



LKR.430.002.2021

Nr ewid. 141/2021/P/21/073/LKR

Informacja o wynikach kontroli

REALIZACJA
*OŚWIĘCIMSKIEGO STRATEGICZNEGO
PROGRAMU RZĄDOWEGO – ETAP V 2016–2020*

DELEGATURA W KRAKOWIE

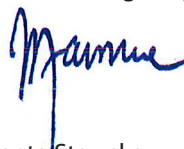
MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest niezależna, profesjonalna kontrola zadań publicznych w interesie obywateli i państwa

Informacja o wynikach kontroli

Realizacja Oświęcimskiego strategicznego programu rządowego – Etap V 2016–2020

Dyrektor Delegatury NIK w Krakowie



Jolanta Stawska

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Marian Banaś

Warszawa, dnia

19.01.2022

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00
www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ.....	4
1. WPROWADZENIE	5
2. OCENA OGÓLNA	8
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI	9
4. WNIOSKI	14
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	15
5.1. Ustanowienie Oświęcimskiego strategicznego programu rządowego Etap V i wybór zadań do realizacji.....	15
5.1.1. Ustanowienie OSPR Etap V	15
5.1.2. Organizacja i finansowanie OSPR Etap V	24
5.2. Planowanie i realizacja zadań ujętych w OSPR Etap V przez podmioty uczestniczące w Programie	32
5.2.1. Priorytet 1 <i>Uporządkowanie i zagospodarowanie terenów w otoczeniu Muzeum</i>	36
5.2.2. Priorytet 2 <i>Poprawa dostępności komunikacyjnej Oświęcimia dla osób odwiedzających Miejsce Pamięci Masowej Zagłady oraz społeczności lokalnych</i>	46
5.2.3. Priorytet 3 <i>Rozwój działalności edukacyjnej w obszarze szkolnictwa wyższego w Oświęcimiu</i>	52
5.2.4. Priorytet 4 <i>Poprawa atrakcyjności turystycznej Oświęcimia poprzez renowację obiektów i infrastruktury o charakterze zabytkowym</i>	57
5.2.5. Priorytet 5 <i>Poprawa dostępności i zagospodarowanie otoczenia obiektów byłych podobozów KL Auschwitz-Birkenau w powiecie oświęcimskim</i>	60
5.3. Zarządzanie Programem i nadzór nad jego realizacją oraz zapewnienie skuteczności osiągnięcia celów Programu	67
5.3.1. Zarządzanie i nadzór nad realizacją Programu	67
5.3.2. Osiągnięcie celów OSPR Etap V	70
6. ZAŁĄCZNIKI	74
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe	74
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych	81
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności	85
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli	86

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności	dokument rządu RP powstały na bazie ustawy <i>o zasadach prowadzenia polityki rozwoju</i> , określa główne trendy, wyzwania i scenariusze rozwoju społeczno-gospodarczego Polski, a także kierunki przestrzennego zagospodarowania kraju, z uwzględnieniem zrównoważonego rozwoju;
droga odbarczająca	droga usytuowana w Brzezince na przedpolu Państwowego Muzeum Auschwitz-Birkenau, będąca odnogą ul. Ofiar Faszyzmu, drogi powiatowej K1877 – dawniej 04–104;
jednostka samorządu terytorialnego	jednostki zgodnie z przepisami ustawy o samorządzie: gminnym, powiatowym, województwa;
OSPR Etap V lub Program	<i>Oświęcimski strategiczny program rządowy Etap V 2016–2020</i> , ustanowiony uchwałą nr 146/2015 Rady Ministrów z dnia 18 sierpnia 2015 r., zmieniony uchwałą nr 208/2017 Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 2017 r.;
Muzeum	Państwowe Muzeum Auschwitz-Birkenau w Oświęcimiu utworzone na mocy ustawy z dnia 2 lipca 1947 r. <i>o upamiętnieniu męczeństwa Narodu Polskiego i innych Narodów w Oświęcimiu</i> (Dz. U. Nr 52 poz. 265, ze zm.), utworzone na terenach Pomnika Męczeństwa w Oświęcimiu, który obejmował część terenu dawnego obozu koncentracyjnego w granicach, które szczegółowo określiło rozporządzenie Ministra Kultury i Sztuki z dnia 9 grudnia 1957 r. <i>w sprawie szczegółowego określenia granic terenów Pomnika Męczeństwa Narodu Polskiego i innych Narodów w Oświęcimiu</i> ;
program rozwoju	program w rozumieniu ustawy <i>o zasadach prowadzenia polityki rozwoju</i> , będący dokumentem realizującym cele zawarte w strategiach rozwoju, o których mowa w art. 9 pkt 3–6 tej ustawy, oraz program wieloletni, o którym mowa w przepisach o finansach publicznych ¹ ;
program wieloletni	program w rozumieniu ustawy <i>o finansach publicznych</i> , ustanowiony przez Radę Ministrów w celu realizacji strategii przyjętych przez Radę Ministrów ² ;
Strategia Rozwoju Kraju 2020	przyjęta uchwałą Rady Ministrów nr 157 z dnia 25 września 2012 r. (M.P. poz. 882), obowiązywała do 14 marca 2017 r. Była elementem nowego systemu zarządzania rozwojem kraju, którego fundamenty zostały określone w znowelizowanej ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. <i>o zasadach prowadzenia polityki rozwoju</i> (Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712, ze zm.) oraz w przyjętym przez Radę Ministrów 27 kwietnia 2009 r. dokumencie <i>Założenia systemu zarządzania rozwojem Polski</i> ³ . W okresie od 15 marca 2017 r. do 13 listopada 2020 r. obowiązywała <i>Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)</i> przyjęta uchwałą Nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. (M.P. poz. 260);
ustawa o finansach publicznych	ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. <i>o finansach publicznych</i> (Dz. U. z 2021 r. poz. 305, ze zm.);
ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju	ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. <i>o zasadach prowadzenia polityki rozwoju</i> (Dz. U. z 2021 r. poz. 1057).

¹ Na podstawie art. 15 ust. 4 pkt 2 ustawy *o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*.

² Na podstawie art. 136 ust. 2 ustawy *o finansach publicznych*.

³ Na podstawie uchwały Rady Ministrów nr 157 z dnia 25 września 2012 r. (M.P. poz. 882, utrata mocy 14 marca 2017 r.).

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy zadania sfinansowane w ramach „Oświęcimskiego strategicznego programu rządowego – Etap V 2016–2020” przyczyniły się do realizacji celu strategicznego, dotyczącego zapewnienia pokoju społecznego wokół byłego niemieckiego nazistowskiego obozu koncentracyjnego Auschwitz-Birkenau?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy zadania ustanowione w V etapie OSPR były wybrane w sposób celowy i rzetelny?
2. Czy zadania ujęte w OSPR Etap V zostały zaplanowane i zrealizowane prawidłowo i rzetelnie przez podmioty uczestniczące w Programie, a także czy zostały osiągnięte zaplanowane dla nich cele szczegółowe?
3. Czy zarządzanie OSPR Etap V, w tym nadzór nad jego realizacją był sprawowany rzetelnie, a wybrane i rozliczone zadania skutecznie przyczyniły się do osiągnięcia celów Programu?

Jednostki kontrolowane

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji
Małopolski Urząd Wojewódzki
sześć jednostek samorządu terytorialnego (samorząd województwa małopolskiego, powiat oświęcimski i cztery gminy)

Okres objęty kontrolą

Lata 2016–2020
z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed i po tym okresie związanych z planowaniem etapu V Programu i jego rozliczeniem oraz ewaluacją, w szczególności dane dotyczące wcześniejszych etapów OSPR, niezbędne dla porównań i oceny stopnia realizacji celu głównego Programu.

Rada Ministrów uchwałą nr 146/2015 z dnia 18 sierpnia 2015 r. ustanowiła program wieloletni pod nazwą *Oświęcimski strategiczny program rządowy – Etap V 2016–2020 (OSPR Etap V lub Program)*. Program ten został zmieniony uchwałą nr 208/2017 Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 2017 r. Zmiana dotyczyła przede wszystkim zwiększenia nakładów na realizację Programu i włączenia dwóch nowych podmiotów realizujących Program.

Programem tym zarządzał minister właściwy do spraw administracji publicznej⁴, nadzorujący jego realizację za pośrednictwem Wojewody Małopolskiego (*Wojewoda*), który koordynował i kontrolował wykonanie zadań przez podmioty realizujące Program, tj.: samorząd województwa małopolskiego, powiat oświęcimski, gminę miejską Oświęcim, gminę Oświęcim i Państwową Wyższą Szkołę Zawodową im. rotmistrza Witolda Pileckiego w Oświęcimiu (*Uczelnia*)⁵, a od 2017 r. również gminy Brzeszcze i Chelmek.

Był to program wieloletni w rozumieniu ustawy o *finansach publicznych*, a także program rozwoju w rozumieniu ustawy o *zasadach prowadzenia polityki rozwoju*. Był kontynuacją programu wieloletniego *Oświęcimski Strategiczny Program Rządowy Etap IV 2012–2015*, a jego geneza sięga lat 90-tych.

Program został ustanowiony w 1996 roku z zamiarem uporządkowania sprawy byłego obozu *KL Auschwitz-Birkenau* i jego strefy ochronnej, z uwzględnieniem potrzeb znacznej liczby zwiedzających, a jednocześnie stworzenia warunków dla zaspokojenia potrzeb miasta i jego mieszkańców, związanych w szczególności z rozwojem działalności handlowej i usługowej.

Cele Programu zostały zdefiniowane w komunikacie *Międzynarodowej Rady Oświęcimskiej*⁶ z 30 kwietnia 1996 r., a następnie w dokumencie rządowym przyjętym przez Radę Ministrów 8 października 1996 r. Historia *KL Auschwitz-Birkenau* przyświecała idei przekształcenia tego miejsca w międzynarodowe centrum kongresowe i seminaryjne oraz międzynarodowy ośrodek edukacji. Wymagało to jednak rozwiązania problemów dotyczących modernizacji układu komunikacyjnego w otoczeniu Muzeum, na terenie Oświęcimia, a także uporządkowania i zagospodarowania strefy ochronnej. Chodziło o stworzenie warunków dla optymalnej organizacji ruchu turystycznego, a w dalszej perspektywie dla wykreowania nowych funkcji miasta. W związku z szerokim zakresem tych działań, długą perspektywą czasową i koniecznością poniesienia znacznych nakładów finansowych podjęto decyzję o ustanowieniu programu rządowego.

⁴ Funkcję ministra właściwego do spraw administracji publicznej zarządzającego OSPR Etap V w okresie становienia i obowiązywania Programu pełnili, odpowiednio: Minister Administracji i Cyfryzacji (do 16 listopada 2015 r.) i Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji (od 16 listopada 2015 r. do nadal). Ilekroć w niniejszej informacji jest mowa o Ministrze należy przez to rozumieć ministra właściwego do spraw administracji publicznej zarządzającego OSPR.

⁵ Od 1 października 2019 r. Małopolska Uczelnia Państwowa im. rotmistrza Witolda Pileckiego.

⁶ Organ opiniodawczo-doradczy Prezesa Rady Ministrów w zakresie ochrony i zagospodarowania terenów byłego hitlerowskiego obozu zagłady Auschwitz oraz innych Pomników Zagłady.

Program był realizowany w pięciu etapach, rozłożonych na lata: 1997–2001 (etap I), 2002–2006 (etap II), 2007–2011 (etap III), 2012–2015 (etap IV) i 2016–2020 (etap V). W ramach etapów poprzedzających etap objęty niniejszą kontrolą NIK wydatkowano łącznie ponad 177,8 mln zł, w tym ponad 103 mln zł z budżetu państwa.

W 2010 r. NIK przeprowadziła kontrolę *Stan realizacji Oświęcimskiego Strategicznego Programu Rządowego – III etap* (P/10/142) w latach 2007–2011. W kontroli tej negatywnie oceniono stan jego realizacji ze względu na niedostateczne zaawansowanie zadań zmierzających do realizacji założonych dla Programu celów. Uznano, że założenia III etapu nie w pełni odpowiadały celom, jakie legły u podstaw uchwalenia Programu w 1996 r. Jednocześnie jako celowe i uzasadnione uznano kontynuowanie Programu, który miał pomóc w rozwiązywaniu problemów pojawiających się w związku z ochroną obiektów Państwowego Muzeum Auschwitz-Birkenau znajdujących się na Ziemi Oświęcimskiej oraz zapewnieniem bezpiecznego dostępu do nich. Uznając jednak, że środki wydatkowane corocznie na OSPR stanowią istotny wkład w finansowanie zadań własnych podmiotów realizujących Program, NIK zwróciła uwagę, że ich przeznaczenie powinno pozostawać w ścisłym związku z założeniami, jakie zostały przyjęte przy ustanowieniu Programu. NIK nie wniosła zasadniczych uwag do legalności i gospodarności wydatkowania środków publicznych, jednak wskazała na liczne nieprawidłowości wpływające w istotny sposób na skuteczność realizacji założeń Programu. Zaliczono do nich nierzetelne planowanie zadań inwestycyjnych, późne podpisywanie porozumień i aneksów, spowodowane m.in. czasochłonną procedurą uchwalania zmian do Programu, nieustalenie mierników ilościowych i wskaźników skuteczności osiągania zakładanych celów. Najwyższa Izba Kontroli wniosła do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Wojewody Małopolskiego, aby przy opracowaniu założeń do projektu IV etapu: zweryfikowano zadania ujmowane w OSPR pod kątem zgodności z założeniami, dla których program został ustanowiony, a także określono szczegółowe zasady wykorzystania środków przeznaczonych na realizację Programu i monitorowania jego postępów, w tym procedur dokonywania zmian i rozliczania środków, jak również przyjęcie mierników efektywności wydatkowanych środków i osiągania zakładanych celów.

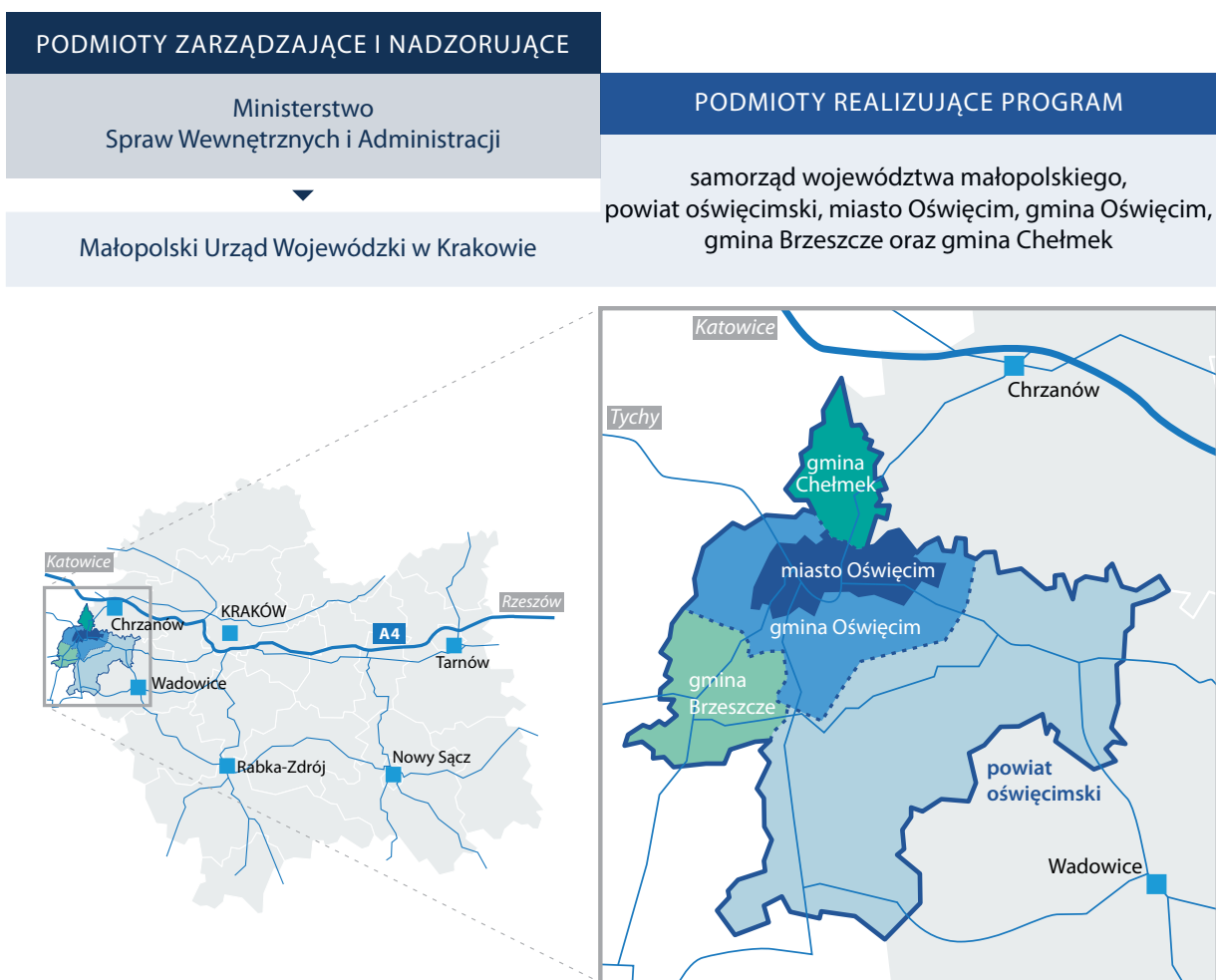
WPROWADZENIE

Niniejszą kontrolą (P/21/073) zostali objęci: Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Małopolski Urząd Wojewódzki w Krakowie (MUW) oraz podmioty realizujące zadania w ramach OSPR Etap V, tj. samorząd województwa małopolskiego, powiat oświęcimski oraz miasto Oświęcim i gminy: Oświęcim, Brzeszcze i Chełmek.

Infografika nr 1

Zasięg terytorialny i podmiotowy kontroli NIK

Oświęcimski strategiczny program rządowy – Etap V 2016–2020



Źródło: opracowanie własne NIK.

2. OCENA OGÓLNA

Dla osiągnięcia celu strategicznego Programu niezbędne jest opracowanie całościowej koncepcji realizacji Programu, weryfikacja jego założeń i dotychczasowych efektów, a także zapewnienie właściwego opomiarowania umożliwiającego ocenę stopnia realizacji celów Programu

W ocenie NIK większość zadań wybranych i sfinansowanych w ramach *Oświęcimskiego strategicznego programu rządowego – Etap V 2016–2020* służyła osiągnięciu celu strategicznego, dotyczącego zapewnienia pokoju społecznego wokół byłego obozu koncentracyjnego Auschwitz-Birkenau. Tworzenie warunków godnego upamiętnienia miejsca masowej zagłady miało być realizowane głównie poprzez wsparcie działań jednostek samorządu terytorialnego *Ziemi Oświęcimskiej* na rzecz zagwarantowania godnych warunków upamiętnienia ofiar masowej zagłady, odpowiedniej dostępności miejsc pamięci i bezkonfliktowego funkcjonowania *Państwowego Muzeum Auschwitz-Birkenau*, przy jednoczesnym tworzeniu warunków dla harmonijnego rozwoju społeczno-gospodarczego lokalnych wspólnot samorządowych. NIK zauważa, że zdecydowana większość zadań ujętych w Programie była związana z rozwojem społeczno-gospodarczym samorządów, a V Etap OSPR w przeważającej części służył dofinansowaniu ich zadań własnych. Etap ten w znacznie mniejszym zakresie odnosił się do otoczenia obiektów Muzeum oraz ułatwienia komunikacji i dostępu odwiedzających je turystów. Planując kolejny etap OSPR ani Minister, ani działający w jego imieniu wojewoda małopolski nie konsultowali przydatności zgłaszanych przedsięwzięć, pod kątem celów i priorytetów Programu, z władzami Muzeum, jak również w ograniczonym stopniu wzięli pod uwagę opinię Ministra Kultury.

Cel strategiczny został zakreślony tak szeroko, iż w praktyce realizować go można poprzez większość działań inwestycyjno-remontowych na terenie gmin, w obrębie których zlokalizowany jest były Obóz lub związane z nim historycznie obiekty. Ze względu jednak na fakt, że zadania te zgłoszone zostały w ramach poszczególnych priorytetów i podporządkowane ich celom szczegółowym, zastrzeżenia budzi przyjęcie do realizacji części zgłoszonych zadań. Jedenaście spośród 31 zadań zostało zakwestionowanych przez NIK ponieważ nie były one związane z priorytetami, bądź wykraczały poza zakres priorytetu, w ramach którego zostały zgłoszone.

NIK zwraca uwagę, że do tej pory nie powstała całościowa koncepcja sposobu realizacji Programu, która mogłaby być modyfikowana na jego kolejnych etapach. Nie opracowano docelowej koncepcji rozwoju komunikacji wokół obiektów Muzeum, a żadna z kontrolowanych gmin nie opracowała w ogóle koncepcji rozwoju dróg wymaganej odrębnymi przepisami. W ocenie NIK dowodzi to, że inwestycje drogowe, stanowiące blisko 90% zadań, zgłaszane do realizacji w ramach Programu były wybierane *ad hoc*, według bieżących potrzeb, a nie skorelowane z wieloletnim planem rozwoju. Proces planowania V etapu OSPR nie odnosił się także do oceny efektów poprzednich etapów Programu i ich wpływu na realizację jego celów.

Podmioty realizujące OSPR Etap V na ogół prawidłowo wykonywały przypisane im zadania, zapewniły środki własne na ich współfinansowanie, a także formalne i organizacyjne warunki ich wykonania. Minister oraz wojewoda małopolski prawidłowo zrealizowali przypisane im zadania dotyczące zarządzania Programem i nadzoru nad jego realizacją.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia jednak negatywnie przyjęcie jako jedyne go wskaźnika realizacji celów Programu liczby wykonanych zadań (w podziale na lata i priorytety). Zdaniem NIK wskaźnik ten jest nieadekwatny do przyjętych celów i nie pozwala na dokonanie oceny wpływu wykonywanych zadań na realizację celów Programu. Nieopracowanie koncepcji sposobu wykonania Programu i przyjęcie takiego wskaźnika realizacji jego celów uniemożliwiało monitorowanie, czy podmioty uczestniczące w OSPR Etap V skutecznie dążyły do osiągnięcia zakładanych celów, a także czy środki publiczne wydatkowane były w sposób celowy i oszczędny z zachowaniem zasad uzyskania najlepszych efektów z danych nakładów i optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Większość zadań realizowanych w ramach Programu (20 z 31 zadań) wpiasywała się w priorytety, w ramach których były ujęte te zadania i w konsekwencji przyczyniała się do realizacji celów szczegółowych przypisanych do tych priorytetów oraz celu głównego Programu. Zadania te zostały zrealizowane w zakładanym zakresie i w czasie funkcjonowania OSPR Etap V. Przyczyniały się one do rozwoju społeczno-gospodarczego jednostek samorządu terytorialnego *Ziemi Oświęcimskiej*. Podmioty realizujące zadania ujęte w Programie zapewniły formalne i organizacyjne warunki ich wykonania. [str. 39–42, 44–46, 49–52, 55, 59–62, 67]

Zgodność zakresu
większości zadań
z priorytetami Programu

Roczne plany rzeczowo-finansowe i ich zmiany były zatwierdzane przez Ministra niezwłocznie po przedłożeniu ich projektów przez Wojewodę, co umożliwiało przystąpienie do realizacji zadań. Środki rezerwy celowej budżetu państwa poz. 23 *Środki na realizację Oświęcimskiego Strategicznego Programu Rządowego – Etap V 2016–2020* były planowane i zgłaszane do ujęcia w ustawach budżetowych na poszczególne lata, w wysokościach przewidzianych w harmonogramie rzeczowo-finansowym Programu. Wojewoda terminowo występował o zwiększenie budżetu środkami przeniesionymi z rezerwy celowej i niezwłocznie wypłacał należne samorządom dotacje z budżetu państwa. Przeprowadzając regularne kontrole prawidłowości wykonania zadań przez uczestników Programu, kontrolował również sposób wykorzystania środków dotacji. Poza jednym przypadkiem, były one prawidłowo wykorzystane. Jednostki realizujące OSPR Etap V prowadziły wyodrębnioną ewidencję księgową zadań i środków otrzymanych z budżetu państwa, a także zapewniły środki na udział własny. Przedkładały Wojewodzie sprawozdania z wykonania zadań i wykorzystania dotacji w przewidzianych terminach i co do zasady w wymaganym zakresie. Wojewoda sporządzał i przekazywał Ministrowi coroczne oceny realizacji zadań, a Minister przedstawiał Radzie Ministrów informacje o realizacji Programu. [str. 32–34, 35, 69–70]

Prawidłowość
dofinansowania
zadań z budżetu
państwa

Projekt V edycji OSPR nie został przedłożony ministrowi właściwemu ds. rozwoju celem wydania opinii dotyczącej zgodności ze średniookresową strategią rozwoju kraju oraz z zakresem określonym w art. 17 ust. 1 ustawy *o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* i nie uzyskano takiej opinii przed przekazaniem projektu do rozpatrzenia przez Radę Ministrów, co było niezgodne z art. 19 ust. 1 i ust. 1c ustawy *o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*. Nie został on również skierowany do konsultacji i zaopiniowania przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego. [str. 18]

Nieuzyskanie opinii
dotyczącej zgodności
ze strategią rozwoju
kraj

Do projektu uchwały uwagi wniósł, po zasięgnięciu opinii Muzeum, Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego (*Minister Kultury*). Dotyczyły one zadań realizowanych w ramach priorytetu 1 *Uporządkowanie i zagospodarowanie terenów w otoczeniu Muzeum*. Minister Kultury wskazał na konieczność uzupełnienia zapisu Programu o kwestię wykupienia i przekazania Muzeum części terenu leżącego między *drogą odbarczającą* a terenami Muzeum, w celu utworzenia strefy buforowej zarządzanej w sposób spójny z głównym wejściem na teren Birkenau, a także na konieczność uzgodnienia ekspozycji nt. *Judenrampe* z Muzeum. Uwagi te zostały uwzględnione w uchwale Rady Ministrów, ale jednak nie zostały

Niezrealizowanie
zadań zgłoszonych
przez Ministra
Kultury

zrealizowane w OSPR Etap V, ponieważ gmina Oświęcim nie wykupiła i nie przekazała Muzeum terenów leżących pomiędzy *drogą odbarczającą* a Muzeum, a zadanie dotyczące ekspozycji *Judenrampe* ostatecznie nie było realizowane. Minister Kultury zwrócił także uwagę, że jedynie trzy zadania w ramach priorytetu 1, z 17 zaproponowanych, miały istotny związek z miejscem pamięci, a pozostałe 14 zadań nie zmieniało przystępności miejsca pamięci dla odwiedzających, tylko służyło lokalnej wspólnotce. Ostatecznie tylko jedno z trzech zadań, wskazanych przez Ministra Kultury jako mające istotny związek z miejscem pamięci, zostało zrealizowane w całości (budowa drogi dojazdowej do *Judenrampe*). [str. 19–20]

**Nieprzewodzenie
ewaluacji
wcześniejszych
etapów Programu**

Decyzja o kontynuacji Programu w V edycji nie była poprzedzona ewaluacją wcześniejszych etapów, w tym bezpośrednio poprzedzającego ją etapu IV. W świetle przepisów ustawy *o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* przeprowadzenie takiej ewaluacji nie było obligatoryjne⁷, jednak z punktu widzenia rzetelności i należytej dbałości o wydatkowanie środków publicznych, w ocenie NIK wydaje się zasadne. [str. 22–23]

**Niezasieganie opinii
lokalnych podmiotów
instytucjonalnych
i mieszkańców**

W związku z wdrożeniem i realizacją OSPR Etap V nie zasięgano i nie zlecano zasięgnięcia opinii Muzeum, a także podmiotów lokalnych i mieszkańców na temat wpływu zrealizowanych dotychczas zadań na rozwój społeczno-gospodarczy Ziemi Oświęcimskiej, ani opinii odwiedzających ją turystów co do ich oczekiwań. Za miarodajne uznano opinie reprezentujących wspólnoty lokalne władz samorządowych, a także uzgodnienia projektów uchwał Rady Ministrów z jej członkami, w tym z ministrem właściwym do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, będącym organizatorem Muzeum. [str. 23–24]

**Nie zgodność zakresu
części zadań z celami
Priorytetów,
w ramach których były
realizowane**

Najwyższa Izba Kontroli wniosła zastrzeżenia do wyboru części zadań realizowanych w ramach OSPR Etap V, których zakres rzeczowy nie był wprost powiązany z priorytetami Programu, bądź wykraczał poza zakres priorytetu, w ramach którego zostały zgłoszone. Dotyczyło to ośmiu zadań przypisanych do realizacji gminie Oświęcim w ramach priorytetu 1 Programu, których zakres rzeczowy nie odnosił się bezpośrednio do uporządkowania i zagospodarowania terenów w otoczeniu Muzeum oraz dwóch zadań przypisanych do realizacji gminie Brzeszcze, których zakres rzeczowy wykraczał poza zakres priorytetu 5 Programu, dotyczącego poprawy dostępności i zagospodarowania otoczenia obiektów byłych podobozów *KL Auschwitz-Birkenau*. Zastrzeżenia NIK dotyczyły także zadania realizowanego przez powiat oświęcimski, polegającego na budowie Centrum Edukacyjno-Sportowego przy szkole średniej, które zgłoszono do realizacji bez rzetelnego rozpoznania potrzeb dotyczących korzystania przez studentów Uczelni z zaplecza mieszkaniowego Centrum. [str. 38, 54–55, 61–62]

⁷ Zgodnie z ustawą *o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* programy rozwoju do 300 mln zł zostały zwolnione z obowiązku przygotowania raportu ewaluacyjnego.

W 2016 roku Wojewoda nie wystąpił do ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego⁸ z wnioskiem o wyrażenie opinii na podstawie art. 20a ust. 2 pkt 2 ustawy *o zasadach prowadzenie polityki rozwoju* co do zasadności finansowania z dotacji celowych budżetu państwa w odniesieniu do zadań rozpoczynanych w poszczególnych latach, a w 2017 roku wystąpił z takim wnioskiem blisko cztery miesiące po podpisaniu umów o udzielenie dotacji. W pozostałym okresie realizacji OSPR Etap V, tj. w latach 2018–2020 występował o wyrażenie takich opinii i każdorazowo uzyskał opinię pozytywną. [str. 30–31]

Nieuzyskanie w 2016 i 2017 roku opinii o zasadności finansowania zadań z dotacji celowych budżetu państwa

Podstawą przekazania dotacji na realizację w roku budżetowym zadań, określonych w zatwierdzonym corocznie planie rzeczowo-finansowym, były zawarte przez Wojewodę z podmiotami realizującymi Program umowy o udzielenia dotacji lub porozumienia w sprawie wykonania zadania z zakresu administracji rządowej. W umowach o udzielenie dotacji nie określono terminu i sposobu rozliczania dotacji, do czego zobowiązywał art. 150 pkt 4 ustawy *o finansach publicznych*. [str. 31]

Nieokreślenie sposobu i terminu rozliczenia dotacji w umowach o udzielenie dotacji z budżetu państwa

Źródłem finansowania realizacji zadań niebędących zadaniami z zakresu administracji rządowej ujętych w priorytetach 1–4 były dotacje z budżetu państwa w wysokości nieprzekraczającej 80% kosztów ich realizacji, a w zakresie priorytetu 5 – 60% kosztów ich realizacji. Koszty zadania polegającego na utrzymaniu terenów Skarbu Państwa, będącego zadaniem zleconym z zakresu administracji rządowej, w całości były pokrywane z dotacji celowej z budżetu państwa. W ramach OSPR Etap V wykorzystano łącznie 45 711,8 tys. zł, tj. 98,3% przyznanych środków (po korekcie) z rezerwy celowej poz. 23 (46 480 tys. zł). [str. 32]

Dochowanie założonych proporcji finansowania zadań z budżetów jst i budżetu państwa

Łącznie zaplanowano i wykonano 31 zadań, z tym, że cztery zadania nie zostały zrealizowane w zaplanowanym w uchwale Rady Ministrów zakresie. W ramach zadania gminy Oświęcim, dotyczącego opracowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla rejonu sołectw: Brzezinka, Harmęże i Pławy (1.11.) opracowano projekt planu, który jednak do końca 2020 roku nie przeszedł procedury opiniowania, uzgodnień i konsultacji, a w efekcie nie został uchwalony przez radę gminy. Nie można było zatem uznać, że został osiągnięty cel tego zadania. Zadanie dotyczące budowy *drogi odbarczającej* (1.1.) nie zostało zrealizowane w części dotyczącej wykupu gruntów znajdujących się pomiędzy Muzeum a tą drogą i tym samym skutkowało to nieosiągnięciem celu priorytetu 1, którym było uporządkowanie i zagospodarowanie terenów w otoczeniu Muzeum. Zakres zadania dotyczącego budowy *Drogi Współpracy Regionalnej* (2.6.), obejmował regulację stanów prawnych nieruchomości. Na realizację tego zadania początkowo planowano wydatkować 12 000 tys. zł (z tego 2000 tys. zł miało stanowić dofinansowanie z budżetu państwa, 550 tys. zł środki samorządu województwa małopolskiego, 9450 tys. zł środki powiatu oświęcimskiego, miasta Oświęcim i gminy Chęłmek), jednak jego wartość została zmieniona w trakcie realizacji w związku

Niepełna realizacja i nieosiągnięcie celu zadania

⁸ W 2017 r. był to Minister Rozwoju i Finansów, w latach 2018–2019 Minister Inwestycji i Rozwoju, a w 2020 r. Minister Funduszy i Polityki Regionalnej.

z odstąpieniem samorządu województwa małopolskiego od umowy dotacji na 2017 rok. Wynikało to ze zrzeczenia się przez powiat oświęcimski, miasto Oświęcim i gminę Chełmek odszkodowań za nieruchomości wyłączone pod inwestycję drogową. Zadanie powiatu oświęcimskiego dotyczące budowy Centrum Edukacyjno-Sportowego (3.1.) zostało zrealizowane w mniejszym niż planowano zakresie, gdyż nie wykonano prac związanych z zagospodarowaniem terenu wokół obiektów. [str. 32–33, 41–42, 51, 56–57]

Brak koncepcji rozwoju infrastruktury drogowej pod kątem realizacji zadań

Dwadzieścia siedem zadań dotyczyło inwestycji w infrastrukturę drogową realizatorów Programu, z tego dziesięć było realizowanych przez gminę Oświęcim, po sześć zadań przez miasto Oświęcim i powiat oświęcimski, trzy przez gminę Brzeszcze i po jednej inwestycji przez samorząd województwa małopolskiego oraz gminę Chełmek. Przy tak znacznym odsetku realizowanych inwestycji drogowych w ramach OSPR Etap V, poza samorządem województwa małopolskiego, pozostałe jednostki nie miały opracowanych projektów planów rozwoju sieci drogowej, jak również projektów planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich. [str. 34–35]

Pobranie dotacji z budżetu państwa w nadmiernej wysokości

W gminie Brzeszcze NIK stwierdziła nieprawidłowości polegające na zawarciu dwóch umów z tym samym wykonawcą, których przedmiotem było opracowanie dokumentacji projektowej dla tego samego odcinka drogi w ramach budowanej ścieżki pieszo-rowerowej (zadanie 5.4.), co było działaniem niegospodarnym. Zastrzeżenia NIK dotyczyły także niedokonania zwrotu dotacji pobranej w nadmiernej wysokości na to zadanie w części niezrealizowanych odcinków ścieżki pieszo-rowerowej w łącznej kwocie 91,8 tys. zł oraz niepowiadomienia Wojewody o sposobie rozwiązania umów z wykonawcą dokumentacji projektowej. Wojewoda w całości rozliczył zadanie, na które była udzielona dotacja pobrana w nadmiernej wysokości i tym samym nie zrealizował obowiązku wynikającego z art. 169 ust. 6 ustawy o finansach publicznych, polegającego na ustaleniu kwoty dotacji przypadającej do zwrotu. [str. 63–64, 70]

Przypadki nierzetelnych sprawozdań

W sprawozdaniach z realizacji zadań i wykorzystania dotacji gminy Brzeszcze za lata 2018–2020 nie przedstawiono wszystkich ujętych w ewidencji księgowej wydatków poniesionych na realizację zadań w ramach OSPR Etap V. Różnice dotyczyły wydatków zrealizowanych ze środków własnych gminy w łącznej wysokości 99,5 tys. zł. [str. 65]

Uchybienia w zamówieniach publicznych

Gmina Oświęcim w zadaniu dotyczącym budowy *drogi odbarczającej* nie zawiadomiła Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o wszczęciu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie negocjacji bez ogłoszenia, wszczętego na podstawie art. 62 ust. 1 pkt 4 Pzp w związku z odstąpieniem od umowy z wykonawcą realizującym roboty drogowe. Z kolei gmina Brzeszcze w postępowaniu prowadzonym w trybie przetargu nieograniczonego, którego przedmiotem było udzielenie zamówienia na opracowanie dokumentacji projektowej dla zadania inwestycyjnego polegającego na budowie ścieżki rowerowej, nie zamieściła ogłoszenia na własnej stronie internetowej, co było niezgodne z art. 40 ust. 1 Pzp.

