



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Marian Banaś

LKR. 410.007.01.2021

Mariusz Kamiński
Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji
ul. Stefana Batorego 5
02-591 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr 62/2021 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z 15 grudnia 2021 r.
oraz z powiadomieniem o sprostowaniu oczywistych omyłek pisarskich z 25 października 2021 r.

P/21/073 – Realizacja „Oświęcimskiego strategicznego programu rządowego – Etap V 2016-2020”

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji (<i>Ministerstwo lub MSWiA</i>), ul. Stefana Batorego 5, 02-591 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej w latach 2016-2020	Mariusz Kamiński, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, od 14 sierpnia 2019 r. (w okresie od 9 sierpnia 2019 r. do 14 sierpnia 2019 r. jako p.o. Minister). W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Elżbieta Witek, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, od 4 czerwca 2019 r. do 9 sierpnia 2019 r., Joachim Brudziński, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, od 9 stycznia 2018 r. do 4 czerwca 2019 r., Mariusz Błaszczak, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, od 16 listopada 2015 r. do 9 stycznia 2018 r.
Minister ¹	Funkcję ministra właściwego do spraw administracji publicznej zarządzającego <i>Oświęcimskim strategicznym programem rządowym – Etap V 2016-2020 (OSPR Etap V lub Program)</i> w okresie stanowienia 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). W okresie od 22 września 2014 r. do 16 listopada 2015 r. funkcję Ministra Administracji i Cyfryzacji pełnił Andrzej Halicki.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Celowość i rzetelność wyboru zadań oraz ustanowienia OSPR Etap V. 2. Zarządzanie Programem i nadzór nad jego realizacją oraz zapewnienie osiągnięcia celów Programu.
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.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o <i>Najwyższej Izbie Kontroli</i> ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie
Kontrolerzy	1) Marta Wojnarska, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LKR/34/2021 z 26 lutego 2021 r. oraz upoważnienie do kontroli nr LKR/85/2021 z 6 lipca 2021 r. 2) Dariusz Jankowski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/67/2021 z 14 maja 2021 r.

(akta kontroli str. 1-4, 940-941)

¹ Ilekroć w niniejszym wystąpieniu pokontrolnym jest mowa o Ministrze należy przez to rozumieć ministra właściwego do spraw administracji publicznej zarządzającego OSPR.

² Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: *ustawa o NIK*.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że Minister realizował swoje obowiązki zarządzającego Programem zgodnie z założeniami przyjętymi w uchwale Rady Ministrów w sprawie ustanowienia *Oświęcimskiego strategicznego programu rządowego – Etap V 2016-2020*. Zaznaczyć należy, że większość zadań związanych z nadzorowaniem i monitorowaniem przebiegu Programu odbywała się za pośrednictwem Wojewody Małopolskiego (*Wojewoda*), który koordynował i kontrolował wykonanie zadań przez podmioty realizujące OSPR Etap V. Roczne plany rzeczowo-finansowe były zatwierdzane przez Ministra niezwłocznie po przedłożeniu ich projektów, co umożliwiało przystąpienie do realizacji zadań, a 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 Programu. Minister właściwie wywiązał się z obowiązku corocznego przedkładania Radzie Ministrów informacji o realizacji Programu w roku poprzednim.

Zastrzeżenia NIK dotyczą także 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. W związku z powyższym Najwyższa Izba Kontroli zwraca 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 osiągania zakładanych celów.

W 2021 r. Minister zwrócił się do Wojewody o przygotowanie oceny podsumowującej osiągnięte efekty realizacji OSPR Etap V. Otrzymany dokument zawierał co prawda omówienie realizacji 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.

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej. W niniejszym wystąpieniu zastosowano ocenę w formie opisowej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

1. Wybór zadań i ustanowienie OSPR Etap V

Opis stanu faktycznego

Prowadzenie spraw związanych z wykonywaniem przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji zadań w zakresie realizacji OSPR Etap V należało do zakresu działania Wydziału Nadzoru Departamentu Administracji Publicznej. Zadania dotyczące planowania wydatków budżetu państwa i sprawozdawczości budżetowej realizowano we współpracy z Departamentem Budżetu, a w zakresie prac legislacyjnych z Departamentem Prawnym. Zadania związane z zarządzaniem Programem były przypisane stanowisku głównego specjalisty w Wydziale Nadzoru Departamentu Administracji Publicznej.

Minister wskazał, że w MSWiA nie ustalono procedur wewnętrznych regulujących wykonywanie zadań związanych z realizacją Programu. Nie zostały również sformułowane wytyczne dla podmiotów uczestniczących w OSPR Etap V. Podał również, że w związku z przygotowaniem przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów *Wytycznych w zakresie wypełniania obowiązków informacyjnych* dla beneficjentów programów dofinansowanych z budżetu państwa lub z państwowych funduszy celowych 10 listopada 2020 r. Minister wystąpił do Wojewody o stosowanie tych wytycznych w pracach związanych z wdrożeniem i realizacją etapu VI OSPR (lata 2021-2025), ustanowionego uchwałą nr 101/2020 Rady Ministrów z 10 lipca 2020 r.

(akta kontroli str. 5-8, 14-71, 72, 228-230)

Prace związane z przygotowaniem i ustanowieniem OSPR Etap V były realizowane w latach 2014-2015, w funkcjonującym wówczas Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji (MAiC).

21 listopada 2014 r. Wojewoda wystąpił do urzędującego wówczas Ministra o wyrażenie stanowiska w sprawie kontynuacji Programu. Przedstawiciele podmiotów realizujących etap IV OSPR, tj. miasta Oświęcim, gminy Oświęcim, powiatu oświęcimskiego, samorządu województwa małopolskiego oraz Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. rotmistrza Witolda Pileckiego w Oświęcimiu⁴, zwrócili się do Wojewody o podjęcie działań mających na celu ustanowienie kolejnej edycji Programu. Wskazywali oni, że Program *służy budowaniu lepszej platformy do dialogu poprzez realizację wielu potrzebnych dla postrzegania Oświęcimia zadań, a środki wyasygnowane z budżetu państwa w połączeniu z finansowym udziałem tych jednostek nie były marnowane*. Zwracali uwagę, że *każdy kto odwiedza Oświęcim potrafi dostrzec zachodzące na jego terenie zmiany*. Zaznaczyli przy tym, że *sporo zostało w wielu obszarach jeszcze do wykonania*, jak choćby dokończenie modernizacji układu komunikacyjnego na dojazdach do Państwowego Muzeum Auschwitz-Birkenau (Muzeum), w tym szczególnie wyprowadzenie ruchu samochodowego bezpośrednio przed Bramy Śmierci w Brzezince, a także powiązanie kluczowych dla miasta dróg powiatowych z planowaną budową *Drogi Współpracy Regionalnej* (obwodnica Oświęcimia). Uczestnicy IV etapu OSPR zauważyli również, że dalsze działania powinny być również podejmowane w sferze ochrony i adaptacji obiektów zabytkowych Skarbu Państwa położonych w rejonie Muzeum, takich jak dawna kantyna SS czy obiekty *Ziemniaczarek*, a także na rzecz stale rozwijającej się Uczelni, która zamierzała poszerzać swój profil kształcenia i adaptować na ten cel magazyn przedwojennych zakładów tytoniowych.

