



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Krakowie**

Kraków, dnia sierpnia 2010 r.

**Pan
Janusz Marszałek
Prezydent Miasta Oświęcim
Ul. Zaborska 2
32-600 Oświęcim**

P/10/142
LKR-4101-04-02/2010

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 Urzędu Miasta w Oświęcimiu, zwanego dalej Urzędem, 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 Prezydenta 15 lipca 2010 r. i omówione na naradzie pokontrolnej 30 lipca 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 w 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 4, natomiast negatywnie w zakresie priorytetu 1, pomimo że nie wszystkie działania były uzależnione od Miasta Oświęcim. Uzasadnienie oceny ogólnej stanowią poniższe uwagi i oceny szczegółowe:

1. Planowania i przygotowania zadań do realizacji nie można uznać za prawidłowe i rzetelne. Zadania zgłoszone do realizacji przez Miasto obejmowały zadania w zakresie przebudowy dróg w obrębie Starego Miasta oraz przebudowy płyty Rynku Głównego, tj. 6 zadań na łączną kwotę 7 600 000 zł, w tym środki dotacji OSPR 2 400 000 zł, oraz uporządkowania i zagospodarowania terenów w rejonie Państwowego Muzeum Auschwitz-Birkenau (zwanego dalej Muzeum) – 3 zadania na łączną kwotę 3 450 000 zł, finansowanych w całości ze środków dotacji, tj. przebudowę ul. Ostatni Etap, odnowę dwóch historycznych obiektów przy ul. Kolbego oraz opracowanie planu zagospodarowania przestrzennego Pomnika Zagłady wraz z jego strefą ochronną.

Przy planowaniu i wyborze zadań do OSPR nie sporządzono analizy kosztów i korzyści danego zadania, a zadania inwestycyjne nie posiadały projektów budowlanych i kosztorysów inwestorskich. Podstawowymi przesłankami wyboru zadań były: realizacja dalszych działań w obszarze Starego Miasta po II etapie OSPR, uwarunkowania techniczne stanu infrastruktury, a także cel społeczny. W przypadku zadania „Odnowa historycznych obiektów przy ul. Kolbego”, pomimo iż Miasto nie dysponowało ani prawem własności, ani prawem wstępu na teren obiektów, jak również nie posiadało wcześniej opracowanej dokumentacji technicznej, wnioskowało o jego realizację, a kiedy uchwałą Rady Ministrów z 12 lipca 2007 r. w sprawie ustanowienia programu OSPR etap III, realizatorem tego zadania ustanowiono Muzeum, Miasto nie przystąpiło do podpisania porozumienia, uznając, iż program jest niezgodny z ustaleniami wypracowanymi w 2006 r. Powodem aplikowania o realizację tego zadania, jak wyjaśnił Pan Prezydent, było wypełnienie woli byłych więźniów KL Auschwitz i chęć zrealizowania ich inicjatywy, tj. „Domu Pojednania”, obrazującego losy mieszkańców Oświęcimia z okresu II wojny.

W ocenie NIK brak rzetelnego planowania w przypadku zadań drogowych dodatkowo wynikał z nieopracowania przez Pana Prezydenta, jako zarządcy dla dróg gminnych, projektów planów rozwoju sieci drogowej oraz planów finansowania budowy, 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 do 2009 r. okresowych pomiarów ruchu drogowego na drogach miejskich, do czego zobowiązuje art. 20 pkt 15 ww. ustawy.

Zadania OSPR zostały ujęte w wieloletnich strategiach Miasta, tj. w Wieloletnim programie inwestycyjnym oraz w Strategii Rozwoju Miasta, po uchwaleniu OSPR.