Ponadto gmina Brzeszcze, przesuwając termin wykonania zadania dotyczącego budowy odcinka 1 ścieżki pieszko-rowerowej o pół roku nie wyegzekwowała od wykonawcy odpowiedniego przedłużenia terminu ważności gwarancji ubezpieczeniowej, wniesionej jako zabezpieczenie należytego wykonania umowy, co było działaniem nierzetelnym. [str. 42, 65–66]

W mieście Oświęcim, w celu wyegzekwowania naliczonej kary umownej (198 tys. zł) z tytułu samowolnego opuszczenia placu budowy przez wykonawcę zadania dotyczącego przebudowy dwóch ulic (1.14.), poza wyegzekwowaniem na jej poczet 39,6 tys. zł w ramach gwarancji bankowej, po upływie terminu zapłaty (10 października 2019 r.) nie podjęto żadnych działań, celem wyegzekwowania pozostałej niezapłaconej kwoty 158,4 tys. zł. Było to działanie nierzetelne. [str. 45–46]

Niepodjęcie działań w celu wyegzekwowania kary umownej

Wskaźnikiem realizacji celów Programu była liczba wykonanych zadań. Zdaniem NIK przyjęcie jako jedynego wskaźnika realizacji celów liczby wykonanych zadań (w podziale na lata i priorytety) nie sprzyjało racjonalnemu nadzorowaniu i monitorowaniu, czy podmioty realizujące OSPR Etap V skutecznie dążą do osiągnięcia zakładanych celów, a także czy środki publiczne wydatkowane są zgodnie z zasadami określonymi w ustawie o *finansach publicznych* (tj. w sposób celowy i oszczędny z zachowaniem zasad uzyskania najlepszych efektów z danych nakładów i optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów). W ocenie NIK mierniki i budowane na ich podstawie wskaźniki powinny być konstruowane na poziomie poszczególnych zadań i przypisanych im celów. [str. 70–72]

Brak mierników i wskaźników służących ocenie stopnia realizacji celów Programu

Program nie przewidywał i Minister nie przeprowadził całościowej ewaluacji etapu V OSPR w celu oceny stopnia przyczynienia się sfinansowanych zadań do realizacji celu strategicznego Programu oraz do podjęcia decyzji o jego kontynuacji w kolejnych latach. Przedstawienie całościowej oceny realizacji i efektów OSPR Etap V planowane było jako element końcowej informacji dla Rady Ministrów o realizacji Programu w roku 2020. W trakcie kontroli NIK Minister zwrócił się do Wojewody o przygotowanie oceny podsumowującej osiągnięte efekty realizacji etapu V Programu. Ocena taka została przedstawiona Ministrowi w marcu 2021 r. Zawierała omówienie realizacji poszczególnych zadań oraz ocenę etapu V Programu. Nie stanowiła ona jednak podstawy do rzetelnej oceny stopnia osiągnięcia celów przypisanych zadaniom (w szczególności związanym z inwestycjami drogowymi) z uwagi na brak odwołania się do mierników lub wskaźników realizacji zadań, nieprzedstawienie szczegółowych danych, badań lub analiz. [str. 72–73]

Nieprzeprowadzenie ewaluacji Programu

4. WNIOSKI

Minister Spraw
Wewnętrznych
i Administracji

Wojewoda
Małopolski

W przypadku podjęcia decyzji o kontynuacji Programu w kolejnych latach, Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje o:

- 1) zainicjowanie za pośrednictwem wojewody małopolskiego współpracy pomiędzy uczestnikami i beneficjentami Programu skutkującej wspólnym opracowaniem przez uczestników Programu – jednostki samorządu terytorialnego, na terenie których położone są obiekty Muzeum, a także inne obiekty objęte celami Programu, dwóch rodzajów dokumentów:
 - analizy dotychczasowych przedsięwzięć, w tym drogowych i komunikacyjnych realizowanych w ramach OSPR pod kątem realizacji wypracowanej koncepcji i zaplanowania zadań do kolejnych edycji Programu,
 - wieloletniej koncepcji rozwoju inwestycji i modernizacji sieci komunikacyjnej pod kątem dostępności do obiektów Muzeum (ewentualnie innych obiektów historycznych), ochrony lokalnej społeczności przed obciążeniami wynikającymi ze wzmożonego (ciągłego lub okresowego) ruchu turystycznego wokół obiektów byłego obozu;
- 2) zweryfikowanie założeń Programu pod kątem realizacji jego celu głównego z uwzględnieniem modyfikacji priorytetów i przypisanych im celów szczegółowych oraz dotychczasowych efektów Programu i aktualnych potrzeb.

Ponadto, w związku z kontynuacją Programu w ramach Etapu VI, Najwyższa Izba Kontroli zwraca ponownie uwagę na konieczność ustalenia mierników i wskaźników realizacji zadań w ramach poszczególnych priorytetów, umożliwiających ocenę stopnia realizacji zadań i celów Programu.

Podmioty realizujące
OSPR Etap V

Najwyższa Izba Kontroli rekomenduje podjęcie współpracy pomiędzy podmiotami samorządowymi biorącymi udział w OSPR dotyczącej analizy dotychczasowych przedsięwzięć oraz przyszłych zadań zgłaszanych do kolejnych etapów Programu, pod kątem realizacji jego głównych celów. W ocenie NIK taka współpraca będzie służyła wzmocnieniu efektów działań, w szczególności zadań mających wpływ na poprawę funkcjonowania sieci komunikacyjnych ułatwiających dostęp do miejsc pamięci związanych z Muzeum Auschwitz-Birkenau.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Ustanowienie OSPR Etap V i wybór zadań do realizacji

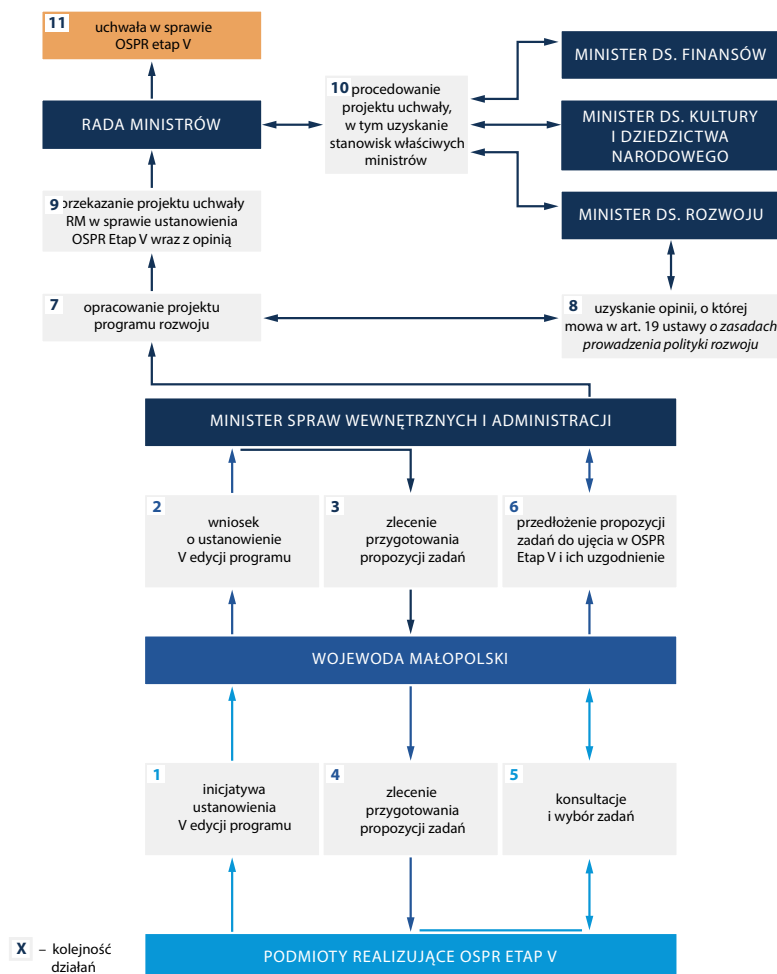
Proces stanowienia Programu obejmował zaplanowanie zadań do realizacji i ustalenie ich finansowania z budżetu państwa. W obszarze dofinansowania zadań NIK nie zgłosiła zastrzeżeń, jednak analiza procesu planowania zakresu zadań wskazuje, że polegało ono głównie na zgłoszeniu zadań przez jednostki realizujące Program, bez uwzględnienia uwag Ministra Kultury i bez zasięgnięcia opinii Muzeum. Proces planowania nie odnosił się do ewaluacji poprzednich etapów, ani też do żadnej towarzyszącej mu koncepcji rozwoju, w tym rozwoju sieci komunikacyjnej w otoczeniu Muzeum oraz na terenie Oświęcimia. Nie przeprowadzono analizy koncepcyjnej potrzeb, nie odniesiono się do opinii Muzeum, ani społeczności lokalnych, co do efektów poprzednich etapów, czy przydatności zgłaszanych zadań.

5.1.1. Ustanowienie OSPR Etap V

Proces stanowienia OSPR Etap V, od podjęcia inicjatywy kontynuowania Programu w kolejnej edycji do jego uchwalenia, przedstawiono na poniższej Infografice nr 2.

Infografika nr 2

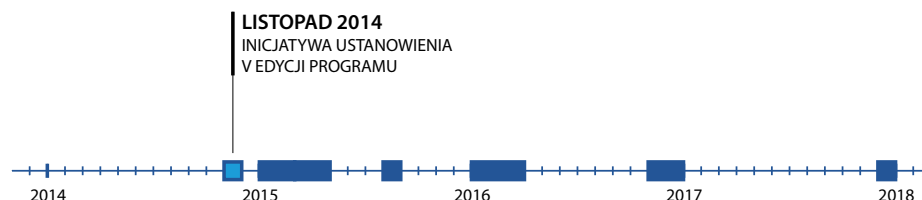
Proces stanowienia OSPR Etap V



Źródło: opracowanie własne NIK.

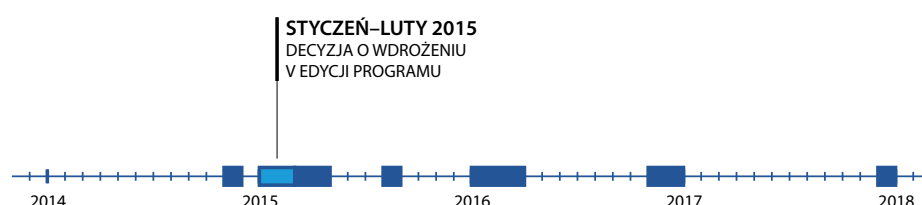
WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

OSPR Etap V został ustanowiony w 2015 r. Początkowo obejmował 27 zadań podstawowych ujętych w czterech priorytetach i przypisanych do realizacji czterem jednostkom. Został zmieniony w 2017 r., kiedy to do grona podmiotów realizujących Program dołączyły dwie gminy. Ostatecznie obejmował 31 zadań ujętych w pięciu priorytetach i przypisanych do realizacji sześciu jednostkom.



Przedstawiciele podmiotów realizujących etap IV OSPR (2012–2015), tj. miasta Oświęcim, gminy Oświęcim, powiatu oświęcimskiego, samorządu województwa małopolskiego oraz Uczelni, zwrócili się do Wojewody o podjęcie działań mających na celu ustanowienie kolejnej edycji Programu. W uzasadnieniu wskazano na zasadność realizacji zadań polegających na dokończeniu modernizacji układu komunikacyjnego na dojazdach do Państwowego Muzeum Auschwitz-Birkenau (*Muzeum*), działań w sferze ochrony i adaptacji obiektów zabytkowych Skarbu Państwa położonych w rejonie Muzeum, takich jak dawna kantyna SS czy obiekty *Ziemiaczarek*, jak również działań na rzecz Uczelni, która zamierzała poszerzać swój profil kształcenia i adaptować na ten cel magazyn przedwojennych zakładów tytoniowych.

Na podstawie tego wniosku Wojewoda wystąpił do urzędującego wówczas Ministra o wyrażenie stanowiska w sprawie kontynuacji Programu.

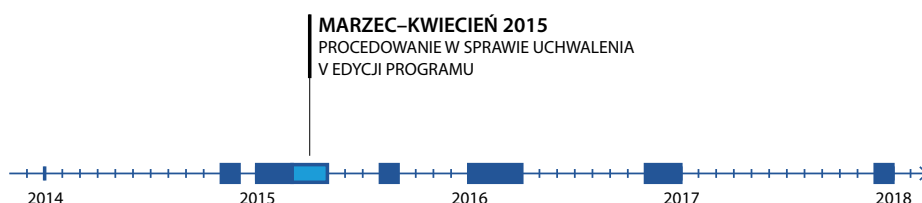


Minister podzielił stanowisko o potrzebie wdrożenia kolejnego etapu Programu i przedłożył do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów wniosek o wprowadzenie projektu uchwały w sprawie ustanowienia programu wieloletniego OSPR Etap V do wykazu prac programowych Rady Ministrów.

Wstępna propozycja zadań do realizacji miała zostać przygotowana przez Wojewodę w porozumieniu z podmiotami realizującymi Program. Miały one stanowić punkt wyjścia dla konkretyzacji celów i priorytetów kolejnego etapu oraz przewidywanych efektów jego realizacji, a także dla ustalenia planu finansowego. Propozycja zadań miała obejmować zadania podstawowe oraz zadania rezerwowe, a kryterium tego podziału miał być stopień zbieżności zadań z celami i priorytetami programowymi. Podstawę określenia ram finansowych programu miał stanowić zakres zadań podstawowych, przy założeniu utrzymania obowiązujących zasad współfinansowania i zachowania średniorocznych wydatków budżetu państwa na zbliżonym poziomie do skali nakładów na IV etap OSPR.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Pierwsza propozycja zadań obejmowała 26 zadań podstawowych i sześć zadań rezerwowych, przypisanych do czterech priorytetów. Po uwzględnieniu uwag zgłoszonych przez Ministra propozycja obejmowała 27 zadań podstawowych i pięć zadań rezerwowych. W takim kształcie zostały one przedłożone do złożonego wcześniej wniosku o wprowadzenie uchwały w sprawie ustanowienia OSPR do wykazu prac programowych Rady Ministrów.



W trakcie procedowania uchwały w sprawie ustanowienia V edycji OSPR uwagi w trybie roboczym zgłosił do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów Minister Finansów. Urzędujący wówczas Minister Administracji i Cyfryzacji odnosząc się do tych uwag wskazał m.in., że w ramach tego programu:

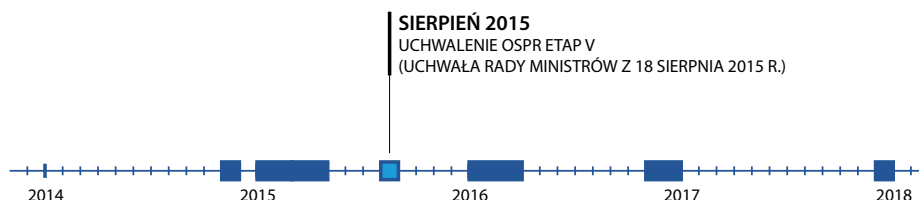
- miała być wspierana realizacja inwestycji służących społeczności lokalnej Oświęcimia i okolic, której rozwój był krępowany obecnością miejsca pamięci i która nie odnosiła bezpośrednich korzyści ze związanego z nim ruchu turystycznego, co nie pozostawało bez wpływu na nastroje społeczne;
- konieczne jest zaoferowanie wspólnotom samorządowym *Ziemi Oświęcimskiej* możliwości realizacji ważnych dla społeczności lokalnych zadań na korzystniejszych zasadach dofinansowania niż oferowane w ramach innych dostępnych instrumentów wsparcia;
- ustalenie dopuszczalnego poziomu dofinansowania zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego dotacjami celowymi z budżetu państwa stanowi *materię ustawową i leży wyłącznie w gestii ustawodawcy*⁹ (w IV etapie OSPR dofinansowanie do 80% kosztów było pozytywnie zaopiniowane przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego w trybie art. 20a ustawy *o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*);
- odnosząc się do problemu skwantyfikowania celów programu wieloletniego w perspektywie czasowej do jego ostatecznego zakończenia, nie zachodzą okoliczności, które jednoznacznie wskazywałyby na konieczność kontynuacji programu wieloletniego po 2020 r., oraz że dopiero w końcowej fazie jego funkcjonowania będzie możliwa miarodajna ocena osiągnięcia założonych celów programowych.

Zespół ds. Programowania Prac Rządu odroczył rozpatrzenie projektu uchwały w sprawie OSPR Etap V w związku z koniecznością uzyskania dodatkowych wyjaśnień. Wystąpiono do Ministra o przedstawienie oczekiwanych celów i efektów całego Programu, a nie tylko kolejnego jego etapu, jak również horyzontu czasowego i kosztów realizacji przedsięwzięcia.

⁹ Uwaga Ministra Finansów dotyczyła przestrzegania wytycznych pn. *Zasady wydawania przez Ministra Rozwoju Regionalnego opinii w zakresie finansowania z dotacji celowych budżetu państwa działań z zakresu polityki rozwoju, stanowiących zadania własne jednostek samorządu terytorialnego*, zgodnie z art. 20a ustawy *o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W tej sprawie Minister wyjaśnił, że celami OSPR są cele ustalane odrębnie dla kolejnych etapów programu wieloletniego, oraz że zbieżność celów planowanego V etapu Programu z celami poprzedzającej go edycji wynikała z konieczności dokończenia realizowanych projektów, a także podjęcia nowych inicjatyw, które miały się przyczynić do rozwoju *Ziemi Oświęcimskiej*. Przedstawił również oczekiwane efekty realizacji OSPR.



Projekt uchwały Rady Ministrów został ostatecznie przygotowany 17 sierpnia 2015 r. i zawierał wszystkie propozycje zadań przedłożone do tego projektu, tj. 27 zadań podstawowych oraz pięć zadań rezerwowych. Został przekazany Sekretarzowi Rady Ministrów w celu przedstawienia go bezpośrednio do rozpatrzenia Radzie Ministrów na posiedzeniu w dniu 18 sierpnia 2015 r. Projekt uchwały był konsultowany wyłącznie z Wojewodą oraz zainteresowanymi jednostkami samorządu terytorialnego.

Nieterminowe
uzyskanie opinii
dotyczącej zgodności
ze strategią rozwoju
kraju oraz niepełne
konsultacje

Projektu tego programu nie przedłożono ministrowi właściwemu ds. rozwoju celem wydania opinii dotyczącej zgodności ze średniookresową strategią rozwoju kraju oraz z zakresem określonym w art. 17 ust. 1 ustawy *o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* i nie uzyskano takiej opinii przed przekazaniem projektu do rozpatrzenia przez Radę Ministrów, co było niezgodne z art. 19 ust. 1 i ust. 1c ustawy *o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*. Nie skierowano również tego projektu do konsultacji w trybie art. 19a ustawy *o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* do zaopiniowania przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego. Minister wyjaśnił¹⁰, że projekt programu został przedłożony Ministrowi Infrastruktury i Rozwoju za pośrednictwem Sekretarza Rady Ministrów wraz z wnioskiem o rozpatrzenie projektu przez Radę Ministrów, a opinia o jego zgodności z celami *Strategii Rozwoju Kraju 2020* została przedstawiona 19 sierpnia 2015 r. W ocenie Ministra dokument ten nie podlegał konsultacjom z innymi podmiotami, ani zaopiniowaniu przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego. W tym zakresie NIK, nie kwestionując zgodności etapu V Programu z celami *Strategii Rozwoju Kraju 2020*, zwróciła uwagę, że opinia Ministra Infrastruktury i Rozwoju została wydana dzień po podjęciu przez Radę Ministrów uchwały o ustanowieniu OSPR Etap V. Zwróciła także uwagę, że wymogi w tym zakresie zostały spełnione przy zmianie OSPR Etap V z 2017 r., kiedy to Minister uzyskał opinię urzędującego wówczas Ministra Rozwoju i Finansów o zgodności projektowanej zmiany ze *Strategią na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do 2020 (z perspektywą do 2030)* oraz skierował projekt zmiany uchwały do zaopiniowania przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego.

¹⁰ Wyjaśnienia Ministra przytoczone w wystąpieniu pokontrolnym LKR.410.007.01.2021 z 14 września 2021 r. (tekst jednolity z 28 grudnia 2021 r.), str. 22–23.

18 sierpnia 2015 r., tj. w dniu podjęcia przez Radę Ministrów uchwały w sprawie ustanowienia OSPR Etap V, do projektu uchwały uwagi wnieśli Minister Finansów oraz, po zasięgnięciu opinii Muzeum, Minister Kultury.

Uwagi ministrów
do projektu uchwały

Minister Finansów zwracał uwagę, że etap V Programu powinien dążyć do sfinalizowania działań zmierzających do realizacji wizji Rady Ministrów określonej przy ustanawianiu I etapu Programu, czego konsekwencją miałyby być ujęcie w Programie wyłącznie zadań kontynuowanych lub takich, których wprowadzenie warunkowałoby ukończenie do 2020 r. przedsięwzięć kontynuowanych. Zaznaczył, że z założeń etapu V Programu wynikało, że miałyby on obejmować nie tylko zadania kontynuowane, ale również zadania nowe i jego zdaniem przyjęcie Programu w takim kształcie oznaczałoby, że etap V Programu nie warunkuje jego pełnego zakończenia i sugeruje konieczność kontynuacji po 2020 roku. Ponadto Minister Finansów zwrócił uwagę, że partycypacja budżetu państwa w zadaniach przewidzianych do realizacji w ramach etapu V Programu powinna zostać ograniczona do 50%.

Odnosząc się do tych uwag przywołano argumenty podobne jak w wyjaśnieniach Ministra złożonych do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów końcem marca 2015 r. (przedstawione we wcześniejszej części Informacji). Wskazano także, że forsowanie ograniczenia poziomu dofinansowania zadań programowych z budżetu państwa z 80 do 50% kosztów mogłoby skutkować ograniczeniem zaangażowania podmiotów realizujących Program jedynie do zadań służących bezpośrednio społecznościom lokalnym, a nie odwiedzających miejsca pamięci, a nawet rezygnacją tych podmiotów z uczestnictwa w Programie i w konsekwencji jego przedwczesnym zakończeniem. *Ewentualne wstrzymanie interwencji Rządu na rzecz zapewnienia należytej czci miejscu upamiętniającemu masową zagładę Żydów oraz męczeństwo Narodu Polskiego, w imię uzyskanych marginalnych oszczędności wydatków budżetu państwa, mogłoby przyczynić się do ponownej eskalacji konfliktów lokalnych wokół Muzeum, a w konsekwencji zaszkodzić wizerunkowi Polski na arenie międzynarodowej.*

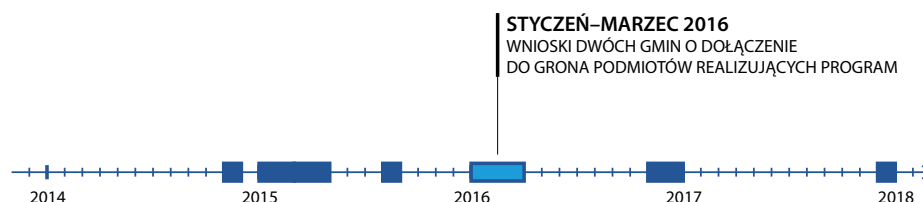
Uwagi Ministra Kultury dotyczyły zadań realizowanych w ramach priorytetu 1 Programu *Uporządkowanie i zagospodarowanie terenów w otoczeniu Muzeum*. Mając na uwadze sugestie Muzeum, Minister Kultury wskazał na konieczność uzupełnienia zapisu Programu o kwestię wykupienia i przekazania Muzeum części terenu leżącego między *drogą odbarczającą* a terenami Muzeum, w celu utworzenia strefy buforowej zarządzanej w sposób spójny z głównym wejściem na teren *Birkenau*, a także konieczności uzgodnienia ekspozycji nt. *Judenrampe* z Muzeum. Minister Kultury zwrócił także uwagę, że jedynie trzy zadania w ramach priorytetu 1 Programu, z 17 zaproponowanych, mają istotny związek z miejscem pamięci. Zaznaczył, że pozostałe 14 zadań nie zmienia przystępności miejsca pamięci dla odwiedzających, tylko służy lokalnej wspólnotce. Zadania, które w opinii Ministra Kultury miały istotny związek z miejscem pamięci, polegały na budowie *drogi odbarczającej* przed Bramą Śmierci, przystosowaniu *Ziemniaczarek* do ekspozycji nt. *Judenrampe* oraz budowie drogi dojazdowej do *Judenrampe*. Uznano za zasadne przedstawione przez Ministra Kultury propozycje uzupełnienia opisu zadań dotyczących budowy *drogi*

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

odbarczającej oraz przystosowania byłych magazynów spożywczych *Ziemiaczarek* do stałej ekspozycji nt. *Judenrampe* i po ich uwzględnieniu Rada Ministrów przyjęła uchwałę w sprawie ustanowienia OSPR Etap V.

W trakcie kontroli Minister wyjaśnił¹¹, że uwagi Ministra Kultury dotyczące dwóch zadań zostały uwzględnione, natomiast pozostałe uwagi miały charakter opinii i nie wymagały rozpatrzenia. W ocenie Ministra przedstawiona przez Ministra Kultury opinia o braku istotnego związku części zadań pierwszego priorytetu z miejscem pamięci została opatrzona warunkiem wycofania się z podnoszenia tego zastrzeżenia w przypadku zaaprobowania dwóch zgłoszonych uwag. Wobec spełnienia tego warunku, Minister uznał zgłoszone zastrzeżenie za wycofane. Odnosząc się do tych wyjaśnień NIK zwróciła uwagę, że wprowadzie uwagi Ministra Kultury dotyczące dwóch zadań zostały uwzględnione w uchwale Rady Ministrów, ale jednak nie zostały one zrealizowane w OSPR Etap V, ponieważ gmina Oświęcim nie wykupiła i nie przekazała Muzeum terenów leżących pomiędzy *drogą odbarczającą* a Muzeum, natomiast zadanie dotyczące ekspozycji *Judenrampe* ostatecznie nie było realizowane (szerzej na ten temat w dalszej części Informacji). Ostatecznie tylko jedno z trzech zadań, wskazanych przez Ministra Kultury jako mające istotny związek z miejscem pamięci, zostało zrealizowane w całości (budowa drogi dojazdowej do *Judenrampe*).

Zadania przedstawione w projekcie uchwały, po uwzględnieniu uwag Ministra Kultury dotyczących uzupełnienia opisu dwóch zadań, zostały ujęte w uchwale nr 146/2015 Rady Ministrów z dnia 18 sierpnia 2015 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą *'Oświęcimski strategiczny program rządowy – Etap V 2016–2020'*¹².



W styczniu 2016 r. Burmistrz Brzeszcz skierowała bezpośrednio do Prezesa Rady Ministrów¹³ oraz do Ministra wnioski o włączenie gminy Brzeszcze do grona podmiotów realizujących Program. Taki sam wniosek w marcu 2016 r. złożył do Ministra Burmistrz Chełmka. Jednostki te zostały zobowiązane do przedstawienia szczegółowych propozycji zadań do realizacji, uzgodnionych z podmiotami uczestniczącymi w OSPR Etap V oraz z Muzeum. W odniesieniu do przedstawionych propozycji analiza Woje-

¹¹ Wyjaśnienia Ministra przytoczone w wystąpieniu pokontrolnym LKR.410.007.01.2021 z 14 września 2021 r. (tekst jednolity z 28 grudnia 2021 r.), str. 13–14.

¹² Komunikat Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 25 września 2015 r. o podjęciu przez Radę Ministrów uchwały w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą *Oświęcimski strategiczny program rządowy – Etap V 2016–2020* (M.P. poz. 990). W komunikacie tym wskazano, że treść Programu została zamieszczona na stronie internetowej Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji pod adresem <http://mac.bip.gov.pl> w zakładce Programy.

¹³ Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów przekazał według kompetencji Ministrowi pismo Burmistrz Brzeszcz z prośbą o analizę przedstawionych zagadnień i udzielenie odpowiedzi.

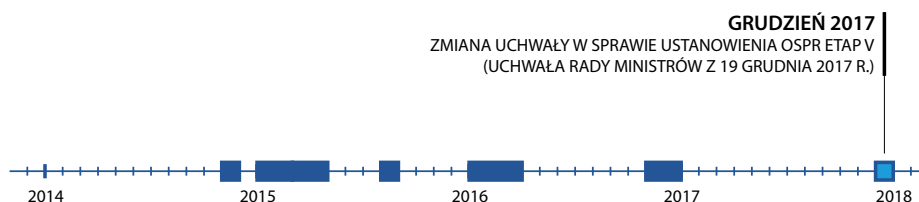
WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

wody oraz konsultacje przeprowadzone z realizatorami Programu wykazały, że było *trudno zakwalifikować zadania przedstawione przez Gminę Brzeszcze do priorytetów przyjętych dla etapu V Programu*. Żadna z sześciu propozycji zadań złożonych przez gminę Brzeszcze nie obejmowała swoim zasięgiem terenów wokół Muzeum, ani nie wiązała się z poprawą dostępności komunikacyjnej Oświęcimia dla osób odwiedzających miejsce pamięci masowej zagłady, a tym bardziej z poprawą dostępności komunikacyjnej mieszkańców Oświęcimia. W trakcie przeprowadzonych konsultacji powiat oświęcimski, miasto Oświęcim i gmina Oświęcim wyraziły wspólne stanowisko wskazujące, że żadne z zadań zaproponowanych przez gminę Brzeszcze nie wpisuje się w priorytety OSPR Etap V. Analogicznie jak w przypadku zadań zaproponowanych przez gminę Brzeszcze, uczestnicy Programu wyrazili negatywną opinię na temat zgodności zadań zaproponowanych przez gminę Chełmek z celem i priorytetami OSPR Etap V.



Wobec krytycznych opinii co do zgodności realizacji zgłoszonych przez gminy Brzeszcze i Chełmek zadań z celem i priorytetami Programu, Minister uznał, że rozważenia wymaga wyodrębnienie dodatkowego piątego priorytetu ukierunkowanego na poprawę dostępności i zagospodarowanie otoczenia byłych podobozów *KL Auschwitz-Birkenau* w powiecie oświęcimskim, przy zróżnicowaniu zasad wsparcia, w stosunku do przedsięwzięć objętych kluczowymi czterema priorytetami, do 60% dofinansowania z budżetu państwa. Zdaniem Ministra relatywnie mniejsze znaczenie działań w ramach dodatkowego priorytetu dla osiągnięcia celu głównego Programu uzasadniało zróżnicowanie zasad wsparcia finansowego w stosunku do przedsięwzięć objętych kluczowymi czterema priorytetami programowymi.

Wojewoda został zobowiązany do przygotowania, w porozumieniu z realizatorami OSPR Etap V oraz gminami Brzeszcze i Chełmek, wstępnych propozycji uzupełnienia listy zadań podstawowych i rezerwowych, zmiany harmonogramu realizacji zadań oraz modyfikacji planu finansowego programu wieloletniego. W grudniu 2016 r. Starosta Oświęcimski, Prezydent Miasta Oświęcim i Wójt Gminy Oświęcim, mając na względzie *aprobatę Rządu RP, co do wspierania i zachowania miejsc pamięci związanych z Auschwitz-Birkenau*, pozytywnie zaopiniowali propozycje planowanych zadań przez gminy Brzeszcze i Chełmek oraz włączenie ich do grona realizatorów OSPR Etap V. Propozycja zmian służących rozszerzeniu OSPR Etap V została przedstawiona Ministrowi na początku stycznia 2017 r.



Projekt zmiany uchwały w sprawie ustanowienia Programu został skierowany do konsultacji z dotychczasowymi realizatorami OSPR Etap V oraz do Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Projekt zmiany Programu przedłożono także ministrowi właściwemu ds. rozwoju celem wydania opinii dotyczącej zgodności ze średniookresową strategią rozwoju kraju oraz z zakresem określonym w art. 17 ust. 1 ustawy *o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*. Po przeprowadzeniu niezbędnych uzgodnień resortowych 13 grudnia 2017 r. Stały Komitet Rady Ministrów przyjął i rekomendował Radzie Ministrów podjęcie uchwały zmieniającej uchwałę w sprawie ustanowienia OSPR Etap V.

Rada Ministrów uchwałą nr 208/2017 z dnia 19 grudnia 2017 r. zmieniła uchwałę ustanawiającą Program¹⁴. Zmiana polegała przede wszystkim na włączeniu gmin Brzeszcze i Chełmek do grona podmiotów realizujących Program oraz dodaniu priorytetu 5 *Poprawa dostępności i zagospodarowanie otoczenia obiektów byłych podobozów KL Auschwitz-Birkenau w powiecie oświęcimskim* i zadań przypisanych tym gminom do realizacji (trzy zadania podstawowe przypisane gminie Brzeszcze oraz jedno zadanie podstawowe i dwa rezerwowe gminie Chełmek).

Nieprzewodzenie ewaluacji wcześniejszych etapów Programu

Decyzja o kontynuacji Programu w V edycji nie była poprzedzona ewaluacją wcześniejszych etapów, w tym bezpośrednio poprzedzającego ją etapu IV. W świetle przepisów ustawy *o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* przeprowadzenie takiej ewaluacji nie było obligatoryjne¹⁵, jednak z punktu widzenia rzetelności i należytej dbałości o wydatkowanie środków publicznych, w ocenie NIK wydawało się zasadne. W tej sprawie Minister wyjaśnił¹⁶, że *monitorowanie i ocena realizacji programu rządowego stanowiły element jego systemu realizacyjnego w odstępach poprzedzających OSPR Etap V, w tym w Etapie IV*. Dokonywany był pomiar stopnia realizacji Programu za pomocą wskaźnika będącego liczbą wykonanych zadań, a zaplanowana w cyklach rocznych procedura sprawozdawcza obejmowała sprawozdania w zakresie rzeczowej i finansowej realizacji zadań, informację Wojewody o wynikach przeprowadzonych kontroli ich realizacji, a także sprawozdanie Ministra o efektach realizacji Programu składanego Radzie Ministrów. Również *postęp rzeczowo-finansowy realizacji programu sta-*

¹⁴ Komunikat Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 12 stycznia 2018 r. o podjęciu przez Radę Ministrów uchwały zmieniającej uchwałę w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą *Oświęcimski strategiczny program rządowy – Etap V 2016–2020* (M.P. poz. 186). W komunikacie tym wskazano, że treść Programu została zamieszczona na stronie internetowej BIP Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji pod adresem <http://bip.mswia.gov.pl> w zakładce *Programy*.

¹⁵ Zgodnie z ustawą *o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* programy rozwoju do 300 mln zł zostały zwolnione z obowiązku przygotowania raportu ewaluacyjnego.

¹⁶ Wyjaśnienia Ministra przytoczone w wystąpieniu pokontrolnym LKR.410.007.01.2021 z 14 września 2021 r. (tekst jednolity z 28 grudnia 2021 r.), str. 7.

nowił podstawę jej kompleksowej oceny oraz dokonywanych w oparciu o jej wyniki modyfikacji instrumentu rządowego. Zdaniem Dyrektora Wydziału Prawnego i Nadzoru Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Krakowie (MUW)¹⁷ zakończenie każdego etapu OSPR było okazją do dokonywania podsumowań czy analizy możliwości kontynuacyjnych, jednak działania takie miały charakter roboczy. Oceny i opinie wymieniano podczas bezpośrednich kontaktów czy rozmów telefonicznych przedstawicieli podmiotów realizujących Program, Wojewody czy Ministra. Oceny poszczególnych etapów zostały zawarte w założeniach programowych kolejnego etapu Programu poprzez wskazanie najważniejszych osiągniętych efektów i zadań niezrealizowanych w ramach poprzednich etapów.

W związku z wdrożeniem i realizacją OSPR Etap V nie zasięgano i nie zlecano zasięgnięcia opinii podmiotów lokalnych i mieszkańców na temat wpływu zrealizowanych dotychczas zadań na rozwój społeczno-gospodarczy Ziemi Oświęcimskiej, ani opinii odwiedzających ją turystów co do ich oczekiwań. W ocenie Ministra¹⁸ za miarodajne należało uznać opinie reprezentujących wspólnoty lokalne władz samorządowych, sformułowane we wnioskach o podjęcie prac nad ustanowieniem, a następnie rozszerzeniem zakresu OSPR Etap V. W toku prac nad ustanowieniem OSPR Etap V oraz nad zmianami w programie, projekty uchwał Rady Ministrów podlegały uzgodnieniu z jej członkami, w tym z ministrem właściwym do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, będącym organizatorem Muzeum. Dyrektor Wydziału Prawnego i Nadzoru MUW wskazała¹⁹ ponadto, że nie zasięgano opinii wśród osób odwiedzających KL Auschwitz-Birkenau z uwagi na szczególny charakter tego miejsca, a opinii władz Muzeum – ponieważ Dyrekcja Muzeum przestała aktywnie angażować się w zamierzenia realizacyjne Programu po wycofaniu Muzeum z grona realizatorów Programu. W ramach prowadzonej korespondencji z gminą Oświęcim, w kwestii założeń do OSPR Etap V, w styczniu 2015 r. Dyrektor Muzeum wyraził swoje stanowisko jedynie w odniesieniu do dwóch zadań zgłaszanych w ramach priorytetu 1 *Uporządkowanie i zagospodarowanie terenów wokół Muzeum*, wnosząc o realizację uzgodnionych inwestycji, tj. budowy drogi odbarczającej usytuowanej na przedpolu Muzeum oraz budowy nowej drogi dojazdowej do *Judenrampe* i *Ziemniaczarek*. Realizacja nowej drogi odbarczającej z punktu widzenia Muzeum była inwestycją niezbędną i niezwykle istotną, która miała wpłynąć na uporządkowanie przedpola terenu Muzeum oraz pozwolić na zmodernizowanie układu komunikacyjnego w jego najbliższym sąsiedztwie. Budowa nowej drogi dojazdowej do *Judenrampe* i *Ziemniaczarek* miała poprawić dostępność terenu dawnej *Judenrampe* i usprawnić ruch odwiedzających pomiędzy Muzeum a *Judenrampe*.