(akta kontroli str. 5-8, 504-534)

Wraz z pismem, o którym mowa powyżej, Wojewoda przekazał również Ministrowi otrzymany 20 października 2014 r. wniosek *Stowarzyszenia Osób Poszkodowanych*

⁴ Od 1 października 2019 r. Małopolska Uczelnia Państwowa im. rotmistrza Witolda Pileckiego (Uczelnia).

przez III Rzeszę na rzecz Budowy Obozu KL Auschwitz-Birkenau (Stowarzyszenie) o dołączenie do grona uczestników OSPR. Wskazał przy tym, że podmiot ten złożył wniosek, pomimo jasno i jednoznacznie wyrażonego w piśmie z 25 lipca 2014 r. stanowiska Ministra wobec zgłaszanych przez Stowarzyszenie postulatów. Domagało się ono wprowadzenia do OSPR zapisów pozwalających na pokrycie kosztów odszkodowań za utracone mienie przez ludność Oświęcimia-Zasola i okolicznych miejscowości w związku z budową przez III Rzeszę Niemiecką obozów zagłady i fabryki chemicznej *IG Farben Buna Werke*. Stowarzyszenie podnosiło kwestię narastającego konfliktu pomiędzy osobami, które odszkodowanie otrzymały, a tymi, którzy nie doczekali się rekompensaty, przywołując treść OSPR. W sprawie tych postulatów Minister wyjaśnił, że zasady i tryb dochodzenia roszczeń, w tym roszczeń odszkodowawczych mogą regulować jedynie powszechnie obowiązujące przepisy ustawowe i w związku z tym zagadnienia te nie mogą być objęte uchwałą Rady Ministrów w sprawie ustanowienia programu wieloletniego, która jest pozbawiona mocy powszechnie obowiązującej. Stanowisko Ministra zostało przekazane Stowarzyszeniu 29 lipca 2014 r.

(akta kontroli str. 506-534, 860-899)

12 stycznia 2015 r. Minister poinformował Wojewodę, że podziela stanowisko przedstawione przez realizatorów OSPR o potrzebie wdrożenia kolejnego etapu Programu dla pełnej realizacji założonych celów programowych. Wskazał, że zadania realizowane w dotychczasowych etapach bez wątpienia przyczyniły się zarówno do rewitalizacji otoczenia miejsca pamięci masowej zagłady, jak i do poprawy dostępności komunikacyjnej Oświęcimia oraz wyeksponowania jego walorów turystycznych i edukacyjnych. Efekty osiągnięte w zakończonych etapach Programu⁵ i planowane do osiągnięcia w etapie IV OSPR nie mogły być uznane za pełne urzeczywistnienie wizji nakreślonej przez Radę Ministrów. Jej dopełnienie stanowić

⁵ Program został ustanowiony w 1996 roku i był realizowany w latach: 1997-2001 (etap I), 2002-2006 (etap II), 2007-2011 (etap III), 2012-2015 (etap IV) i 2016-2020 (etap V). Najważniejsze kierunki działań etapu I (1997-2001) dotyczyły: modernizacji architektonicznej i urbanistycznej części miasta i gminy Oświęcim w otoczeniu Muzeum, zapoczątkowania działalności centrum edukacji w Oświęcimiu, poprawy komunikacji w otoczeniu i na trasach prowadzących do Muzeum oraz uporządkowania terenów i obiektów otaczających Muzeum. Zadania nie zostały w pełni zrealizowane z uwagi na niepełne zabezpieczenie środków finansowych i konieczność dokonania zmian w planach miejscowych. W II etapie (2002-2006) wyodrębniono cztery priorytety (funkcjonujące w podobnym brzmieniu w kolejnych etapach), w ramach których kontynuowano wcześniej realizowane zadania oraz podejmowano nowe działania m.in. związane ze sprawami tzw. *doliny krzyży* i dyskoteki w byłej garbarni. Zrealizowano zadania dotyczące budowy, przebudowy i remontów dróg, przebudowy placu przed dworcem PKP w Oświęcimiu, renowacji budynku nr 1 po dawnych Zakładach Tytoniowych, a także obiektów historycznych i współczesnych należących do jednostki wojskowej i znajdujących się w sąsiedztwie Muzeum, opracowania planu miejscowego obozowej strefy ochronnej, wykupu gruntów pod drogi związane z Muzeum, budowy parkingu przy klasztorze w Harmężach, prace związane z adaptacją budynku po byłych Zakładach Tytoniowych na potrzeby Uczelni. Nie zrealizowano dwóch istotnych inwestycji drogowych z powodu braku środków finansowych, w tym przygotowania dokumentacji budowy obwodnicy Oświęcimia. W ramach III etapu Programu (2007-2011) podjęto zadania niezrealizowane, a także nowe inwestycje, w szczególności wprowadzono nowe zadanie z zakresu ochrony przeciwpowodziowej Muzeum, zmodyfikowano plan odnowy i adaptacji historycznych budynków przy ul. Kolbego (Uczelni przekazano adaptację budynku magazynowego dawnych Zakładów Przemysłu Tytoniowego, a miastu – odnowę historycznego budynku byłego Przedsiębiorstwa Przemysłu Zbożowo-Młynarskiego), przebudowywano i modernizowano drogi, wyburzono poniemiecki bunkier z okresu II wojny światowej wraz z zabudowanym na nim obiektem, a także opracowano i uchwalono plan miejscowy Pomnika Zagłady ze strefą ochronną. Nie zrealizowano budowy nowej drogi dojazdowej do *Judenrampe* i *Ziemniaczarek* z powodu trudności związanych z wykupem gruntów, a prace związane z przystosowaniem byłych magazynów spożywczych *Ziemniaczarek* do stałej ekspozycji muzealnej dot. *Judenrampe* ograniczono do uporządkowania terenu. W ramach etapu IV OSPR (2012-2015) realizowano zadania polegające na: budowie, przebudowie dróg i ulic, budowie Centrum Edukacyjno-Sportowego, gruntownej przebudowie płyty Rynku Głównego wraz z infrastrukturą, budowie parkingu dla zwiedzających *KL Birkenau* oraz opracowaniu dokumentacji technicznej *Drogi Współpracy Regionalnej*. Nie zrealizowano budowy nowej drogi dojazdowej do *Judenrampe* i *Ziemniaczarek* z powodu przeszkód technicznych i niezakończenia procesu wykupu gruntów pod inwestycję. Nie została również wykonana planowa odnowa i adaptacja historycznego obiektu magazynowego dawnych Zakładów Przemysłu Tytoniowego przy ul. Kolbego na potrzeby Uczelni z powodu braku zapewnienia dofinansowania inwestycji z funduszy europejskich.

powinny w szczególności przygotowywane lub zainicjowane we wcześniejszych etapach, lecz niezrealizowane do tamtego czasu przedsięwzięcia o kluczowym znaczeniu dla kierunków interwencji instrumentu rządowego. Mając na względzie te okoliczności Minister postanowił zgłosić do wykazu prac programowych Rady Ministrów na 2015 r. propozycję uchwalenia nowego etapu na lata 2016-2020⁶ oraz zwrócił się do Wojewody o przygotowanie w porozumieniu z podmiotami realizującymi Program wstępnej propozycji zadań podstawowych i rezerwowych. Minister wskazał, że punktem wyjścia dla konkretyzacji celów i priorytetów kolejnego etapu oraz przewidywanych efektów jego realizacji, a także dla ustalenia planu finansowego było szczegółowe określenie zadań przewidywanych do realizacji przez poszczególnych realizatorów Programu w założonym horyzoncie czasowym. Propozycja zadań powinna była obejmować zadania podstawowe oraz zadania rezerwowe, a kryterium podziału zadań miał być stopień ich zbieżności 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. Propozycja zadań programowych miała być przekazana do 30 stycznia 2015 r.

14 stycznia 2015 r. Minister przedłożył do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów wniosek o wprowadzenie do wykazu prac programowych Rady Ministrów projektu uchwały w sprawie ustanowienia programu wieloletniego OSPR Etap V. W *Zgłoszeniu do wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów* wskazano, że uchwalenie kolejnej edycji OSPR w roku obchodów 70-tej rocznicy wyzwolenia Obozu Zagłady Auschwitz-Birkenau będzie stanowiło potwierdzenie troski Rządu o zagwarantowanie warunków godnego upamiętnienia ofiar nazizmu, a zarazem świadectwo dążenia do zapewnienia harmonijnego współistnienia miejsca pamięci masowej zagłady i społeczności lokalnych Ziemi Oświęcimskiej. Decyzja o kontynuacji Programu miała mieć istotne znaczenie dla kształtowania wizerunku Polski na arenie międzynarodowej. W dokumencie tym podano także, że projektowany program będzie stanowił bezpośrednią kontynuację obowiązującego wówczas etapu IV Programu, a szczegółowa lista zadań programu zostanie ustalona w wyniku konsultacji z realizatorami OSPR.