2. W kontrolowanym okresie Urząd nie podejmował działań w zakresie pozyskania dodatkowych środków finansowych ze źródeł zewnętrznych od osób prawnych, fizycznych, z funduszy krajowych i zagranicznych, w tym od innych samorządów terytorialnych, na sfinansowanie realizacji zadań, w sytuacji gdy Program dopuszczał taką możliwość, za wyjątkiem tylko jednego zadania, tj. przebudowy ul. Kościelnej. Wniosek jednak nie znalazł się na liście projektów zatwierdzonych do dofinansowania z budżetu województwa małopolskiego. Miasto nie ubiegało się o środki z funduszy europejskich, gdyż, jak wyjaśnił Zastępca Prezydenta Miasta – Jan Korzeniowski, zadania nie spełniały wymogów formalnych umożliwiających aplikowanie o środki.
3. Środki publiczne na realizację zadań były wydatkowane prawidłowo, tj. zgodnie z obowiązującymi przepisami. Zadania określone w OSPR zostały ujęte w uchwałach budżetowych na poszczególne lata 2007–2010, a limity wydatków odpowiadały wartości przyjętej w programie OSPR. Zapewniono także odpowiedni udział środków własnych Miasta w finansowaniu zadań. W przypadku zakończonych 3 zadań nastąpił wzrost kosztów zakładanych pierwotnie w OSPR, gdyż koszty zadań w momencie zgłaszania ich do OSPR okre-

ślane były szacunkowo, bez sporządzenia projektów budowlanych i kosztorysów inwestorskich. Wzrost kosztów zadania był pokrywany ze środków własnych Miasta. Wzrost środków dotacji OSPR nastąpił jedynie w zadaniu nr 2/4 „Przebudowa płyty Rynku Głównego”, gdzie nastąpiło przesunięcie środków budżetu państwa (400 000 zł) z zadania 1/4 „Przebudowa ul. Sienkiewicza”, ponieważ zadanie to sfinansowano w całości ze środków własnych Miasta.

Miasto, na dzień 25 maja 2010 r., wydatkowało na realizację zadań 6 406 942 zł, tj. 58% z zaplanowanych w programie OSPR¹ 11 050 000 zł, w tym z dotacji z budżetu państwa – 1 724 415 zł, tj. 29,5% z 5 850 000 zł.

4. Postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na roboty budowlane (przebudowa ul. Kościelnej, ul. Bulwary, płyty Rynku Głównego) oraz na usługi (opracowanie koncepcji funkcjonalno-użytkowych dla budynków przy ul. Kolbego) zostały przeprowadzone zgodnie z ustawą z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759). Kontrolą objęto pięć postępowań na łączną kwotę 2 817 tys. zł. 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 jednak uwagę, że wartość zamówienia na roboty budowlane w przypadku wyburzenia pawilonu handlowego „Tęcza” w Rynku Głównym w Oświęcimiu nie została ustalona zgodnie z art. 33 ust. 1 pkt 1 Prawa zamówień publicznych, gdyż nie została określona na podstawie kosztorysu inwestorskiego. Z kolei przedłożony program funkcjonalno-użytkowy nie zawierał planowanych kosztów robót budowlanych, co było niezgodne z art. 33 ust. 1 pkt 2 Prawa zamówień publicznych.

5. NIK ocenia pozytywnie przestrzeganie finansowej prawidłowości realizacji umów przez Miasto, 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, egzekwowanie kar umownych, zgodność wypłacanych kwoty z planem wydatków określonych przez uchwały budżetowe.

Udział długości dróg modernizowanych w ramach OSPR w długości dróg Miasta modernizowanych ogółem w latach 2007–2009 r. wynosił, odpowiednio, 14%, 29%, 52%; średni koszt 1 km modernizowanej drogi w tych latach wyniósł – 2,2 mln zł, a dla 1 km dróg modernizowanych w ramach OSPR – 1,9 mln zł. Miasto udzielało także pomocy finansowej na przebudowę dróg wojewódzkich i powiatowych.

¹ Koszty wg OSPR (uchwała Rady Ministrów po zmianach)

6. Zadania przewidziane programem OSPR nie były realizowane terminowo. Przesunięcia terminów realizacji zadań miały miejsce zarówno w samym dokumencie programowym OSPR, jak i na dalszym etapie, tj. przy realizacji umów z wykonawcami. W ocenie NIK, na terminowość realizacji zadań wpływały zasady podpisywania aneksów do porozumienia na poszczególne lata 2009–2010 r. oraz niedostateczne przygotowanie zadań do realizacji.