Niezasięganie opinii
lokalnych podmiotów
instytucjonalnych
i mieszkańców

¹⁷ Wyjaśnienia Dyrektora Wydziału przytoczone w wystąpieniu pokontrolnym LKR.410.007.02.2021 z 9 lipca 2021 r. (tekst jednolity z 18 października 2021 r.), str. 4.

¹⁸ Wyjaśnienia Ministra przytoczone w wystąpieniu pokontrolnym LKR.410.007.01.2021 z 14 września 2021 r. (tekst jednolity z 28 grudnia 2021 r.), str. 10.

¹⁹ Wyjaśnienia Dyrektora Wydziału przytoczone w wystąpieniu pokontrolnym LKR.410.007.02.2021 z 9 lipca 2021 r. (tekst jednolity z 18 października 2021 r.), str. 5.

Z informacji uzyskanych od Dyrektora Muzeum²⁰ wynikało, że Muzeum nie rościło sobie prawa do opiniowania projektów samorządowych niemających wyraźnego związku z funkcjonowaniem lub dostępnością samego Miejsca Pamięci. Ewentualna redefinicja założeń OSPR wymagałaby poważnego dowartościowania stosunku pomiędzy funkcjonowaniem Miejsca Pamięci a zgłaszanymi zadaniami, co prawdopodobnie pociągnęłoby za sobą konieczność pełniejszego włączenia Muzeum w debatę nad kształtem kolejnych etapów OSPR już w chwili pierwszej oceny zgłaszanych zadań. Dyrektor Muzeum wskazał również, że metodologia tej oceny jest mu całkowicie nieznana, a sam fakt, że poważne zastrzeżenia i wnioski Muzeum (m.in. kwestia wykupu gruntów na przedpolu *Birkenau*) nie są uwzględniane, nie pozwala domniemywać, że korelacja Programu z istnieniem, funkcjonowaniem lub dostępnością Miejsca Pamięci stanowiły istotne podwaliny OSPR.

Również podmioty realizujące Program, zgłaszając zadania do ujęcia w OSPR Etap V nie zasięgały opinii instytucji i podmiotów, których mogłyby dotyczyć zadania realizowane w ramach OSPR. W tym zakresie jednostki wskazywały w szczególności, że:

- zgłoszone przedsięwzięcia były wynikiem obserwacji kluczowych problemów komunikacyjnych;
- na prowadzenie robót budowlanych w układzie urbanistycznym wpisanym do rejestrów uzyskiwano stosowne opinie i pozwolenia od Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Krakowie;
- planowane działania obejmujące inwestycje drogowe były przedstawiane społeczności lokalnej podczas zebrań (sołtys, rada sołecka);
- zadania były konsultowane z *Fundacją Pobliskie Miejsca Pamięci* w Brzeszczach, która zajmowała się opieką nad obiektami byłych podobozów *KL Auschwitz-Birkenau*;
- zgłoszenie zadań do realizacji było inicjatywą oddolną mieszkańców, którzy podnosili temat upamiętnienia podobozu *KL Auschwitz Aussenkommando Chełmek* przy okazji różnych spotkań, a pamięć o ofiarach i historii podobozu była kultywowana przez funkcjonujące organizacje, instytucje i stowarzyszenia.

5.1.2. Organizacja i finansowanie OSPR Etap V

Na realizację 31 zadań ujętych w OSPR Etap V i przypisanych do pięciu priorytetów miały być przeznaczone całkowite nakłady w wysokości 67 041 tys. zł, w tym 47 398 tys. zł ze środków budżetu państwa. Środki budżetu państwa na dofinansowanie tych zadań były zaplanowane w two-rzonej co roku rezerwie celowej.

²⁰ Pismo Dyrektora Muzeum PMAB.RP.072.8.0221.ID z 3 sierpnia 2021 r., stanowiące odpowiedź na pismną prośbę NIK o udzielenie informacji w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit f ustawy o NIK (LKR.430.002.2021 z 15 lipca 2021 r.).

Infografika nr 3

Cel główny, priorytety i cele szczegółowe Programu

CEL GŁÓWNY (STRATEGICZNY) PROGRAMU zapewnienie pokoju społecznego wokół byłego niemieckiego nazistowskiego obozu koncentracyjnego Auschwitz-Birkenau dla tworzenia warunków godnego upamiętnienia największego w Europie i świecie miejsca pamięci masowej zagłady, wpisanego na listę Światowego Dziedzictwa UNESCO, głównie przez wsparcie działań jednostek samorządu terytorialnego Ziemi Oświęcimskiej na rzecz zagwarantowania godnych warunków upamiętnienia (ofiar) masowej zagłady, odpowiedniej dostępności miejsc pamięci i bezkonfliktowego funkcjonowania Muzeum, przy jednoczesnym tworzeniu warunków dla harmonijnego rozwoju społeczno-gospodarczego lokalnych wspólnot samorządowych.	
PRIORYTET 1	Uporządkowanie i zagospodarowanie terenów w otoczeniu Państwowego Muzeum Auschwitz-Birkenau
CELE SZCZEGÓŁOWE - rewaloryzacja najbliższego sąsiedztwa terenów muzealnych - poprawa estetyki otoczenia - przywrócenie lub podwyższenie stanu technicznego obiektów, w tym dojść i dojazdów do miejsc historycznych	
PRIORYTET 2	Poprawa dostępności komunikacyjnej Oświęcimia dla osób odwiedzających miejsce pamięci masowej zagłady oraz społeczności lokalnych
CELE SZCZEGÓŁOWE - poprawa zewnętrznego układu komunikacyjnego Oświęcimia (w szczególności warunków dojazdu od strony Krakowa i Aglomeracji Górnośląskiej) - wyprowadzenie ruchu tranzytowego z sąsiedztwa Muzeum - zapewnienie sprawnych połączeń drogowych umożliwiających wygodny dostęp do obiektów Muzeum i innych obiektów zabytkowych - uporządkowanie wewnętrznego układu komunikacyjnego Oświęcimia i gminy Oświęcim - poprawa funkcjonalności sieci drogowej i bezpieczeństwa ruchu drogowego	
PRIORYTET 3	Rozwój działalności edukacyjnej w obszarze szkolnictwa wyższego w Oświęcimiu
CELE SZCZEGÓŁOWE - kształtowanie nowego wizerunku Oświęcimia poprzez rozwój funkcji edukacyjnych miasta - rozbudowa i modernizacja obiektów na potrzeby Uczelni oraz rozwój związanej z nią infrastruktury miejskiej, umożliwiające rozszerzenie prowadzonej działalności dydaktycznej i oferty edukacyjnej - budowa Centrum Edukacyjno-Sportowego, które umożliwi organizowanie regionalnych i ogólnopolskich imprez sportowych oraz zjazdów, szkoleń i sympozjów, zapewniając zarazem powiększenie bazy noclegowej dla studentów uczelni oraz turystów odwiedzających Muzeum i Ziemię Oświęcimską	
PRIORYTET 4	Poprawa atrakcyjności turystycznej Oświęcimia poprzez renowację obiektów i infrastruktury o charakterze zabytkowym
CELE SZCZEGÓŁOWE - poprawa warunków obsługi ruchu turystycznego w Oświęcimiu, w tym dostępności obiektów zabytkowych Starego Miasta, w tym Rynku Głównego, Zamku, Centrum Żydowskiego, kościoła pw. Najświętszej Marii Panny, zespołu kościoła i kaplicy Salezjanów, stanowiących centralne punkty ścisłej strefy konserwatorskiej w układzie urbanistycznym Starego Miasta, wpisanym do rejestru zabytków - rewitalizacja obiektów zabytkowych, związanych z bogatą 800-letnią historią Oświęcimia i dokumentujących tradycję harmonijnego współżycia na przestrzeni wieków wielokulturowej i wielowyznaniowej społeczności jego mieszkańców	
PRIORYTET 5	Poprawa dostępności i zagospodarowanie otoczenia obiektów byłych podobozów KL Auschwitz-Birkenau w powiecie oświęcimskim
CELE SZCZEGÓŁOWE - zapewnienie dojść i dojazdów, w tym sprawnych połączeń drogowych, umożliwiających wygodny dostęp, w tym dla osób niepełnosprawnych, do obiektów byłych podobozów KL Auschwitz-Birkenau w powiecie oświęcimskim oraz miejsc historycznych związanych z ich funkcjonowaniem - poprawa funkcjonalności sieci drogowej i bezpieczeństwa ruchu drogowego w ich sąsiedztwie - rewaloryzacja i poprawa estetyki otoczenia obiektów i miejsc historycznych - poprawa warunków obsługi ruchu turystycznego związanego z pamięcią ofiar podobozów KL Auschwitz-Birkenau w powiecie oświęcimskim	

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie OSPR Etap V.

Najwyższa Izba Kontroli wniosła zastrzeżenia do wyboru części zadań realizowanych w ramach OSPR Etap V. Zakres rzeczowy tych zadań, ostatecznie przyjętych przez Wojewodę i zaakceptowanych przez Ministra, zamieszczony w projekcie uchwały w sprawie ustanowienia OSPR Etap V, nie był wprost powiązany z priorytetami Programu, bądź wykaczał poza zakres priorytetu, w ramach którego zostały zgłoszone.

Zastrzeżenia NIK do wyboru zadań

Dotyczyło to ośmiu²¹ zadań przypisanych do realizacji gminie Oświęcim w ramach priorytetu 1 Programu, których zakres rzeczowy nie odnosił się bezpośrednio do *uporządkowania i zagospodarowania terenów w otoczeniu Muzeum*. Drogi, których dotyczyły te zadania, nie znajdowały się w otoczeniu Muzeum, a wobec braku w gminie planów rozwoju sieci dróg gminnych trudno jest przypisać im rolę i wpływ na poprawę układu komunikacyjnego w otoczeniu Muzeum, czyli funkcjonalne powiązanie z tym priorytetem.

Nie kwestionując zasadności remontu i modernizacji wskazanych dróg i chodników, jak również ich znaczenia dla społeczności lokalnej, NIK zwróciła uwagę, że ujęcie tych zadań w ramach OSPR wymagało wskazania ich powiązania z założeniami i celami Programu, a w szczególności z priorytetem 1, w ramach którego były realizowane. Gmina nie opracowała ani koncepcji rozwoju dróg lokalnych, ani nie przedłożyła innych dokumentów dowodzących powiązania tych dróg z ruchem wokół Muzeum. Podkreślić należy, że część tych dróg i chodników (zadania 1.4., 1.6., 1.7., 1.8., 1.9., 1.18.) jest zlokalizowana w obszarze skupiska domów jednorodzinnych niepołożonych w bezpośrednim otoczeniu Muzeum, a kolejne (zadania 1.3., 1.5.) są znacznie oddalone od otoczenia Muzeum i są związane z innymi obiektami. Zaznaczyć należy, że utrzymanie i remont dróg należą do zadań własnych gminy i powinny być finansowane ze środków własnych, jak również można na ten cel pozyskać środki z innych źródeł. Tymczasem środki OSPR są szczególną formą dofinansowania zadań i służą wyłącznie realizacji celów tego Programu.

Także Minister Kultury na etapie prac legislacyjnych w 2015 r. zwracał uwagę, że, poza trzema zadaniami przypisanymi do realizacji gminie Oświęcim, pozostałe zadania priorytetu 1 nie mają istotnego związku z Miejscem Pamięci.

Ponadto NIK zgłosiła wątpliwości do dwóch²² zadań przypisanych do realizacji gminie Brzeszcze, których zakres rzeczowy wykraczał poza zakres priorytetu 5 Programu, dotyczącego poprawy dostępności i zagospodarowania otoczenia obiektów byłych podobozów *KL Auschwitz-Birkenau*. Dotyczyły one budowy parkingu przy Cmentarzu Komunalnym w Brzeszczach oraz jednego z czterech odcinków budowanej ścieżki pieszo-rowerowej (odcinek w Zasolu). Zadanie polegające na budowie parkingu zostało zrealizowane w pełnym zakresie, natomiast odcinek 4 ścieżki pieszo-rowerowej nie został wykonany. Nie kwestionując przydatności wyżej wskazanych inwestycji, czy ich związku z historią *KL Auschwitz-Birkenau*, NIK zwróciła uwagę, że z formalnego punktu widzenia nie stanowiły one zagospodarowania otoczenia ani nie wiązały się z poprawą dostępności do byłych podobozów *Budy/Bór*, czy *Jawischowitz*.

²¹ Były to zadania: Budowa chodnika wzdłuż ul. Franciszkańskiej i ul. Polaka w Harmężach (1.3.), Budowa chodnika wzdłuż ul. Brzozowej w Brzezince (1.4.), Przebudowa ul. Pławskiej w Brzezince (1.5.), Przebudowa ul. Strażackiej w Brzezince (1.6.), Przebudowa ul. Szkolnej w Brzezince (1.7.), Przebudowa ul. Sołtysów w Brzezince (1.8.), Przebudowa ul. Wierzbowej w Brzezince (1.9.) i Przebudowa odcinka ul. Zapłocie w Brzezince (1.18.).

²² Były to zadania: Przebudowa parkingu przy Cmentarzu Komunalnym w Brzeszczach – utworzenie miejsc parkingowych dla autokarów (5.3.) i Budowa ścieżki rowerowej związanej z miejscami pamięci *KL Auschwitz-Birkenau* (5.4.).

Zastrzeżenia NIK wzbudziła ponadto realizacja jednego zadania w powiecie oświęcimskim, będącego kontynuacją zadania podjętego w III i realizowanego w IV etapie OSPR, polegającego na budowie Centrum Edukacyjno-Sportowego przy szkole średniej, które zgłoszono do realizacji w ramach OSPR Etap V bez rzetelnego rozpoznania potrzeb dotyczących korzystania przez studentów Uczelni z zaplecza mieszkaniowego Centrum. Zakres tego zadania obejmował modernizację budynku internatu na potrzeby bursy akademickiej, a jego celem było m.in. stworzenie zaplecza mieszkaniowego dla studentów Uczelni. Zaznaczyć należy, że jeszcze w 2013 r., tj. w trakcie IV etapu OSPR, Uczelnia otrzymała w darowiźnie od miasta Oświęcim kamienicę z przeznaczeniem na dom studencki, której remont i adaptację przeprowadziła w 2018 r. (szerzej na ten temat na str. 56–57 Informacji).

Wszystkie zgłoszone zadania zostały zaakceptowane przez Wojewodę, a karty tych zadań włączone decyzją Ministra do Etapu V OSPR uchwalonego przez Radę Ministrów.

Minister wyjaśnił²³, że formuła Programu zakłada jego realizację *poprzez wsparcie jednostek, w tym przede wszystkim jednostek samorządu terytorialnego, które samodzielnie identyfikują potrzeby w obszarach objętych priorytetami programowymi*. Wojewoda został zobowiązany do przygotowania w porozumieniu z uczestnikami Programu propozycji zadań przewidywanych do realizacji w podziale na zadania podstawowe i rezerwowe, według kryterium zbieżności z celami i priorytetami programowymi. Określenie zadań przewidywanych do wykonania stanowiło punkt wyjścia dla konkretyzacji celów szczegółowych i priorytetów kolejnego etapu programu, jako kontynuacji kierunków interwencji ukształtowanych w poprzednich odsłonach instrumentu rządowego. Propozycje przedłożone przez Wojewodę zostały poddane analizie w szczególności w oparciu o kryterium wpływu planowanych działań na realizację celów programowych i w tym zakresie wskazano na potrzebę uzupełnienia listy zadań podstawowych, co zostało skorygowane. Obok warunku zbieżności z celami i priorytetami programowymi, istotne znaczenie w procesie weryfikacji propozycji założeń wykonawczych miało kryterium kontynuacji działań zainicjowanych w poprzednich odsłonach instrumentu rządowego.

Minister wyjaśnił również²⁴, że propozycje nowych zadań programowych zgłoszonych na etapie zmiany OSPR Etap V z 2017 r. zostały zweryfikowane pod względem zgodności z planowanym priorytetem 5, mającym służyć poprawie dostępności i zagospodarowaniu otoczenia obiektów byłych podobozów *KL Auschwitz-Birkenau* w powiecie oświęcimskim. Brak bezpośrednio związku z nowym kierunkiem interwencji stanowił przesłankę odrzucenia propozycji jednego z zadań gminy Chełmek oraz stosownej korekty. W ocenie Ministra zadania dotyczące przebudowy parkingu przy Cmentarzu Komunalnym w Brzeszczach oraz budowy ścieżki pieszo-rowerowej były zbieżne z celami szczegółowymi określonymi dla prio-

²³ Wyjaśnienia Ministra przytoczone w wystąpieniu pokontrolnym LKR.410.007.01.2021 z 14 września 2021 r. (tekst jednolity z 28 grudnia 2021 r.), str. 20.

²⁴ Wyjaśnienia Ministra przytoczone w wystąpieniu pokontrolnym LKR.410.007.01.2021 z 14 września 2021 r. (tekst jednolity z 28 grudnia 2021 r.), str. 20.

rytetu 5 Programu. Ustalony priorytet 5 został zdefiniowany poprzez przypisanie mu celów szczegółowych Programu, odnoszących się zarówno do obiektów byłych podobozów *KL Auschwitz-Birkenau* w powiecie oświęcimskim, jak i miejsc historycznych związanych z ich funkcjonowaniem.

W odniesieniu do ujęcia w priorytecie 3 Programu zadania polegającego na budowie Centrum Edukacyjno-Sportowego, Minister wskazał²⁵, że priorytet ten został zdefiniowany w OSPR Etap V poprzez przypisanie mu celów szczegółowych Programu, obejmujących m.in. budowę Centrum Edukacyjno-Sportowego. Minister zaznaczył, że zgodnie z zapisami Programu, obiekt ten miał umożliwić organizowanie regionalnych i ogólnopolskich imprez sportowych oraz zjazdów, szkoleń i sympozjów, zapewniając zarazem powiększenie bazy noclegowej dla studentów Uczelni oraz turystów odwiedzających Muzeum. Dodał, że zadanie realizowane w ramach tego priorytetu w etapie V OSPR dotyczyło kontynuacji prac budowlanych przedsięwziętych w IV etapie Programu.

Dyrektor Wydziału MUW złożyła w tych sprawach podobne wyjaśnienia. Wskazała dodatkowo, że²⁶:

- Wojewoda nie miał podstaw do kwestionowania zasadności ujęcia w Programie ośmiu zadań zgłoszonych przez gminę Oświęcim. Użyte w opisie celu szczegółowego priorytetu 1 pojęcie miejsc historycznych w Brzezince ma odniesienie nie wyłącznie do bezpośredniego sąsiedztwa Muzeum, ale również m.in. do *Judenrampe*, Centrum Pielgrzymkowego Ojców Franciszkanów w Harmężach, czy zlokalizowanej w szkole podstawowej w Brzezince Izby Pamięci poświęconej tematyce dzieci będących więźniami Obozu Zagłady *Birkenau*. Brano pod uwagę także wątki związane z nakładanymi przez odpowiednie służby nakazami dla zapewnienia bezpieczeństwa uczestników wszelkiego rodzaju i rangi cyklicznych uroczystości organizowanych przez Muzeum (drogi dojścia i dojazdu, drogi ewakuacji, parkingi), a także możliwości normalnej egzystencji mieszkańców tych okolic;
- kwalifikacja zadania dotyczącego budowy Centrum Edukacyjno-Sportowego odbywała się na wspólnym spotkaniu ze Starostą Oświęcimskim i Rektorem Uczelni, który nie wnosił zastrzeżeń do jego meritum, oraz że do 2020 r. każdy student Uczelni zgłaszający potrzebę zamieszkania mógł liczyć na zakwaterowanie;
- trudno wskazać możliwość akceptacji lub jej brak dla kwalifikacji zadań zgłoszonych przez gminę Brzeszcze wobec niesformułowanych celów planowanego priorytetu 5 na etapie zgłoszenia tych zadań.

W odniesieniu do tych wyjaśnień Najwyższa Izba Kontroli zwróciła uwagę, że zarówno na etapie zgłaszania propozycji zadań w 2015 r. przed rozpoczęciem Etapu V OSPR, jak i w 2016 r. w związku z rozszerzeniem grona beneficjentów, Minister zwracał się do Wojewody o przygotowanie w porozumieniu z realizatorami Programu wstępnej propozycji zadań. W ocenie NIK rola Wojewody nie powinna była ograniczać się jedynie do przekaza-

²⁵ Wyjaśnienia Ministra przytoczone w wystąpieniu pokontrolnym LKR.410.007.01.2021 z 14 września 2021 r. (tekst jednolity z 28 grudnia 2021 r.), str. 21.

²⁶ Wyjaśnienia Dyrektora Wydziału przytoczone w wystąpieniu pokontrolnym LKR.410.007.02.2021 z 9 lipca 2021 r. (tekst jednolity z 18 października 2021 r.), str. 17–18.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

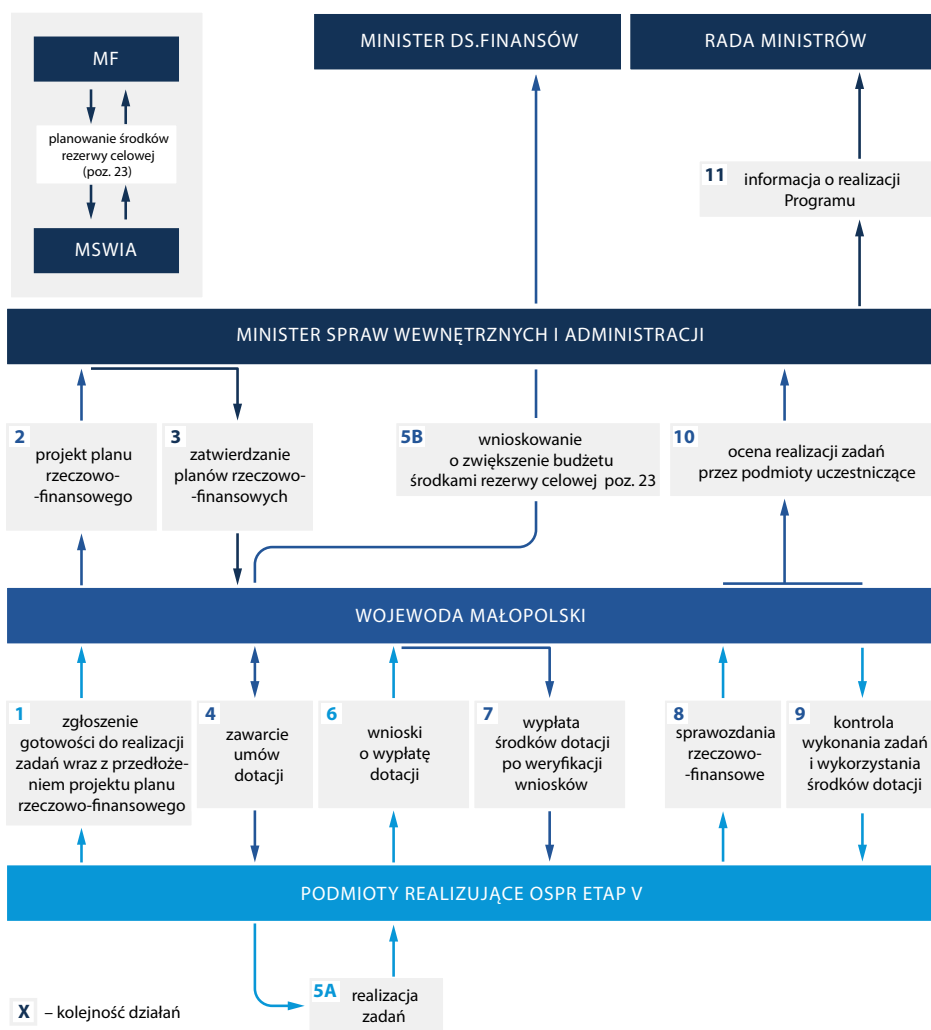
nia Ministrowi propozycji zadań zgłoszonych przez podmioty bez próby ich oceny, czy weryfikacji. Ponadto NIK zwróciła uwagę, że w informacji o wynikach kontroli P/10/142 *Stan realizacji programu wieloletniego Oświecimski Strategiczny Program Rządowy – etap III* był sformułowany wniosek do Ministra oraz do Wojewody o zweryfikowanie zadań ujmowanych w OSPR pod kątem zgodności z założeniami, dla których Program został ustanowiony, a także o przyjęcie mierników efektywności wydatkowanych środków i osiągnięcia zakładanych celów.

Wszystkie podmioty biorące udział w OSPR Etap V, tj. jednostki realizujące przypisane im zadania oraz Minister i Wojewoda, odpowiedzialni za zarządzanie i nadzór nad Programem, realizowali w kolejnych latach przypisane im zadania. Cykl realizacji w każdym roku rozpoczynał się od momentu zgłoszenia przez uczestników Programu gotowości do realizacji zadań, przez ustalenie planu rzeczowo-finansowego, zabezpieczenie środków finansowych, wykonanie zadań i udzielenie dofinansowania z budżetu państwa, a kończył się na sprawozdawczości z realizacji Programu.

Organizacja Programu
w roku realizacji

Infografika nr 4

Organizacja Programu w roku realizacji



Źródło: opracowanie własne NIK.

**Dofinansowanie
zadań ze środków
budżetu państwa**

Środki budżetu państwa na dofinansowanie zadań realizowanych w ramach OSPR Etap V były zaplanowane w rezerwie celowej poz. 23 *Środki na realizację Oświęcimskiego Strategicznego Programu Rządowego – Etap V 2016–2020*. Kwoty tej rezerwy do ujęcia w ustawach budżetowych na poszczególne lata (2016–2020) zostały zaplanowane rzetelnie i w wysokościach odpowiadających łącznym kwotom wkładu budżetu państwa, wynikającym z założeń Programu oraz z zatwierdzonych planów rzeczowo-finansowych. Wysokość środków rezerwy celowej zaplanowano na poziomie, odpowiednio: 7644 tys. zł w 2016 r., 8016 tys. zł w 2017 r., 13 243 tys. zł w 2018 r., 7831 tys. zł w 2019 r. oraz 10 664 tys. zł w 2020 r. W 2020 r. planowana wysokość rezerwy celowej poz. 23 została zmniejszona o 918 tys. zł w związku ze zmianami w planie rzeczowo-finansowym Programu²⁷.

Wnioski o uruchomienie rezerwy celowej poz. 23 wraz z odpowiednimi wnioskami Wojewody o dokonanie zmian w budżecie państwa w latach 2016–2018 były przekazywane Ministrowi Finansów, a w latach 2019–2020 podlegały współakceptacji i przekazaniu do Ministerstwa Finansów drogą elektroniczną przy wykorzystaniu *Informatycznego Systemu Obsługi Budżetu Państwa TREZOR*.

W każdym roku objętym kontrolą Wojewoda występował do Ministra Finansów o zwiększenie budżetu w części 85/12 – województwo małopolskie środkami przeniesionymi z rezerwy celowej poz. 23 w wysokościach wynikających z zatwierdzonych planów rzeczowo-finansowych na poszczególne lata.

**Opinie ministra
właściwego do spraw
rozwoju o zasadności
finansowania zadań
z dotacji celowych
budżetu państwa**

W latach 2018–2020 Wojewoda występował do ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego z wnioskiem o wyrażenie opinii na podstawie art. 20a ust. 2 pkt 2 ustawy *o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* co do zasadności finansowania z dotacji celowych budżetu państwa w odniesieniu do zadań rozpoczynanych w poszczególnych latach i każdorazowo otrzymywał pozytywną opinię.

W 2016 r. Wojewoda nie wystąpił z wnioskiem o wyrażenie opinii w odniesieniu do 11 zadań ujętych w zatwierdzonym *Planie rzeczowo-finansowym na 2016 r.*, a w odniesieniu do 11 zadań ujętych w zatwierdzonym *Planie rzeczowo-finansowym na 2017 r.* wystąpił z takim wnioskiem blisko cztery miesiące po podpisaniu umów o udzielenie dotacji (opinia wydana 26 października 2017 r.)²⁸. Wojewoda wyjaśnił²⁹, że wówczas stał na stanowisku, iż opinia ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego dotycząca projektu programu (art. 19 ustawy *o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*) wyczerpywała przesłanki zawarte w art. 20a tej ustawy. O wydanie opinii w tym trybie wystąpiono dopiero 2 sierpnia 2017 r., po powzięciu

²⁷ Wynikało to ze zmiany planowanego zakresu rzeczowego zadania polegającego na budowie ścieżki rowerowej związanej z miejscami pamięci KL Auschwitz-Birkenau, realizowanego przez gminę Brzeszcze i zmniejszenia wartości całkowitej tego zadania o 4192 tys. zł, w tym o 2514 tys. zł sfinansowanych ze środków dotacji z budżetu państwa. Środki rezerwy celowej w wysokości 1596 tys. zł zostały przeniesione na zadania realizowane przez innych uczestników Programu, natomiast o korektę decyzji budżetowej w odniesieniu do pozostałej niewykorzystanej kwoty (918 tys. zł) Wojewoda wystąpił do Ministra Finansów we wrześniu 2020 r. i planowane do wydatkowania środki zostały zmniejszone 15 października 2020 r.

²⁸ Siedem zadań, z 11 ujętych w *Planie rzeczowo-finansowym na 2017 r.*, rozpoczęto w 2016 r. i nie uzyskano wówczas opinii ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego, a cztery zadania rozpoczęto w 2017 r.

²⁹ Wyjaśnienia Wojewody przytoczone w wystąpieniu pokontrolnym LKR.410.007.02.2021 z 9 lipca 2021 r. (tekst jednolity z 18 października 2021 r.), str. 19.

informacji o stanowisku Ministra Finansów i Rozwoju dotyczącym konieczności uzyskania pozytywnej opinii w trybie art. 20a ustawy *o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* (wyrażonej w piśmie z 31 lipca 2017 r.).

Podstawą przekazania dotacji na realizację w roku budżetowym zadania jednorocznego lub etapu zadania wieloletniego były zawarte przez Wojewodę z podmiotami realizującymi Program umowy o udzielenie dotacji lub porozumienia w sprawie wykonania zadania z zakresu administracji rządowej³⁰. Zadania w nich ujęte odpowiadały przedsięwzięciom wskazanym w planach rzeczowo-finansowych.

W poszczególnych latach umowy o udzielenie dotacji i porozumienia były zawierane w terminach od czterech do 99 dni od wpływu do MUW zatwierdzonego przez Ministra planu rzeczowo-finansowego, przy czym najdłuższy czas dotyczył 2016 roku (31 dni) i 2018 roku (99 dni). Tłumaczono to zbiegiem podpisania umów na 2016 r. z ostatnimi przygotowaniami do Światowych Dni Młodzieży w Krakowie oraz wolą zorganizowania uroczystej inauguracji V Etapu OSPR w Oświęcimiu, a w 2018 r. koniecznością zmiany planu rzeczowo-finansowego w zakresie zadania przypisanego do realizacji gminie Chełmek. W przypadku wprowadzenia zmian w planie rzeczowo-finansowym, odpowiednio zmieniano umowy. W latach 2016–2019 aneksy do umów zawierano w terminie do 24 dni od dnia wpływu do MUW zatwierdzonego zmienionego planu rzeczowo-finansowego, a w 2020 r. zawarto je w październiku, tj. po upływie trzech miesięcy od zatwierdzenia planu. Wyjaśniano to koniecznością uzyskania opinii Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej dla nowo realizowanego zadania rezerwowego oraz koniecznością skorygowania decyzji Ministra Finansów w zakresie klasyfikacji budżetowej przyznanych środków.

W umowach o udzielenie dotacji ujęto postanowienia dotyczące m.in.: terminu wykorzystania dotacji oraz terminu realizacji zadania do 31 grudnia danego roku, wysokość dotacji i tryb płatności, wysokość udziału w kosztach realizacji zadania środków własnych i dotacji z budżetu państwa oraz termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji. Nie określono natomiast terminu i sposobu rozliczania dotacji, do czego zobowiązywał art. 150 pkt 4 ustawy *o finansach publicznych*. W tej sprawie Wojewoda wyjaśnił³¹, że w umowach określano obowiązek składania sprawozdania w zakresie rzeczowej i finansowej realizacji zadań w terminie do 15 lipca za I półrocze danego roku oraz do 15 stycznia następnego roku za II półrocze roku minionego, a także określono jednolity wzór sprawozdania, który stanowił załącznik do umowy. Najwyższa Izba Kontroli zwróciła jednak uwagę, że według postanowień uchwały Rady Ministrów w sprawie OSPR Etap V umowa o udzielenie dotacji winna określać m.in. termin i sposób rozliczenia dotacji, a także terminy złożenia sprawozdań częściowego i końcowego oraz wzór tych sprawozdań, co świadczy o rozróżnieniu obu rodzajów dokumentów, tj. rozliczenia oraz sprawozdania.

Umowy o udzielenie dotacji z budżetu państwa

Nieokreślenie w umowach wszystkich wymogów

³⁰ Dotyczyło to jednego zadania *Utrzymanie terenów Skarbu Państwa*, którego realizację Wojewoda corocznie powierzał powiatowi oświęcimskiemu.

³¹ Wyjaśnienia Wojewody przytoczone w wystąpieniu pokontrolnym LKR.410.007.02.2021 z 9 lipca 2021 r. (tekst jednolity z 18 października 2021 r.), str. 19.

**Dofinansowanie
zadań z budżetu
państwa**

Źródłem finansowania realizacji zadań niebędących zadaniami z zakresu administracji rządowej ujętych w priorytetach 1–4 były dotacje z budżetu państwa w wysokości nieprzekraczającej 80% kosztów ich realizacji, a w zakresie priorytetu 5 – 60% kosztów ich realizacji. Koszty zadania dotyczącego utrzymania terenów Skarbu Państwa, będącego zadaniem zleconym z zakresu administracji rządowej, były w całości pokrywane z dotacji z budżetu państwa.

W ramach OSPR Etap V wykorzystano łącznie 45 711,8 tys. zł, tj. 98,3% przyznanych środków (po korekcie) z rezerwy celowej poz. 23 (46 480 tys. zł). Środki finansowe były przekazywane na rachunki beneficjentów Programu średnio po upływie ośmiu dni od przedłożenia przez nich wniosków o wypłatę dotacji. W latach 2016–2020 kwoty środków budżetu państwa niewykorzystanych na realizację Programu wyniosły, odpowiednio: 3,7 tys. zł, 1,9 tys. zł, 209,2 tys. zł, 18,3 tys. zł i 535,2 tys. zł. Przyczyną niewykorzystania środków były przede wszystkim oszczędności powstałe w wyniku przeprowadzonych przetargów. Koszty realizacji zadań wskazywane podczas kształtowania planu rzeczowo-finansowego na dany rok budżetowy miały zazwyczaj odniesienie do ramowego planu dla całego V Etapu i w miarę upływu czasu realna wartość wykonania zadania i zakładane w 2015 r. koszty różniły się coraz bardziej. W 2020 r. Wojewoda zablokował całość niewykorzystanych w danym roku budżetowym środków na łączną kwotę 535,2 tys. zł, o które na podstawie decyzji Ministra Finansów z 30 grudnia 2020 r. zmniejszono plan wydatków³². Środki niewykorzystane w 2018 i 2019 roku nie zostały zablokowane ponieważ informacje o ich niewykorzystaniu uzyskano dopiero w połowie grudnia. Zadania były finansowane ze środków pochodzących z rezerwy celowej i zmiany ich przeznaczenia mógł dokonać Minister Finansów po uzyskaniu pozytywnej opinii sejmowej komisji właściwej do spraw budżetu.

5.2. Planowanie i realizacja zadań ujętych w OSPR Etap V przez podmioty uczestniczące w Programie

Wszystkie podmioty uczestniczące w Programie wykonywały przypisane im zadania, przy czym w dwóch jednostkach odstąpiono od realizacji dwóch zadań podstawowych, a wykonano dwa zadania rezerwowe. Łącznie zaplanowano i wykonano 31 zadań, z tym, że cztery zadania nie zostały zrealizowane w zaplanowanym zakresie. Jednostki zapewniły środki własne na współfinansowanie, a także formalne i organizacyjne warunki ich wykonania. Poza jednym przypadkiem, dotacje z budżetu państwa zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem i w zaplanowanym terminie. Stwierdzone w tym obszarze nieprawidłowości dotyczyły głównie niepełnej realizacji zadań i nieosiągnięcia ich celu, niedokonania zwrotu dotacji pobranej w nadmiernej wysokości, niepodejmowania działań w celu wyegzekwowania naliczonej kary umownej, a także uchybień w zamówieniach publicznych.