(akta kontroli str. 506-527, 535-548)

Decyzja o kontynuacji OSPR w V edycji nie była poprzedzona ewaluacją wcześniejszych etapów, w tym bezpośrednio poprzedzającego ją etapu IV OSPR. Minister wskazał, że *monitorowanie i ocena realizacji programu rządowego stanowiły element jego systemu realizacyjnego w odsłonach poprzedzających OSPR Etap V, w tym w Etapie IV. W jego ramach dokonywany był pomiar stopnia realizacji programu, którego wskaźnik stanowiła liczba wykonanych zadań. (...) Zaplanowana w cyklach rocznych procedura sprawozdawcza obejmowała sprawozdania beneficjentów 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. Minister wskazał również, że postęp rzeczowo-finansowy realizacji programu stanowił podstawę jej kompleksowej oceny oraz dokonywanych w oparciu o jej wyniki modyfikacji instrumentu rządowego.*

(akta kontroli str. 5-6, 9)

29 stycznia 2015 r. Wojewoda przedłożył Ministrowi propozycje zadań podstawowych i rezerwowych, których opisy przedstawiono na kartach zadań, oraz projekt planu rzeczowo-finansowego na lata 2016-2020. Opis każdego zadania zawierał zakres

⁶ W lipcu 2015 r., tj. na etapie stanowienia OSPR Etap V, była również projektowana realizacja tej edycji Programu w latach 2016-2018.

prac do wykonania, termin realizacji, realizatora zadania, cele zadania oraz uzasadnienie. Wojewoda poinformował Ministra, że lista zadań nie obejmowała w swych propozycjach objęcia pracami renowacyjnymi obiektu dawnej zabytkowej kantyny SS, położonej na terenie Skarbu Państwa w sąsiedztwie Muzeum (wnioskując o kontynuację Programu wskazywano na konieczność ochrony tego budynku⁷). Wśród zgłoszonych zadań podstawowych znalazło się:

- 16 zadań w ramach priorytetu 1 *Uporządkowanie i zagospodarowanie terenów wokół Muzeum*, z czego dziewięć dotyczyło przebudowy ulic, dwa budowy chodników, a pozostałe pięć zadań: budowy *drogi odbarczającej* usytuowanej na przedpolu Muzeum, przystosowania byłych magazynów spożywczych *Ziemniaczarek* do stałej ekspozycji muzealnej dotyczącej *Judenrampe*, opracowania planu zagospodarowania przestrzennego gminy Oświęcim (rejon sołectw Brzezinka, Harmęże, Pławy), zagospodarowania terenu zielonego oraz utrzymania terenów Skarbu Państwa;
- pięć zadań w ramach priorytetu 2 *Poprawa dostępności komunikacyjnej Oświęcimia dla pielgrzymów i turystów oraz osób dojeżdżających do pracy, korzystających z usług i inwestorów*, z czego jedno dotyczyło regulacji stanów prawnych nieruchomości, a cztery przebudowy dróg lub ulic;
- dwa zadania w ramach priorytetu 3 *Rozwój w Oświęcimiu działalności edukacyjnej na poziomie szkoły wyższej, związanej m.in. z problematyką praw człowieka, stosunków międzynarodowych i pokoju*, które polegały na budowie centrum edukacyjno-sportowego oraz kontynuacji odnowy i adaptacji historycznego byłego obiektu magazynowego byłego Monopolu Tytoniowego na potrzeby Uczelni;
- trzy zadania w ramach priorytetu 4 *Poprawa atrakcyjności turystycznej Oświęcimia poprzez renowację obiektów zabytkowych i zabytkowej infrastruktury*, wszystkie dotyczące przebudowy ulic lub ich nawierzchni.

W ramach zgłoszonych sześciu zadań rezerwowych, pięć polegało na przebudowie ulic i skrzyżowania, a jedno budowy nowej drogi dojazdowej do *Judenrampe* i *Ziemniaczarek*.

Łączna wartość zaproponowanych zadań podstawowych wyniosła 58 175 tys. zł, w tym 35 000 tys. zł stanowiło dofinansowanie z budżetu państwa.

(akta kontroli str. 506-527, 549-561)

Odnosząc się do przedłożonych propozycji zadań do ujęcia w kolejnej edycji Programu 3 lutego 2015 r. Minister poinformował Wojewodę, że analiza wpływu planowanych działań na realizację celów programowych, a także decydujące o możliwości ich realizacji uwarunkowania prawne i finansowe wskazują na celowość rozważenia częściowej korekty przedłożonych założeń wykonawczych. Podkreślił, że istotną przesłanką przedłużenia Programu przez Radę Ministrów będzie ścisły związek proponowanych zadań z wyznaczonym celem strategicznym. Konsekwencją tego warunku było wskazanie jako kryterium podziału zadań na podstawowe i rezerwowe stopnia ich zbieżności z celami i priorytetami programowymi. W ocenie Ministra nie czyniła temu zadość propozycja uwzględnienia na liście rezerwowej zadania pn. *Budowa nowej drogi dojazdowej do Judenrampe i Ziemniaczarek (przedłużenie ul. Kombatanów) łączącej ulicę Ofiar Faszyzmu z ulicą Piwniczną w Brzezince*, rozpoczętego w III etapie i przewidywanego do realizacji w IV etapie

⁷ Starostwo Powiatowe w Oświęcimiu poinformowało Wojewodę, że prace zabezpieczające nakazane decyzją Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Oświęcimiu zostały wykonane w 2014 r. Prowadzone rozpoznanie kosztów renowacji byłej kantyny SS pozwoliło określić ten koszt w wysokości 80% całej planowanej do wydatkowania w V etapie Programu dotacji budżetu państwa. Podkreślono również, że ani służby konserwatorskie, ani miejscowe podmioty samorządowe, czy gospodarcze nie potrafią wskazać przyszłej funkcji dla ewentualnie odnowionego obiektu.

Programu, którego znaczenie dla zapewnienia dostępności miejsc historycznych o dużym znaczeniu symbolicznym nie budziła wątpliwości. W opinii Ministra za w pełni uzasadnione i celowe należało uznać zakwalifikowanie budowy nowej drogi dojazdowej do *Judenrampe* i *Ziemniaczarek* do kategorii zadań podstawowych z uwagi na jej ścisły związek z planowaną budową drogi odbarczającej, a także jej powiązanie z proponowaną kontynuacją przystosowania obiektów historycznych do stałej ekspozycji muzealnej. Jednocześnie Minister zaproponował przeniesienie na listę zadań rezerwowych zadania pn. *Kontynuacja odnowy i adaptacji historycznego byłego obiektu magazynowego Monopolu Tytoniowego na potrzeby Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Rotmistrza Pileckiego – etap III*. Minister wskazał, że warunkiem realizacji w ramach programu rządowego inwestycji Uczelni, jest oparcie dofinansowania z budżetu państwa na podstawie art. 20b ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju⁸. Przyjęty montaż finansowy tego zadania nie zakładał dofinansowania środkami z funduszy europejskich ani zastosowania któregokolwiek z instrumentów wsparcia wymienionych w powyższym przepisie. Minister wskazał również, że alternatywnym rozwiązaniem byłoby zaplanowanie realizacji tego zadania w ramach regionalnego programu operacyjnego w nowej perspektywie finansowej, jednak z uwagi na niepewność takiego rozwiązania zadanie to mogłoby być umieszczone na liście rezerwowej lub zostać do niego włączone w drodze nowelizacji. Minister zwrócił się do Wojewody o skonsultowanie z realizatorami Programu zaproponowanych modyfikacji i przedłożenie korekty zadań programowych do 20 lutego 2015 r. Wskazał przy tym, że rozszerzony zakres przedmiotowy Programu może uzasadniać przekroczenie wstępnie zaproponowanej kwoty wydatków budżetu państwa, która została ustalona na poziomie niższym niż wynikający ze średniorocznych nakładów.