a) Miasto nie przystąpiło do podpisania porozumienia w sprawie realizacji OSPR po podjęciu uchwały przez Radę Ministrów w lipcu 2007 r., co skutkowało m.in. tym, że przesunięto termin realizacji 4 zadań z 2007 r. na 2009 i 2010 rok. Miasto podpisało porozumienie w lipcu 2008 r., co jak wyjaśnił Prezydent było spowodowane opóźnieniami leżącymi po stronie rządowej. Aneksy na 2009 r. i 2010 r. zostały podpisane, odpowiednio, w lipcu 2009 r. i 2010 r. Przyczyną późnego podpisania aneksu na 2010 r. było wystąpienie Rektora PWSZ w Oświęcimiu do Wojewody z wnioskiem o podział zadania 7/1 „Odnowa i adaptacja budynków przy ul. Kolbego”, i przekazanie mu realizacji zadania w zakresie budynku magazynowego Zakładów Przemysłu Tytoniowego. Realizacja zadania 7/1, które winno być wykonane w latach 2009–2010, w chwili obecnej jest mocno opóźniona. Nie rozpoczęto ani prac remontowych, ani prac zabezpieczających w budynku Państwowych Zakładów Zbożowych. Nieprzystąpienie do prac budowlanych przez Miasto spowodowane było w głównej mierze brakiem prawa własności lub wstępu na teren obiektu. Sprawa pozyskania prawa do nieruchomości toczy się od 2006 r. i na chwilę obecną została zawieszona przez Wojewodę z uwagi na brak uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla Pomnika Zagłady, którego uchwalenie jest zadaniem Miasta.

Analiza terminowości realizacji umów na roboty budowlane wykazała, że terminy odbiorów robót były zgodne z umowami, poza jednym przypadkiem opóźnienia robót dodatkowych na pl. Skarbka, w którym Miasto naliczyło karę umowną za 6 dni opóźnienia. Niemniej jednak okres prac ulegał znacznemu wydłużeniu z uwagi na przestoje spowodowane niesprzyjającymi warunkami atmosferycznymi lub przyczynami technologicznymi, co dopuszczały warunki zawieranych umów. Stwierdzone przestoje wynosiły od 17 do 214 dni.

b) NIK ocenia negatywnie terminowość realizacji zadania 6/1 „Opracowanie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Pomnika Zagłady wraz z jego strefą ochronną” (zwanego dalej planem). Od września 2006 r., kiedy to Miasto zawarło umowę na opracowanie projektu planu, realizacja zadania nie została zakończona. Procedurę uzgodnień projektu planu na podstawie art. 17 pkt 7 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003 r. nr 80 poz. 717 ze zm.) Urząd rozpoczął w lipcu 2007 r. Po czterokrotnych próbach uzgodnień projekt nadal nie uzyskał pozytywnej opinii organów, z uwagi na brak akceptacji projektu planu przez m.in. Ministra Kultury, Wojewodę, Zarząd Województwa Małopolskiego. Głównym punktem spornym był zapis § 12 planu, który odnosił się do wyłączenia usług komercyjnych na terenie Mu-

zeum. W trzech projektach planu utrzymany został sporny zapis i nie uwzględniono propozycji Dyrektora Muzeum, tj. zastosowania zapisu ustawowego, że działalność gospodarcza na terenie strefy może być prowadzona zgodnie z art. 8 ustawy z 7 maja 1999 o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady (Dz. U. Nr 41, poz. 412 ze zm.). Powodem utrzymania dotychczasowego zapisu, według wyjaśnień Pana Prezydenta, były ustalenia Prezydium Międzynarodowej Rady Muzeum Oświęcim-Brzezinka z 30.04.1996 r., które zakładały wyprowadzenie z budynków obozowych funkcji gastronomicznej (baru) oraz parkingu, a więc ograniczenie działalności gospodarczej na terenie Pomnika Zagłady, uznając za celowe poszerzenie strefy ciszy i skupienia na obszarze bezpośrednio przylegającym do Muzeum. NIK zwraca jednak uwagę, że zgodnie z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, tak więc obowiązujące dla Pana Prezydenta są przepisy ustawy o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady, a nie ustalenia organizacji doradczych. Zmieniony zapis wprowadzono dopiero do czwartego uzgodnienia projektu planu, w styczniu 2010 r. Niemniej jednak zostały zgłoszone kolejne uwagi, które dotyczyły m.in. niedostatecznego dostosowania planu do prognozy oddziaływania na środowisko.