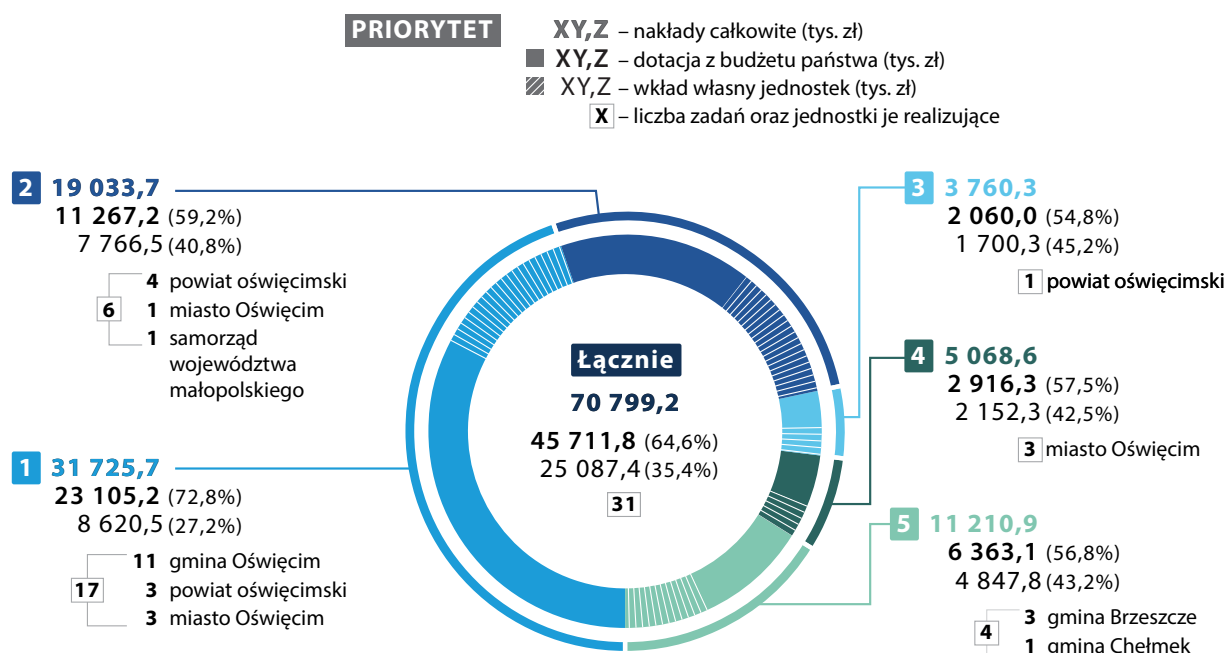
³² Decyzja MF/BP4.4143.16.4.2020.RC z 30 grudnia 2020 r. Środki zablokowane przeniesiono do rezerwy celowej poz. 75 *Rezerwa na wpłatę do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19*, utworzonej na podstawie polecenia Prezesa Rady Ministrów z 22 grudnia 2020 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Faktyczna całkowita wartość zrealizowanych 31 zadań wyniosła 70 799,2 tys. zł³³ i w porównaniu do nakładów ujętych w planach rzeczowo-finansowych³⁴ była niższa o 13 471,5 tys. zł (16%). Wynikało to przede wszystkim z odstąpienia samorządu województwa małopolskiego od realizacji w ramach OSPR Etap V części zadania dotyczącego regulacji stanów prawnych nieruchomości pod budowę obwodnicy Oświęcimia (10 060 tys. zł, w tym 500 tys. zł dofinansowania), a także niewykonania dwóch odcinków ścieżki pieszo-rowerowej w ramach zadania realizowanego przez gminę Brzeszcze (4192 tys. zł, w tym 2514 tys. zł miały stanowić środki dotacji³⁵). Łączna kwota dofinansowania z budżetu państwa na realizację zadań w ramach Programu wyniosła 45 711,8 tys. zł, tj. 96,4% kwoty ujętej w uchwale Rady Ministrów i 98,3% kwoty zaplanowanej w rezerwie celowej budżetu państwa poz. 23.

Infografika nr 5

Nakłady poniesione na realizację zadań Programu



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie ustaleń kontroli w jednostkach realizujących OSPR Etap V.

Poszczególne podmioty realizujące OSPR Etap V zrealizowały następującą liczbę zadań:

- gmina Oświęcim 11 zadań o łącznej wartości 18 301,5 tys. zł, w tym 14 073,4 tys. zł (76,9%) ze środków budżetu państwa;

³³ Na podstawie ustaleń kontroli przeprowadzonych w jednostkach realizujących Program i ich ewidencji księgowej.

³⁴ Wartość zadań ujęta w planach rzeczowo-finansowych na poszczególne lata wyniosła łącznie 84 270,7 tys. zł.

³⁵ Środki budżetu państwa w wysokości 1596 tys. zł zostały przeznaczone na realizację innych zadań.

- powiat oświęcimski osiem zadań o łącznej wartości 22 982,1 tys. zł, w tym 14 156,6 tys. zł (61,6%) ze środków budżetu państwa³⁶;
- miasto Oświęcim siedem zadań o łącznej wartości 16 354,7 tys. zł, w tym 9618,7 tys. zł (58,8%) ze środków budżetu państwa;
- gmina Brzeszcze trzy zadania o łącznej wartości 9848,9 tys. zł³⁷, w tym 5546,2 tys. zł (56,3%) ze środków budżetu państwa;
- samorząd województwa małopolskiego jedno zadanie o wartości 1950 tys. zł, w tym 1500 tys. zł (77%) ze środków budżetu państwa;
- gmina Chełmek jedno zadanie o wartości 1362 tys. zł, w tym 816,9 tys. zł (60%) ze środków budżetu państwa.

Spośród 31 zadań zrealizowanych 27 (87%) dotyczyło inwestycji w infrastrukturę drogową realizatorów Programu. Innych obszarów działań dotyczyły jedynie cztery zadania, tj. opracowanie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zagospodarowanie terenu zielonego, utrzymanie terenów Skarbu Państwa (zadanie realizowane na podstawie porozumienia o realizacji zadań z zakresu administracji rządowej), oraz budowa Centrum Edukacyjno-Sportowego – etap III.

Zadania dotyczące infrastruktury drogowej

Spośród 27 inwestycji w infrastrukturę drogową 10 było realizowanych przez gminę Oświęcim, po sześć zadań przez miasto Oświęcim i powiat oświęcimski, trzy przez gminę Brzeszcze i po jednej inwestycji przez samorząd województwa małopolskiego oraz gminę Chełmek. Wszystkie zadania realizowane przez samorząd województwa małopolskiego oraz gminy Brzeszcze i Chełmek dotyczyły inwestycji w infrastrukturę drogową, a w trzech kolejnych jednostkach zadania te stanowiły, odpowiednio: 90,9% zadań gminy Oświęcim (10 z 11 zadań), 85,7% zadań miasta Oświęcim (6 z 7) i 75% zadań powiatu oświęcimskiego (6 z 8).

Przy tak znacznym odsetku realizowanych inwestycji drogowych w ramach OSPR Etap V, poza samorządem województwa małopolskiego, pozostałe jednostki nie miały opracowanych projektów planów rozwoju sieci drogowej, jak również projektów planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich.

Obowiązek posiadania takich dokumentów wynikał z art. 20 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. *o drogach publicznych*³⁸. Ich nieopracowanie tłumaczono przede wszystkim ujmowaniem inwestycji drogowych i rozwiązań komunikacyjnych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego lub studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, czy też ujmowaniem finansowania inwestycji drogowych w wieloletnich prognozach finansowych i uchwałach budżetowych. Odnosząc się do wyjaśnień kontrolowanych jednostek NIK zwróciła uwagę, że zarządca dróg powinien dbać nie tylko o utrzymanie stanu dróg, ale także o rozwój sieci dróg pozostających pod jego zarządem. Rozwojowi infrastruktury sprzyja przede wszystkim projektowanie oraz budowa nowych dróg, ale także podnoszenie standardów technicznych dróg istnie-

³⁶ W tym 166,9 tys. zł w ramach porozumienia na realizację zadań z zakresu administracji rządowej – utrzymanie terenów Skarbu Państwa.

³⁷ Kwota wynikająca ze sprawozdawczości gminy, nie uwzględnia kwoty 99,5 tys. zł, która według ewidencji księgowej została również poniesiona na realizację zadań w ramach OSPR Etap V ze środków własnych gminy Brzeszcze.

³⁸ Dz. U. z 2021 r. poz. 1376, ze zm.; dalej: ustawa *o drogach publicznych*.

jących. Organizowanie działań zmierzających do rozwoju sieci drogowej jest dokumentowane w planach rozwoju sieci drogowej. Celem działań planistycznych jest przede wszystkim dokładne określenie projektowanych do wykonania inwestycji drogowych oraz ustalenie czasu ich realizacji. Poza okresem wykonania zadań inwestycyjnych, w treści planu powinny zostać opisane niezbędne do jego wykonania środki techniczne, a także źródła finansowania. Opracowanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz uchwalenie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego nie zwalnia zarządcy dróg z opracowania planu rozwoju sieci drogowej. Co więcej, zadania te należą do wyłącznej kompetencji zarządcy drogi, czyli wójta, podczas gdy studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego uchwalane są przez radę gminy. NIK zwróciła także uwagę, że dokumenty budżetowe wskazują jedynie zadania zaplanowane do realizacji w danym roku wraz z szacowaną kwotą i przewidywanym źródłem finansowania. Nie zawierają natomiast powiązań pomiędzy poszczególnymi przedsięwzięciami, które pozwalałyby uznać, że stanowią one spójną sieć drogową, a także kierunków rozwoju takiej sieci na przestrzeni lat oraz jej zintegrowania z działaniami innych podmiotów, realizujących przedsięwzięcia drogowe w rejonie tych jednostek.

Na wykonanie zadań zgłoszonych do ujęcia w OSPR Etap V podmioty uczestniczące zapewniły środki własne na współfinansowanie, a także formalne i organizacyjne warunki ich wykonania. Zadania zgłoszone do realizacji były ujęte lub wpisywały się w kierunki polityki wskazane w wieloletnich strategiach rozwoju³⁹ jednostek realizujących OSPR Etap V. Jednostki te aktywnie uczestniczyły w konsultacjach prowadzonych z Wojewodą w sprawie opracowania corocznie planu rzeczowo-finansowego, zgłaszając gotowość do realizacji zadań. Dokumentacja dotycząca zadań planowanych do realizacji, w szczególności zadań inwestycyjnych, wskazywała na realność ich wykonania.

Zadania przypisane do realizacji były ujęte w uchwałach budżetowych jednostek na kolejne lata, wydatki były zaplanowane we właściwych kwotach i podziałkach klasyfikacji budżetowej, a także odpowiadały wartości zadań określonych w planach rzeczowo-finansowych na poszczególne lata. Jednostki prowadziły wyodrębnioną ewidencję księgową zadań i środków otrzymanych z budżetu państwa w ramach OSPR Etap V, która zapewniała identyfikację poszczególnych operacji księgowych dotyczących realizowanych zadań.

Do wniosków o wypłatę dotacji przedkładano uwierzytelnione kserokopie faktur wraz z protokołami odbioru. Ostatnie wnioski o wypłatę dotacji składano w terminie wynikającym z umowy, a środki dotacji wpływały na rachunki jednostek w zakładanych terminach. Jednostki przedkładały Wojewodzie sprawozdania częściowe i końcowe w przewidzianych terminach i w zakresie określonym w ich wzorach. Przedstawione w nich dane odpowiadały zrealizowanym wnioskom o płatność, a także, poza jednym przypadkiem (szerzej w pkt 5.2.5. Informacji), ewidencji księgowej jednostek.

Wykonanie zadań
przez jednostki
realizujące OSPR
Etap V

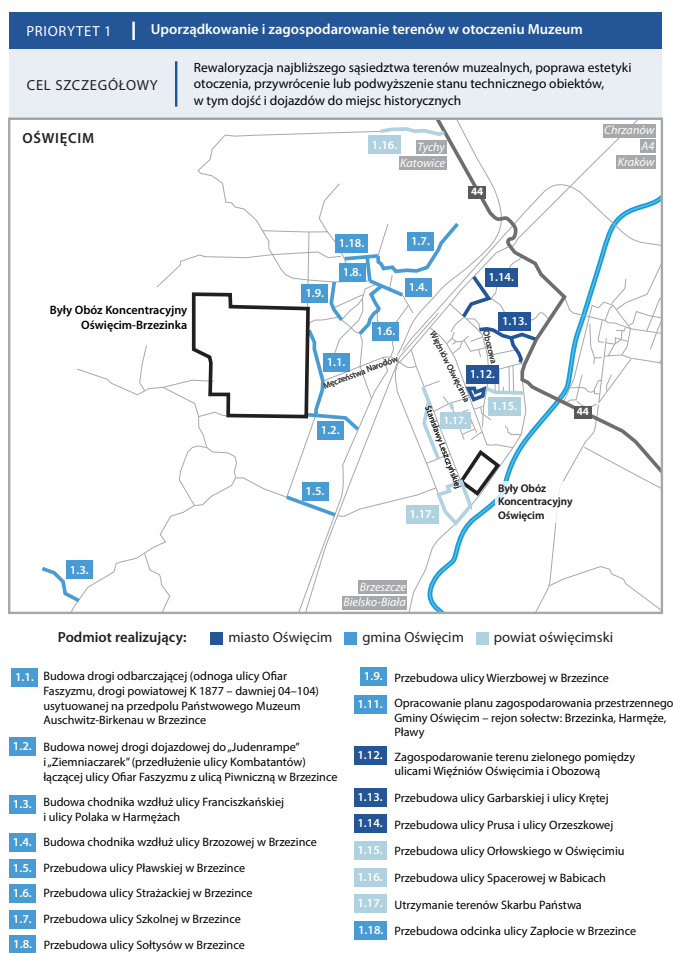
³⁹ Strategia Rozwoju Województwa Małopolskiego na lata 2011–2020 oraz Strategia Rozwoju Transportu w województwie małopolskim na lata 2010–2030, Strategia Rozwoju Gminy Oświęcim na lata 2015–2023, Strategia Rozwoju Miasta Oświęcim na lata 2014–2020 oraz Gminny Program Rewitalizacji Miasta Oświęcim na lata 2015–2025, Strategia Rozwoju Gminy Brzeszcze na lata 2015–2024 oraz Program opieki nad zabytkami Gminy Brzeszcze na lata 2016–2019.

5.2.1. Priorytet 1 *Uporządkowanie i zagospodarowanie terenów w otoczeniu Muzeum*

W ramach priorytetu 1 w uchwale Rady Ministrów było ujęte 17 zadań podstawowych (od 1.1. do 1.17.) oraz dwa zadania rezerwowe (1.18. i 1.19.). Zadania podstawowe w ramach tego priorytetu miały realizować gmina Oświęcim (11 zadań), miasto Oświęcim (3) i powiat oświęcimski (3). Zadania rezerwowe zaplanowała gmina Oświęcim. Zadanie dotyczące utrzymania terenów Skarbu Państwa było kontynuowane przez wszystkie etapy od początku realizacji Programu, a trzy zadania były rozpoczęte w III etapie OSPR (lata 2007–2011)⁴⁰. Z kolei z opisu jednego z pozostałych zadań wynikało, że przebudowa ulicy miała stanowić kontynuację części zrealizowanego i zaplanowanego do dalszej realizacji (IV etap OSPR) ciągu komunikacyjnego trzech ulic do wylotu na DK 44⁴¹.

Infografika nr 6

Zadania zrealizowane w ramach priorytetu 1 Programu



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie OSPR Etap V.

⁴⁰ Dotyczyło to: budowy drogi odbarczającej (zadanie 1.1.), której budowa rozpoczęła się w III etapie, a w IV etapie była ujęta na liście zadań rezerwowych i nie była realizowana, budowy drogi dojazdowej do Judenrampe i Ziemiaczarek (1.2.), której budowa rozpoczęła się w III etapie i była kontynuowana w IV etapie, ale nie zostało zrealizowane oraz przystosowania byłych magazynów Ziemiaczarek do stałej ekspozycji dotyczącej Judenrampe (1.10.), które było rozpoczęte w III etapie, a w IV etapie nie było realizowane.

⁴¹ Dotyczyło to przebudowy ulicy Spacerowej w Babicach (zadanie 1.16.).

Umowy o udzielenie dotacji z budżetu państwa zawarto na dofinansowanie realizacji 16 zadań, z tego 15 zakwalifikowanych w uchwale Rady Ministrów jako zadania podstawowe i jednego zadania rezerwowego. W trakcie realizacji OSPR Etap V gmina Oświęcim odstąpiła od planowanego wykonania zadania podstawowego dotyczącego przystosowania byłych magazynów *Ziemniaczarek* do stałej ekspozycji muzealnej dotyczącej *Judenrampe*, natomiast w związku z powstaniem wolnych środków zgłoszonych przez inną jednostkę zgłosiła do realizacji zadanie rezerwowe.

W ramach priorytetu 1 z powiatem oświęcimskim były zawierane co roku porozumienia o realizacji zadań z zakresu administracji rządowej, które dotyczyły utrzymania terenów Skarbu Państwa i były finansowane w 100% w ramach dotacji z budżetu państwa.

Zaplanowany wskaźnik realizacji zadań w ramach priorytetu 1 został wykonany na planowanym poziomie 17 zadań, przy czym dwa zadania nie zostały zrealizowane w pełnym zakresie.

Gmina Oświęcim

Wszystkie zadania, które miała zrealizować gmina Oświęcim były ujęte w ramach priorytetu 1 Programu. Jedno z nich polegało na przystosowaniu byłych magazynów spożywczych *Ziemniaczarek* do stałej ekspozycji muzealnej dotyczącej *Judenrampe*. Kolejne dotyczyły opracowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rejonu trzech sołectw oraz budowy/przebudowy dróg/ulic lub ich odcinków oraz budowy chodników. Dla każdego ze zgłoszonych zadań gmina wskazała cele, które zakładały w szczególności:

- stworzenie warunków do ochrony lokalnych wartości kulturowych i zapewnienie warunków bezkolizyjnego rozwoju struktur osadniczych w sąsiedztwie terenów muzealnych,
- budowę układów komunikacyjnych wyznaczonych w planie miejscowym otoczenia byłego KL *Auschwitz-Birkenau* na terenie Brzezinki,
- zapewnienie sprawnej i kompleksowej obsługi ruchu odwiedzających Muzeum w zakresie dostępności komunikacyjnej.

W ramach priorytetu 1 gminie Oświęcim przypisano do realizacji łącznie 13 zadań, z tego:

- 11 zadań podstawowych:
 - Budowa drogi odbarczającej (odnoga ul. Ofiar Faszyzmu, drogi powiatowej K 1877 – dawniej 04–104) usytuowanej na przedpolu Państwowego Muzeum Auschwitz-Birkenau w Brzezince (zadanie 1.1.),
 - Budowa nowej drogi dojazdowej do 'Judenrampe' i 'Ziemniaczarek' (przedłużenie ul. Kombatantów) łączącej ul. Ofiar Faszyzmu z ul. Piwniczną w Brzezince (1.2.),
 - Budowa chodnika wzdłuż ul. Franciszkańskiej i ul. Polaka w Harmężach (1.3.),
 - Budowa chodnika wzdłuż ul. Brzozowej w Brzezince (1.4.),
 - Przebudowa ul. Pławskiej w Brzezince (1.5.),
 - Przebudowa ul. Strażackiej w Brzezince (1.6.),
 - Przebudowa ul. Szkolnej w Brzezince (1.7.),
 - Przebudowa ul. Sołtysów w Brzezince (1.8.),
 - Przebudowa ul. Wierzbowej w Brzezince (1.9.),

Planowanie
i realizacja zadań
w ramach priorytetu 1

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- *Przystosowanie byłych magazynów spożywczych 'Ziemniaczarek' do stałej ekspozycji muzealnej dotyczącej 'Judenrampe' (1.10.),*
- *Opracowanie planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Oświęcim – rejon sołectw: Brzezinka, Harmęże, Pławy (1.11.),*
- dwa zadania rezerwowe:
 - *Przebudowa odcinka ul. Zapłocie w Brzezince (1.18.),*
 - *Przebudowa odcinka ul. Górniczej w Brzezince (1.19.).*

W uzasadnieniu zgłoszenia zadań wskazywano m.in. na potrzebę usprawnienia ruchu turystycznego i lokalnego codziennego oraz podczas wszelkiego rodzaju uroczystości, na potrzebę wzmocnienia bezpieczeństwa wszystkich uczestników ruchu i wydarzeń, a także samych obiektów muzealnych. Wskazywano także na kontynuację zadań podjętych we wcześniejszych etapach OSPR, powiązanie z przedsięwzięciami wykonanymi we wcześniejszych etapach Programu (1.6., 1.7., 1.8., 1.9., 1.18. i 1.19.), a także na inwestycje realizowane przez innych uczestników Programu (zadania 1.3. i 1.5. były powiązane z przebudową drogi powiatowej na odcinku Babice–Harmęże).

Zastrzeżenia dotyczące zgłoszonych zadań

Zastrzeżenia NIK dotyczyły zgłoszenia do ujęcia w OSPR Etap V ośmiu zadań (1.3.–1.9. i 1.18.), których zakres nie był zgodny z założeniami priorytetu 1 Programu, odnoszącego się do uporządkowania i zagospodarowania terenów w otoczeniu Muzeum. Drogi, których dotyczyły te zadania nie znajdowały się w otoczeniu Muzeum, a brak w gminie planów rozwoju sieci dróg gminnych utrudniał ocenę wpływu realizowanych inwestycji drogowych na poprawę układu komunikacyjnego w otoczeniu Muzeum i tym samym na realizację priorytetu 1 Programu. Ujęcie tych zadań tłumaczono głównie:

- zapewnieniem sprawnej i bezpiecznej obsługi ruchu drogowego odwiedzających Muzeum oraz Centrum Pielgrzymkowe Ojców Franciszkanów w Harmężach, związanego z twórczością byłego więźnia KL Birkenau (wystawa *Obozy zagłady: Klisze pamięci*);
- zapewnieniem funkcjonalności i estetyki dla ruchu objazdowego i ewakuacyjnego dla głównych traktów podczas wszelkiego rodzaju uroczystości rocznicowych odbywających się na terenie KL Birkenau;
- funkcją jednego z głównych dojazdów pieszych od strony kładki nad torami kolejowymi przy dworcu PKP w Oświęcimiu i dojazdów prowadzących do byłego Obozu KL Birkenau w Brzezince;
- zapewnieniem podwyższenia stanu technicznego infrastruktury drogowej poprzez poprawę estetyki otoczenia, podniesienia bezpieczeństwa mieszkańców oraz usprawnienia ruchu zwiedzających i umożliwienia organizacji ruchu objazdowego i drogi ewakuacyjnej;
- funkcją głównego dojścia do Szkoły Podstawowej w Brzezince i zlokalizowanej w niej Izby Pamięci poświęconej tematyce dzieci będących więźniami Obozu Zagłady, którą odwiedzają byli więźniowie (wówczas dzieci), którzy przeżyli Obóz Zagłady.

Na wszystkie zrealizowane zadania wydatkowo łącznie 18 301,5 tys. zł (97,4% planu po zmianach), z tego 14 073,4 tys. zł z budżetu państwa, 3588,1 tys. zł ze środków własnych gminy oraz 640 tys. zł z budżetu powiatu. Gmina wykorzystwała przyznane dofinansowanie z budżetu państwa na poziomie 96,7% planowanej wielkości.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Tabela nr 1

Realizacja zadań przez gminę Oświęcim w ramach priorytetu 1

Zadanie		nakłady (tys. zł)	z tego:			
			budżet państwa		wkład własny	
nr	nazwa zadania		kwota (tys. zł)	%	kwota (tys. zł)	%
1.1.	Budowa drogi odbarczającej (odnoga ulicy Ofiar Faszyzmu, drogi powiatowej K 1877 – dawniej 04-104) usytuowanej na przedpolu Państwowego Muzeum Auschwitz-Birkenau w Brzezince	7710,4	6153,1	80%	1557,3	20%
1.2.	Budowa nowej drogi dojazdowej do Judenrampe i Ziemniaczarek (przedłużenie ul. Kombatanów) łączącej ulicę Ofiar Faszyzmu z ulicą Piwniczną w Brzezince	1448,2	1158,6	80%	289,6	20%
1.3.	Budowa chodnika wzdłuż ulicy Franciszkańskiej i ulicy Polaka w Harmężach	369,8	295,9	80%	73,9	20%
1.4.	Budowa chodnika wzdłuż ulicy Brzozowej w Brzezince	307,5	246,0	80%	61,5	20%
1.5.	Przebudowa ulicy Pławskiej w Brzezince	751,8	601,4	80%	150,4	20%
1.6.	Przebudowa ulicy Strażackiej w Brzezince	1970,0	1028,3	52%	941,7	48%
1.7.	Przebudowa ulicy Szkolnej w Brzezince	3040,6	2430,3	80%	610,3	20%
1.8.	Przebudowa ulicy Sołtysów w Brzezince	1007,5	803,2	80%	204,3	20%
1.9.	Przebudowa ulicy Wierzbowej w Brzezince	1162,0	929,6	80%	232,4	20%
1.11.	Opracowanie planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Oświęcim – rejon sołectw Brzezinka, Harmęż, Pławy	100,4	80,3	80%	20,1	20%
1.18.	Przebudowa odcinka ulicy Zapłocie w Brzezince	433,3	346,7	80%	86,6	20%

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie ewidencji księgowej jednostki.

Gmina zrealizowała 10 zadań podstawowych i jedno zadanie rezerwowe. Odstąpiono od realizacji zadania podstawowego polegającego na przystosowaniu byłych magazynów *Ziemniaczarek* do stałej ekspozycji muzealnej dotyczącej *Judenrampe* (zadanie 1.10.), w związku z przekazaniem tych obiektów w użyczenie *Fundacji Pobliskie Miejsca Pamięci w Brzeszczach*⁴².

⁴² W lutym 2019 r. pozostałości budynków wraz z terenem *Ziemniaczarek* (magazynów żywnościowych obozu *KL Auschwitz-Birkenau* przy ul. Piwnicznej w Brzezince), będące własnością gminy Oświęcim i wpisane do rejestru zabytków, przekazano w formie użyczenia na czas nieokreślony *Fundacji Pobliskie Miejsca Pamięci Auschwitz-Birkenau* z siedzibą w Brzeszczach. W umowie wskazano, że przedmiot umowy został przekazany na cele kulturalne i oświatowe z wykorzystaniem na działania upamiętniające Holokaust i Ludobójstwo, edukacyjno-historyczne, wystawiennicze, jak również dla zapobieżenia całkowitej destrukcji zabytkowych ruin.

Zadanie to miało być realizowane w 2019 roku. Jednocześnie wystąpiono o przeniesienie przyznanych na to zadanie środków dotacji (800 tys. zł) na inne zadanie podstawowe dotyczące budowy *drogi odbarczającej* (1.1.), którego wartość okazała się większa niż planowana o 1210,4 tys. zł (w tym 953,1 tys. zł sfinansowane z dotacji). Wynikało to z problemów jakie wystąpiły w trakcie realizacji tego zadania związanych z wcześniejszym rozwiązaniem umowy z wykonawcą. W październiku 2019 r. gmina rozwiązała umowę z wykonawcą realizującym roboty budowlane (m.in. z powodu przerwania robót na okres przekraczający 14 dni) i naliczyła wykonawcy karę umowną (898,1 tys. zł). W styczniu 2020 r. gmina otrzymała 299,4 tys. zł od banku obsługującego wykonawcę tytułem realizacji gwarancji bankowej należytego wykonania umowy. Do 22 czerwca 2021 r. wezwany wykonawca w pozostałym zakresie kary nie zapłacił, a gmina nie podejmowała działań egzekucyjnych, monitorując jedynie sytuację finansową wykonawcy. W trakcie kontroli wskazano⁴³ również, że w sytuacji gdy działania windykacyjne nie przyniosą efektu lub gdy wykonawca nie ogłosi upadłości, gmina wystąpi na drogę postępowania sądowego celem wydania tytułu wykonawczego przed upływem okresu przedawnienia roszczenia.

Zadanie rezerwowe dotyczące przebudowy odcinka ul. Zapłocie w Brzezince (1.18.) zrealizowano w związku z przyznaniem dodatkowych środków z budżetu państwa (624 tys. zł), niewykorzystanych przez gminę Brzeszcze. Zostało ono zrealizowane w 2020 r. za kwotę 433,3 tys. zł, w tym 346,7 tys. zł dofinansowano ze środków budżetu państwa. W postępowaniu przetargowym na wykonanie tego zadania powstały oszczędności, których gmina nie była w stanie wykorzystać z uwagi na kończący się rok budżetowy⁴⁴.

W trakcie realizacji zadań wyniknęły również inne różnice w poniesionych nakładach w porównaniu z oszacowaniem ich wartości na etapie planowania. Dotyczyło to 10 zadań, przy czym dla dwóch wartości końcowe wyniosły poniżej 50% wartości początkowej⁴⁵, dla czterech od 51 do 72%⁴⁶, a dla innych czterech zadań stanowiły od 119 do 243% wartości początkowej⁴⁷. Wartość końcowa jednego z zadań była zbliżona do jego wartości początkowej (104%). Różnice wynikały z określenia wartości poszczególnych zadań po wykonaniu dokumentacji projektowych, oszczędnościami lub wzrostem wartości poszczególnych zadań wynikającymi z przeprowadzonych postępowań przetargowych, zmianami i różnicami w poszczególnych latach cen rynkowych usług i materiałów budowlanych, koniecznością wykonania robót towarzyszących, których nie można było przewidzieć. Dodatkowo

⁴³ Wystąpienie pokontrolne LKR.410.007.06.2021 z 5 lipca 2021 r., str. 18.

⁴⁴ Kosztorys inwestorski opiewał na kwotę zabezpieczoną w planie rzeczowo-finansowym, natomiast w postępowaniu przetargowym wykonawca zaproponował niższą cenę.

⁴⁵ Na zadanie: 1.2. wydatkowano mniej o 1551,8 tys. zł (48%), a na zadanie 1.11. – mniej o 224,6 tys. zł (31%).

⁴⁶ Na zadanie: 1.3. wydatkowano mniej o 330,1 tys. zł (53%), 1.4. – mniej o 292,4 tys. zł (51%), 1.5. – mniej o 298,2 tys. zł (72%), 1.18. – mniej o 346,6 tys. zł (56%).

⁴⁷ Na zadanie: 1.1. wydatkowano więcej o 1210,4 tys. zł (119%), 1.7. – więcej o 1790,6 tys. zł (243%), 1.8. – więcej o 357,5 tys. zł (155%), a na zadanie 1.9. – więcej o 562 tys. zł (194%).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

w przypadku jednego z zadań (1.1.) wystąpiły problemy związane z wcześniejszym rozwiązaniem umowy z pierwotnym wykonawcą, o czym była mowa we wcześniejszej części Informacji.

Poza dwoma opisanymi poniżej zadaniami pozostałe zadania przypisane gminie Oświęcim w ramach OSPR Etap V zostały zrealizowane w planowanym zakresie (po zmianach).

Jedno z zadań, dotyczące opracowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla rejonu sołectw: Brzezinka, Harmęże i Pławy (1.11.), nie zostało zrealizowane w zaplanowanym zakresie. W ramach tego zadania opracowano projekt planu, który jednak do końca 2020 r. nie przeszedł procedury opiniowania, uzgodnień i konsultacji, a w efekcie nie został uchwalony przez radę gminy. NIK zauważyła, że wprawdzie zakres rzeczowy tego zadania został opisany niedostatecznie precyzyjnie, ale nie można uznać za realizację zadania pn. *opracowanie planu zagospodarowania przestrzennego* przedłożenie przez wykonawcę pierwszej jego wersji, bez uwzględnienia opiniowania, uzgadniania i ewentualnych korekt, co – z drugiej strony – obejmowała umowa na wykonanie tego planu. Zadanie to było planowane do realizacji w latach 2018–2020, natomiast do opracowania planu miejscowego przystąpiono dopiero w czerwcu 2019 r., a umowy na ich wykonanie (wraz z przeniesieniem autorskich praw majątkowych) zawarto we wrześniu 2019 r. Nierozpoczęcie realizacji tego zadania w zaplanowanym terminie, tj. w 2018 r., było w ocenie NIK główną przyczyną opóźnienia jego zakończenia w stosunku do planowanego harmonogramu. Najwyższa Izba Kontroli zwróciła także uwagę, że celem tego zadania było *stworzenie warunków dla ochrony lokalnych wartości kulturowych i zapewnienie warunków bezkolizyjnego rozwoju struktur osadniczych wsi Brzezinka w sąsiedztwie terenów muzealnych*. W związku z tym, że do końca 2020 r. wykonawca nie zakończył opracowania dokumentacji⁴⁸, będącej przedmiotem umowy o sporządzenie projektu planu, nie można było uznać, że został osiągnięty cel tego zadania.

Niepełna realizacja
i nieosiągnięcie
celu zadania

Zadanie dotyczące budowy *drogi odbarczającej* (1.1.) nie zostało zrealizowane w części dotyczącej wykupu gruntów znajdujących się pomiędzy Muzeum a tą drogą. Zdaniem wójta gminy⁴⁹ takie działanie nie leżało w ich interesie, ponieważ poniesienie 20% wartości nakładów w ramach wkładu własnego na wykup tych gruntów było krzywdzące, gdyż miały być one oddane Muzeum. Podkreślono, że zakres tego zadania został zwiększony na etapie legislacji o wykup gruntów i ich przekazanie Muzeum, bez zwiększenia wartości zadania. Zostało to zatwierdzone i nie było konsultowane z podmiotami realizującymi Program. Zadanie realizowano w ramach specustawy, zgodnie z którą wykup gruntu może nastąpić wyłącznie w pasie zajęтым pod wyznaczoną drogę i taki zakres obejmowały roczne harmonogramy rzeczowo-finansowe. Z uwagi na fakt, że zakres dotyczący wykupu gruntów pomiędzy Muzeum a *drogą odbarczającą* został wpisany w karcie zadania, informowano Wojewodę o braku stosownego zabezpiecze-

⁴⁸ Termin realizacji umów przesunięto z 30 listopada 2020 r., odpowiednio na: 30 grudnia 2021 r. (Pławy), 30 grudnia 2022 r. (Brzezinka) i 30 grudnia 2021 r. (Harmęże).

⁴⁹ Wystąpienie pokontrolne LKR.410.007.06.2021 z 5 lipca 2021 r., str. 26.

nia finansowego na zrealizowanie tego przedsięwzięcia. W marcu 2019 r. wnioskowano o zabezpieczenie dodatkowych środków stanowiących 100% wartości wykupów gruntów. NIK uwzględniła powyższe okoliczności i wyjaśnienia wskazujące, iż przyczyny powyższej nieprawidłowości nie leżały po stronie gminy, jednak zwróciła uwagę, że niezrealizowanie wykupu gruntów skutkowało niezrealizowaniem pełnego zakresu zadania przewidzianego w uchwalonym Programie, jak również nieosiągnięciem celu priorytetu 1, którym było uporządkowanie i zagospodarowanie terenów w otoczeniu Muzeum. W trakcie realizacji zadań OSPR Etap V, a także podczas prac na przygotowaniu kolejnego VI etapu OSPR, Minister Kultury oraz Dyrektor Muzeum zwracali uwagę⁵⁰, że niewykupienie gruntów i nieprzekazanie ich Muzeum sprawi, że nie będzie można uznać etapu V OSPR za zrealizowany.

**Uchybienie
w zamówieniu
publicznym**

W zadaniu dotyczącym budowy *drogi odbarczającej* nie zawiadomiono Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o wszczęciu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie negocjacji bez ogłoszenia, pomimo obowiązku wynikającego z Pzp. Postępowanie to wszczęto na podstawie art. 62 ust. 1 pkt 4 Pzp w związku z odstąpieniem od umowy z wykonawcą realizującym roboty drogowe⁵¹. Zgodnie z art. 62 ust. 2 Pzp, jeżeli wartość zamówienia jest równa lub przekracza kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 Pzp, od których jest uzależniony obowiązek przekazywania Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej ogłoszeń o zamówieniach na dostawy lub usługi, zamawiający w terminie trzech dni od wszczęcia postępowania zawiadamia Prezesa Urzędu o jego wszczęciu, podając uzasadnienie faktyczne i prawne zastosowania trybu udzielenia zamówienia⁵². W gminie wyjaśniano⁵³ to interpretacją treści zapisu art. 62 ust. 2 Pzp i wspieraniem się komentarzem do ustawy⁵⁴, że przepis ten nie dotyczy robót budowlanych. NIK zwróciła uwagę, że art. 62 ust. 2 Pzp odnosi się do każdego rodzaju zamówienia (również robót budowlanych). Przywołana w przepisie wartość zamówień na dostawy i usługi wskazuje na próg, od którego uzależniony jest obowiązek zawiadamiania Prezesa Urzędu. W żaden sposób nie ogranicza jednak skutków tego przepisu do określonego rodzaju zamówień.

⁵⁰ Pismo Ministra Kultury (DL-WL.0231.37.2020.MK) z 14 lutego 2020 r. i pismo Dyrektora Muzeum (PMAB.A/Dyr.3.2020.MT) z 24 lutego 2020 r.

⁵¹ Celem postępowania było udzielenie zamówienia publicznego na *Zapewnienie ciągłości ruchu oraz bezpieczeństwa na drodze odbarczającej w ramach zadania inwestycyjnego Budowa drogi odbarczającej (odnoga ul. Ofiar Faszyzmu drogi powiatowej K1877 dawniej 04-104 usytuowanej na przedpolu Państwowego Muzeum Auschwitz-Birkenau w Brzezince*. Wartość udzielanego zamówienia ustalono na kwotę 1138,6 tys. zł, tj. 264,1 tys. euro (obowiązujący w okresie od 1 stycznia 2018 r. do 31 grudnia 2019 r. kurs euro wynosił 4,3117 zł).

⁵² Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 22 grudnia 2017 r. w sprawie kwot wartości zamówień oraz konkursów, od których jest uzależniony obowiązek przekazywania ogłoszeń Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej kwota określona w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 Pzp dla jednostek samorządu terytorialnego dla dostaw lub usług wynosiła 221 tys. euro.

⁵³ Wystąpienie pokontrolne LKR.410.007.06.2021 z 5 lipca 2021 r., str. 27.