(akta kontroli str. 506-527, 562-566)

20 lutego 2015 r. Wojewoda przekazał Ministrowi zmieniony plan rzeczowo-finansowy Programu na lata 2016-2020 oraz zmienione karty zadań uwzględniające propozycje Ministra. W związku z powstaniem wolnych środków, w wyniku dokonanych przesunięć pomiędzy listą zadań podstawowych i rezerwowych, zaproponowano zwiększenie zakresu prac i poziomu finansowania zadania podstawowego pn. *Budowa Centrum Edukacyjno-Sportowego przy Powiatowym Zespole nr 2 Szkół Ogólnokształcących Mistrzostwa Sportowego i Technicznych w Oświęcimiu – Etap III* oraz przesunięcie z listy rezerwowej na listę podstawową zadania pn. *Przebudowa ulicy Wysokie Brzegi*.

Zgłoszone przez Wojewodę propozycje 27 zadań podstawowych i pięciu zadań rezerwowych zostały przydzielone do poszczególnych priorytetów Programu i przedstawione w formie kart. Dla każdego zadania określono zakres rzeczowy, termin realizacji, wielkość nakładów z podziałem na poszczególne lata i z wyodrębnieniem kwot z budżetu państwa, realizatora zadania, cel zadania i uzasadnienie konieczności jego realizacji. Spośród 27 zadań podstawowych zgłoszono:

- 17 zadań w ramach priorytetu 1, z których dziewięć dotyczyło przebudowy ulic, dwa budowy chodników, a pozostałe sześć zadań: budowy drogi odbarczającej usytuowanej na przedpolu Muzeum, budowy nowej drogi dojazdowej do *Judenrampe* i *Ziemniaczarek*, przystosowania byłych magazynów spożywczych *Ziemniaczarek* do stałej ekspozycji muzealnej dotyczącej *Judenrampe*, opracowania planu zagospodarowania przestrzennego gminy Oświęcim (rejon sołectw Brzezinka, Harmęże, Pławy), zagospodarowania terenu zielonego oraz utrzymania terenów Skarbu Państwa;

⁸ Dz. U. z 2021, poz. 1057, dalej: *ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*.

- sześć zadań w ramach priorytetu 2, z których jedno dotyczyło regulacji stanów prawnych nieruchomości, a pięć przebudowy dróg lub ulic;
- jedno zadanie w ramach priorytetu 3, które polegało na budowie Centrum Edukacyjno-Sportowego przy szkole średniej;
- trzy zadania w ramach priorytetu 4, wszystkie dotyczące przebudowy ulic lub ich nawierzchni.

Łączna wartość zaproponowanych po korekcie zadań podstawowych wyniosła 53 175 tys. zł, w tym 35 000 tys. zł stanowiło dofinansowanie z budżetu państwa.

23 lutego 2015 r. Minister przedłożył Przewodniczącemu Zespołu do spraw Programowania Prac Rządu zaktualizowany wniosek o wprowadzenie do wykazu pracy programowych Rady Ministrów projektu uchwały w sprawie ustanowienia OSPR. Minister wskazał przy tym, że uzupełnione *Zgłoszenie do wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów* uwzględniało uwagi Ministra Finansów przedstawione w trybie roboczym.

Dodatkowo 27 marca 2015 r. Minister przekazał wyjaśnienia w sprawie uwag Ministra Finansów złożonych w trybie roboczym do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów 13 marca 2015 r. W piśmie tym Minister wskazał, że:

- kluczowe dla Programu inwestycje służące poprawie estetyki otoczenia i dostępności Muzeum nie mogą zostać zrealizowane na innych zasadach niż w przyjętej formule programu wieloletniego, gdyż ich realizacja nie służy bezpośrednio zaspokojeniu potrzeb lokalnych wspólnot samorządowych. Dla zapewnienia wykonania tych inwestycji 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 (np. Regionalny Program Operacyjny, Narodowy program przebudowy dróg lokalnych). 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 pozostawiało bez wpływu na nastroje społeczne;
- nie były planowane do realizacji inne zadania niż zaproponowane do ujęcia w V edycji Programu. Odnosząc się do problemu skwantyfikowania celów programu wieloletniego w perspektywie czasowej do jego ostatecznego zakończenia Minister podał, że nie zachodzą okoliczności, które jednoznacznie wskazywałyby na konieczność kontynuacji programu wieloletniego po 2020 r., oraz że dopiero w końcowej fazie jego funkcjonowania będzie możliwe dokonanie miarodajnej oceny osiągnięcia założonych celów programowych;
- ustalenie dopuszczalnego poziomu dofinansowania zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego dotacjami celowymi z budżetu państwa stanowi *materię ustawową i leży wyłącznie w gestii ustawodawcy* (art. 128 ustawy o finansach publicznych), oraz że w IV etapie OSPR przekazanie dotacji celowych w wysokości do 80% kosztów zostało pozytywnie zaopiniowane przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego w trybie art. 20a ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju⁹.

(akta kontroli str. 506-527, 567-614)

W związku z wdrożeniem i realizacją OSPR Etap V, w zakresie działania Ministra, nie zasięgano i nie zlecano zasięgnięcia opinii podmiotów lokalnych i mieszkańców na temat wpływu zrealizowanych dotychczas zadań na rozwój społeczno-gospodarczy

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.

Ziemi Oświęcimskiej, ani opinii odwiedzających ją turystów co do ich oczekiwań. Minister wskazał, że w tym zakresie 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.

(akta kontroli str. 5-6, 9)

Na posiedzeniu Zespołu ds. Programowania Prac Rządu 29 kwietnia 2015 r. odroczono rozpatrzenie projektu uchwały w sprawie OSPR Etap V w związku z koniecznością uzyskania dodatkowych wyjaśnień. 6 maja 2015 r. wystąpiono do Ministra o przedstawienie oczekiwanych celów i efektów całego Programu, a nie tylko kolejnego jego etapu, w tym planowanego zakończenia budowy *drogi odbarczającej*, jak również horyzontu czasowego i kosztów realizacji przedsięwzięcia. W tej sprawie Minister w piśmie z 21 maja 2015 r. 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. Minister przedstawił oczekiwane efekty realizacji OSPR (przywołane już wcześniej) oraz dodał, że *rozwiązanie problemów związanych z funkcjonowaniem miejsca pamięci masowej zagłady w żywym organizmie miejskim, gwarantujące mieszkańcom Oświęcimia godziwe życie w cieniu byłego obozu zagłady, stanowi warunek zapewnienia pokoju społecznego wokół byłego KL Auschwitz-Birkenau*. Wskazał także, że osiągnięcie planowanych efektów zapewni realizacja zaplanowanych zadań w V etapie OSPR i dalej odwołał się do kilku z tych zadań, tj. budowa zasadniczego odcinka *Drogi Współpracy Regionalnej*, budowa *drogi odbarczającej*, budowa drogi dojazdowej do *Judenrampe* i *Ziemniaczarek*, przystosowanie *Ziemniaczarek* do stałej ekspozycji dotyczącej *Judenrampe*, zagospodarowanie terenu zielonego i nadanie charakteru parkowego obszarowi w obrębie ulic stanowiących bezpośredni dojazd do Muzeum, budowa Centrum Edukacyjno-Sportowego oraz odnowa i adaptacja obiektu magazynowego byłego *Monopolu Tytoniowego* na potrzeby Uczelni.

(akta kontroli str. 506-527, 615-645)

Pismem z 14 lipca 2015 r. Minister poinformował Wojewodę, że w trakcie prac nad projektem kontynuacji OSPR wystąpiła konieczność ograniczenia planowanego okresu realizacji Programu do lat 2016-2018 i związanej z tym modyfikacji założeń wykonawczych. W związku z tym wystąpił do Wojewody o opracowanie w porozumieniu z realizatorami Programu dostosowanych do nowych założeń propozycji dokumentów (nie zmieniły się założenia dotyczące wsparcia inwestycji do 80% kosztów realizacji zadania oraz planowanego wsparcia z budżetu państwa na poziomie 35 000 tys. zł).

