazdowej dla lokalnej społeczności w przypadku organizacji uroczystości w Muzeum, oraz że ze względu na brak ostatecznej decyzji o przebiegu drogi ekspresowej S-1 nie jest możliwe kontynuowanie tej inwestycji.
10. Zastrzeżenia NIK budzi skuteczność realizacji celu 2 Priorytetu OSPR, tj. poprawa dostępności komunikacyjnej Oświęcimia dla pielgrzymów i turystów oraz osób dojeżdżających do pracy, korzystających z usług i inwestorów poprzez wykonanie zadań Przebudowa ulic Nojego i Tysiąclecia w Oświęcimiu i Przebudowa ulic Pilata i Olszewskiego w Oświęcimiu z uwagi na fakt, że ww. ulice, w przeciwieństwie do ul. Dąbrowskiego, nie stanowią bezpośrednich połączeń pomiędzy Państwowym Muzeum Auschwitz-Birkenau a prawobrzeżną częścią miasta. Z powodu braku projektów planów rozwoju sieci drogowej oraz niedokonywania okresowych pomiarów ruchu drogowego na przedmiotowych drogach nie można jednoznacznie ocenić, jak remont tych ulic wpływa na uzyskanie sprawnych połączeń oraz wzrost atrakcyjności turystycznej miasta. Ponadto z danych uzyskanych z Komendy Powiatowej Policji w Oświęcimiu wynika, że remont dróg nie przyczynił się do obniżenia liczby wypadków, gdyż liczba wypadków i kolizji drogowych na ujętych w OSPR drogach utrzymywała się na stałym poziomie, a w przypadku ulicy Dąbrowskiego nastąpił wzrost kolizji z 48 w 2006 r. do 66 w 2007 r. i 58 w 2009 r.
11. NIK negatywnie ocenia realizację przez Powiat celu Priorytetu 3 OSPR, tj. rozwój w Oświęcimiu działalności edukacyjnej na poziomie szkoły wyższej, związanej m.in.

z problematyką praw człowieka, stosunków międzynarodowych i pokoju poprzez zadanie Budowa Centrum Edukacyjno-Sportowego przy PZ Nr 2 SOMSiT w Oświęcimiu. Na ww. ocenę wpłynęły m.in. następujące fakty: do dnia kontroli nie została powołana jednostka organizacyjna Powiatu pod nazwą „Centrum Edukacyjno-Sportowe”, z udostępnionej od 15 października 2009 r. studentom PWSZ w Oświęcimiu bazy noclegowej w budynku internatu przy PZ Nr 2 SOMSiT skorzystały 3 osoby, zmodernizowane w ramach inwestycji skrzydło „A” w budynku internatu jest wykorzystywane na potrzeby internatu, natomiast przyjeżdżające grupy są kwaterowane w niezmodernizowanym skrzydle „C”. Ponadto w związku z realizacją inwestycji nie zwiększyła się liczba osób zatrudnionych w PZ Nr 2 SOMSiT w Oświęcimiu i w latach 2007-2010 kształtowało się na poziomie 14-15 osób. NIK przyjmuje wyjaśnienia Pana Starosty, że zadanie jest w trakcie realizacji i niewykluczone, że w przyszłości z noclegów będzie korzystała większa liczba studentów i turystów.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie wnosi o rozważenie możliwości pozyskania dodatkowych środków w ramach Małopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego lub innych źródeł na realizację zadań OSPR.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Starostę, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Delegatury NIK w Krakowie umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o której mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały w sprawie ich rozstrzygnięcia przez właściwą komisję NIK.