⁵⁴ Babiarz S. (red.) *Prawo zamówień publicznych. Komentarz* (stan prawny: 1 kwietnia 2013 r.), Wydanie III; LexisNexis 2013.

Powiat oświęcimski

W uchwale Rady Ministrów w sprawie ustanowienia OSPR Etap V ujęto wszystkie zaproponowane przez powiat oświęcimski zadania (łącznie osiem), w tym ramach priorytetu 1 przyjęto trzy zadania:

- *Przebudowa ulicy Orłowskiego w Oświęcimiu* (zadanie 1.15.), której celem była kontynuacja modernizacji układu komunikacyjnego obejmującego nowe ulice i zrealizowane w IV etapie OSPR prace na ulicach Obozowej i Polnej;
- *Przebudowa ulicy Spacerowej w Babicach* (zadanie 1.16.), znajdującej się w otoczeniu Muzeum, była to kontynuacja modernizacji zrealizowanego i zaplanowanego do dalszej realizacji (IV Etap OSPR) ciągu komunikacyjnego: ul. Ofiar Faszyzmu, ul. Niwy i ul. Sportowej do wylotu na drogę krajową DK44. Realizacja tego zadania miała podnieść parametry techniczne drogi, co wpłynąć miało na poprawę bezpieczeństwa przy korzystaniu z ruchu drogowego zarówno przez mieszkańców, jak i turystów odwiedzających Muzeum;
- *Utrzymanie terenów Skarbu Państwa* (zadanie 1.17.), którego celem było utrzymanie porządku w najbliższym sąsiedztwie terenów Muzeum, utrzymanie porządku wokół obiektów wpisanych do rejestru zabytków leżących na terenach Skarbu Państwa w sołectwie Brzezinka.

Na realizację zadań ujętych w OSPR Etap V powiat wydatkował ogółem 22 982,1 tys. zł, w tym 14 156,5 tys. zł (61,6%) ze środków dotacji z budżetu państwa⁵⁵. Nakłady na zadania realizowane w ramach priorytetu 1 wyniosły 5138,1 tys. zł, w tym 3129,3 tys. zł (60,9%) sfinansowano z budżetu państwa. Wydatki zrealizowane przez powiat oświęcimski na zadania w ramach priorytetu 1 stanowiły 22,3% łącznych wydatków poniesionych na realizację zadań w ramach OSPR Etap V, a udzielone na nie dofinansowanie z budżetu państwa 22,1% otrzymanych środków. Powiat wykorzystał przyznane na realizację zadań w priorytecie 1 na poziomie 93,8% planowanej wielkości.

Zrealizowano wszystkie zaplanowane w ramach priorytetu 1 zadania, przy czym:

- planowany termin zakończenia zadania 1.15. dotyczącego przebudowy ul. Orłowskiego (do 31 grudnia 2018 r.) przesunięto na 14 lutego 2019 r. m.in. w związku z niekorzystnymi warunkami atmosferycznymi oraz zmianą technologii zabezpieczenia sieci gazowej. Zadanie ukończono 1 marca 2019 r. i z tytułu nieterminowej realizacji zadania wykonawcy naliczono i wyegzekwowano karę umowną w wysokości 7 tys. zł;
- po zakończeniu zadania 1.16. dotyczącego przebudowy ulicy Spacerowej w Babicach wystąpiły oszczędności w wysokości 287,9 tys. zł (9,4% wartości zadania), w tym 205,5 tys. zł zaplanowane w ramach dotacji z budżetu państwa, których jednak nie udało się wykorzystać do końca 2018 roku⁵⁶.

Planowanie
i realizacja zadań
w ramach priorytetu 1

⁵⁵ Powiat otrzymał dodatkowe środki dotacji w łącznej wysokości 4019 tys. zł, z tego 1580 tys. zł na zadania inwestycyjne z priorytetu 1, 1959 tys. zł na zadania z priorytetu 2, a 480 tys. zł na zadania z priorytetu 3.

⁵⁶ Informację o rzeczywistych kosztach zadania uzyskano na początku grudnia, po otrzymaniu kosztorysu powykonawczego, sporządzonego na podstawie obmiarów geodezyjnych.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Tabela nr 2

Realizacja zadań przez powiat oświęcimski w priorytecie 1

Zadanie		nakłady (tys. zł)	z tego:			
			budżet państwa		wkład własny	
nr	nazwa zadania		kwota (tys. zł)	%	kwota (tys. zł)	%
1.15.	Przebudowa ul. Orłowskiego w Oświęcimiu	2203,3	1170,0	53%	1033,3	47%
1.16.	Przebudowa ul. Spacerowej w Babicach	2767,9	1792,4	65%	975,5	35%
1.17.	Utrzymanie terenów Skarbu Państwa	166,9	166,9	100%	0,0	0%

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie ewidencji księgowej jednostki.

Zadanie 1.15. zrealizowano zgodnie z harmonogramem rzeczowo-finansowym stanowiącym załącznik do umowy z Wojewodą⁵⁷, a zadanie 1.16. także w zakresie wskazanym w karcie tego zadania. W ramach zadania 1.17. m.in. koszono i zbierano trawę, pielęgnowano chodniki, usuwano śmieci. W trakcie realizacji OSPR Etap V część terenów objętych porozumieniem przekazano innym podmiotom w drodze: użyczenia *Fundacji Pobliskie Miejsca Pamięci Auschwitz-Birkenau*⁵⁸, dzierżawy (osoba fizyczna)⁵⁹ oraz w formie nieodpłatnego użytkowania nieruchomości (*Muzeum Pamięci Mieszkańców Ziemi Oświęcimskiej*)⁶⁰.

Kontrola wykazała, że realizacja tych zadań przyczyniła się do poprawy estetyki terenów w otoczeniu Muzeum, poprawy bezpieczeństwa przy korzystaniu z ruchu drogowego i pieszego zarówno turystów odwiedzających Muzeum, jak i mieszkańców, zwiększenia przepustowości ruchu w wyniku naprawy zniszczonej nawierzchni, wykonania poboczy/chodników, a także funkcjonalności układu komunikacyjnego (bezpieczny i szybki dojazd z DK 44 do Bramy Śmierci).

Miasto Oświęcim

Planowanie i realizacja zadań w ramach priorytetu 1

W uchwale Rady Ministrów w sprawie ustanowienia OSPR Etap V ujęto wszystkie zaproponowane przez miasto zadania (łącznie siedem), w tym trzy zadania w ramach priorytetu 1: *Zagospodarowanie terenu zielonego*

⁵⁷ W porównaniu z zakresem prac wskazanym w karcie zadania wykonano o ok. 112 m² mniej chodników i wyremontowano o ok. 30 m.b. mniej nawierzchni drogi. Wynikało to z jednej strony z nieuwjęcia w trakcie opracowywania dokumentacji nawierzchni jezdni oraz części chodników, a z drugiej strony z ujęcia budowy ścieżki rowerowej oraz dodatkowych miejsc postojowych, co wpłynęło na zmianę powierzchni chodników.

⁵⁸ Umowa z 22 grudnia 2016 r. pomiędzy Skarbem Państwa (reprezentowanym przez Starostę) a *Fundacją Pobliskie Miejsca Pamięci Auschwitz-Birkenau* z siedzibą w Brzeszczach.

⁵⁹ Umowa z 13 kwietnia 2017 r. pomiędzy Skarbem Państwa (reprezentowanym przez Starostę) a osobą fizyczną (m.in. na cel prowadzonej działalności gospodarczej).

⁶⁰ Umowa użytkowania nieodpłatnego nieruchomości zawarta między Starostą a *Muzeum Pamięci Mieszkańców Ziemi Oświęcimskiej* (w organizacji) w Oświęcimiu (akt notarialny z 12 czerwca 2018 r. /Repertorium A nr 3408/2018/).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

między ulicami Więźniów Oświęcimia i Obozową (1.12.), Przebudowa ulicy Garbarskiej i ulicy Krętej (1.13.) oraz Przebudowa ulicy Prusa i ulicy Orzeszkowej (1.14.).

Celem szczegółowym zadania 1.12. była rewaloryzacja najbliższego sąsiedztwa terenów muzealnych w celu uzyskania właściwego i estetycznego wyglądu terenu zielonego pomiędzy ulicami Więźniów Oświęcimia i Obozową. Zadanie to obejmowało utworzenie i zagospodarowanie parku o powierzchni ok. 1 ha. Cele szczegółowe zadań 1.13. i 1.14. były takie same i dotyczyły poprawy komunikacji dla ruchu kołowego i pieszego na trasie do Muzeum poprzez uzyskanie prawidłowego stanu technicznego i estetycznego dróg. Zadania te obejmowały m.in. przebudowę jezdni, chodników i miejsc parkingowych.

Miasto Oświęcim zrealizowało w całości wszystkie zaplanowane zadania, wydając łącznie na ten cel 16 354,7 tys. zł (102,8% planu), w tym 9618,6 tys. zł (58,8%) ze środków dotacji z budżetu państwa. Na zadania przypisane do realizacji w ramach priorytetu 1 wydankowano łącznie 8286,1 tys. zł, w tym 5902,3 tys. zł (71,2%) ze środków budżetu państwa. Wydatki zrealizowane na zadania w ramach priorytetu 1 stanowiły 50,7% łącznych wydatków poniesionych na realizację zadań w ramach OSPR Etap V, a udzielone na nie dofinansowanie z budżetu państwa 61,4% otrzymanych środków. Miasto Oświęcim przyznane dofinansowanie na zadania priorytetu 1 wykorzystało na poziomie 99,7% planowanej wielkości.

Tabela nr 3

Realizacja zadań przez miasto Oświęcim w ramach priorytetu 1

Zadanie		nakłady (tys. zł)	z tego:			
			budżet państwa		wkład własny	
nr	nazwa zadania		kwota (tys. zł)	%	kwota (tys. zł)	%
1.12.	Zagospodarowanie terenu zielonego między ulicami: Więźniów Oświęcimia i Obozową	2579,9	1600,0	62%	979,9	38%
1.13.	Przebudowa ulicy Garbarskiej i ulicy Krętej	3238,8	2451,0	76%	787,8	24%
1.14.	Przebudowa ulicy Prusa i ulicy Orzeszkowej	2467,4	1851,3	75%	616,1	25%

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie ewidencji księgowej jednostki.

O stwierdzonych w maju 2019 r. oszczędnościach na zadaniu 1.13. *Przebudowa ul. Garbarskiej i ul. Krętej* w kwocie 211,2 tys. zł, w tym 168,9 tys. zł z budżetu państwa, poinformowano Wojewodę i wskazano możliwość ich przeznaczenia na inne zadanie. Wszystkie zaoszczędzone środki przeznaczono i wykorzystano na realizację zadania 1.14. *Przebudowa ul. Prusa i ul. Orzeszkowej*, którego koszt uległ zwiększeniu m.in. z powodu samowolnego opuszczenia placu budowy przez wykonawcę i konieczność wyboru nowego, który dokończył realizację zadania, jednak według nowego kosz-

torysu (zakres robót nie uległ zwiększeniu)⁶¹. Zgodnie z zawartą umową naliczono wykonawcy karę umowną w wysokości 198 tys. zł, której termin zapłaty ustalono na 10 października 2019 r. Poza wyegzekwowaniem kwoty w ramach gwarancji bankowej na poczet tej kary (39,6 tys. zł) w okresie od 11 października 2019 r.⁶² do czasu kontroli NIK nie podjęto żadnych działań wobec dłużnika, celem wyegzekwowania niezapłaconej kwoty 158,4 tys. zł, co było działaniem nierzetelnym. W maju 2020 r. zwrócono się do radców prawnych Urzędu o wszczęcie postępowania sądowego w tej sprawie. Radcy prawni w pismach z 29 kwietnia i 31 maja 2021 r., tj. w trakcie niniejszej kontroli NIK, podali⁶³ m.in., że: w 2019 r. organy egzekucyjne, działając w imieniu innych wierzycieli, dokonały zajęć wierzytelności ww. dłużnika na łączną kwotę należności głównych 1329,5 tys. zł (doręczone Gminie 1 i 7 października 2019 r.), kwota zadłużenia oraz posiadane informacje o niewypłacalności dłużnika spowodowały, że dochodzenie należności odroczono w czasie. Wskazali, że dłużnik nadal prowadzi działalność gospodarczą i nie znajduje się w upadłości, wierzytelność jest nieprzedawniona i roszczenie o nią może zostać skierowane na drogę sądową, jednak zostanie również rozważona kwestia ewentualnego odstąpienia od dochodzenia przedmiotowej należności lub jej umorzenia. W odpowiedzi⁶⁴ na wystąpienie pokontrolne poinformowano, że 2 września 2021 r. złożono pozew w celu wyegzekwowania zaległej kary umownej.

Kontrola wykazała, że realizacja zadań ujętych w priorytecie 1 pozwoliła na osiągnięcie zaplanowanych dla nich celów, tj. zadanie 1.12. przyczyniło się do dalszego uporządkowania i poprawy estetyki otoczenia wokół byłego Obozu Zagłady Auschwitz-Birkenau – została utworzona I część Parku Zasole, spełniająca rolę terenu rekreacyjnego dla mieszkańców dzielnicy Zasole, a jednocześnie porządkująca przedpole strefy ochronnej wokół Miejsca Pamięci (w ramach VI Etapu OSPR planowana jest realizacja II części Parku Zasole, obejmująca rozbudowę parku o dodatkową powierzchnię 1,46 ha). Zadania 1.13. i 1.14. poprawiły komunikację dla ruchu kołowego i pieszego na trasie do byłego Obozu Zagłady Auschwitz-Birkenau i w otoczeniu Obozu oraz bezpieczeństwo ruchu drogowego – powstały odcinki dróg z normatywną szerokością jezdni i chodników, prawidłowo ukształtowaną i bezpieczną dla uczestników ruchu nową nawierzchnią, skutecznie działającym odwodnieniem i uporządkowaną przydrożną zielenią.

5.2.2. Priorytet 2 *Poprawa dostępności komunikacyjnej Oświęcimia dla osób odwiedzających Miejsce Pamięci Masowej Zagłady oraz społeczności lokalnych*

W ramach priorytetu 2 w uchwale Rady Ministrów było ujęte sześć zadań podstawowych (od 2.1. do 2.6.) i dwa zadania rezerwowe (2.7. i 2.8.). Cztery zadania podstawowe w ramach tego priorytetu miał realizować powiat oświęcimski oraz po jednym zadaniu samorząd województwa małopolskiego

⁶¹ Ogłoszono nowy przetarg na dokończenie zadania, wyłoniono nowego wykonawcę, który zrealizował zadanie w tym samym roku. Pierwotnie zadanie miało kosztować 2205 tys. zł, a wykonano je za 2467,4 tys. zł, tj. wyższą o 262,4 tys. zł (11,9%).

⁶² Ostatnim podjętym działaniem było wystąpienie 11 października 2019 r. do Banku Spółdzielczego w Brzeżnicy z żądaniem zapłaty zabezpieczenia należytego wykonania umowy.

⁶³ Wystąpienie pokontrolne LKR.410.007.05.2021 z 21 czerwca 2021 r., str. 14–15.

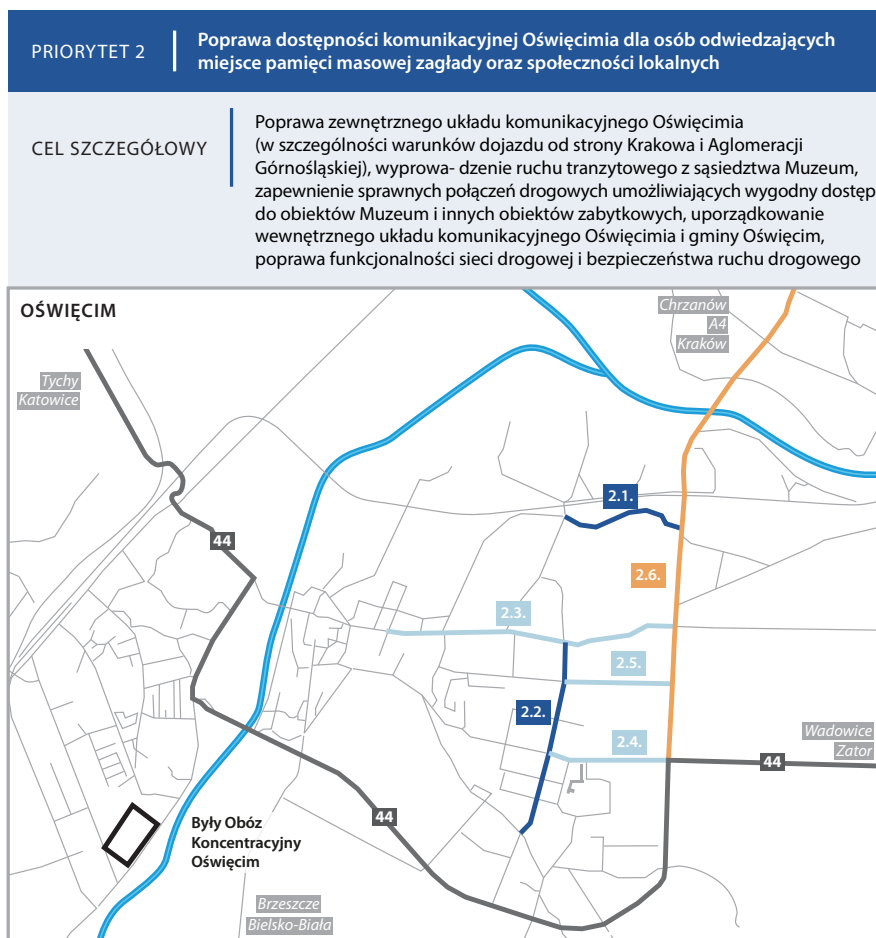
⁶⁴ Pismo Prezydenta Miasta Oświęcim OR.0.1710.1.1.2021 z 6 września 2021 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

i miasto Oświęcim. Po jednym zadaniu rezerwowym zaplanowali samorząd województwa małopolskiego oraz powiat oświęcimski. Wszystkie zaplanowane zadania dotyczyły inwestycji w infrastrukturę drogową. Zadanie samorządu województwa małopolskiego, polegające na regulacji stanów prawnych nieruchomości w ramach zadania *Droga Współpracy Regionalnej* stanowiło kontynuację zadania realizowanego w II, III i IV etapie OSPR⁶⁵. Pozostałe zadania miały być realizowane w ramach kontynuacji przebudowy układu komunikacyjnego, bądź też w celu poprawy dostępności komunikacyjnej.

Infografika nr 7

Zadania zrealizowane w ramach priorytetu 2 Programu



Podmiot realizujący:

■ miasto Oświęcim ■ powiat oświęcimski ■ samorząd województwa małopolskiego

- | | |
|---|--|
| 2.1. Przebudowa ulicy Wysokie Brzegi | 2.5. Przebudowa ulicy Tysiąclecia od ulicy Słowackiego do ulicy Chemików w Oświęcimiu |
| 2.2. Przebudowa drogi powiatowej 1890 K ulica Słowackiego w Oświęcimiu | 2.6. Droga Współpracy Regionalnej na odcinku od ronda ul. Chemików i Fabrycznej w Oświęcimiu do DW 933 w m. Bobrek – regulacja stanów prawnych nieruchomości |
| 2.3. Przebudowa ulicy Dąbrowskiego na odcinku od ulicy Chopina do ulicy Norwida w Oświęcimiu | |
| 2.4. Przebudowa ulicy Olszewskiego od skrzyżowania z ulicy Słowackiego do ronda im. A. Telki w Oświęcimiu | |

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie OSPR Etap V.

⁶⁵ Przygotowano dokumentację przedprojektową, a w trakcie przygotowań była dokumentacja techniczna. Kolejnym etapem była regulacja stanów prawnych nieruchomości.

Umowy o udzielenie dotacji z budżetu państwa zawarto na dofinansowanie realizacji wszystkich zadań podstawowych. Żadne zadanie rezerwowe priorytetu 2 nie było realizowane. W trakcie realizacji OSPR Etap V samorząd województwa małopolskiego odstąpił od jednej z umów o udzielenie dotacji zawartej w 2017 r. (szerzej na temat w dalszej części tego punktu Informacji).

Wskaźnik realizacji zadań w ramach priorytetu 2 został wykonany na planowanym poziomie sześciu zadań, przy czym zadanie realizowane przez samorząd województwa małopolskiego nie zostało objęte dofinansowaniem na pierwotnie zakładanym poziomie.

Powiat oświęcimski

Planowanie i realizacja zadań w ramach priorytetu 2

W ramach priorytetu 2 w powiecie oświęcimskim przyjęto do realizacji cztery zadania:

- *Przebudowa drogi powiatowej 1890 K ulica Słowackiego w Oświęcimiu (2.2.)*, którego celem była kontynuacja przebudowy układu komunikacyjnego miasta Oświęcim, realizowanej dla stworzenia bezpiecznego i spełniającego aktualne wymogi techniczne układu ulic powiatowych i gminnych. Modernizacja miała poprawić dostępność do wszystkich rejonów Oświęcimia, w tym do miejsc historycznych oraz ogólnie związanych z funkcjonowaniem miasta;
- *Przebudowa ulicy Dąbrowskiego na odcinku od ulicy Chopina do ulicy Norwida w Oświęcimiu (2.3.)*, którego celem była przebudowa istniejącego układu komunikacyjnego, będącego jednym z najważniejszych traktów tranzytowych dla ruchu osobowego z kierunku Wadowice–Zator w kierunku Oświęcim–Kraków i Oświęcim–Tychy–Katowice. W związku ze stale rosnącym natężeniem ruchu wystąpiła potrzeba wprowadzenia urządzeń porządkujących ruch drogowy, takich jak sygnalizacja świetlna i zmiany oznakowania poziomego, które miały poprawić bezpieczeństwo uczestników ruchu drogowego zarówno mieszkańców, jak i turystów;
- *Przebudowa ulicy Olszewskiego od skrzyżowania z ulicy Słowackiego do ronda im. A. Telki w Oświęcimiu (2.4.)*, którego celem było uzupełnienie przebudowy układu komunikacyjnego przyczyniającej się do poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego wewnątrz miasta Oświęcim, jak również poprawy ruchu tranzytowego (przebudowywana ulica stanowiła jeden z wylotów ruchu w kierunku na Zator–Wadowice). Inwestycja ta miała się przyczynić do poprawy stanu technicznego istniejącej infrastruktury drogowej i estetyki tego rejonu miasta;
- *Przebudowa ulicy Tysiąclecia od ulicy Słowackiego do ulicy Chemików w Oświęcimiu (2.5.)*, którego celem była poprawa dostępności komunikacyjnej dla społeczności lokalnej i ruchu turystycznego w tym obszarze miasta, poprawa bezpieczeństwa użytkowników ruchu drogowego przez przebudowę jezdni, chodników oraz budowę miejsc postojowych.

Ulice te stanowiły bezpośrednie połączenie z wybudowaną drogą wojewódzką oraz alternatywny dojazd dla turystów odwiedzających Muzeum.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Nakłady na te zadania wyniosły 14 083,7 tys. zł, w tym 8967,2 tys. zł (63,7%) sfinansowano z budżetu państwa. Wydatki zrealizowane przez powiat oświęcimski na zadania w ramach priorytetu 2 stanowiły 61,3% łącznych wydatków poniesionych na realizację zadań w ramach OSPR Etap V, a udzielone na nie dofinansowanie z budżetu państwa 63,3% otrzymanych środków. Powiat oświęcimski wykorzystał w całości przyznane z budżetu państwa dofinansowanie na zadania z priorytetu 2.

Tabela nr 4

Realizacja zadań przez powiat oświęcimski w priorytecie 2

Zadanie		nakłady (tys. zł)	z tego:			
nr	nazwa zadania		budżet państwa		wkład własny	
			kwota (tys. zł)	%	kwota (tys. zł)	%
2.2.	Przebudowa drogi powiatowej 1890K ulica Słowackiego w Oświęcimiu	3452,5	2743,2	79%	709,3	21%
2.3.	Przebudowa ulicy Dąbrowskiego na odcinku od ulicy Chopina do ulicy Norwida w Oświęcimiu	4865,2	2176,0	45%	2689,2	55%
2.4.	Przebudowa ul. Olszewskiego od skrzyżowania z ul. Słowackiego do ronda im. A. Telki w Oświęcimiu	2698,8	1619,0	60%	1079,8	40%
2.5.	Przebudowa ul. Tysiąclecia od ul. Słowackiego do ul. Chemików w Oświęcimiu	3067,3	2429,0	79%	638,3	21%

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie ewidencji księgowej jednostki.

Zadania 2.2., 2.3. i 2.5. zrealizowano zgodnie z harmonogramem rzeczowo-finansowym stanowiącym załącznik do umowy z Wojewodą⁶⁶, a zadanie 2.4. także w zakresie wskazanym w karcie tego zadania.

Kontrola wykazała, że realizacja poszczególnych zadań wpłynęła na poprawę zarówno bezpieczeństwa na drodze, jak i dostępności komunikacyjnej, uporządkowano kwestię parkowania pojazdów (na nowo pogrupowano i wydzielono miejsca wzdłuż drogi, ograniczając niewłaściwe parkowanie samochodów na chodnikach, czym przyczyniono się również do poprawy estetyki tej ulicy), poprawę stanu technicznego istniejącej infrastruktury drogowej i estetyki tej części miasta, stanowiącej bezpośrednie połączenie z kluczowym traktem komunikacyjnym jakim jest obwodnica Oświęcimia.

⁶⁶ Różnice w stosunku do karty zadania 2.2. wynikały z niewykonania skrzyżowania z ul. Olszewskiego oraz tarczy skrzyżowania z ul. Dąbrowskiego, a także wykonania ciągów pieszo-rowerowych, które zwiększyły powierzchnię chodników. Różnica w powierzchni miejsc postojowych wynikała z faktu, że przed przebudową miejsca postojowe na ul. Słowackiego były wyznaczone po obu pasach jezdni, natomiast po jej przebudowie utworzono miejsca postojowe w formie zatok. Nieznaczne rozbieżności w zadaniu 2.5. w długości wyremontowanej nawierzchni wynikały ze sposobu pomiaru tego odcinka oraz nieuwjęcia w dokumentacji nawierzchni obejmującej tarcze skrzyżowania z ul. Słowackiego oraz z ul. Chemików.

Miasto Oświęcim**Planowanie i realizacja
zadań w ramach
priorytetu 2**

W ramach priorytetu 2 miasto Oświęcim miało przypisane jedno zadanie *Przebudowa ulicy Wysokie Brzegi* (2.1.). Celem szczegółowym tego zadania była poprawa dostępności komunikacyjnej Oświęcimia dla pielgrzymów i turystów oraz osób dojeżdżających do pracy, korzystających z usług i dla inwestorów. Modernizacja ulicy Wysokie Brzegi była planowana do realizacji w związku z budowaną przez Województwo Małopolskie północną obwodnicą Oświęcimia i miała służyć poprawie dostępności komunikacyjnej dla osób odwiedzających Miejsce Pamięci Masowej Zagłady (wybudowanie obwodnicy skutkowało gwałtownym zwiększeniem się liczby samochodów przejeżdżających tą ulicą).

Tabela nr 5

Realizacja zadania przez miasto Oświęcim w ramach priorytetu 2

Zadanie		nakłady (tys. zł)	z tego:			
			budżet państwa		wkład własny	
nr	nazwa zadania		kwota (tys. zł)	%	kwota (tys. zł)	%
2.1.	Przebudowa ulicy Wysokie Brzegi	3000,0	800,0	27%	2200,0	73%

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie ewidencji księgowej jednostki.

Przebudowę ulicy Wysokie Brzegi (2.1.) zrealizowano w latach 2018–2019. Pierwotny termin zakończenia tego zadania (31 grudnia 2018 r.) przesunięto na 2019 rok, przy czym dotacja z budżetu państwa miała być i została wykorzystana do końca 2018 roku. Powodem zmiany terminu zakończenia realizacji zadania był wzrost rzeczywistych nakładów w stosunku do wydatków wynikających z kosztorysu inwestorskiego, opracowanego w 2017 r. Pierwotnie zadanie miało kosztować 1000 tys. zł, w tym 800 tys. zł (80%) miało pochodzić z budżetu państwa, natomiast rzeczywisty koszt wyniósł 3000 tys. zł, przy niezmięnionej wysokości dofinansowania z budżetu państwa⁶⁷. Zrealizowane w 2019 roku działania zostały sfinansowane ze środków własnych miasta.

Kontrola wykazała, że realizacja zadania pozwoliła na osiągnięcie zaplanowanego celu, tj. poprawiła warunki dojazdu do byłego Obozu Zagłady oraz społeczności lokalnej dojeżdżającej do pracy. Powstała prawidłowo odwodniona droga z normatywną szerokością jezdni oraz chodnikami.

Samorząd województwa małopolskiego**Planowanie i realizacja
zadania w ramach
priorytetu 2**

Zgłoszone do realizacji w ramach priorytetu 2 zadanie *Droga Współpracy Regionalnej na odcinku od ronda ul. Chemików i Fabrycznej w Oświęcimiu do DW 933 w m. Bobrek – regulacja stanów prawnych nieruchomości* (2.6.) było kontynuacją zadania realizowanego w II, III i IV etapie OSPR.

⁶⁷ Różnice pomiędzy zakresem prac podanych w karcie zadań a faktycznie wykonanych w ramach zadania 2.1. wynikały z tego, że w karcie zadania zakres robót podano szacunkowo, ponieważ nie było dokumentacji technicznej, natomiast rzeczywiste wykonanie wynikało z dokonanych pomiarów geodezyjnych po wykonaniu zadania i kosztorysów powykonawczych.

Zakres tego zadania obejmował regulację stanów prawnych nieruchomości. Miało być ono realizowane w latach 2016–2017. Celem tego zadania była realizacja kolejnego etapu budowy obwodnicy Oświęcimia – inwestycji o strategicznym znaczeniu w zakresie: poprawy dostępności komunikacyjnej Oświęcimia, zapewnienia sprawnego połączenia miasta z Krakowem i Aglomeracją Górnośląską; usprawnienia komunikacji na terenie miasta, wyprowadzenia ciężkiego ruchu tranzytowego z bezpośredniego otoczenia Muzeum oraz zwiększenia dostępności i atrakcyjności oferty turystycznej, kulturowej oraz inwestycyjnej Oświęcimia. Całkowitą powierzchnię terenu potrzebnego pod inwestycję oszacowano na 22 ha. Z uwagi na fakt prowadzenia drogi na niektórych odcinkach w terenie zurbanizowanym przewidziano konieczność rozbiórki budynków mieszkalnych i gospodarczych (szacunkowo 18 sztuk), a także elementów dróg i ulic, urządzeń infrastruktury technicznej i sieci uzbrojenia terenu, elementów małej architektury, ogrodzeń.

Na realizację tego zadania początkowo planowano wydatkować kwotę 12 000 tys. zł, z tego 2000 tys. zł miało stanowić dofinansowanie z budżetu państwa, 550 tys. zł środki samorządu województwa małopolskiego, 9450 tys. zł środki powiatu oświęcimskiego, miasta Oświęcim i gminy Chelmek⁶⁸. Wartość zadania została zmieniona w trakcie realizacji w związku z odstąpieniem samorządu województwa małopolskiego od umowy dotacji na 2017 rok (porozumienie z 19 października 2017 r. zawarte pomiędzy Wojewodą a Województwem Małopolskim). Wynikało to ze zrzeczenia się przez powiat oświęcimski, miasto Oświęcim i gminę Chelmek odszkodowań za nieruchomości wywłaszczone pod ww. inwestycję drogową. W tym zakresie skorzystano z zapisów znowelizowanej ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 roku *o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych*⁶⁹, dającej możliwość zrzecania się przez jednostki samorządu terytorialnego odszkodowań za grunty stanowiące ich własność, a niezbędne pod inwestycję⁷⁰. W wyniku tych zmian wartość zadania 2.6. realizowanego przez samorząd województwa małopolskiego wyniosła 1950 tys. zł i była mniejsza od pierwotnie planowanej o 10 050 tys. zł, przy czym wartość dofinansowania z budżetu państwa była mniejsza o 500 tys. zł, a poziom dofinansowania zwiększył się z 17 do 77% wartości poniesionych nakładów.

⁶⁸ Budowa obwodnicy Oświęcimia była również dofinansowana z funduszy europejskich w ramach RPO 2015–2020 (koszty kwalifikowane wyniosły 10 000 tys. zł). Koszty wypłaty odszkodowań przekraczające limit kwoty 10% kosztów całego projektu zgłaszanego do dofinansowania w ramach funduszy unijnych oraz koszty odszkodowań za nieruchomości zabudowane (12 000 tys. zł) stanowiły koszty niekwalifikowane i były ujęte do realizacji w ramach OSPR Etap V.

⁶⁹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1363.

⁷⁰ Przepis art. 12 ust. 7 ustawy *o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych* dodany ustawą z dnia 5 sierpnia 2015 r. *o zmianie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych oraz niektórych innych ustaw* (Dz. U. poz. 1590), który wszedł w życie 27 października 2015 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Tabela nr 6

Realizacja zadania Województwa Małopolskiego w priorytecie 2

Zadanie		nakłady (tys. zł)	z tego:			
			budżet państwa		wkład własny	
nr	nazwa zadania		kwota (tys. zł)	%	kwota (tys. zł)	%
2.6.	Droga Współpracy Regionalnej na odcinku od ronda ul. Chemików i ul. Fabrycznej w Oświęcimiu do DW nr 933 w m. Bobrek – regulacja stanów prawnych nieruchomości	1950,0	1500,0	77%	450,0	23%

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie ewidencji księgowej jednostki.

Wydatki na zadanie dotyczące budowy obwodnicy Oświęcimia wykonano na planowanym poziomie. Dotacja została wykorzystana do współfinansowania:

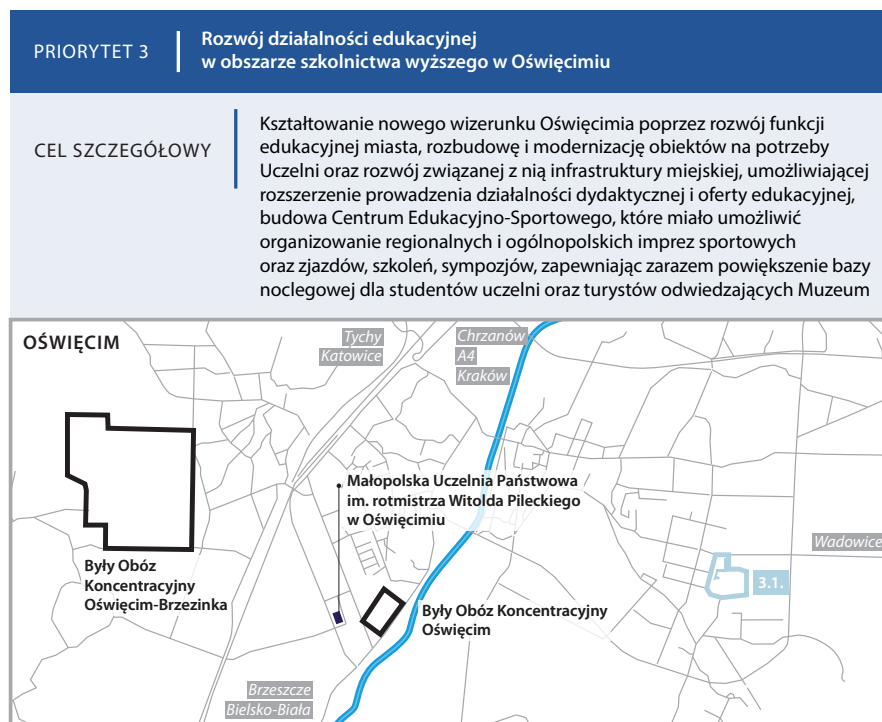
- wypłat zaliczek w wysokości 70% należnych odszkodowań za nieruchomości przeznaczone pod budowę obwodnicy Oświęcimia etap III, tj. za 17 działek o łącznej powierzchni 1,1306 ha (zaliczki za 15 działek wypłacono osobom fizycznym, a za dwie – spółce prawa handlowego);
- wypłaty całości odszkodowania za nieruchomości przeznaczone pod budowę obwodnicy Oświęcimia etap III, tj. za osiem działek o łącznej powierzchni 0,5153 ha (wypłacone Skarbowi Państwa – Państwowemu Gospodarstwu Leśnemu Lasy Państwowe Nadleśnictwu Chrzanów);
- zapłaty ceny sprzedaży za nieruchomość przeznaczoną pod budowę obwodnicy Oświęcimia etap III, tj. za jedną działkę o powierzchni 0,0441 ha (na rzecz osób fizycznych).

5.2.3. Priorytet 3 Rozwój działalności edukacyjnej w obszarze szkolnictwa wyższego w Oświęcimiu

W ramach priorytetu 3 w uchwale Rady Ministrów było ujęte jedno zadanie podstawowe (3.1.) i jedno zadanie rezerwowe (3.2.). Zadanie podstawowe polegające na budowie Centrum Edukacyjno-Sportowego przy powiatowym zespole szkół – etap III miał realizować powiat oświęcimski, a zadanie rezerwowe dotyczące kontynuacji odnowy i adaptacji historycznego obiektu magazynowego *Monopolu Tytoniowego* na potrzeby Uczelni – etap III było przypisane Uczelni. Zadanie dotyczące budowy Centrum Edukacyjno-Sportowego było kontynuacją zadania realizowanego w III i IV etapie OSPR.

Infografika nr 8

Zadanie zrealizowane w ramach priorytetu 3 Programu



Podmiot realizujący:

powiat oświęcimski

3.1. Budowa Centrum Edukacyjno-Sportowego przy Powiatowym Zespole nr 2 Szkół Ogólnokształcących Mistrzostwa Sportowego i Technicznych w Oświęcimiu – etap III

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie OSPR Etap V.