20 lipca 2015 r. Wojewoda przedłożył Ministrowi propozycje zadań przy uwzględnieniu skróconego do trzech lat ich cyklu realizacyjnego. Lista zadań podstawowych uwzględniała w swych propozycjach zadania zgłoszone w lipcu 2015 r. bezpośrednio Ministrowi przez Wójta Gminy Oświęcim pn. *Budowa i powołanie Międzynarodowego Instytutu Pokoju i Odpowiedzialności za Przyszłość przy ul. Spadzistej w Oświęcimiu* (łącznie koszt 3650 tys. zł, w tym 2920 tys. zł z budżetu państwa) oraz przez Prezydenta Miasta Oświęcim pn. *Utworzenie Oświęcimskiego Instytutu Praw Człowieka* (łącznie koszt 1000 tys. zł, w tym 800 tys. zł z budżetu państwa). Jednocześnie na listę rezerwową przeniesiono dwa inne zadania, tj. budowa nowej drogi dojazdowej do *Judenrampe* i *Ziemniaczarek* (łącznie

koszt 3000 tys. zł, w tym 2400 tys. zł z budżetu państwa) oraz przystosowanie byłych magazynów spożywczych *Ziemniaczarek* do stałej ekspozycji muzealnej dotyczącej *Judenrampe* (łącznie koszt 800 tys. zł, w tym 640 tys. zł z budżetu państwa).

Łączna wartość zaproponowanych po korekcie zadań podstawowych wyniosła 53 205 tys. zł, w tym 35 000 tys. zł stanowiło dofinansowanie z budżetu państwa.

W odniesieniu do propozycji zadań związanych z budową Instytutów, o których mowa powyżej, Minister wyjaśnił, że nie było zgody na ich realizację kosztem wykonania dwóch innych zadań przesuniętych na listę rezerwową, tj. dotyczących budowy drogi dojazdowej do *Judenrampe* i *Ziemniaczarek* oraz przystosowania byłych magazynów spożywczych *Ziemniaczarek* do stałej ekspozycji muzealnej dotyczącej *Judenrampe*. W przedłożonej przez Wojewodę propozycji zadań do realizacji w skróconej wersji OSPR Etap V przewidziano, że względu na konieczność zachowania założeń finansowych Programu, przesunięcie tych zadań do kategorii zadań rezerwowych, podczas gdy w ocenie Ministra inwestycje te miały stanowić kontynuację działań zainicjowanych w III etapie OSPR, ukierunkowanych na ochronę, ekspozycję, udostępnienie i upamiętnienie miejsc historycznych o dużym znaczeniu symbolicznym. Minister zwrócił również uwagę, że projektowana budowa drogi dojazdowej do *Judenrampe* i *Ziemniaczarek* pozostawała w ścisłym związku z realizacją uwzględnionej na liście zadań podstawowych budowy *drogi odbarczającej* na przedpolu Muzeum.

(akta kontroli str. 506-527, 646-649, 653-681)

Ostateczna wersja projektu uchwały Rady Ministrów w sprawie ustanowienia OSPR Etap V dotyczyła lat 2016-2020. Została przygotowana 17 sierpnia 2015 r. i skierowana przez Departament Administracji Publicznej do Departamentu Prawnego MAiC celem skierowania do rozpatrzenia przez Radę Ministrów. W piśmie przekazującym ten projekt wskazano, że nie podlegał on konsultacjom w trybie określonym w art. 6 ust. 2-4 w związku z art. 19a ustawy o *zasadach prowadzenia polityki rozwoju*¹⁰. Tego samego dnia Minister przekazał Sekretarzowi Rady Ministrów projekt uchwały w sprawie ustanowienia OSPR Etap V z prośbą o przedstawienie go bezpośrednio do rozpatrzenia Radzie Ministrów na posiedzeniu w dniu 18 sierpnia 2015 r. W piśmie tym wskazano, że projekt był konsultowany wyłącznie z Wojewodą oraz zainteresowanymi jednostkami samorządu terytorialnego, oraz że innych konsultacji i uzgodnień nie prowadzono. Projektu 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* (zagadnienie szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

W ostatecznym projekcie znalazły się wszystkie propozycje przedsięwzięć zgłoszone przez Wojewodę w lutym 2015 r., obejmujące 27 zadań podstawowych oraz pięć zadań rezerwowych. Zostały one również w całości uwzględnione 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*”¹¹.

(akta kontroli str. 506-527, 682-700)

¹⁰ Z notatki pracownika MAiC wynikało, że w związku z otrzymanym poleceniem pilnego skierowania projektu uchwały pod obrady Rady Ministrów nie było możliwości szczegółowego jego przeanalizowania, w tym także w zakresie koniecznych uzgodnień, opiniowania i konsultacji.

¹¹ 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. Dz. Urz. RP 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.

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 i Dziedzictwa Narodowego (*Minister Kultury*).

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 wynika, iż miałby on obejmować nie tylko zadania kontynuowane, ale również zadania nowe, *co nie może być zaakceptowane*. Zdaniem Ministra Finansów przyjęcie Programu w takim kształcie oznaczałoby, że etap V Programu nie warunkuje jego pełnego zakończenia i sugeruje konieczność kontynuacji po 2020 r. Ponadto Minister Finansów zwrócił uwagę, że partycypacja budżetu państwa w zadaniach przewidzianych do realizacji w ramach etapu V Programu powinna zostać ograniczona do 50%.

W Notatce z 18 sierpnia 2015 r. Zastępca Dyrektora Departamentu Administracji Publicznej MAiC odniósł się do uwag Ministra Finansów. Przywołał w niej argumenty podobne jak w piśmie z 27 marca 2015 r., stanowiącym wyjaśnienia w sprawie uwag Ministra Finansów złożonych 13 marca 2015 r. w trybie roboczym do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Dodatkowo w notatce tej wskazano, 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.*

(akta kontroli str. 506-527, 701-707)

W złożonych w trakcie niniejszej kontroli NIK wyjaśnieniach Minister wskazał, że decyzja o ustanowieniu etapu V Programu była wyrazem kontynuacji dotychczasowej polityki rządu w tym obszarze i miała istotne znaczenie dla kształtowania wizerunku Polski na arenie międzynarodowej. Uchwalenie nowego etapu programu miało stanowić potwierdzenie troski rządu o zagwarantowanie warunków godnego upamiętnienia ofiar nazizmu, a zarazem świadectwo dążenia do zapewnienia harmonijnego współistnienia miejsca pamięci masowej zagłady i społeczności lokalnych Ziemi Oświęcimskiej. Zwrócił uwagę, że za wydłużeniem horyzontu czasowego ingerencji rządu w tym obszarze przemawiała potrzeba przedsięwzięcia nowych inicjatyw, które pozwoliłyby na nadanie nowego impulsu ukierunkowanym na rozwój Ziemi Oświęcimskiej działaniom wpisującym się w cele i priorytety programowe. Zaznaczył, że kontynuacja tych działań była oczekiwana przez beneficjentów instrumentu rządowego, w tym wspólnoty samorządowe Ziemi Oświęcimskiej, którzy zadeklarowali wolę udziału w realizacji nowej odsłony programu wieloletniego oraz współfinansowania ze środków własnych objętych nim przedsięwzięć inwestycyjnych. Dodał, że także obecnie realizowany etap VI Programu nie zawiera postanowień, które wyznaczałyby ostateczny termin zakończenia interwencji rządu w tym obszarze, ponieważ stanowiłoby to nieuzasadnione samoograniczenie kompetencji Rady Ministrów do formułowania

polityki w zakresie rozwiązywania problemów wynikających z funkcjonowania wspólnot samorządowych Ziemi Oświęcimskiej w otoczeniu miejsca pamięci masowej zagłady. Minister wskazał także, że ocena zasadności kontynuowania instrumentu rządowego po roku 2025 będzie mogła zostać dokonana w końcowej fazie realizacji obowiązującego programu, w oparciu o analizę efektów jego funkcjonowania.

(akta kontroli str. 742-749)

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 wspólnocie. 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*. Minister Kultury zwrócił także uwagę na konieczność priorytetowego potraktowania realizacji projektu dotyczącego zamknięcia wału wzdłuż Wisły i zbudowania przepompowni na jej dopływie Pławiance, który płynie wzdłuż granicy Birkenau.