Wymienione wyżej czynniki spowodowały, że m.in. w 2009 r., Miasto nie zdołało wykorzystać środków przyznanej dotacji. Na podstawie decyzji Ministra Finansów z 17.12.2009 r. dokonano zmniejszenia planu dotacji celowej dla Miasta na 2009 r. o łączną kwotę 1 323 155 zł, z czego na zadanie „Przebudowa płyty Rynku Głównego” o kwotę 144 910 zł, na „Opracowanie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Pomnika Zagłady” o kwotę 50 000 zł, na „Odnowę i adaptację historycznych budynków przy ul. Kolbego” o kwotę 1 128 245 zł.

7. Miasto nie osiągnęło zakładanych celów OSPR w ramach priorytetu 1, tj. zapewnienia prawidłowego kształtowania polityki inwestycyjnej w rejonie Muzeum, ponieważ Rada Miasta Oświęcim nie uchwaliła planu zagospodarowania przestrzennego Pomnika Zagłady, którego termin realizacji według OSPR przypadał na 2009 r.

W przypadku drugiego zadania z priorytetu 1, nadal nie rozpoczęto prac remontowych i adaptacyjnych w budynkach przy ul. Kolbego, co oznacza, iż planowany termin realizacji zadania oraz cel zadania, jakim jest ochrona nieużytkowanych od lat obiektów, jako miejsca dokumentującego los mieszkańców Ziemi Oświęcimskiej w latach 1938–1948, nie zostaną osiągnięte do końca 2010 r. Ponadto w czerwcu 2010 r. zadanie to zostało podzielone na dwa podzadania, tj. podzadanie 1 – „Odnowa i adaptacja historycznego budynku byłego Okręgowego Przedsiębiorstwa Przemysłu Zbożowo-Młynarskiego Państwowych Zakładów Zbożowych”, w którym jako realizatora wyznaczono Prezydenta Miasta Oświęcim, oraz podzadanie 2 – „Odnowa i adaptacja historycznego byłego obiektu magazynowego Zakładów Przemysłu Tytoniowego”, w którym jako realizatora wyznaczono Państwową Wyższą Szkołę Zawodową w Oświęcimiu.

8. W ocenie NIK Miasto skutecznie dążyło do realizacji celów w ramach priorytetu 4, tj. do poprawy atrakcyjności turystycznej Oświęcimia poprzez renowację obiektów zabytkowych i zabytkowej infrastruktury. Osiągniętym rezultatem jest poprawa estetyki obszaru Starego Miasta poprzez zakończony remont ulic Sienkiewicza, Kościelnej, Bulwarów oraz rozpoczęta adaptacja płyty Rynku Głównego. Ruch turystyczny wzrósł na przestrzeni 2007–2010, co pokazują dane statystyczne prowadzone przez dyrekcję Zamku i Centrum Informacji Turystycznej (CIT). Niemniej w opinii NIK, dysproporcje w liczbie odwiedzających Stare Miasto a Muzeum są nadal dość znaczące, a współpraca z Muzeum w zakresie promocji Miasta nie jest zadawalająca. Liczba turystów odwiedzających Centrum Informacji Turystycznej w latach 2007–2009 wzrosła o 34%, Zamek – o 154%. Liczba turystów odwiedzających CIT w 2009 r. wyniosła 14 565, co stanowiło 1,1% liczby turystów odwiedzających Muzeum. Liczba turystów odwiedzających Zamek w 2009 r. wyniosła 3 343, co stanowiło 0,3% liczby turystów odwiedzających Muzeum.

NIK zwraca uwagę, że Urząd nie podjął wystarczających działań, aby wykorzystać wizerunek zrealizowanych inwestycji do promocji Miasta, bowiem na stronie internetowej Miasta stwierdzono braki i nieaktualne informacje w tym zakresie. Informacje w opisie zabytków zaktualizowano w toku kontroli NIK.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie wnosi o:

1. Zintensyfikowanie działań w celu zakończenia prac nad uchwaleniem planu zagospodarowania przestrzennego Pomnika Zagłady oraz zwiększenie nadzoru nad terminowością realizacji pozostałych do wykonania zadań OSPR.
2. Rozważenie możliwości pozyskania dodatkowych środków ze źródeł zewnętrznych, w tym UE na finansowanie zadań OSPR.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Prezydenta, 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, Panu Prezydentowi przysługuje 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.

Otrzymują:

1. Adresat.
2. Akta kontroli.