Zadanie dotyczące budowy Centrum Edukacyjno-Sportowego – etap III było objęte dofinansowaniem na podstawie umów dotacji na 2016 i 2017 rok.

Zaplanowany wskaźnik realizacji zadań w ramach priorytetu 3 został wykonany na planowanym poziomie jednego zadania, przy czym nie zostało ono zrealizowane w pełnym zakresie (o czym szerzej w dalszej części tego punktu Informacji).

Powiat oświęcimski

W ramach priorytetu 3 powiat oświęcimski miał przypisane do realizacji jedno zadanie *Budowa Centrum Edukacyjno-Sportowego przy Powiatowym Zespole nr 2 Szkół Ogólnokształcących Mistrzostwa Sportowego i Technicznych w Oświęcimiu – etap III (3.1.)*. Celem szczegółowym tego zadania było stworzenie zaplecza mieszkaniowego oraz edukacyjno-sportowego dla studentów Uczelni i zaplecza hotelarskiego dla turystów odwiedzających Muzeum. Z wyjaśnień Starosty wynikało⁷¹, że zgłaszając to zadanie do ujęcia w ramach priorytetu 3 wzięto pod uwagę fakt, że priorytet ten zakładał rozwój i poszerzenie funkcji dydaktyczno-edukacyjnej miasta Oświęcim, w tym Uczelni, która nie dysponowała wystarczającym zapleczem dydaktyczno-edukacyjnym oraz mieszkaniowym dla studentów.

Planowanie i realizacja zadania w ramach priorytetu 3

⁷¹ Wystąpienie pokontrolne LKR.410.007.04.2021 z 2 lipca 2021 r., str. 8.

Centrum posiadało niewykorzystaną w pełni bazę, która, po dokonaniu przebudowy i adaptacji, mogła być wykorzystana przez Uczelnię. Zgodnie z celem szczegółowym priorytetu 3 Centrum miało wspomóc funkcjonowanie Uczelni m.in. poprzez zapewnienie jej studentom bazy noclegowej oraz umożliwić organizowanie regionalnych i ogólnopolskich imprez sportowych, zjazdów, szkoleń i sympozjów.

Z informacji przekazanych przez Dyrektora Powiatowego Zespołu nr 2 Szkół Ogólnokształcących Mistrzostwa Sportowego i Technicznych, przy którym funkcjonowało Centrum, wynikało⁷², że o możliwości korzystania z zaplecza mieszkaniowego i edukacyjno-sportowego dla studentów informowano ustnie podczas spotkań z przedstawicielami Uczelni. Szkoła zawarła z Uczelnią porozumienie o współpracy z 25 stycznia 2016 r., którego przedmiotem było udzielanie sobie wzajemnego wsparcia w procesie kształcenia ogólnego i zawodowego wszystkich osób uczących się i pracujących w tych jednostkach oraz objęcie przez Uczelnię patronatu nad zespołami klasowymi Zespołu Szkół. Współpraca ta obejmowała m.in. realizowanie przez studentów Uczelni zajęć wychowania fizycznego z wykorzystaniem infrastruktury dydaktycznej Zespołu Szkół⁷³. Porozumienie to było zawarte na trzy lata.

Nierzetelne rozpoznanie potrzeb

Zastrzeżenia NIK dotyczyły nierzetelnego rozpoznania potrzeb w zakresie korzystania przez studentów Uczelni z zaplecza mieszkaniowego Centrum. Zakres tego zadania obejmował modernizację budynku internatu na potrzeby bursy akademickiej, a jego celem było m.in. stworzenie zaplecza mieszkaniowego dla studentów Uczelni. Tymczasem w latach 2018–2019 z miejsc noclegowych w Centrum korzystało po siedmiu studentów (na odpowiednio 100 i 104 miejsca noclegowe), a w 2020 r. studenci nie korzystali z tych miejsc noclegowych, ponieważ Uczelnia od 2019 r. ma własny akademik. Z wyjaśnień Starosty wynikało⁷⁴, że zgłaszając to zadanie do realizacji nie przeprowadzano rozeznania potrzeb korzystania z obiektu przez studentów Uczelni, *gdyż nie wymagał tego Program OSPR, a zgłoszone zadanie było kontynuacją już realizowanej od III etapu OSPR inwestycji*. Zarówno na etapie stanowienia OSPR Etap V nie przedstawiano Uczelni ofert/propozycji dotyczących możliwości korzystania jej studentów z zaplecza mieszkaniowego w Centrum, ponieważ przedstawiciel Uczelni uczestniczył w spotkaniach dotyczących planowania tej edycji Programu. Wszystkie wnioski o zakwaterowanie złożone przez studentów Uczelni zostały rozpatrzone pozytywnie. Z informacji uzyskanych w trakcie kontroli NIK od Rektora Uczelni wynikało⁷⁵, że zgłoszenie do OSPR Etap V zadania polegającego na budowie Centrum nie było pisemnie konsultowane z poprzednimi władzami Uczelni. Rektor wskazała również, że Studenci

⁷² Ibidem, str. 8–9.

⁷³ Ponadto współpraca ta obejmowała spotkania konsultacyjne władz tych podmiotów w sprawach działalności organizacyjnej i dydaktycznej obu jednostek, spotkania konsultacyjne w sprawach programowych i organizacyjnych nauczycieli i pracowników naukowych, udział pracowników i uczniów w konferencjach i seminariach organizowanych przez Uczelnię, udział pracowników i studentów organizowanych przez Zespół Szkół, a także wymianę publikacji i książek.

⁷⁴ Wystąpienie pokontrolne LKR.410.007.04.2021 z 2 lipca 2021 r., str. 10.

⁷⁵ Ibidem.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

byli informowani o możliwości skorzystania z miejsc dostępnych w Centrum, oraz że trudno określić powody, dla których nie korzystali w większym stopniu z zaplecza mieszkaniowego w zmodernizowanych obiektach Centrum. W 2019 r. oddano do użytkowania akademik dla studentów. Działania dotyczące jego utworzenia podjęto w 2013 r., kiedy to Uczelnia otrzymała w darowiźnie od miasta Oświęcim kamienicę z przeznaczeniem na dom studencki. W czerwcu 2014 r. Senat Uczelni wyraził zgodę na realizację inwestycji pn. *Adaptacja kamienicy w Starym Mieście na akademik*, jednak z uwagi na brak środków finansowych na realizację tego zadania wówczas jej nie rozpoczęto. Realizacja tego zadania była możliwa w 2018 r. po otrzymaniu dotacji z Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego.

Planowany termin zakończenia realizacji zadania 3.1. (do 31 grudnia 2017 r.) przesunięto na 16 kwietnia 2018 r. w związku ze zmianami w dokumentacji projektowej oraz dodatkowymi robotami. Zadanie zakończono 29 marca 2018 r. i z tytułu nieterminowej realizacji zadania wykonawcy naliczono i wyegzekwowano karę umowną w kwocie 10,2 tys. zł. Dotacja z budżetu państwa przyznana na dany rok została wykorzystana w całości, a zrealizowane w następnym roku roboty zostały sfinansowane ze środków własnych powiatu.

Tabela nr 7

Realizacja zadania przez powiat oświęcimski w priorytecie 3

Zadanie		nakłady (tys. zł)	z tego:			
			budżet państwa		wkład własny	
nr	nazwa zadania		kwota (tys. zł)	%	kwota (tys. zł)	%
3.1.	Budowa Centrum Edukacyjno-Sportowego przy Powiatowym Zespole nr 2 Szkół Ogólnokształcących Mistrzostwa Sportowego i Technicznych w Oświęcimiu – etap III	3760,3	2060,0	55%	1700,3	45%

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie ewidencji księgowej jednostki.

Wydatki zrealizowane przez powiat oświęcimski na zadanie w ramach priorytetu 3 stanowiły 16,4% łącznych wydatków poniesionych na realizację zadań w ramach OSPR Etap V, a udzielone na nie dofinansowanie z budżetu państwa 14,6% otrzymanych środków. Powiat oświęcimski w całości wykorzystał dofinansowanie przyznane na realizację zadania w priorytecie 3.

W wyniku realizacji zadania przebudowano część piwnic dla potrzeb zaplecza pomocniczego zespołu żywieniowego (stołówka), przebudowano parter z dostosowaniem go do zmodernizowanego układu funkcjonalnego zespołu żywieniowego, przebudowano hall główny z zabudową szybu dźwigu osobowego, wykonano indywidualne sanitariaty w pokojach docelowego zakwaterowania w segmencie B, przystosowano budynek na potrzeby osób niepełnosprawnych, jak i wyremontowano pomieszczenia piwniczne na potrzeby związane z realizacją funkcji oświatowo-edukacyjnej.

Niepełna realizacja zadania

Zadanie to zrealizowano jednak w mniejszym niż planowano zakresie, gdyż nie wykonano prac związanych z zagospodarowaniem terenu wokół obiektów. W planie rzeczowo-finansowym zatwierdzonym 21 marca 2017 r. zakres rzeczowy tego zadania został zwiększony o zagospodarowanie terenu wokół Centrum, które obejmowało m.in. ogrodzenie terenu, monitoring, ciągi komunikacyjne wraz z oświetleniem, rozszerzenie bazy sportowej. W umowie dotacji na 2017 r. zakres tego zadania oraz jego wartość odpowiadały obowiązującemu planowi rzeczowo-finansowemu.

Poniesione nakłady na zadanie 3.1. były mniejsze niż zaplanowane o 247,7 tys. zł (o 6,2% wartości całkowitej przyjętej w planie rzeczowo-finansowym zadania). Część zadania dotycząca zagospodarowania terenu wokół Centrum (ogrodzenie terenu, monitoring, ciągi komunikacyjne, rozszerzenie bazy sportowej) nie została wykonana, opracowano jedynie dokumentację projektową na tę część zadania. W 2017 r. za opracowanie dokumentacji projektowo-kosztorysowej dla zagospodarowania terenu wokół Centrum, obejmującej zaprojektowanie: ogrodzenia terenu, monitoringu terenu, ciągów komunikacyjnych wraz z oświetleniem, ewentualnego poszerzenia bazy sportowej oraz zaprojektowanie drogi ppoż. do obsługi budynku internatu oraz przyległego parkingu zapłacono 24,6 tys. zł (w tym 19,7 tys. zł ze środków budżetu państwa). Z wyjaśnień Starosty wynikało⁷⁶, że nie przystąpiono do realizacji prac budowlanych związanych z zagospodarowaniem terenu wokół Centrum ze względu na koszty oraz projektowaną na tym terenie budowę obiektu lekkoatletycznego, która znacząco zmieniała zagospodarowanie terenu wokół internatu. W 2021 roku przystąpiono do budowy obiektu lekkoatletycznego oraz zagospodarowania terenu wokół Centrum, na realizację czego pozyskano środki z *Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych*. Dodatkowo 29 marca 2021 r. złożono wnioski do Ministerstwa Kultury, Dziedzictwa Narodowego i Sportu o dofinansowanie tego zadania ze środków *Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej*, jednak do 8 czerwca 2021 r. nie było informacji o sposobie jego rozpatrzenia. Planowany termin zakończenia inwestycji to III kwartał 2022 r.

Nieosiągnięcie celu zadania

Zastrzeżenia NIK dotyczyły także nieosiągnięcia w pełni celu zadania 3.1. polegającego na stworzeniu zaplecza mieszkaniowego oraz edukacyjno-sportowego dla studentów Uczelni i zaplecza hotelarskiego dla turystów odwiedzających Muzeum. Obiekty sportowe Centrum były wykorzystywane przez mieszkańców, stowarzyszenia i kluby sportowe, a także młodzież szkolną i przedszkolną w zakresie: boiska do gry w piłkę nożną⁷⁷, boiska do gry w piłkę siatkową/koszykową⁷⁸, a także hali sportowej⁷⁹. W latach 2016–2019 obowiązywało porozumienie o współpracy zawarte pomiędzy Zespołem Szkół a Uczelnią, które obejmowało realizowanie dla studentów zajęć wychowania fizycznego z wykorzystaniem infrastruktury dydaktycznej Centrum. W Centrum organizowano także (średnio raz w miesiącu)

⁷⁶ Wystąpienie pokontrolne LKR.410.007.04.2021 z 2 lipca 2021 r., str. 17–18.

⁷⁷ Z boiska do gry w piłkę nożną w 2018 i 2019 r. skorzystało po 1500 osób, a w 2020 r. 500 osób.

⁷⁸ Z boiska do gry w piłkę siatkową/koszykową w 2018 i 2019 r. skorzystało po 500 osób, a w 2020 r. 100 osób.

⁷⁹ Z hali sportowej w 2018 i 2019 r. skorzystało po 2500 osób, a w 2020 r. 1000 osób.

imprezy kulturalne⁸⁰ oraz imprezy sportowe⁸¹, przy czym żadna z nich nie była organizowana przez lub dla Uczelni. W Centrum odbywały się także targi pracy i edukacyjne oraz organizowano szkolenia dla pracowników Starostwa i jednostek powiatowych (głównie dla nauczycieli i pracowników pomocy społecznej). Wydarzenia te nie dotyczyły jednak pracowników, czy studentów Uczelni. Starosta wskazał⁸², że w latach 2016–2020 studenci Uczelni korzystali z bazy edukacyjno-sportowej Centrum (mała hala sportowa, duża sala gimnastyczna, sala pomocnicza, mała sala gimnastyczna, siłownia, sala do gier stołowych oraz innych obiektów, tj. strzelnica sportowa oraz laboratorium chemiczne), jednak nie podał w jaki sposób i w jakiej formie baza ta była przez nich wykorzystywana. Z kolei Rektor Uczelni podała⁸³, że w latach 2017–2020 studenci Uczelni korzystali z infrastruktury sportowej Zespołu Szkół – strzelnicy sportowej.

W 2018 roku z miejsc noclegowych w Centrum Edukacyjno-Sportowym korzystało natomiast: 96 uczniów Zespołu Szkół, 32 turystów odwiedzających Muzeum i 11 innych osób (w tym sportowców i pracowników mobilnego muzeum), w 2019 r. odpowiednio: 86 uczniów, 24 turystów i 25 innych osób, a w 2020 r.: 82 uczniów, ani jeden turysta i tylko jedna inna osoba (egzaminator OKE). NIK zwróciła uwagę, że w kontroli P/10/142 dotyczącej stanu realizacji *Oświęcimskiego Strategicznego Programu Rządowego – etap III*, przeprowadzonej w 2010 r., NIK negatywnie oceniła realizację tego priorytetu przez Powiat. W tym okresie z bazy noclegowej skorzystały tylko trzy osoby, a NIK uwzględniła wyjaśnienia ówczesnego starosty, że zadanie było w trakcie realizacji i niewykluczone, że w przyszłości z noclegów będzie korzystała większa liczba studentów i turystów. Obecna kontrola potwierdziła jednak, że ten cel nie został osiągnięty.

5.2.4. Priorytet 4 *Poprawa atrakcyjności turystycznej Oświęcimia poprzez renowację obiektów i infrastruktury o charakterze zabytkowym*

W ramach priorytetu 4 w uchwale Rady Ministrów były ujęte trzy zadania podstawowe (4.1., 4.2. i 4.3.) i ani jedno zadanie rezerwowe. Zadania te miało realizować miasto Oświęcim. Wszystkie dotyczyły inwestycji w infrastrukturę drogową (przebudowa ulic lub ich nawierzchni). Przebudowywane ulice stanowiły elementy historycznego układu komunikacyjnego Starego Miasta, pozostającego w strefie ochrony konserwatorskiej, wpisanej do rejestru zabytków.

⁸⁰ Sześć imprez w 2018 r., 19 w 2019 r. i 14 w 2020 r. Były to przykładowo: konkurs historyczny *Solidarni*, konkursy czytelnicze *Nasze lektury*, konkurs Poezji Religijnej, otwarcie Młodzieżowej Piwnicy artystycznej, rozdanie nagród Muzeum Pamięci Mieszkańców Ziemi Oświęcimskiej – występ artystyczny, wernisaż wystawy pokonkursowej *Tradycje świąteczne i noworoczne. Hej kolęda, kolęda*, konkurs wiedzy o Oświęcimiu, wojewódzki konkurs recytatorski, wręczenie nagród w konkursie historycznym *Ścieżki pamięci*.

⁸¹ Szesnaście imprez w 2018 r., siedem w 2019 r. i cztery w 2020 r. Były to przykładowo: turnieje piłki nożnej (m.in. do lat 16), turnieje tenisa stołowego, turnieje piłki siatkowej (m.in. *Turniej wyzwolenia*, *Turniej młodziezek*), turnieje piłki ręcznej (m.in. *Licealiada młodzieży*), czy turniej tańca towarzyskiego *Astra Dance Cup*.

⁸² Wystąpienie pokontrolne LKR.410.007.04.2021 z 2 lipca 2021 r., str. 20.

⁸³ Ibidem.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 9

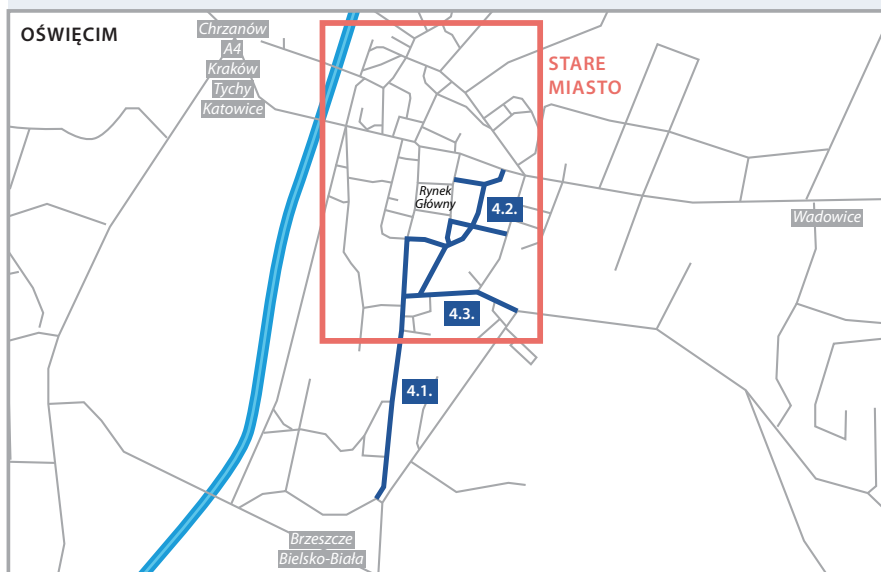
Zadania zrealizowane w ramach priorytetu 4 Programu

PRIORYTET 4

Poprawa atrakcyjności turystycznej Oświęcimia poprzez renowację obiektów i infrastruktury o charakterze zabytkowym

CEL SZCZEGÓŁOWY

Poprawa warunków obsługi ruchu turystycznego w Oświęcimiu, w tym dostępności obiektów zabytkowych Starego Miasta, w tym Rynku Głównego, Zamku, Centrum Żydowskiego, kościoła pw. Najświętszej Marii Panny, zespołu kościoła i kaplicy Salezjanów, stanowiących centralne punkty ścisłej strefy konserwatorskiej w układzie urbanistycznym Starego Miasta, wpisanym do rejestru zabytków, i rewitalizację obiektów zabytkowych, związanych z bogatą 800-letnią historią Oświęcimia i dokumentujących tradycję harmo- nijnego współżycia na przestrzeni wieków wielokulturowej i wielowyznaniowej społeczności jego mieszkańców



Podmiot realizujący:

■ miasto Oświęcim

- 4.1. Przebudowa ulicy Jagiełły – od ulicy św. Jana Bosko do ulicy Przecznej
- 4.2. Przebudowa nawierzchni ulic w centrum Starego Miasta: Piastowska, Mały Rynek, Klasztorna, Mickiewicza, Stolarska, Solskiego
- 4.3. Przebudowa ulicy Zaborskiej – od ronda ulicy Królowej Jadwigi do ulicy Jagiełły

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie OSPR Etap V.

Umowy o udzielenie dotacji z budżetu państwa zawarto na dofinansowanie realizacji wszystkich zadań. Zaplanowany wskaźnik realizacji zadań w ramach priorytetu 4 został wykonany na planowanym poziomie trzech zadań.

Miasto Oświęcim

Planowanie i realizacja
zadań w ramach
priorytetu 4

W ramach priorytetu 4 miasto Oświęcim miało przypisane do realizacji trzy zadania, tj.: *Przebudowa ulicy Jagiełły – od ulicy św. Jana Bosko do ulicy Przecznej* (4.1.), *Przebudowa nawierzchni ulic w centrum Starego Miasta: Piastowska, Mały Rynek, Klasztorna, Mickiewicza, Stolarska, Solskiego* (4.2.) oraz *Przebudowa ulicy Zaborskiej – od ronda ul. Królowej Jadwigi do ul. Jagiełły* (4.3.).

Celem szczegółowym zadania 4.1. była poprawa warunków komunikacji w obrębie centrum Starego Miasta, dostosowanie parametrów technicznych dróg do aktualnych wymogów oraz uzyskanie prawidłowego stanu

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

technicznego i estetycznego drogi. Celem szczegółowym zadań 4.2. i 4.3. było uzyskanie prawidłowego stanu technicznego tras komunikacyjnych dla osób zwiedzających obszar Starego Miasta. Zadania te obejmowały m.in. przebudowę jezdni, chodników i miejsc postojowych oraz wykonanie małej architektury i zieleni.

Tabela nr 8

Realizacja zadań przez miasto Oświęcim w ramach priorytetu 4

Zadanie		nakłady (tys. zł)	z tego:			
			budżet państwa		wkład własny	
nr	nazwa zadania		kwota (tys. zł)	%	kwota (tys. zł)	%
4.1.	Przebudowa ulicy Jagiełły – od ulicy św. Jana Bosko do ulicy Przecznej	2505,6	1000,0	38%	1505,6	62%
4.2.	Przebudowa ulic w centrum Starego Miasta: Piastowska, Mały Rynek, Klasztorna, Mickiewicza, Stolarska, Solskiego	1498,3	1070,0	71%	428,3	29%
4.3.	Przebudowa ulicy Zaborskiej	1064,7	846,3	79%	218,4	21%

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie ewidencji księgowej jednostki.

Wydatki zrealizowane przez miasto Oświęcim na zadania w ramach priorytetu 4 (5068,6 tys. zł) stanowiły 31,5% łącznych wydatków poniesionych na realizację zadań w ramach OSPR Etap V, a udzielone na nie dofinansowanie z budżetu państwa (2916,3 tys. zł) 30,3% otrzymanych środków. Miasto Oświęcim wykorzystało przyznane dofinansowanie na zadania z priorytetu 4 na poziomie 98,2% planowanej wielkości. Inwestycje zrealizowane w ramach zadań 4.1., 4.2. i 4.3. obejmowały większą powierzchnię/długość w stosunku do wielkości ujętych w kartach zadań, co wynikało z tego, że w kartach zadań zakres robót podano szacunkowo, ponieważ nie było dokumentacji technicznej, natomiast rzeczywiste wykonanie wynikało z dokonanych pomiarów geodezyjnych po wykonaniu zadania i kosztorysów powykonawczych.

W zadaniu 4.1. *Przebudowa ul. Jagiełły – od ul. św. Jana Bosko do ul. Przecznej* zaplanowany pierwotnie termin zakończenia zadania (do 31 grudnia 2017 r.) został przesunięty na rok 2018, przy czym dotacja z budżetu państwa miała być i została wykorzystana do końca 2017 r. Powodem zmiany terminu zakończenia realizacji zadania były: niedoszacowanie wartości zadania, skutkujące poniesieniem większych nakładów ze środków własnych miasta⁸⁴, a także unieważnienie postępowania przetargowego⁸⁵.

Kontrola wykazała, że realizacja zadań w ramach priorytetu 4 poprawiała stan techniczny i bezpieczeństwo tras komunikacyjnych, udostępnianych zwiedzającym obszar Starego Miasta oraz estetykę i atrakcyjność tury-

⁸⁴ Pierwotnie zadanie miało kosztować 1250 tys. zł, w tym 930 tys. zł ze środków dotacji z budżetu państwa, a kosztowało 2505,6 tys. zł, w tym 1000 tys. zł (39,9%) z budżetu państwa.

⁸⁵ Wpłynęła jedna oferta, w której wykonawca zaproponował wykonanie zadania za kwotę przewyższającą o blisko 50% kwotę wynikającą z kosztorysu inwestorskiego.

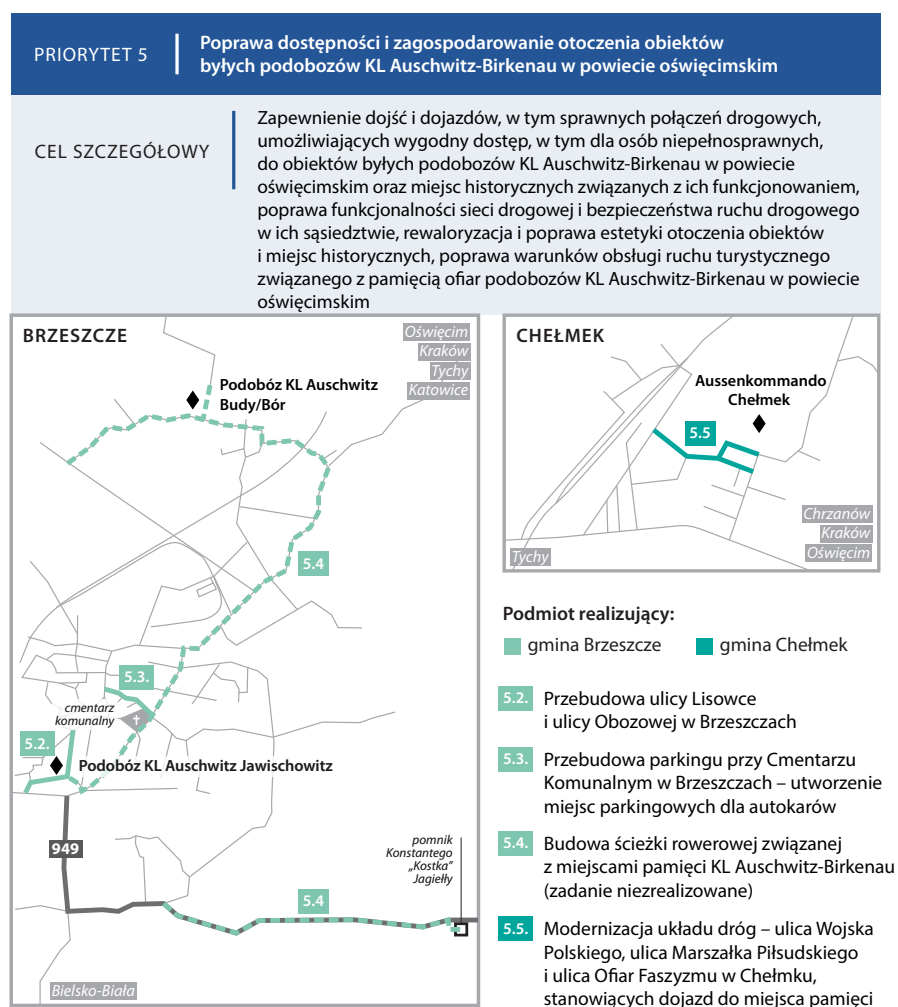
styczną Oświęcimia. Przebudowano całkowicie nawierzchnie dróg i chodników, wyremontowano i uzupełniono oświetlenie uliczne oraz uzyskano parametry dróg odpowiadające wymaganiom, normatywom oraz standardom przyjętym dla zabytkowego obszaru i charakteru Starego Miasta.

5.2.5. Priorytet 5 *Poprawa dostępności i zagospodarowanie otoczenia obiektów byłych podobozów KL Auschwitz-Birkenau w powiecie oświęcimskim*

W ramach priorytetu 5 w uchwale Rady Ministrów były ujęte cztery zadania podstawowe (od 5.1. do 5.4.) i dwa zadania rezerwowe (5.5. i 5.6.). Zadania podstawowe w ramach tego priorytetu miały realizować gminy Brzeszcze (trzy zadania) i Chełmek (jedno zadanie). Zadania rezerwowe zaplanowała gmina Chełmek. Wszystkie zadania dotyczyły inwestycji w infrastrukturę drogową, w tym budowy parkingu i budowy ścieżki pieszo-rowerowej. Zadania w ramach tego priorytetu zostały wprowadzone do OSPR Etap V w wyniku zmiany Programu z końca 2017 roku i włączenia do grona realizatorów gmin Brzeszcze i Chełmek.

Infografika nr 10

Zadania zrealizowane w ramach priorytetu 5 Programu



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie OSPR Etap V.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Umowy o udzielenie dotacji z budżetu państwa zawarto na dofinansowanie realizacji czterech zadań, z tego trzech zakwalifikowanych w uchwale Rady Ministrów jako zadania podstawowe i jednego zadania rezerwowego. W trakcie realizacji OSPR Etap V gmina Chełmek odstąpiła od planowanego wykonania zadania podstawowego dotyczącego przebudowy układu czterech dróg, a na to miejsce zgłosiła do realizacji zadanie rezerwowe dotyczące przebudowy jednej ulicy, również stanowiącej dojazd do miejsca pamięci (szerzej na ten temat w dalszej części tego punktu Informacji).

Zaplanowany wskaźnik realizacji zadań w ramach priorytetu 5 został wykonany na planowanym poziomie czterech zadań, przy czym jedno zadanie nie zostało zrealizowane w zaplanowanym pierwotnie zakresie, a także zamiast innego zadania podstawowego zrealizowano zadanie rezerwowe.

Gmina Brzeszcze

W ramach OSPR Etap V gminie Brzeszcze przypisano do realizacji trzy zadania podstawowe:

- *Przebudowa ulicy Lisowce i ulicy Obozowej w Brzeszczach* (5.2.), którego celem była poprawa dostępności komunikacyjnej dla turystów i pielgrzymów odwiedzających miejsca pamięci (ze szczególnym uwzględnieniem poprawy dostępu do obiektów zabytkowych) oraz poprawa bezpieczeństwa mieszkańców i uporządkowanie wewnętrznego układu komunikacyjnego gminy Brzeszcze;
- *Przebudowa parkingu przy Cmentarzu Komunalnym w Brzeszczach – utworzenie miejsc parkingowych dla autokarów* (5.3.), którego celem było zapewnienie sprawnej i kompleksowej obsługi ruchu zwiedzających turystów, stworzenie warunków do ochrony lokalnych wartości historycznych i kulturowych, poprawa estetyki otoczenia;
- *Budowa ścieżki rowerowej związanej z miejscami pamięci KL Auschwitz-Birkenau* (5.4.), którego celem było polepszenie dostępności komunikacyjnej dla turystów, poprawa bezpieczeństwa mieszkańców i turystów, poprawa estetyki otoczenia, stworzenie warunków do ochrony lokalnych wartości historycznych i kulturowych.

Zastrzeżenia NIK dotyczyły niezgodności celów i zakresu dwóch zadań z priorytetem 5, w ramach którego zostały zgłoszone. Dotyczyły one budowy parkingu przy Cmentarzu Komunalnym w Brzeszczach (5.3.) oraz jednego z czterech odcinków budowanej ścieżki pieszo-rowerowej związanej z miejscami pamięci KL Auschwitz-Birkenau w części obejmującej odcinek 4 biegnący wzdłuż drogi wojewódzkiej 949 od ul. Spółdzielczej w Jawiszowicach do ul. Kostka Jagiełły w Zasolu oraz wzdłuż drogi powiatowej nr 1868K od ul. Kostka Jagiełły w Zasolu od skrzyżowania z ul. Łęcką do pomnika Kostka Jagiełły. Na Cmentarzu Komunalnym w Brzeszczach znajdował się grób ofiar Marszu Śmierci (miejsce pochówku ofiar przeprowadzonej w styczniu 1945 r. przymusowej ewakuacji więźniów kompleksu obozów KL Auschwitz, w tym podobozów KL Auschwitz-Bór/Budy i KL Auschwitz-Jawischowitz), będący licznie odwiedzany przez turystów punktem brzeszczańskiej Trasy Pamięci. Odcinek 4 ścieżki pieszo-rowerowej wzdłuż drogi wojewódzkiej prowadził do pomnika poświęconego Konstantemu „Kostkowi” Jagielle (uciekierowi z obozu, członkowi

Planowanie i realizacja
zadań w ramach
priorytetu 5

Zastrzeżenia
dotyczące
zgłoszonych zadań

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

przyobozowego ruchu oporu, poległego podczas nieudanej próby przejścia zbiegłych z obozu więźniów), odsłoniętego w miejscu jego śmierci. Zadanie 5.3. zostało zrealizowane w pełnym zakresie, natomiast odcinek 4 ścieżki pieszo-rowerowej budowanej w ramach zadania 5.4. nie został wykonany. W ocenie NIK podjęte w ramach tych zadań inwestycje nie stanowiły *zagospodarowania otoczenia* ani nie wiązały się z *poprawą dostępności* do byłych podobozów *Budy/Bór*, czy *Jawischowitz*. Burmistrz Brzeszcze wyjaśnił⁸⁶, że wokół miejsc objętych tymi zadaniami skupiają się realizowane przez organizacje działania informacyjne i edukacyjne, upamiętniające historię i lokalne dziedzictwo, a zatem inwestycje w bezpośrednim otoczeniu tych miejsc wpisywały się w oczekiwania zarówno mieszkańców, jak i realizowały cel Programu.

Tabela nr 9

Realizacja zadań przez gminę Brzeszcze w ramach priorytetu 5

Zadanie		nakłady (tys. zł)	z tego:			
			budżet państwa		wkład własny	
nr	nazwa zadania		kwota (tys. zł)	%	kwota (tys. zł)	%
5.2.	Przebudowa ulicy Lisowce i ulicy Obozowej w Brzeszczach	1652,1	810,0	49%	842,1	51%
5.3.	Przebudowa parkingu przy Cmentarzu Komunalnym w Brzeszczach – utworzenie miejsc parkingowych dla autokarów	689,4	318,0	46%	371,4	54%
5.4.	Budowa ścieżki rowerowej związanej z miejscami pamięci KL Auschwitz-Birkenau	7607,0	4418,2	58%	3188,8	42%

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie ewidencji księgowej jednostki.

W 2020 roku gmina wystąpiła do Wojewody z wnioskiem o wprowadzenie zmian w OSPR Etap V w zakresie realizowanego zadania dotyczącego budowy ścieżki pieszo-rowerowej (5.4.). Zgłosiła niewykorzystanie przyznanych środków z budżetu państwa w wysokości 2514 tys. zł w związku z brakiem możliwości realizacji tego zadania w pełnym zakresie do końca 2020 roku. Wynikało to z nieopracowania w wyznaczonym terminie przez wykonawcę dokumentacji projektowej oraz z braku zezwolenia na realizację inwestycji drogowej.

Zawarcie umów z pokrywającym się zakresem zadania

Gmina Brzeszcze w zakresie odcinka 3 (pakiet 2) zawarła dwie umowy z tym samym wykonawcą, których przedmiotem było opracowanie dokumentacji projektowej dla tego samego odcinka drogi w ramach budowanej ścieżki pieszo-rowerowej. 22 maja 2018 r. gmina zawarła umowę na opracowanie kompletnej dokumentacji projektowej wraz z uzyskaniem wszel-

⁸⁶ Wystąpienie pokontrolne LKR.410.007.07.2021 z 2 lipca 2021 r., str. 11.

kich uzgodnień i pozwoleń administracyjnych pozwalających na realizację inwestycji objętej pakietem 2. W ramach tej umowy wykonawca przedłożył wstępny projekt budowlany, dokumentację z badań podłoża wraz z opinią geotechniczną i projektem geotechnicznym, uzgodnienia branżowe, projekt budowlany branży drogowej. Gmina odstąpiła jednak od tej umowy ze względu na zwłokę w oddaniu pełnego przedmiotu zamówienia przekraczającą 30 dni (termin do 31 marca 2020 r.) i wezwała wykonawcę do zwrotu wypłaconego wynagrodzenia (38,8 tys. zł, w tym 25,8 tys. zł z dotacji). Od umowy odstąpiono jednak dopiero 4 stycznia 2021 r. (data odebrania oświadczenia przez drugą stronę). W międzyczasie, 3 kwietnia 2020 r., gmina zawarła umowę z tym samym wykonawcą, której przedmiotem było opracowanie kompletnej dokumentacji projektowej wraz z uzyskaniem wszelkich uzgodnień i pozwoleń administracyjnych na *Budowę ścieżki rowerowej związanej z miejscami pamięci KL Auschwitz-Birkenau*. Umowa ta obejmowała swym zakresem część tego samego odcinka drogi co umowa z 2018 roku, a zakres rzeczowy przedmiotu zamówienia dla tego odcinka był prawie identyczny. Przedmiot umowy z 2020 roku został odebrany 5 maja 2020 r.

Sytuację zawarcia dwóch umów z pokrywającym się zakresem zadania tłumaczono⁸⁷ brakiem ze strony gminy woli kontynuowania umowy z 2018 r. W 2020 r. do realizacji zadania wybrano tego samego wykonawcę ponieważ złożył on najkorzystniejszą ofertę cenową i spełniał warunki udziału w postępowaniu. Zdaniem gminy posiadane już przez wykonawcę materiały wyjściowe do projektowania miały wpływ na zaproponowaną korzystną cenę za wykonanie dokumentacji, jak również gwarantowały wykonanie dokumentacji w krótkim czasie umożliwiającym wystąpienie gminy o zatwierdzenie zmian przebiegu ścieżki rowerowej i wykonanie robót budowlanych do końca 2020 r.