W związku ze zgłoszonymi uwagami uznano za zasadne przedstawione przez Ministra Kultury propozycje uzupełnienia opisu zadania dotyczącego budowy *drogi odbarczającej* poprzez rozszerzenie opisu prac do wykonania o kontynuację prowadzenia przez gminę Oświęcim wykupu gruntów leżących w pasie między Muzeum a tą drogą oraz opisu zadania dotyczącego przystosowania byłych magazynów spożywczych *Ziemniaczarek* do stałej ekspozycji nt. *Judenrampe* poprzez uwzględnienie w opisie prac do wykonania konieczności uzgodnienia inwestycji z Muzeum pod względem merytorycznym i estetycznym.

Rada Ministrów przyjęła uchwałę w sprawie ustanowienia OSPR Etap V z uwzględnieniem uwag Ministra Kultury, postanawiając o uzupełnieniu opisu wyżej wskazanych zadań o sugestie Ministra Kultury.

(akta kontroli str. 506-527, 708-716, 720-726, 731-735)

Odnosząc się do wszystkich uwag Ministra Kultury przedstawionych na etapie stanowienia OSPR Etap V, Minister wskazał, że uwagi dotyczące dwóch zadań zostały uwzględnione, natomiast w *pozostałej części pisma nieobjętej numeracją punktową*, Minister Kultury przedstawił opinie niemające charakteru uwag do projektu dokumentu rządowego, w rozumieniu uchwały Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. *Regulamin pracy Rady Ministrów*, a tym samym niewymagające rozpatrzenia przez organ wnioskujący. *Opinia o braku istotnego związku części zadań pierwszego priorytetu z miejscem pamięci opatrzona została przy tym warunkiem wycofania się z podnoszenia tego zastrzeżenia w przypadku zaaprobowania dwóch zgłoszonych uwag. Wobec spełnienia tego warunku, zgłoszone zastrzeżenie należało uznać za wycofane.* Minister wskazał również, że zarówno w odniesieniu do ww. kwestii, jak i do opinii o potrzebie zbudowania zamknięcia wału wzdłuż Wisły i przepompowni na jej dopływie Pławiance, nie zostało sformułowane stanowisko Ministra Administracji i Cyfryzacji w toku procesu legislacyjnego. Minister dodał, że stworzeniu zabezpieczeń przed powodzią na rzece Wiśle i Pławiance służyło realizowane w 2011 r. przez Województwo Małopolskie w ramach III etapu OSPR zadanie pn. *Ochrona przeciwpowodziowa Państwowego Muzeum Auschwitz-*

Birkenau. Minister zaznaczył, że w kolejnych edycjach Programu zadanie w tym obszarze nie było zgłaszane przez podmioty realizujące Program, a formuła OSPR zakłada realizację Programu *poprzez wsparcie jednostek, które samodzielnie identyfikują potrzeby w obszarach objętych priorytetami programowymi*. Wskazał również, że do powyższych kwestii podniesionych przez Ministra Kultury nie zostało sformułowane stanowisko Ministra w toku procesu legislacyjnego.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca 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 (o czym szerzej w dalszej części wystąpienia), a zadanie dotyczące ekspozycji *Judenrampe* ostatecznie nie było realizowane¹². Ponadto, jeszcze w trakcie realizacji zadań OSPR Etap V, a także podczas prac na przygotowaniu kolejnego VI etapu OSPR, Minister Kultury oraz Muzeum zwracali uwagę¹³, że niewykupienie gruntów i nieprzekazanie ich Muzeum sprawi, że nie będzie można uznać etapu V OSPR za zrealizowany. 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*).

(akta kontroli str. 742-746, 750-751, 753, 793-813, 1063-1066)

19 sierpnia 2015 r. Minister Infrastruktury i Rozwoju przedstawił stanowisko jeszcze do projektu uchwały Rady Ministrów dotyczącej ustanowienia OSPR Etap V. Wskazał, że projekt ten był zgodny z celami *Strategii Rozwoju Kraju 2020* i jednocześnie zaznaczył, że dokument ten nie był wcześniej konsultowany i nie był przesłany w celu dokonania formalnej oceny zgodności z wyżej wskazaną Strategią w trybie art. 19 ust. 1 ustawy *o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*. Szczegółową tę sprawę przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 506-527, 727-728)

Celem głównym OSPR Etap V było 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 (ofiary) masowej zagłady, odpowiedniej dostępności miejsc pamięci i bezkonfliktowego funkcjonowania Muzeum, przy jednoczesnym tworzeniu warunków dla harmonijnego rozwoju społeczno-gospodarczego lokalnych wspólnot samorządowych.

W OSPR Etap V ustanowionym uchwałą z 2015 r. wyodrębniono cztery priorytety, dla których zdefiniowano cele szczegółowe, tj.:

- priorytet 1 *Uporządkowanie i zagospodarowanie terenów w otoczeniu Muzeum*, dla którego celem szczegółowym Programu była rewaloryzacja najbliższego sąsiedztwa terenów muzealnych, poprawa estetyki otoczenia, przywrócenie lub podwyższenie stanu technicznego obiektów, w tym dojść i dojazdów do miejsc historycznych;

¹² W lutym 2019 r. pozostałości budynków wraz z terenem *Ziemiaczarek* (magazynów żywnościowych obozu KL *Auschwitz-Birkenau* przy ul. Piwnicznej w Brzezińce), 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. Planowane na to zadanie środki dotacji z budżetu państwa (800 tys. zł) przeniesiono na zadanie dotyczącego budowy drogi odbarczającej.

¹³ 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.

- priorytet 2 Poprawa dostępności komunikacyjnej Oświęcimia dla osób odwiedzających miejsce pamięci masowej zagłady oraz społeczności lokalnych, dla którego celem szczegółowym była 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*, dla którego celem szczegółowym było kształtowanie nowego wizerunku Oświęcimia poprzez rozwój funkcji edukacyjnej miasta, rozbudowę i modernizację obiektów na potrzeby Uczelni oraz rozwój związanej z nią infrastruktury miejskiej, umożliwiającej rozszerzenie prowadzenia działalności dydaktycznej i oferty edukacyjnej, budowa Centrum Edukacyjno-Sportowego, które miało umożliwić organizowanie regionalnych i ogólnopolskich imprez sportowych oraz zjazdów, szkoleń, sympozjów, zapewniając zarazem powiększenie bazy noclegowej dla studentów uczelni oraz turystów odwiedzających Muzeum;
- priorytet 4 *Poprawa atrakcyjności turystycznej Oświęcimia poprzez renowację obiektów i infrastruktury o charakterze zabytkowym*, dla którego celem szczegółowym była 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 harmonijnego współżycia na przestrzeni wieków wielokulturowej i wielowyznaniowej społeczności jego mieszkańców.

(akta kontroli str. 506-527, 737-741)

19 grudnia 2017 r. Rada Ministrów zmieniła uchwałę ustanawiającą OSPR Etap V poprzez włączenie gmin Brzeszcze i Chelmek do grona podmiotów realizujących Program oraz dodanie priorytetu 5 *Poprawa dostępności i zagospodarowanie otoczenia obiektów byłych podobozów KL Auschwitz-Birkenau w powiecie oświęcimskim*. Celem szczegółowym tego priorytetu było zapewnienie 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.

20 stycznia 2016 r. Burmistrz Brzeszcz skierowała bezpośrednio do Prezesa Rady Ministrów¹⁴ oraz do Ministra wniosek o włączenie do grona podmiotów realizujących Program. Wniosek o dołączenie do OSPR Etap V złożył również do Ministra 2 marca 2016 r. Burmistrz Chelmska. Konsultacje dotyczące włączenia gmin Brzeszcze i Chelmek były prowadzone w latach 2016-2017.

¹⁴ Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów 26 stycznia 2016 r. przekazał według kompetencji Ministrowi pismo Burmistrz Brzeszcz z prośbą o analizę przedstawionych zagadnień i udzielenie odpowiedzi.