W ocenie NIK postępowanie burmistrza w tym zakresie było niegospodarne. Pomimo dokonania częściowych płatności na podstawie umowy z 2018 r. i odbioru części przedmiotu zamówienia, przedłożona dokumentacja nie została wykorzystana przez gminę. W tym samym czasie zlecono wykonanie kolejnej dokumentacji, a dopiero po upływie siedmiu miesięcy od terminu wykonania umowy z 2020 r. odstąpiono od umowy z 2018 r. i podjęto działania związane z wyegzekwowaniem wypłaconych środków.

Gmina nie zwróciła 91,8 tys. zł dotacji pobranej w nadmiernej wysokości na zadanie 5.4., które nie zostało zrealizowane w pierwotnie planowanym zakresie rzeczowym odcinka 3 i 4 ścieżki pieszo-rowerowej związanej z miejscami pamięci *KL Auschwitz-Birkenau*, co było niezgodne z art. 169 ust. 1 pkt 2 ustawy *o finansach publicznych* oraz § 7 ust. 5 umów o dotację w ramach OSPR na rok 2018 oraz na rok 2019 zawartych przez gminę z Wojewodą. Zakres rzeczowy zadania 5.4. w umowach dotacji zawartych przez gminę z Wojewodą dotyczył m.in. opracowania dokumentacji projektowej (projekt budowlany, wykonawczy, kosztorysowy) i uzyskania uzgodnień oraz decyzji administra-

Dotacja pobrana
w nadmiernej
wysokości

⁸⁷ Ibidem, str. 22.

cyjnych, opracowania operatu podziałowego działek. Realizując zadanie 5.4. w latach 2018–2020, gmina podzieliła budowę trasy rowerowej na cztery odcinki, z czego wykonano i zakończono budowę dwóch odcinków, jednego nie wykonano wcale (odcinek 4; pakiet 3 dokumentacji), a w przypadku kolejnego w 2020 r. zmieniono jego pierwotny zakres (odcinek 3; pakiet 2 dokumentacji). W 2020 r. gmina wystąpiła o zmianę zakresu rzeczowego zadania w ramach pakietu 2 (aneks do umowy dotacji z 28 października 2020 r.). We wnioskach o wypłatę dotacji z 2018 i 2019 roku gmina Brzeszcze ujęła wydatki związane z wykonaniem dokumentacji projektowej dla odcinków w ramach pakietów 2 i 3 w łącznej wysokości 148,8 tys. zł (częściowe wynagrodzenie), z czego: 91,8 tys. zł rozliczyła ze środków dotacji OSPR. W związku z opóźnieniem wykonania dokumentacji projektowej 4 stycznia 2021 r. (data odebrania oświadczenia przez drugą stronę) odstąpiła od umów na wykonanie pakietów 2 i 3, tak więc część zadania 5.4. na odcinkach w ramach pakietów 2 i 3 nie została wykonana⁸⁸. Ponieważ część zadania 5.4. w ramach pakietów 2 i 3 nie została zrealizowana, a otrzymano na nią dotacje w łącznej wysokości 91,8 tys. zł, stały się one dotacjami pobranymi w nadmiernej wysokości i powinny zostać zwrócone do budżetu państwa.

**Niepowiadomienie
o sposobie
rozwiązania umów
z wykonawcą**

Gmina nie powiadomiła Wojewody o sposobie rozwiązania umów z wykonawcą dokumentacji projektowej dla odcinka 3 i 4 ścieżki pieszo-rowerowej związanej z miejscami pamięci *KL Auschwitz-Birkenau*, co było działaniem nierzetelnym. W dniu 20 lipca 2020 r. przedstawiciel Wojewody przeprowadził kontrolę stanu realizacji zadań OSPR Etap V. W sprawozdaniu z kontroli problemowej realizacji przez gminę Brzeszcze V etapu OSPR gmina została zobowiązana do poinformowania MUW o sposobie rozwiązania umów z pracownią projektową podpisanych w 2018 r. Pomimo odstąpienia od przedmiotowych umów do 27 czerwca 2021 r. nie poinformowano Wojewody o tym fakcie, tak więc nie wykonano zalecenia pokontrolnego. Burmistrz wyjaśnił⁸⁹, że sprawa jest w toku i dlatego nie informowano o sposobie rozwiązania przedmiotowych umów.

Następstwem odstąpienia od umowy z wykonawcą dokumentacji projektowej dla zadania 5.4. pakiet 2 i 3 było m.in. naliczenie i wezwanie wykonawcy (w grudniu 2020 r. oraz w lutym 2021 r.) do zapłaty kar umownych w łącznej kwocie 53,7 tys. zł. Gmina nie zaspokoiła swych roszczeń z zabezpieczenia należytego wykonania umowy z uwagi na upływ terminu jego obowiązywania. W przypadku obu umów termin ważności gwarancji ubezpieczeniowej, stanowiącej zabezpieczenie z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania przez zobowiązanego kontraktu upłynął po 30 dniach, licząc od daty planowanego odbioru przedmiotu umowy (dla pakietu 2 termin ten upłynął 30 kwietnia 2020 r., a dla pakietu 3 – 30 marca 2020 r.), przy czym na podstawie § 12 ust. 2 każdej z umów, gmina miała prawo odstąpienia od umowy, gdy zwłoka w oddaniu przedmiotu umowy przez wykonawcę przekroczy 30 dni. Zgodnie z wyjaśnieniem burmistrza⁹⁰, w tym terminie nie było możliwe udokumento-

⁸⁸ W 2020 r. w związku ze zmianą zakresu rzeczowego zadania ponownie rozliczono wydatki i otrzymano dofinansowanie na dokumentację projektową (30 tys. zł).

⁸⁹ Wystąpienie pokontrolne LKR.410.007.07.2021 z 2 lipca 2021 r., str. 23.

⁹⁰ Ibidem, str. 16.

wanie braku wykonania umowy, a wykonawca odmówił przedłużenia terminu wniesionego zabezpieczenia z uwagi na brak zgody gminy na kolejne aneksy do umów. Łączna wartość zabezpieczenia należytego wykonania z umowy wynosiła 33 tys. zł. Odnosząc się do wezwania do zapłaty kar umownych wykonawca dokumentacji uznał je za bezzasadne, odpierając zarzut zwłoki po swojej stronie, a także domagając się zapłaty pozostałej kwoty wynagrodzenia z obu umów. Z tym stanowiskiem nie zgodziła się gmina. W związku z zamiarem wystąpienia na drogę sądową przekazano sprawę kancelarii prawnej. Do 22 czerwca 2021 r. spór między gminą i wykonawcą dokumentacji projektowej nie został rozwiązany. Wykonawca nie dokonał również zapłaty żądanych kwot.

W sprawozdaniach za lata 2018–2020 nie przedstawiono wszystkich ujętych w ewidencji księgowej wydatków poniesionych na realizację zadań w ramach OSPR Etap V. Różnice dotyczyły wydatków zrealizowanych ze środków własnych gminy w łącznej wysokości 99,5 tys. zł⁹¹. Burmistrz Brzeszcz nie odniósł się wprost do przyczyn nieujęcia w sprawozdaniach wszystkich wydatków wynikających z ewidencji księgowej Urzędu. Wyjaśnił⁹², że koszty wykazywane w ramach sprawozdań z realizacji zadań dotyczyły całkowitych kosztów umów z wykonawcami robót oraz usługi nadzoru inwestorskiego (inspektor nadzoru), a w ewidencji księgowej ujęte były wszystkie koszty, jakie gmina poniosła w związku z realizacją danego zadania, niezależnie od źródła finansowania (budżet państwa, budżet gminy), w trakcie całego procesu inwestycyjnego.

W postępowaniu prowadzonym w trybie przetargu nieograniczonego, którego przedmiotem było udzielenie zamówienia na opracowanie wielobranżowej dokumentacji projektowej dla zadania dotyczącego *budowy ścieżki rowerowej związanej z miejscami pamięci KL Auschwitz-Birkenau*, gmina Brzeszcze jako zamawiający nie zamieściła ogłoszenia na własnej stronie internetowej, co było niezgodne z art. 40 ust. 1 Pzp. Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w Biuletynie Zamówień Publicznych 21 marca 2018 r. i tego samego dnia zamieszczone w miejscu publicznie dostępnym w siedzibie gminy, a na stronie internetowej zamawiającego opublikowano specyfikację istotnych warunków zamówienia wraz z załącznikami. W związku z brakiem publikacji ogłoszenia na stronie zamawiającego, nie wniesiono środka ochrony prawnej wskazanego w Pzp.

W ramach realizacji odcinka 1 budowanej ścieżki pieszo-rowerowej gmina Brzeszcze nie wyegzekwowała od wykonawcy przedłużenia terminu ważności gwarancji ubezpieczeniowej, która została wniesiona jako zabezpieczenie należytego wykonania umowy, co było działaniem nierzetelnym. Wykonawca wniósł jako zabezpieczenie należytego wykonania umowy gwarancję ubezpieczeniową, która była ważna do dnia dokonania odbioru przedmiotu umowy, nie dłużej jednak niż do 15 stycznia 2019 r. w zakresie

Nierzetelne
sprawozdania z realizacji
zadań i wykorzystania
dotacji

Uchybienia
w zamówieniach
publicznych

⁹¹ W sprawozdaniu za 2018 rok nie ujęto wydatków dot. zadania 5.2. w wysokości 23,1 tys. zł (1,4% wydatków na to zadanie wg w ewidencji księgowej) oraz dot. zadania 5.3. w kwocie 9,9 tys. zł (1,4%). W sprawozdaniach za 2019 i 2020 rok nie ujęto wydatków dot. zadania 5.4. w wysokości, odpowiednio: 36,7 tys. zł (2,5%) i 29,7 tys. zł (0,8%).

⁹² Wystąpienie pokontrolne LKR.410.007.07.2021 z 2 lipca 2021 r., str. 26.

roszczeń z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania przedmiotu umowy oraz do 15 stycznia 2024 r. w zakresie roszczeń z tytułu nieusunięcia lub nienależytego usunięcia wad lub usterek powstałych w przedmiocie umowy. W wyniku dokonanych zmian przedmiotowej umowy termin wykonania przedmiotu umowy przesunięto z 15 grudnia 2018 r. na 4 czerwca 2019 r. Pomimo zmiany terminu wykonania przedmiotu umowy, wykonawca nie przedłużył terminu ważności gwarancji ubezpieczeniowej, a gmina nie wyegzekwowała tego obowiązku od wykonawcy. W efekcie w okresie od 15 stycznia do 18 czerwca 2019 r, tj. do dnia dokonania odbioru przedmiotu umowy, gmina nie zabezpieczyła swoich roszczeń z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania przedmiotu tej umowy. W lipcu 2019 r., tj. po terminie odbioru robót, wykonawca przedłożył aneks do gwarancji, w której został wydłużony termin w zakresie roszczeń z tytułu nieusunięcia lub nienależytego usunięcia wad lub usterek powstałych w przedmiocie umowy do 2 lipca 2024 r.

Gmina Chełmek

Planowanie i realizacja
zadań w ramach
priorytetu 5

W ramach OSPR Etap V gmina Chełmek miała przypisane zadanie *Przebudowa układu dróg – ul. Brzozowej, ul. Klonowej, ul. Topolowej i ul. Głogowej w Chełmku stanowiących dojazd do miejsca pamięci* (zadanie 5.1.) z planowaną realizacją w latach 2018–2020 oraz dwa zadania rezerwowe obejmujące modernizacje układu dróg stanowiących dojazd do miejsca pamięci, w tym ulicami: Wojska Polskiego, Marszałka Piłsudskiego, Ofiar Faszyzmu (zadanie 5.5.) oraz przebudowy ulicy Generała Andersa (zadanie 5.6.). W lutym 2018 roku gmina Chełmek poinformowała Wojewodę, że ujęte do realizacji zadanie podstawowe było również częścią składową projektu pn. *Chełmek – odNowa*, zgłoszonego w 2017 r. do dofinansowania ze środków Unii Europejskiej w ramach *Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Małopolskiego na lata 2014–2020*, na które, jak się okazało, uzyskano dofinansowanie⁹³. Plan rzeczowo-finansowy na rok 2018 zakładał realizację tego zadania na poziomie 4700 tys. zł, w tym dotacja 2820 tys. zł, środki gminy 1880 tys. zł. W związku z uzyskaniem dofinansowania na ww. projekt, w marcu 2018 r. wystąpiono o zgodę na realizację (zamiast tego zadania) zadania rezerwowego *Modernizacja układu dróg – ulica Wojska Polskiego, ulica Marszałka Piłsudskiego i ulica Ofiar Faszyzmu w Chełmku, stanowiących dojazd do miejsca pamięci* (zadanie 5.5.). W uzgodnieniu z Wojewodą, po uzyskaniu pozytywnej opinii Ministra Inwestycji i Rozwoju oraz Marszałka Województwa Małopolskiego, przedstawione zadanie zostało zatwierdzone 7 czerwca 2018 r. przez Ministra w planie rzeczowo-finansowym na 2018 r. Celami tego zadania były: przebudowa układu komunikacyjnego, umożliwiającego dojazd do miejsca pamięci, upamiętniającego ofiary faszyzmu, w szczególności więźniów podboju *Aussenkommando Chełmek*, udostępnianie i upamiętnianie miejsc historycznych związanych z działaniem nazistowskiego obozu koncentracyjnego i zagłady Auschwitz-Birkenau oraz zapewnienie dostępności komu-

⁹³ Gmina Chełmek wniosek o dofinansowanie realizacji zadania w ramach RPO WM złożyła 7 lipca 2017 r. tj. przed dniem zapewnienia finansowania zadania w ramach OSPR, natomiast ostateczne zapewnienie finansowania projektu *Chełmek – odNowa* nastąpiło 22 marca 2018 r. Plan rzeczowo-finansowy OSPR na rok 2018 został zatwierdzony 7 marca 2018 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

nikacyjnej oraz bezpieczeństwa uczestników ruchu drogowego. Wykonanie tego zadania miało poprawić w znacznym stopniu infrastrukturę drogową, a także usprawnić ruch odwiedzających miejsce historyczne – pomnik *Ofiar Faszyzmu* w Chełmku.

Tabela nr 10

Realizacja zadania przez gminę Chełmek w ramach priorytetu 5

Zadanie		nakłady (tys. zł)	z tego:			
			budżet państwa		wkład własny	
nr	nazwa zadania		kwota (tys. zł)	%	kwota (tys. zł)	%
5.5.	Modernizacja układu dróg – ulica Wojska Polskiego, ulica Marszałka Piłsudskiego i ulica Ofiar Faszyzmu w Chełmku, stanowiących dojazd do miejsca pamięci	1361,5	816,9	60%	544,6	40%

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie ewidencji księgowej jednostki.

Zadanie zostało zrealizowane zgodnie z załączonym do umowy harmonogramem. Burmistrz wyjaśnił⁹⁴, że zadania drogowe zapisane w V etapie OSPR miały na celu podjęcie pierwszych, podstawowych działań związanych z upamiętnieniem miejsca pamięci. Dzięki pozyskaniu dofinansowania polepszone warunki obszaru dla pogodzenia komunikacji lokalnej z komunikacją związaną z dojazdem do Pomnika Ofiar Faszyzmu jako miejsca upamiętnienia więźniów podobozu. W kolejnych latach zaplanowano realizację kolejnych zadań w oparciu o ścieżki edukacyjne pokazujące życie, gehennę więźniów, którzy pracowali na terenie gminy.

5.3. Zarządzanie Programem i nadzór nad jego realizacją oraz zapewnienie skuteczności osiągnięcia celów Programu

Zapewniono środki na dofinansowanie zadań z budżetu państwa, przyjmowano i dokonywano zmian planów rzeczowo-finansowych, a także sporządzano wymagane sprawozdania z realizacji zadań. Regularnie kontrolowano sposób realizacji zadań i wykorzystania dotacji przez uczestników Programu. Zdaniem NIK przyjęcie liczby zadań wykonanych (w podziale na priorytety i lata) jako jedyne go wskaźnika realizacji celów Programu nie pozwalało na ocenę wpływu wykonywanych zadań na osiągnięcie celów Programu.

5.3.1. Zarządzanie i nadzór nad realizacją Programu

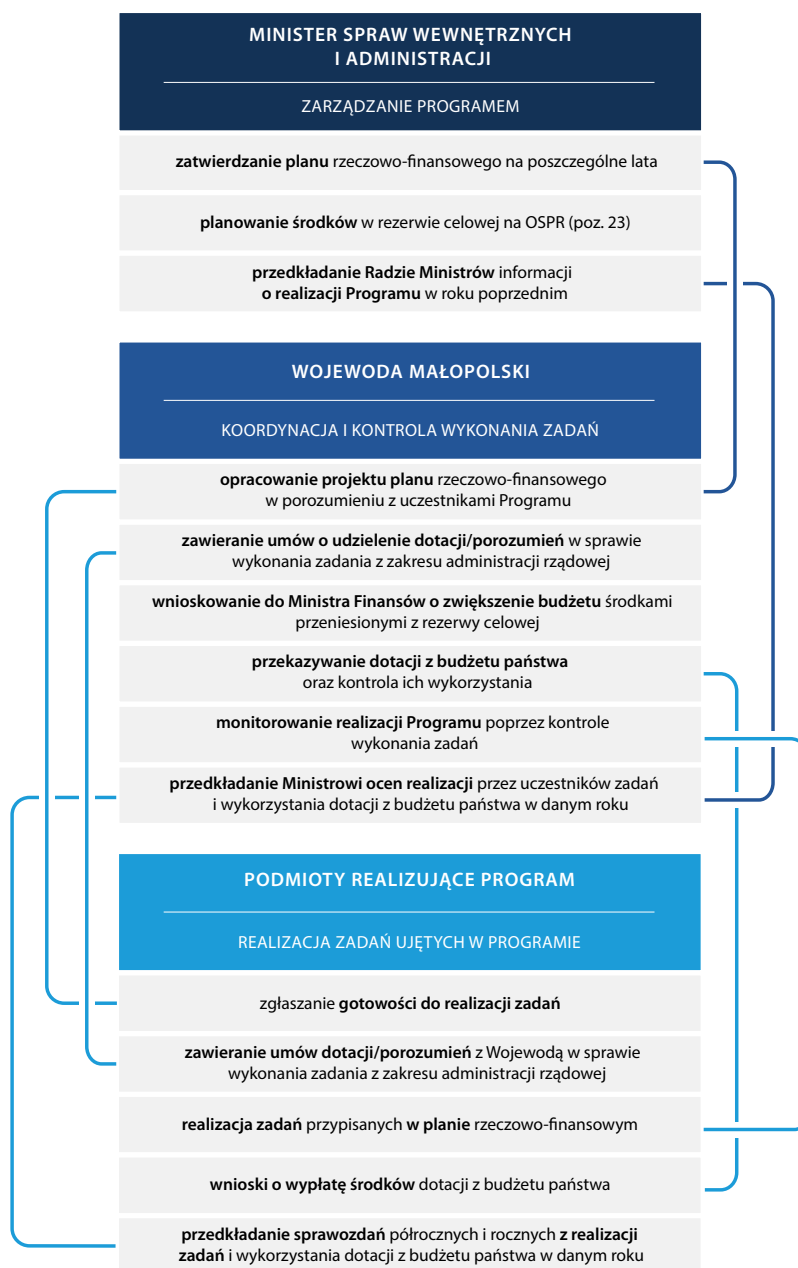
Programem zarządzał Minister, który nadzorował jego realizację przez Wojewodę. Wojewoda koordynował i kontrolował wykonanie zadań przez podmioty realizujące Program, monitorował jego realizację w celu zapewnienia niezakłóconego przebiegu, a także mając na uwadze potrzebę gromadzenia i bieżącego aktualizowania danych o wykorzystaniu dotacji oraz danych niezbędnych do określenia wskaźnika realizacji celów Programu.

⁹⁴ Wystąpienie pokontrolne LKR.410.007.08.2021 z 18 czerwca 2021 r., str. 9.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 11

Podział zadań i system realizacji Programu



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie OSPR Etap V.

Realizacja zadań Ministra w obszarze zarządzania Programem

W ramach zarządzania Programem Minister zlecił Wojewodzie przygotowanie propozycji zadań do ujęcia w ramach OSPR Etap V, a także analizował przedłożone propozycje w kontekście celów Programu. Kontrola wykazała, że Minister corocznie zatwierdzał przedkładany przez Wojewodę plan rzeczowo-finansowy oraz jego ewentualne zmiany. Prowadził sprawy związane z zaplanowaniem środków na dofinansowanie zadań ujętych w Programie ze środków rezerwy celowej budżetu państwa (poz. 23).

Minister corocznie przygotowywał informację o realizacji Programu w roku poprzednim, która następnie była rozpatrywana w trybie obiegowym i przyjmowana przez Stały Komitet Rady Ministrów⁹⁵. W związku z przedkładanymi informacjami rocznymi nie kierowano do Ministra wskazówek, ani oczekiwań dotyczących realizacji Programu w kolejnych latach. W przedkładanych informacjach zawierano dane dotyczące założeń Programu i jego podstaw prawnych, jego przebiegu i efektów realizacji, finansowania i kontroli realizacji zadań przeprowadzanych przez Wojewodę. Do informacji dołączano rozliczenie realizacji zadań według planu rzeczowo-finansowego na dany rok.

Wojewoda po zatwierdzeniu planu rzeczowo-finansowego na dany rok zawierał umowy o udzielenie dotacji i porozumienia w sprawie wykonania zadania z zakresu administracji rządowej. W trakcie roku wnioskował do Ministra Finansów o zwiększenie budżetu w części 85/12 – województwo małopolskie środkami przeniesionymi z rezerwy celowej poz. 23 przeznaczonej na realizację zadań w ramach OSPR. Na podstawie zawartych umów przekazywał realizatorom dotacje z budżetu państwa, a także kontrolował ich wykorzystanie oraz prawidłowe i terminowe rozliczenie.

W trakcie realizacji OSPR Etap V w MUW nie były opracowane i nie obowiązywały oddzielne procedury określające zadania i zasady w ramach sprawowanego nadzoru nad realizacją Programu. Według zapisów regulaminu organizacyjnego Urzędu do zadań wspólnych wydziałów należała kontrola i rozliczanie wykorzystania środków przekazanych z budżetu Wojewody w ramach dotacji celowych oraz na podstawie porozumień. W zakresie zasad i trybu przeprowadzania kontroli zewnętrznych w MUW obowiązywał *Regulamin funkcjonowania kontroli zewnętrznej Wojewody Małopolskiego*⁹⁶.

Kontrole stanu realizacji zadań w ramach V Etapu OSPR były uwzględniane w rocznych *Planach kontroli zewnętrznych MUW*. W latach 2016–2020 przeprowadzono łącznie 52 kontrole⁹⁷. Każde z zadań było kontrolowane przynajmniej raz w roku (często dwu – lub trzykrotnie). Do przeprowadzenia kontroli przystępowano po podpisaniu umów z realizatorami OSPR Etap V w sprawie przekazania dotacji celowej na realizację zadań i po uruchomieniu środków rezerwy celowej budżetu państwa. Z kontroli sporządzano sprawozdania zawierające opis realizacji poszczególnych zadań. W wyniku dokonanych ustaleń w żadnym przypadku nie wniesiono zastrzeżeń do działań podjętych przez kontrolowane jednostki. Z wyjątkiem 2020 roku, kontrole odbywały się w siedzibie jednostek realizujących Program i na miejscu realizacji zadania. Weryfikacja dokumentacji podlegającej kontroli odbywała się w oparciu o przedkładane materiały, natomiast wizje lokalne odbywały się z udziałem przedstawiciela jednostki kontrolowanej. W 2020 roku, w związku z sytuacją epidemiczną, kontrole stanu realizacji zadań zostały przeprowadzone w formule zdalnej, tj. realizowanej poza sie-

Realizacja zadań
Wojewody w obszarze
nadzoru nad realizacją
Programu

Kontrole stanu
realizacji zadań

⁹⁵ Do 29 czerwca 2021 r. Minister nie przedstawił Radzie Ministrów informacji za 2020 r. Były prowadzone prace nad jej przygotowaniem celem przedłożenia Radzie Ministrów, które przewidywano na III kwartał 2021 r.

⁹⁶ Wprowadzony zarządzeniem Wojewody z dnia 2 marca 2017 r. (nr poz. rej. 62/17).

⁹⁷ W kolejnych latach przeprowadzono odpowiednio: 8, 10, 10, 12 i 12 kontroli.

dzibą jednostki kontrolowanej, z wykorzystaniem komunikacji elektronicznej i dokumentów w formie elektronicznej. Wizja lokalna miejsca realizacji zadania była dokonywana przez kontrolującego we wskazanym w zawiadomieniu o kontroli terminie, w obecności merytorycznego pracownika urzędu realizatora Programu, w miejscu i godzinie ustalonych telefonicznie.

W czasie realizacji V Etapu OSPR służby Wojewody nie stwierdziły nieprawidłowości dotyczących sposobu lub terminowości realizacji zadań. Nie wystąpiły przypadki wzywania jednostek samorządu do zwrotu środków dotacji nieprawidłowo wykorzystanych. W kontroli przeprowadzonej w gminie Brzeszcze ustalono jednak, że środki przekazane w ramach dotacji były pobrane w nadmiernej wysokości (szerzej w pkt 5.2. Informacji). Wojewoda, pomimo że miał dokumentację wskazującą na to, że dotacja w wysokości 91,8 tys. zł została pobrana w nadmiernej wysokości, w całości rozliczył zadanie, na które ta dotacja była udzielona. W związku z tym nie zrealizował obowiązku wynikającego z art. 169 ust. 6 ustawy o *finansach publicznych*, polegającego na ustaleniu kwoty dotacji przypadającej do zwrotu. Dotyczyło to dotacji na zadanie 5.4 *Budowa ścieżki rowerowej związanej z miejscami pamięci KL Auschwitz-Birkenau*, które nie zostało zrealizowane w pierwotnie planowanym zakresie rzeczowym odcinka 3 i 4 ścieżki pieszo-rowerowej związanej z miejscami pamięci KL Auschwitz-Birkenau. Z informacji Wojewody, stanowiącej odpowiedź na wystąpienie pokontrolne⁹⁸, wynikało, że 3 listopada 2021 r. wystąpiono do gminy Brzeszcze z wezwaniem do zwrotu dotacji (91,8 tys. zł) w terminie 15 dni wraz z ustawowymi odsetkami.

Wojewoda wywiązywał się z obowiązku przedkładania Ministrowi ocen realizacji przez beneficjentów Programu zadań w kolejnych latach OSPR. Z uwagi, iż w założeniach do Programu nie wskazano wzoru opracowania takich ocen, Wojewoda przedkładał trzy dokumenty, tj. *Formularz opisowy dot. realizacji programów wieloletnich – układ zadaniowy* (zawierający charakterystykę zadań realizowanych w danym roku, szczegółowy opis wykonania działań realizowanych w ramach Programu oraz uwagi dotyczące specyfiki realizacji Programu w kontekście mierzenia efektów i terminowości jego wykonania w danym okresie sprawozdawczym), *Rozliczenie realizacji zadań według Planu Rzeczowo-Finansowego* oraz informacje o wynikach przeprowadzonych w danym roku kontroli z realizacji zadań.

5.3.2. Osiągnięcie celów OSPR Etap V

Wskaźnik realizacji celów Programu

Wskaźnikiem realizacji celów Programu była liczba wykonanych zadań. Planowane wartości wskaźnika dla celu głównego oraz celów szczegółowych w ramach poszczególnych priorytetów mierzono narastająco w kolejnych latach realizacji Programu. Łącznie w latach 2016–2020 oczekiwana wartość wskaźnika miała wynieść 31 zadań, przy czym narastająco w poszczególnych latach: cztery w 2016 r., dziewięć w 2017 r., 18 w 2018 r., 21 w 2019 r. i 31 w 2020 r. W poszczególnych priorytetach liczba zadań zrealizowanych do końca 2020 r. miała wynieść: 17 w priorytecie 1, sześć w priorytecie 2, jedno w priorytecie 3, trzy w priorytecie 4 i cztery zadania w priorytecie 5 Programu.

⁹⁸ Pismo Wojewody Małopolskiego WN-VI.805.4.2021 z 10 listopada 2021 r.

Dla oceny efektów poszczególnych zadań ujętych w OSPR Etap V oraz ich wpływu na realizację celów szczegółowych i celu głównego Programu nie przyjęto mierników i wskaźników, dzięki którym możliwe byłoby ustalenie, czy oczekiwane efekty tych zadań, wskazane w ich celach i uzasadnieniu do ujęcia w Programie, zostały osiągnięte i na jakim poziomie, a także w jakim stopniu poprawiły się warunki godnego upamiętnienia miejsca pamięci masowej zagłady, dostępność tego miejsca dla odwiedzających, a także warunki rozwoju społeczno-gospodarczego lokalnych gmin. Tym samym Minister nierzetelnie zrealizował wniosek sformułowany w informacji o wynikach kontroli P/10/142 *Stan realizacji programu wieloletniego Oświęcimski Strategiczny Program Rządowy – etap III*, przeprowadzonej w 2010 r., dotyczący przyjęcia mierników efektywności wydatkowanych środków i osiągania zakładanych celów.

W trakcie kontroli Minister wyjaśnił⁹⁹, że ocena efektów realizacji każdego etapu instrumentu rządowego wymaga odczytywania jego celów w kontekście przedsięwzięć planowanych do wykonania w okresie jego obowiązywania. Sformułowane w sposób ogólny cele etapu OSPR podlegają konkretyzacji w celach ujętych w nim zadań programowych, a pomiar stopnia ich realizacji powinien odzwierciedlać osiągnięcie celów poszczególnych przedsięwzięć. Konsekwencją tych uwarunkowań jest przyjęte w Etapie V rozwiązanie oparte na założeniu, że do pełnej realizacji celów programu wieloletniego, stanowiącego etap OSPR, konieczne jest wykonanie zaplanowanej w nim liczby zadań, a ukończenie każdego z zadań realizowanych w ramach poszczególnych priorytetów zwiększa stopień osiągnięcia przypisanego danemu priorytetowi celu szczegółowego, a w konsekwencji również celu głównego. Minister wskazał również, że ustalony harmonogram przyrostu wartości wskaźnika dla celu głównego oraz dla celów szczegółowych i odpowiadających im priorytetów zapewnił szczegółową weryfikację postępów realizacji programu w kolejnych latach.

W ocenie Ministra przyjęty wskaźnik liczby wykonanych zadań umożliwił monitorowanie i ocenę stopnia osiągania zarówno celu głównego, jaki i jego celów szczegółowych zgodnie z wymogiem ustawy *o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*. Podniósł on także, że dla określenia celu głównego etapu V OSPR zasadnicze znaczenie miały pojęcia odnoszące się do zjawisk, które nie były możliwe do ujęcia w kategoriach ilościowych (pokój społeczny, godne upamiętnienie), bądź też nie poddawały się łatwo kwantyfikacji (dostępność miejsc pamięci, warunki dla harmonijnego rozwoju społeczno-gospodarczego). Dlatego też, wobec braku możliwości bezpośredniego pomiaru zmian w obszarach definiowanych tymi pojęciami, jako wskaźnik realizacji celów programu przyjęto liczbę wykonanych zadań programowych. W ocenie Ministra stosowane rozwiązanie umożliwia wymierne, precyzyjne określenie stopnia realizacji celu głównego oraz celów szczegółowych, przypisanych do poszczególnych priorytetów programu wieloletniego, bez potrzeby odwoływania się do opisu zjawisk niemierzalnych lub trudno mierzalnych.

⁹⁹ Wystąpienie pokontrolne LKR.410.007.01.2021 z 14 września 2021 r. (tekst jednolity z 28 grudnia 2021 r.), str. 29–30.

Zdaniem NIK przyjęcie jako jedyne go wskaźnika realizacji celów liczby wykonanych zadań (w podziale na lata i priorytety) nie sprzyjało racjonalnemu nadzorowaniu i monitorowaniu, czy podmioty realizujące OSPR Etap V skutecznie dążą do osiągnięcia zakładanych celów, a także czy środki publiczne wydatkowane są zgodnie z zasadami określonymi w art. 44 ust. 3 ustawy o *finansach publicznych*, tj. w sposób celowy i oszczędny z zachowaniem zasad uzyskania najlepszych efektów z danych nakładów i optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów. W ocenie NIK mierniki i budowane na ich podstawie wskaźniki powinny być konstruowane na poziomie poszczególnych zadań i przypisanych im celów. Pozwoliłoby to na zwymiarowanie efektów każdego etapu OSPR, a także umożliwiałoby ocenę ich wpływu na osiągnięcie głównego celu Programu. NIK zwróciła uwagę, że zdecydowana większość zadań polegała na inwestycjach drogowych, a w ich przypadku można było ustalić wskaźniki umożliwiające ocenę przewidywanego efektu użytkowego dotyczącego np. zwiększenia płynności ruchu, poprawy bezpieczeństwa, czy też wpływu modernizacji danej drogi na usprawnienie układu komunikacyjnego. Warunkiem takiej oceny byłoby jednak wcześniejsze opracowanie koncepcji rozwoju układu komunikacyjnego służącego mieszkańcom i turystom, w tym w szczególności w otoczeniu Muzeum i prowadzenie badań efektów działań w tym obszarze. NIK zwróciła również uwagę, że o możliwości ustalenia wskaźników dla takich zadań świadczy realizacja w ubiegłych latach innych programów rządowych, a także określenie wskaźników dla inwestycji drogowych realizowanych w ramach regionalnych programów operacyjnych, finansowanych ze środków UE.

Ewaluacja Programu

Program nie przewidywał i Minister nie przeprowadził całościowej ewaluacji etapu V OSPR w celu oceny stopnia przyczynienia się sfinansowanych zadań do realizacji celu strategicznego Programu oraz do podjęcia decyzji o jego kontynuacji w kolejnych latach¹⁰⁰. Minister wyjaśnił¹⁰¹, że nie została przeprowadzona ewaluacja OSPR Etap V, ponieważ wymóg taki nie wynikał z ustawy o *zasadach prowadzenia polityki rozwoju*¹⁰². Ponadto OSPR Etap V przewiduje system monitorowania i oceny realizacji instrumentu rządowego, w ramach którego był dokonywany pomiar realizacji celów programowych, którego wskaźnik stanowiła liczba wykonanych zadań. Minister wskazał również, że przedstawienie całościowej oceny realizacji i efektów OSPR Etap V planowane jest jako element końcowej informacji dla Rady Ministrów o realizacji programu w roku 2020.

¹⁰⁰ Projekt uchwały o ustanowieniu VI etapu OSPR został przygotowany 5 lutego 2020 r., a Rada Ministrów podjęła uchwałę o jego ustanowieniu 10 lipca 2020 r.

¹⁰¹ Wystąpienie pokontrolne LKR.410.007.01.2021 z 14 września 2021 r. (tekst jednolity z 28 grudnia 2021 r.), str. 26.

¹⁰² Ustawa ta w brzmieniu obowiązującym w dniu ustanowienia OSPR Etap V przewidywała obowiązek przygotowania przez instytucję opracowującą program raportu ewaluacyjnego, zawierającego uprzednią ewaluację jego realizacji, dla programu rozwoju o wartości powyżej 300 mln zł.

W trakcie kontroli NIK Minister zwrócił się do Wojewody o przygotowanie oceny podsumowującej osiągnięte efekty realizacji etapu V Programu i przekazał wytyczne co do zawartości tego dokumentu¹⁰³. Dokument pn. *Ocena podsumowująca efekty realizacji zadania wieloletniego pn. 'Oświęcimski Strategiczny Program Rządowy. Etap V 2016–2020'* został przekazany Ministrowi 23 marca 2021 r. Ocena ta zawierała omówienie realizacji poszczególnych zadań oraz odniesienie się do całości V etapu OSPR. Wskazano w niej, że efekty realizacji OSPR Etap V przyniosły zauważalną poprawę wizerunku nie tylko bezpośredniego otoczenia Muzeum, ale również całego miasta Oświęcim, wsi takich jak Brzezinka, Babice, czy Harmęże oraz miast lokalizacji podobozów byłego *KL Auschwitz-Birkenau* – w sensie stanu funkcjonalnego, jak i estetycznego. Podniesiono też, że renowacja ulic o charakterze zabytkowym centrum Starego Miasta przyczyniła się do wzrostu zainteresowania wśród odwiedzających były *KL Auschwitz* również bogatą 800-letnią historyczną przeszłością miasta. W ocenie wskazano, że najistotniejszym efektem realizacji Programu był notowany od momentu uruchomienia OSPR powszechny spokój i zgoda panujące wokół byłego *KL Auschwitz-Birkenau*, pozwalające uszanować pamięć jego ofiar, dobrze oceniać przez pielgrzymów i turystów obecnych gospodarzy tego miejsca i tym samym wyrażać pozytywne opinie na temat Polski.

W odpowiedzi na pytanie dotyczące wskazania danych (analiz), na podstawie których oceniono powyższe efekty V Etapu Programu Wojewoda wyjaśnił¹⁰⁴, że *z uwagi na problem niemierzalności celów niemierzalnych ocena osiągniętych efektów realizacji OSPR odniesiona została do subiektywnych odczuć osoby, która kontrolując na miejscu jego wykonania (sama nie będąc mieszkańcem ziemi oświęcimskiej) miała możliwość zaobserwować zachodzące zmiany oraz ocen przekazywanych w kontaktach tej osoby z pracownikami urzędów jednostek samorządu terytorialnego czy lokalnych działaczy społecznych.*

W odniesieniu do poziomu wykonania wskaźnika realizacji zadań na planowanym poziomie 31 zadań, Najwyższa Izba Kontroli zauważyła, że cztery zadania nie zostały zrealizowane w pełnym zakresie określonym w uchwale Rady Ministrów lub planach rzeczowo-finansowych (szczegółowo te sprawy zostały przedstawione w pkt 5.2. Informacji).

Niepełna realizacja
dwóch zadań
i nieosiągnięcie celów
dwóch zadań

¹⁰³ Ocena ta miała obejmować ogólną charakterystykę zmian dokonanych w obszarach objętych interwencją, zarówno w relacji do stanu istniejącego przed wdrożeniem Etapu V OSPR, jak i do efektów zaplanowanych w dokumencie programowym. Powinna ona określać stopień przyczynienia się zadań wykonanych w ramach poszczególnych priorytetów programowych do realizacji przypisanych im celów szczegółowych oraz strategicznego celu głównego programu.

¹⁰⁴ Wystąpienie pokontrolne LKR.410.007.02.2021 z 9 lipca 2021 r. (tekst jednolity z 18 października 2021 r.), str. 29–30.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Cel główny kontroli	Czy zadania sfinansowane w ramach „Oświęcimskiego strategicznego programu rządowego – Etap V 2016–2020” przyczyniły się do realizacji celu strategicznego, dotyczącego zapewnienia pokoju społecznego wokół byłego niemieckiego nazistowskiego obozu koncentracyjnego Auschwitz-Birkenau?
Cele szczegółowe	1. Czy zadania ustanowione w V etapie OSPR były wybrane w sposób celowy i rzetelny? 2. Czy zadania ujęte w OSPR Etap V zostały zaplanowane i zrealizowane prawidłowo i rzetelnie przez podmioty uczestniczące w Programie, a także czy zostały osiągnięte zaplanowane dla nich cele szczegółowe? 3. Czy zarządzanie OSPR Etap V, w tym nadzór nad jego realizacją był sprawowany rzetelnie, a wybrane i rozliczone zadania skutecznie przyczyniły się do osiągnięcia celów Programu?
Zakres podmiotowy	Kontrolę przeprowadziła Delegatura NIK w Krakowie na terenie województwa małopolskiego w Małopolskim Urzędzie Wojewódzkim w Krakowie oraz w sześciu jednostkach samorządu terytorialnego realizujących OSPR Etap V, a także w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji.
Kryteria kontroli	Kontrole w Ministerstwie oraz Urzędzie Wojewódzkim prowadzono na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy <i>o NIK</i> i ich działalność oceniano według kryteriów określonych w art. 5 ust. 1 ustawy <i>o NIK</i> , tj. legalności, gospodarności, celowości i rzetelności. Kontrole w podmiotach realizujących OSPR Etap V prowadzono na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy <i>o NIK</i> i ich działalność oceniono według kryteriów określonych w art. 5 ust. 2 ustawy <i>o NIK</i> , tj. legalności, gospodarności i rzetelności.
Okres objęty kontrolą	Lata 2016–2020 z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed i po tym okresie związanych z planowaniem etapu V Programu i jego rozliczeniem oraz ewaluacją, w szczególności dane dotyczące wcześniejszych etapów OSPR, niezbędne dla porównań i oceny stopnia realizacji celu głównego Programu.
Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK	W trakcie kontroli, w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy <i>o NIK</i> , uzyskano informację od Muzeum, które jest jednym z beneficjentów tego Programu oraz od Policji w zakresie poprawy dostępności komunikacyjnej i bezpieczeństwa na drogach, które były przedmiotem inwestycji dofinansowanych w ramach OSPR Etap V.
Stan realizacji wniosków pokontrolnych	Czynności kontrolne prowadzone były od 1 marca do 9 lipca 2021 r. ¹⁰⁵ Wyniki kontroli przedstawiono w ośmiu wystąpieniach pokontrolnych, w których sformułowano ogółem 10 wniosków pokontrolnych i pięć uwag. Z informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych, według stanu na 30 grudnia 2021 r., wynika, że zrealizowano cztery wnioski pokontrolne, w przypadku kolejnych pięciu zostały podjęte działania w celu ich realizacji, a jeden pozostaje niezrealizowany. Wysoki odsetek wniosków w trakcie realizacji wynika z czasu niezbędnego na ich

¹⁰⁵ Wystąpienie pokontrolne do Ministra zostało, po przeprowadzeniu procedury uzgodnień, podpisane przez Prezesa NIK 14 września 2021 r.

ZAŁĄCZNIKI

realizację (opracowanie dokumentów planistycznych). Stan ich realizacji zostanie zweryfikowany rok po przeprowadzeniu kontroli. Niezrealizowany wniosek dotyczący zwrotu dotacji zostanie sprawdzony podczas kontroli wykonania budżetu państwa, przeprowadzonej u Wojewody Małopolskiego w 2022 roku.

Oceny ogólne do wszystkich kontrolowanych jednostek zostały sformułowane w formie opisowej, zgodnie z wcześniej przyjętymi założeniami kontroli.

W wyniku dokonanych ustaleń uzyskano finansowe rezultaty kontroli, które wyniosły łącznie 342 tys. zł, w tym 250,2 tys. zł stanowiło uszczuplenie środków finansowych i było związane z niewyegzekwowaniem naliczonej kary pieniężnej od wykonawcy oraz zwrotu dotacji pobranej w nadmiernej wysokości przez jedną gminę. Nadmiernie pobrana dotacja (91,8 tys. zł) stanowiła również kwotę nienależnie pobraną przez tę gminę.

Zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego złożyli Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, Wojewoda Małopolski, Marszałek Województwa Małopolskiego oraz Burmistrz Brzeszcz. Komisja Rozstrzygająca uwzględniła w części zastrzeżenia Wojewody, a w całości zastrzeżenia Marszałka, natomiast w całości oddaliła zastrzeżenia Burmistrza Brzeszcz. Kolegium NIK uwzględniło w części zastrzeżenia Ministra.

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Delegatura NIK w Krakowie	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji	Mariusz Kamiński
2.		Małopolski Urząd Wojewódzki w Krakowie	Łukasz Kmita
3.		Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego	Witold Kozłowski
4.		Starostwo Powiatowe w Oświęcimiu	śp. Marcin Niedziela
5.		Urząd Miasta Oświęcim	Janusz Chwierut
6.		Urząd Gminy Oświęcim	Mirosław Smolarek
7.		Urząd Gminy w Brzeszczach	Radosław Szot
8.		Urząd Miejski w Chelmku	Andrzej Saternus

Wykaz jednostek kontrolowanych¹⁰⁶

¹⁰⁶ W brzmieniu pisma okólnego nr 1/2019 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z dnia 19 lutego 2019 r. zmieniającego pismo okólnie w sprawie wzoru informacji o wynikach kontroli.

Wykaz ocen kontrolowanych jednostek

Przyczyną dokonania ocen w formie opisowej było wystąpienie zjawisk, których złożoność problematyki nie pozwalała na stworzenie jednoznacznych ocen pozytywnych lub negatywnych.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Stany mające wpływ na wydaną ocenę	
		prawidłowe	nieprawidłowe
1.	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji	Minister realizował swoje obowiązki zarządzającego Programem zgodnie z założeniami przyjętymi w uchwale Rady Ministrów w sprawie ustanowienia OSPR Etap V. Roczne plany rzeczowo-finansowe były zatwierdzone przez Ministra niezwłocznie po przedłożeniu ich projektów, co umożliwiałoby przystąpienie do realizacji zadań. Środki rezerwy celowej budżetu państwa na realizację Programu (poz. 23) były planowane i zgłaszane do ujęcia w ustawach budżetowych na poszczególne lata, w wysokościach przewidzianych w harmonogramie Programu. Minister właściwie wywiązał się z obowiązku corocznego przedkładania Radzie Ministrów informacji o realizacji Programu w roku poprzednim. W 2021 r. Minister zlecił Wojewodzie przygotowanie oceny podsumowującej osiągnięte efekty realizacji OSPR Etap V.	Minister nie przedłożył opracowanego w 2015 r. projektu uchwały w sprawie ustanowienia OSPR Etap V ministrowi właściwemu do spraw rozwoju regionalnego i nie uzyskał jego opinii o zgodności tego dokumentu ze średniookresową strategią rozwoju kraju przed przekazaniem tego projektu do rozpatrzenia przez Radę Ministrów. Było to niezgodne z art. 19 ust. 1 i ust. 1c ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Minister nie skierował również tego projektu uchwały do konsultacji w trybie art. 19a ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju do zaopiniowania przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego. Zastrzeżenia NIK dotyczyły przyjęcia w OSPR Etap V jako wskaźnika realizacji celów Programu jedynie liczby wykonanych zadań (w podziale na lata i priorytety), co nie pozwalało na ocenę wpływu wykonywanych zadań na realizację celów szczegółowych i celu głównego Programu. Ponadto dla oceny efektów poszczególnych zadań ujętych w OSPR Etap V oraz ich wpływu na realizację celów szczegółowych i celu głównego Programu nie przyjęto mierników i wskaźników. Zdaniem NIK powodowało to trudność w ustaleniu, czy oczekiwane efekty zadań, wskazane w ich celach i uzasadnieniu, zostały osiągnięte i na jakim poziomie, a także określenie w jakim stopniu realizacja tych zadań przyczyniła się do poprawy warunków godnego upamiętnienia miejsca pamięci masowej zagłady, dostępności tego miejsca dla odwiedzających, a także warunków rozwoju społeczno-gospodarczego lokalnych gmin. NIK zwróciła także uwagę, że Minister nie zrealizował wniosku sformułowanego w informacji o wynikach kontroli P/10/142 Stan realizacji programu wieloletniego Oświęcimski Strategiczny Program Rządowy – etap III dotyczącego przyjęcia mierników efektywności wydatkowanych środków i osiągnięcia zakładanych celów. Otrzymany od Wojewody w 2021 r. dokument podsumowujący osiągnięte efekty realizacji OSPR Etap V zawierał co prawda omówienie poszczególnych zadań, jednak z uwagi na brak szczegółowych danych, badań lub analiz, nie stanowił podstawy do rzetelnej oceny stopnia osiągnięcia celów przypisanych zadaniom, w szczególności związanym z inwestycjami drogowymi.

2.	Małopolski Urząd Wojewódzki w Krakowie	Wojewoda Małopolski prawidłowo pod względem formalnym wykonywał obowiązki przypisane mu w ramach przygotowania i realizacji V Etapu OSPR. NIK nie wnosi zastrzeżeń do stosowania procedur uruchamiania kolejnych kwot dotacji i przekazywania ich podmiotom uczestniczącym w Programie. Środki finansowe były przekazywane niezwłocznie na rachunek beneficjentów od przedłożenia przez nich wniosków o wypłatę dotacji, tj. w terminach umożliwiających rozliczenie przedsięwzięć w danym roku budżetowym. Wojewoda wywiązał się z obowiązku sprawozdawczego wynikającego z Programu, przekazując Ministrowi ocenę realizacji przez beneficjentów zadań Programu w roku poprzednim, obejmującą w szczególności informacje o wynikach przeprowadzonych kontroli oraz szczegółowe rozliczenie realizacji zadań i wykorzystania dotacji z budżetu państwa. Ponadto Wojewoda opracował i przekazał Ministrowi dokument pn. Ocena podsumowująca efekty realizacji zadania wieloletniego pn. Oświecimiński strategiczny Program Rządowy. Etap V 2016–2020.	Wojewoda nie weryfikował w wystarczającym stopniu zaproponowanych zadań pod kątem ich adekwatności i powiązania z priorytetami i celami OSPR. W ocenie NIK zaakceptowanie oraz przekazanie Ministrowi propozycji części zadań (11 z 31 zadań podstawowych) zgłoszonych przez beneficjentów w ramach priorytetów 1, 3 oraz 5, których zakres rzeczowy wskazywał na niezgodność z założeniami Programu, w szczególności przypisanymi im priorytetami, było działaniem niecelowym i nierzetelnym. Wojewoda nie wystąpił do ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego z wnioskiem o wyrażenie opinii w odniesieniu do 11 zadań, ujętych w Planie rzeczowo-finansowym na 2016 r., pomimo takiego obowiązku wynikającego z art. 20a ustawy <i>o zasadach prowadzenia polityki rozwoju</i>, a w 2017 r. wystąpił z takim wnioskiem w odniesieniu do 11 zadań, ujętych w Planie rzeczowo-finansowym na 2017 r. dopiero 2 sierpnia 2017 r., tj. prawie cztery miesiące po podpisaniu umów dotacyjnych (przedmiotowa opinia została wyrażona 26 października 2017 r.). W umowach o udzielenie dotacji z budżetu państwa Wojewoda nie określił terminu i sposobu rozliczania dotacji, do czego zobowiązywał art. 150 pkt 4 ustawy <i>o finansach publicznych</i>. Zastrzeżenia NIK dotyczyły także nadzoru i kontroli wykorzystania środków dotacji w ramach OSPR. Wprawdzie Wojewoda na bieżąco kontrolował sposób i terminowość wykorzystania dotacji z budżetu państwa oraz realizacji zadań przez każdego z beneficjentów, jednakże działania w tym zakresie były niewystarczające. Pomimo że dysponował dokumentacją wskazującą na to, że środki dotacji w kwocie 91,8 tys. zł zostały pobrane w nadmiernej wysokości, nie określił kwoty dotacji przypadającej do zwrotu stosownie do art. 169 ust. 6 ustawy <i>o finansach publicznych</i>¹⁰⁷. Przedłożona Ministrowi ocena podsumowująca efekty OSPR Etap V nie pozwalała na ocenę osiągnięcia celów zadań, a także ich przyczynienia się do osiągnięcia celów Programu głównie ze względu na brak odwołania do mierników lub wskaźników realizacji zadań.
----	--	--	--

¹⁰⁷ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych* (Dz. U. z 2021 r. poz. 305).

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Stany mające wpływ na wydaną ocenę	
		prawidłowe	nieprawidłowe
3.	Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego	Realizacja przez Województwo Małopolskie zadania w ramach OSPR Etap V sprzyjała osiągnięciu celów szczegółowych priorytetu 2. Programu. NIK nie wniosła uwag do realizacji obowiązków sprawozdawczych związanych z realizacją tego zadania oraz monitorowania stopnia realizacji celów tego zadania.	Nie stwierdzono stanów nieprawidłowych. Zgodnie z postanowieniami Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w sprawie rozpatrzenia zastrzeżeń złożonych przez Marszałka Województwa Małopolskiego.
4.	Starostwo Powiatowe w Oświęcimiu	Powiat prawidłowo pod względem formalnym zrealizował zadania przypisane mu w ramach OSPR Etap V. Aktywnie uczestniczył w konsultacjach z Wojewodą na etapie tworzenia V edycji Programu. Środki publiczne na realizację zadań były wydatkowane prawidłowo, a wyboru wykonawców poszczególnych zadań dokonano z zachowaniem przepisów ustawy z dnia 19 stycznia 2004 r. <i>Prawo zamówień publicznych</i> ¹⁰⁸ . Sprawozdania z realizacji zadań były sporządzone zgodnie z wytycznymi, zawartymi w umowach o dotację oraz terminowo przedłożone, a dane w nich wykazane wynikały z dokumentów źródłowych, na podstawie których były sporządzone.	Zastrzeżenia NIK budziła nierzetelność rozpoznania potrzeb przy zgłaszaniu zadania polegającego na budowie Centrum Edukacyjno-Sportowego przy szkole średniej. W ocenie NIK skutkowało to nieosiągnięciem celu szczegółowego tego zadania, jakim było stworzenie zaplecza mieszkaniowego dla studentów szkoły wyższej. W wyniku realizacji tego zadania wprowadzie wyremontowano i zmodernizowano budynek internatu na potrzeby bursy akademickiej, to jednak w latach 2018-2019 był on w znikomym stopniu wykorzystywany przez studentów (z miejsc noclegowych korzystało po siedmiu studentów na 100 i 104 dostępne miejsca), od 2020 r. nie był on w ogóle wykorzystywany przez studentów, którzy korzystali z akademika szkoły wyższej. Ponadto zadanie to nie zostało zrealizowane w pełnym zakresie wynikającym z planu rzeczowo-finansowego oraz umów dotacji, tj. nie wykonano prac związanych z zagospodarowaniem terenu wokół obiektów Centrum. Na tę część zadania poniesiono nakłady na dokumentację projektowo-kosztorysową, które sfinansowano w wysokości 19,7 tys. zł ze środków budżetu państwa. Zastrzeżenia NIK dotyczyły również nieopracowania projektów planu rozwoju sieci drogowej dla dróg powiatowych i projektów planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich.
5.	Urząd Miasta Oświęcim	Gmina prawidłowo zrealizowała przypisane zadania w ramach OSPR Etap V. Były one powiązane z priorytetami, w których były ujęte i celami szczegółowymi przypisanymi do tych priorytetów. Rzetelnie przygotowano ich założenia i osiągnięto założone dla poszczególnych zadań cele. Środki publiczne na realizację zadań były wydatkowane prawidłowo, a wyboru wykonawców poszczególnych zadań dokonano z zachowaniem przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych. Sprawozdania z realizacji zadań były sporządzone zgodnie z wytycznymi zawartymi w umowach dotacji oraz terminowo przedłożone, a dane w nich wykazane wynikały z dokumentów źródłowych, na podstawie których zostały sporządzone.	Zastrzeżenia NIK dotyczyły nieopracowania projektu planu rozwoju sieci drogowej, dla których zarządcą był Prezydent, oraz projektu planu finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich. Zastrzeżenia NIK dotyczyły także niepodjęcia działań w celu wyegzekwowania od zobowiązanego pełnej kwoty naliczonej kary umownej.

¹⁰⁸ Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm. – obowiązująca do 31 grudnia 2020 r. Od 1 stycznia 2021 r. obowiązuje ustawa z dnia 11 września 2019 r. *Prawo zamówień publicznych* (Dz. U. z 2021 r. poz. 1129).

6.	Urząd Gminy Oświęcim	Gmina prawidłowo pod względem formalnym zrealizowała zadania przypisane w ramach OSPP Etap V. Aktywnie uczestniczyła w konsultacjach z Wojewodą na etapie tworzenia V edycji Programu. Zgłoszone propozycje zadań były realne do wykonania w latach 2016–2020, a zmiany wartości wykonanych zadań, w porównaniu z pierwotnie planowanymi, wynikały z uzasadnionych przyczyn. Przypisane zadania zostały zrealizowane prawidłowo, zgodnie z planami rzeczowo-finansowymi i umowami o dotację, właściwie ujęte w ewidencji księgowej oraz rzetelnie i terminowo rozliczone. Sprawozdania z realizacji zadań były sporządzone zgodnie z wytycznymi zawartymi w umowach o dotację oraz terminowo przedłożone, a dane w nich wykazane wynikały z dokumentów źródłowych, na podstawie których zostały sporządzone i odpowiadały danym wynikającym z ewidencji księgowej.	Zastrzeżenia NIK budziła niezgodność zakresu ośmiu zadań zgłoszonych do Programu, jak również powiązanie ustalonych dla nich celów z brzmieniem priorytetu 1, w ramach którego były realizowane. NIK zwróciła uwagę na niepełne zrealizowanie zadania dotyczącego <i>drogi odcarczającej</i> w zakresie wykupu gruntów leżących w pasie między budowaną drogą a byłym obozem KL Auschwitz-Birkenau, celem przekazania terenu Muzeum. NIK uwzględniła jednak, że zakres tego zadania został zwiększony na etapie uchwalania Programu o wykup gruntów w pasie pomiędzy Muzeum a tą drogą, jednak bez zwiększenia środków na ten cel. Zastrzeżenia NIK dotyczyły przystąpienia do realizacji zadania polegającego na opracowaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla rejonu trzech sołectw dopiero w połowie 2019 r., podczas gdy zadanie to miało być realizowane w latach 2018–2020. Wprawdzie zostało ono objęte dofinansowaniem z budżetu państwa w 2020 r. w zaplanowanej wysokości, jednak cel szczegółowy tego zadania, wskutek nieuchwalenia tych planów nie został osiągnięty. Ocena osiągnięcia celów przypisanych zadaniom związanym z inwestycjami drogowymi (poza opracowaniem planu miejscowego wszystkie zadania były inwestycjami drogowymi) była utrudniona ze względu na brak badań potwierdzających zwiększenie przepustowości dróg/ulic, czy też poprawę bezpieczeństwa uczestników ruchu drogowego. Zastrzeżenia NIK dotyczyły nieopracowania projektu planu rozwoju sieci drogowej dróg gminnych, dla których zarządcą był Wójt, oraz projektu planu finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich. Ponadto nie powiadomiono Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o wszczęciu postępowania w trybie negocjacji bez ogłoszenia na wybór wykonawcy robót budowlanych w jednym z zadań.
----	-------------------------	---	---

ZAŁĄCZNIKI

7.	Urząd Gminy w Brzeszczach	Gmina prawidłowo pod względem formalnym zrealizowała dwa zadania przypisane w OSPR Etap V. Środki publiczne na realizację zadań były prawidłowo ujmowane w ewidencji księgowej Urzędu. Wyboru wykonawców poszczególnych zadań dokonano z zachowaniem przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych. Gmina terminowo przedkładała Wojewodzie wnioski o uruchomienie środków dotacji oraz sprawozdania z realizacji zadań i wykorzystania.	Zastrzeżenia NIK budziła niezgodność celów i zakresu dwóch zadań z priorytetem 5, w ramach którego zostały zgłoszone. Dotyczyły one budowy parkingu przy Cmentarzu Komunalnym w Brzeszczach oraz jednego z czterech odcinków ścieżki pieszo-rowerowej, a tym samym nie były związane z poprawą dostępności i zagospodarowania otoczenia obiektów byłych podobozów KL Auschwitz-Birkenau. NIK stwierdziła nieprawidłowości w realizacji zadania dotyczącego budowy ścieżki pieszo-rowerowej. Polegały one na zawarciu dwóch umów z tym samym wykonawcą, których przedmiotem było opracowanie dokumentacji projektowej dla tego samego odcinka drogi w ramach budowanej ścieżki pieszo-rowerowej, co było działaniem niegospodarnym. Ponadto zastrzeżenia NIK dotyczyły niedokonania zwrotu dotacji pobranej w nadmiernej wysokości na to zadanie w części niezrealizowanych odcinków ścieżki pieszo-rowerowej w łącznej kwocie 91,8 tys. zł oraz niepowiadomienia Wojewody o sposobie rozwiązania umów z wykonawcą dokumentacji projektowej. Zastrzeżenia NIK dotyczyły również nieujęcia w sprawozdaniach rocznych nakładów poniesionych na realizację zadań i ujętych w ewidencji księgowej w łącznej wysokości 99,5 tys. zł, co było działaniem nierzetelnym. Ponadto zastrzeżenia NIK dotyczyły nieopracowania projektu planu rozwoju sieci drogowej, dla których zarządcą był Burmistrz, oraz projektu planu finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich. Uwagi NIK dotyczyły przypadku nieopublikowania na stronie internetowej ogłoszenia o zamówieniu oraz niewyegzekwowania od wykonawcy jednej z umów przedłużenia terminu ważności gwarancji ubezpieczeniowej, stanowiącej zabezpieczenie należytego wykonania umowy.
8.	Urząd Miejski w Chelmku	Rzetelnie przygotowano propozycje zadań do ujęcia w OSPR Etap V. Gmina była przygotowana organizacyjnie i zabezpieczyła środki własne na realizację przypisanego jej zadania. Zostało ono terminowo wykonane, zgodnie z umową dotacji. Gmina prawidłowo i rzetelnie wypełniała postanowienia dotyczące prowadzenia dokumentacji finansowo-księgowej, wyboru wykonawcy, warunków uruchomienia środków dotacji, jak również obowiązków sprawozdawczych. Zrealizowała cele priorytetu 5 OSPR, poprzez poprawę dostępności do Pomnika Ofiar Faszyzmu jako miejsca upamiętnienia więźniów podobozu Aussenkommando KL Auschwitz-Birkenau.	Zastrzeżenia NIK dotyczyły nieopracowania projektów planów rozwoju sieci drogowej oraz planów finansowania nakładów, do których posiadania zarządcę dróg gminnych, do których posiadania zarządcę dróg zobowiązują postanowienia ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych¹⁰⁹.

109

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych

Oświęcimski strategiczny program rządowy to program wieloletni, ustanowiony na podstawie art. 136 ust. 2 ustawy *o finansach publicznych*. Zgodnie z tym przepisem programy wieloletnie są ustanawiane przez Radę Ministrów w celu realizacji strategii przyjętych przez Radę Ministrów, w tym w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa. Rada Ministrów, ustanawiając program, wskazuje jego wykonawcę.

Ustawa o finansach publicznych

Przepisy ustawy *o finansach publicznych* określają zasady udzielania oraz rozliczania dotacji. Zgodnie z art. 128 tej ustawy kwota dotacji na dofinansowanie zadań własnych bieżących i inwestycyjnych nie może stanowić więcej niż 80% kosztów realizacji zadania, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej.

Zgodnie z art. 152 ustawy *o finansach publicznych* jednostki, którym została udzielona dotacja są obowiązane do prowadzenia wyodrębnionej ewidencji księgowej środków otrzymanych z dotacji oraz wydatków dokonywanych z tych środków. Zatwierdzenie przez dysponenta części budżetowej rozliczenia dotacji w zakresie rzeczowym i finansowym, przedstawionego przez obowiązującą do tego jednostkę, powinno nastąpić w terminie 30 dni od dnia jego przedstawienia. W przypadku stwierdzenia na podstawie rozliczenia, że dotacja została wykorzystana w części lub całości niezgodnie z przeznaczeniem albo pobrana w nadmiernej wysokości, dysponent części budżetowej określa, w drodze decyzji, wysokość kwoty podlegającej zwrotowi do budżetu państwa.

OSPR Etap V był programem rozwoju w rozumieniu ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. *o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*. Zgodnie z art. 15 ust. 4 pkt 2 tej ustawy programy rozwoju to dokumenty realizujące cele zawarte w strategiach rozwoju, o których mowa w art. 9 pkt 3–6 ustawy, oraz programy wieloletnie, o których mowa w przepisach o finansach publicznych. Zgodnie z art. 9 pkt 3–6 ustawy *o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* strategiami rozwoju są:

Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju

- inne strategie rozwoju – dokumenty określające podstawowe uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju, odnoszące się do sektorów, dziedzin, regionów lub rozwoju przestrzennego;
- strategia rozwoju województwa – dokument, o którym mowa w art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie województwa*¹¹⁰;
- strategia rozwoju gminy – dokument, o którym mowa w art. 10e ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym*¹¹¹;
- strategia rozwoju ponadlokalnego – dokument, o którym mowa w art. 10g ust. 1 ustawy *o samorządzie gminnym* i w art. 12a ust. 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. *o związku metropolitalnym w województwie śląskim*¹¹².

¹¹⁰ Dz. U. z 2020 r. poz. 1668, ze zm.

¹¹¹ Dz. U. z 2021 r. poz. 1372, ze zm.

¹¹² Dz. U. z 2021 r. poz. 1277, ze zm.

Zgodnie z art. 18 pkt 3 ustawy *o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* projekt programu rozwoju opracowuje oraz uzgadnia właściwy minister. Zgodnie z art. 19 tej ustawy projekt programu rozwoju opracowany przez właściwego ministra jest przedkładany ministrowi właściwemu do spraw rozwoju regionalnego w celu wydania opinii dotyczącej zgodności ze średniookresową strategią rozwoju kraju oraz z zakresem określonym w art. 17 ust. 1 ww. ustawy, w terminie 30 dni od dnia otrzymania projektu programu rozwoju. Po uzyskaniu pozytywnej opinii, właściwy minister przedkłada projekt programu rozwoju do rozpatrzenia przez Radę Ministrów. Program rozwoju opracowany przez właściwego ministra jest przyjmowany przez Radę Ministrów w drodze uchwały. Zgodnie z art. 19a projekty programów podlegają konsultacjom z jednostkami samorządu terytorialnego oraz partnerami społecznymi i gospodarczymi, a w przypadku programu opracowywanego m.in. przez ministra – również z Komisją Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego.

Zgodnie z art. 17 ust. 1 ustawy *o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* program rozwoju określa w szczególności: wnioski z diagnozy, o której mowa w art. 10a ust. 1¹¹³, przygotowanej na potrzeby tego programu, cel główny i cele szczegółowe w nawiązaniu do średniookresowej strategii rozwoju kraju lub strategii rozwoju, o których mowa w art. 9 pkt 3–6, priorytety oraz kierunki interwencji, oczekiwane rezultaty planowanej interwencji wraz ze wskaźnikami w nawiązaniu do średniookresowej strategii rozwoju kraju lub strategii rozwoju, o których mowa w art. 9 pkt 3–6, system realizacji programu, w tym plan finansowy zawierający w szczególności źródła finansowania realizacji programu, kwotę środków przeznaczonych na finansowanie realizacji programu i jej podział między poszczególne priorytety, informację o wysokości współfinansowania programu i poszczególnych priorytetów, zakres planowanej interwencji, który będzie realizowany w ujęciu terytorialnym, możliwy do objęcia kontraktem sektorowym, a także sposób monitorowania i oceny stopnia osiągnięcia celu głównego i celów szczegółowych.

Uchwała Rady Ministrów w sprawie ustanowienia OSPR Etap V

OSPR Etap V został ustanowiony uchwałą nr 146/2015 Rady Ministrów z dnia 18 sierpnia 2015 r. w sprawie *ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą 'Oświęcimski strategiczny program rządowy – Etap V 2016–2020'*. Program ten został zmieniony uchwałą nr 208/2017 Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 2017 r. Zmiana dotyczyła przede wszystkim zwiększenia nakładów na realizację tego Programu i włączenia do realizacji dwóch nowych podmiotów (gmin Brzeszcze i Chełmek). OSPR Etap V stanowił kontynuację programu wieloletniego pn. *Oświęcimski Strategiczny Program Rządowy Etap IV 2012–2015*, ustanowionego uchwałą nr 150/2011 Rady Ministrów z dnia 2 sierpnia 2011 r. (ze zmianami), a jego geneza sięga lat 90-tych. Programem zarządzał minister właściwy do spraw administracji publicznej, nadzorujący jego realizację za pośrednictwem Wojewody Małopolskiego, który koordynował i kontrolował wykonanie zadań przez podmioty reali-

¹¹³ Podmiot opracowujący projekt programu rozwoju przygotowuje diagnozę sytuacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej, z uwzględnieniem obszarów funkcjonalnych, w tym miejskich obszarów funkcjonalnych.

zujące Program, tj.: województwo małopolskie, powiat oświęcimski, gminę miejską Oświęcim, gminę Oświęcim i Państwową Wyższą Szkołę Zawodową im. rotmistrza Witolda Pileckiego w Oświęcimiu, a od 2017 r. również gminę Brzeszcze i gminę Chełmek.

OSPR Etap V wpisywał się w cele realizowanej *Strategii Rozwoju Kraju 2020*, a także *Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju 'Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności'*. Był spójny z *Koncepcją Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030* i celem regionalnym *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010–2020: Regiony, miasta, obszary wiejskie*. Realizacja Programu miała sprzyjać osiągnięciu celu głównego *Strategii Rozwoju Transportu do 2020 roku* oraz wizji rozwoju społeczno-gospodarczego województw małopolskiego i śląskiego, określonej w *Strategii Rozwoju Polski Południowej do roku 2020*.

OSPR Etap V były objęte zadania publiczne wykonywane przez podmioty będące jednostkami samorządu terytorialnego, a także zadania wykonywane przez uczestnika będącego uczelnią publiczną. Program przewidywał udzielanie tym podmiotom dotacji celowych z budżetu państwa na dofinansowanie zadań z zakresu polityki rozwoju oraz na wydatki, o których mowa, odpowiednio w art. 20a i art. 20b ustawy *o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*, a także na realizację zadań z zakresu administracji rządowej. Zgodnie z art. 20a tej ustawy działania z zakresu polityki rozwoju, stanowiące zadania własne jednostek samorządu terytorialnego, nieujęte w regionalnym programie operacyjnym lub programie służącym realizacji umowy partnerstwa w zakresie polityki spójności, opracowanym przez zarząd województwa, mogą być finansowane z dotacji celowych budżetu państwa w przypadku, jeżeli działania te trwale przyczynią się do podniesienia rozwoju oraz konkurencyjności regionu lub pozostają w związku z działaniami realizowanymi w ramach regionalnego programu operacyjnego lub programu służącego realizacji umowy partnerstwa w zakresie polityki spójności, opracowanego przez zarząd województwa. Zgodnie z art. 20b ww. ustawy jednostki sektora finansów publicznych, o których mowa w art. 9 pkt 2, 5 i 10-14 ustawy *o finansach publicznych*¹¹⁴ mogą otrzymywać dotacje celowe z budżetu państwa na przedsięwzięcia priorytetowe, o których mowa w art. 14p ust. 1 pkt 3 ustawy¹¹⁵ oraz na wydatki wynikające lub związane z realizacją programów operacyjnych oraz programów służących realizacji umowy partnerstwa. Przekazanie dotacji celowej odbywa się na podstawie umowy zawartej przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego lub właściwego ministra lub właściwego miejscowo wojewodę, po uzyskaniu pozytywnej opinii ministra właściwego

¹¹⁴ Są to: jst oraz ich związki, agencje wykonawcze, samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, uczelnie publiczne, Polska Akademia Nauk i tworzone przez nią jednostki organizacyjne, państwowe i samorządowe instytucje kultury oraz inne państwowe lub samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, instytutów badawczych, instytutów działających w ramach Sieci Badawczej Łukasiewicz, banków oraz spółek prawa handlowego.

¹¹⁵ Przedsięwzięcia priorytetowe zgodne z celami wynikającymi odpowiednio ze strategii rozwoju, o których mowa w art. 9 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (w tym średniookresowa strategia rozwoju kraju, strategii rozwoju województwa, strategii rozwoju gminy, strategia rozwoju ponadlokalnego).

Ustawa o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady

do spraw rozwoju regionalnego, z, odpowiednio: jednostkami samorządu terytorialnego i jednostkami sektora finansów publicznych, na zasadach określonych w przepisach o finansach publicznych.

Ustawa o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady¹¹⁶ określa zasady ochrony Pomników Zagłady. Pomnikiem Zagłady są tereny, na których położony jest m.in. Pomnik Męczeństwa w Oświęcimiu. Ochrona Pomników Zagłady polega na tworzeniu ich stref ochronnych oraz wprowadzeniu na obszarze Pomników Zagłady i ich stref ochronnych szczególnych zasad odbywania zgromadzeń, prowadzenia działalności gospodarczej, budowy obiektów budowlanych, tymczasowych obiektów budowlanych i urządzeń budowlanych, wywłaszczania nieruchomości. Ochrona Pomników Zagłady jest celem publicznym i zadaniem z zakresu administracji rządowej. Wokół Pomnika Zagłady ustanawia się strefę ochronną, którą stanowi pas gruntu o szerokości nie większej niż 100 m od granic Pomnika Zagłady. Oznakowanie granic Pomników Zagłady i ich stref ochronnych oraz utrzymanie znaków wskazujących te granice należą do zadań wojewody. Gmina ma obowiązek sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru Pomnika Zagłady i jego strefy ochronnej. Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego oraz decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu dla obszarów położonych w granicach Pomnika Zagłady i jego strefy ochronnej, wymagają uzgodnienia z ministrem właściwym do spraw kultury i dziedzictwa narodowego.

¹¹⁶ Ustawa z dnia 7 maja 1999 r. o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady (Dz. U. z 2015 r. poz. 2120).

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. *o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* (Dz. U. z 2021 r. poz. 1057).
2. Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych* (Dz. U. z 2021 r. poz. 305).
3. Ustawa z dnia 7 maja 1999 r. *o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady* (Dz. U. z 2015 r. poz. 2120).
4. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych* (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm. – ustawa obowiązywała do 31 grudnia 2020 r.) Od 1 stycznia 2021 r. zaczęła obowiązywać ustawa z dnia 11 września 2019 r. *Prawo zamówień publicznych* (Dz. U. z 2021 r. poz. 1129).
5. Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. *o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami* (Dz. U. z 2021 r. poz. 710).
6. Ustawa z dnia 21 listopada 1996 r. *o muzeach* (Dz. U. z 2020 r. poz. 902).
7. Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. *o drogach publicznych* (Dz. U. z 2021 r. poz. 1376).
8. Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 roku *o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych* (Dz. U. z 2020 r. poz. 1363).
9. Ustawy budżetowe: na rok 2016 z dnia 25 lutego 2016 r. (Dz. U. poz. 278 ze zm.), na rok 2017 z dnia 16 grudnia 2016 r. (Dz. U. z 2017 r., poz. 108, ze zm.), na rok 2018 z dnia 11 stycznia 2018 r. (Dz. U. poz. 291), na rok 2019 z dnia 16 stycznia 2019 r. (Dz. U. poz. 198) i na rok 2020 z dnia 14 lutego 2020 r. (Dz. U. poz. 571, ze zm.).
10. Uchwała nr 146/2015 Rady Ministrów z dnia 18 sierpnia 2015 r. *w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą „Oświęcimski strategiczny program rządowy – Etap V 2016–2020”*.
11. Uchwała nr 208/2017 Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 2017 r. *zmieniająca uchwałę w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą „Oświęcimski strategiczny program rządowy – Etap V 2016–2020”*.

6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
8. Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego
9. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
10. Sejmowa Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
11. Senacka Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej
12. Wojewoda Małopolski
13. Kierownicy kontrolowanych jednostek – wersja elektroniczna