3 lutego 2016 r. Minister zwrócił się do Wojewody o zobowiązanie Burmistrz Brzeszcz do przedstawienia szczegółowych ram rzeczowo-finansowych planowanych zadań, a następnie ich wnikliwe przeanalizowanie i skonsultowanie koncepcji rozszerzenia OSPR Etap V z uczestniczącymi w nim jednostkami samorządu terytorialnego oraz z Muzeum. 19 lutego 2016 r. Burmistrz Brzeszcz przedstawiła Wojewodzie opis sześciu przedsięwzięć do wykonania w latach 2016-2020, a także zasygnalizowała działania możliwe do realizacji w kolejnym etapie, które miały poprawić jakość obsługi ruchu turystycznego. W piśmie tym Burmistrz Brzeszcz przedstawiła także propozycje dwóch zadań, które zgłosił Zarząd Fundacji Pobliskie Miejsca Pamięci Auschwitz-Birkenau w Brzeszczach.

Analiza Wojewody oraz konsultacje przeprowadzone przez niego z realizatorami Programu wykazały, że było *trudno zakwalifikować zadania przedstawione przez Gminę Brzeszcze do priorytetów przyjętych dla etapu V Programu*. Zdaniem Wojewody 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. Wójt Gminy Oświęcim podkreślał *zupełny brak zgodności zadań proponowanych przez Gminę Brzeszcze z założeniami OSPR*. Dodał, że sama dyskusja na ten temat powoduje *paraliż czasowy* stwarzający realne zagrożenie dla realizacji zadań w kontekście przyjętego harmonogramu rzeczowo-finansowego.

W odniesieniu do wykazu siedmiu zadań zaproponowanych przez gminę Chelmek 12 kwietnia 2016 r. (bez szczegółowych ram rzeczowo-finansowych), z których sześć dotyczyło remontu ulic *prowadzących do miejsc związanych z II wojną światową*, a jedno zagospodarowania terenu przy pomnikach na wzgórzu *Skała* (pomnik ku czci zwycięstwa grunwaldzkiego z 1410 r.) oraz przy ulicy *Paprotnik* (poświęcony ofiarom faszyzmu), Wojewoda poinformował Ministra o trudnościach związanych z analizą tych propozycji. Koszty realizacji wszystkich zadań oszacowano na poziomie 4620 tys. zł, z czego koszt zadań dotyczących zagospodarowania pomników wyniósł jedynie 150 tys. zł. Analogicznie jak w przypadku zadań zaproponowanych przez gminę Brzeszcze, dotychczasowi uczestnicy Programu wyrazili negatywną opinię w odniesieniu do zgodności zaproponowanych zadań z celem i priorytetami OSPR Etap V. Wobec krytycznych opinii co do zgodności z celem i priorytetami Programu, 22 listopada 2016 r. Minister w piśmie do Wojewody zwrócił uwagę, że rozszerzenie działań programowych nie powinno ingerować w cel główny Programu, ani w cztery priorytety programowe, natomiast rozważenia wymaga celowość wyodrębnienia dodatkowego piątego priorytetu ukierunkowanego na poprawę dostępności i zagospodarowanie otoczenia byłych podobozów *KL Auschwitz-Birkenau* w powiecie oświęcimskim. Wskazał przy tym, że mniejsze znaczenie działań w ramach tego priorytetu uzasadnia zróżnicowanie zasad wsparcia w stosunku do przedsięwzięć objętych kluczowymi czterema priorytetami i dofinansowanie budżetu państwa należy ograniczyć do 60%. Jednocześnie zwrócił się do Wojewody o przygotowanie, w porozumieniu z dotychczasowymi realizatorami OSPR Etap V oraz gminami Brzeszcze i Chelmek, wstępnych propozycji uzupełnienia listy zadań podstawowych i rezerwowych, zmiany harmonogramu realizacji zadań oraz modyfikacji planu finansowego programu wieloletniego. W związku z pismem Ministra, o którym mowa powyżej, 6 grudnia 2016 r. w Starostwie Powiatowym w Oświęcimiu odbyło się spotkanie z udziałem przedstawicieli gmin Brzeszcze i Chelmek. W wyniku tego, pismem z 20 grudnia 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 gmin Brzeszcze i Chelmek oraz *wprowadzenie ich* do OSPR Etap V. Zadeklarowali przy tym udostępnienie części środków budżetu państwa zaplanowanych do wydatkowania w 2017 r. na cztery zadania przypisane im do realizacji, przyjmując, że środki te zostaną im odpowiednio przywrócone w 2018 r. Jednocześnie wskazali, że zapisy uchwały Rady Ministrów w sprawie ustanowienia OSPR Etap V będą wymagały zmiany.

28 grudnia 2016 r. Wojewoda poinformował Ministra, że z uwagi na niekonkretny materiał otrzymany z gmin Brzeszcze i Chelmek, dwukrotnie poprawiany, nie było możliwe przygotowanie odpowiedniej dokumentacji niezbędnej dla uruchomienia postępowania w sprawie rozszerzenia Programu, oraz że zostanie ona przesłana niezwłocznie po uzyskaniu stosownych materiałów. 9 stycznia 2017 r., uwzględniając otrzymane 30 grudnia 2016 r. pismo Burmistrza Brzeszcz z harmonogramem realizacji zadań oraz nawiązując do deklaracji zawartej w piśmie z 28 grudnia 2016 r., Wojewoda przedłożył Ministrowi propozycje zadań zgłoszone przez gminy Brzeszcze i Chelmek, a także pismo samorządów oświęcimskich z 20 grudnia 2016 r. Propozycja zmian służących rozszerzeniu OSPR Etap V była analizowana w Ministerstwie, które zgłosiło uwagi do dwóch zaproponowanych zadań. W jednym przypadku wskazano na brak bezpośredniego związku proponowanej inwestycji z ideą priorytetu 5, mającego służyć poprawie dostępności i zagospodarowaniu otoczenia obiektów byłych podobozów *KL Auschwitz-Birkenau* (zadanie dotyczyło przebudowy ulicy prowadzącej do *Wzgórza Skała* w Chelmku), a w drugim przypadku na niezasadność objęcia zakresem przedmiotowym Programu planowanej inwestycji, która w całości zakładała sfinansowanie ze środków własnych (montaż przydrożnych tablic informacyjnych w Brzeszczach). Łączna wysokość dodatkowych środków z budżetu państwa na dofinansowanie zadań zaproponowanych (po konsultacjach) przez gminy Brzeszcze i Chelmek wyniosła 9208 tys. zł. Uzgodniony 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, stosownie do art. 19 ustawy *o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*, ministrowi właściwemu ds. rozwoju celem wydania opinii dotyczącej zgodności ze średniookresową strategią rozwoju kraju oraz z zakresem określonym w art. 17 ust. 1 tej ustawy.

Projekt uchwały zmieniającej OSPR Etap V został włączony na posiedzeniu Zespołu ds. programowania Prac Rządu (4 lipca 2017 r.) do wykazu prac Rady Ministrów. 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. Uchwała ta została podjęta przez Radę Ministrów 19 grudnia 2017 r.¹⁵ Na realizację Programu miały być przeznaczone całkowite nakłady w wysokości 67 041 tys. zł, w tym 47 398 tys. zł ze środków budżetu państwa, tj. więcej o 12 398 tys. zł w porównaniu z uchwałą z 18 sierpnia 2015 r. w związku z zadaniami realizowanymi przez gminy, które dołączyły, a także ze zmianami w planach rzeczowo-finansowych.

(akta kontroli str. 5-6, 8, 72-227, 231-449)

Minister wskazał, że w piśmie z 22 listopada 2016 r. skierowanym do Wojewody sformułował opinię o celowości wyodrębnienia w ramach Etapu V OSPR

¹⁵ 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. Dz. Urz. RP 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*.

dotatkowego piątego priorytetu, ukierunkowanego na poprawę dostępności i zagospodarowanie otoczenia obiektów byłych podobozów KL *Auschwitz-Birkenau* w powiecie oświęcimskim. Została ona umotywowana analizą zgłoszonych przez gminę Brzeszcze i gminę Chelmek propozycji rozszerzenia działań programowych wskazującą, że projektowane zmiany zapisów uchwały Rady Ministrów w sprawie ustanowienia OSPR Etap V nie powinny ingerować w cel główny programu ani istniejące cztery priorytety programowe, ukształtowane w toku dotychczasowych edycji instrumentu rządowego. Jednocześnie w tym piśmie wskazano, że relatywnie mniejsze znaczenie działań w ramach dodatkowego priorytetu dla osiągnięcia celu głównego Programu uzasadnia zróżnicowanie zasad wsparcia planowanych w jego ramach zadań w stosunku do przedsięwzięć objętych kluczowymi czterema priorytetami programowymi. W ocenie Ministra, wyrażonej m.in. w uzasadnieniu projektu nowelizacji, proponowane rozszerzenie zakresu podmiotowego programu było zgodne z deklarowanym w ramach jego celu głównego wsparciem 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. Proponowane rozszerzenie zakresu działań programowych wpisywało się w strategiczny cel instrumentu rządowego, jakim jest 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, wpisanej na listę Światowego Dziedzictwa UNESCO.

(akta kontroli str. 742-745, 751, 753)

W ramach OSPR Etap V zaplanowano i zrealizowano 31 zadań, spośród których 27 (87%) dotyczyło inwestycji w infrastrukturę drogową realizatorów Programu.

Zadania realizowane w ramach priorytetu 1 miały dotyczyć uporządkowania i zagospodarowania terenów w otoczeniu Muzeum, przy czym aż 14¹⁶ (82%) zadań, z 17 zaplanowanych, dotyczyło przebudowy ulic i budowy chodników, a trzy pozostałe zadania dotyczyły opracowania planu zagospodarowania przestrzennego, zagospodarowania terenu zielonego oraz utrzymania terenów Skarbu Państwa. Z ogólnej kwoty dotacji wydatkowanej na zadania realizowane w ramach priorytetu 1 (23 105,2 tys. zł) na realizację zadań wskazanych przez Ministra Kultury, jako mających istotny związek z miejscem pamięci, będących inwestycjami drogowymi¹⁷, przeznaczono 7311,7 tys. zł (32%).

W priorytecie 2, który dotyczył poprawy dostępności komunikacyjnej Oświęcimia dla osób odwiedzających miejsce pamięci masowej zagłady oraz społeczności lokalnych zaplanowano i zrealizowano sześć zadań obejmujących przebudowę dróg i ulic (pięć zadań) oraz jedno zadanie zakładające finansowanie odszkodowań za nieruchomości przeznaczone pod budowę *Drogi Współpracy Regionalnej*. Na zadania zrealizowane w ramach priorytetu 2 wydatkowano 11 267,2 tys. zł środków dotacji z budżetu państwa.

W ramach priorytetu 3 *rozwój działalności edukacyjnej w obszarze szkolnictwa wyższego w Oświęcimiu* zrealizowano jedno zadanie dotyczące III etapu budowy Centrum Edukacyjno-Sportowego przy Zespole nr 2 Szkół Ogólnokształcących

¹⁶ W ramach 17 zadań podstawowych w ramach priorytetu 1 planowano realizację 13 inwestycji drogowych i czterech innych zadań. W wyniku dokonanych zmian, nie zrealizowano zadania polegającego na przystosowaniu byłych magazynów spożywczych *Ziemiaczarek* do stałej ekspozycji muzealnej dotyczącej *Judenrampe*, zrealizowano natomiast zadanie rezerwowe dotyczące przebudowy ul. Zapłocie w Brzezince.

¹⁷ Dotyczyło to budowy *drogi odbarczającej* oraz drogi dojazdowej do *Judenrampe* i *Ziemiaczarek*.

Mistrzostwa Sportowego i Technicznych w Oświęcimiu. Na to zadanie wydatkowano 2060 tys. zł ze środków dotacji z budżetu państwa.

Priorytetem 4 *poprawa atrakcyjności turystycznej Oświęcimia poprzez renowację obiektów i infrastruktury o charakterze zabytkowym* objęto trzy zadania dotyczące przebudowy ulic znajdujących się w obrębie Starego Miasta, na które wydatkowano łącznie 2916,3 tys. zł środków dotacji z budżetu państwa.

W ramach priorytetu 5 *poprawa dostępności i zagospodarowania otoczenia obiektów byłych podobozów KL Auschwitz-Birkenau w powiecie oświęcimskim* zrealizowano cztery zadania, wszystkie dotyczące infrastruktury drogowej (przebudowa ulic i parkingu oraz budowa ścieżki pieszo-rowerowej), na które wydatkowano łącznie 6363,1 tys. zł środków dotacji z budżetu państwa.

(akta kontroli str. 450, 793-813)

Najwyższa Izba Kontroli – w ramach kontroli przeprowadzonych w trzech jednostkach realizujących OSPR Etap V, tj. w powiecie oświęcimskim oraz w gminach Brzeszcze i Oświęcim – wniosła zastrzeżenia do wyboru części zadań realizowanych w ramach OSPR Etap V.

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. Wskazał on, że nie tyle zmieniają one przystępność Miejsca Pamięci dla odwiedzających, co służą lokalnej wspólnocie.

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.

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

Minister wyjaśnił, że formuła OSPR zakłada realizację Programu *poprzez wsparcie jednostek, w tym przede wszystkim jednostek samorządu terytorialnego, które samodzielnie identyfikują potrzeby w obszarach objętych priorytetami programowymi*. Minister wskazał również, że stosownie do dyspozycji sformułowanej w piśmie z 12 stycznia 2015 r. Wojewoda został zobowiązany do przygotowania w porozumieniu z beneficjentami propozycji zadań przewidywanych do realizacji w ramach OSPR Etap V w latach 2016-2020, w podziale na zadania podstawowe i rezerwowe, według kryterium zbieżności z celami i priorytetami programowymi. Określenie zadań przewidywanych do realizacji przez poszczególnych beneficjentów stanowiło punkt wyjścia dla konkretyzacji celów szczegółowych i priorytetów nowego 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. Jej wyniki zostały przedstawione w piśmie Ministra z 3 lutego 2015 r., w którym wskazano m.in. na potrzebę uzupełnienia listy zadań podstawowych o dwa zadania, co zostało następnie skorygowane w przedstawionej przez Wojewodę 19 lutego 2015 r. zmodyfikowanej propozycji założeń wykonawczych, będącej podstawą dla opracowania projektu uchwały Rady Ministrów w sprawie ustanowienia OSPR Etap V. Minister wskazał również, że 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. Stanowiło ono jedną z przesłanek nieuwzględnienia propozycji włączenia do programu nowych zadań polegających na budowie Instytutów, kosztem przesunięcia do kategorii zadań rezerwowych kontynuacji dwóch przedsięwzięć zainicjowanych w etapie III OSPR. W toku prac nad przygotowaniem nowelizacji OSPR Etap V przedłożone przez Wojewodę 9 stycznia 2017 r. propozycje nowych zadań programowych zostały zweryfikowane pod względem zgodności z planowanym piątym priorytetem instrumentu rządowego, 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 uwzględnienia w programie zadania pn. *Przebudowa ul. Na Skalce i ul. Grunwaldzkiej w Chełmku, stanowiących dojazd do miejsca pamięci*, oraz stosownej korekty propozycji zmiany założeń wykonawczych.

Minister wyjaśnił także, że ustalony priorytet 5 *Poprawa dostępności i zagospodarowanie obiektów byłych podobozów KL Auschwitz-Birkenau w powiecie oświęcimskim* został zdefiniowany w uchwale 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. Przewidziane do realizacji w ramach tego priorytetu przez gminę Brzeszcze zadanie polegające na przebudowie parkingu przy Cmentarzu Komunalnym w Brzeszczach służyło m.in. poprawie dostępności i estetyki otoczenia miejsca pamięci, jakim jest grób ofiar Marszu Śmierci, będący licznie odwiedzany przez turystów punktem brzeszczańskiej Trasy Pamięci. Zlokalizowane na Cmentarzu Komunalnym w Brzeszczach 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*, należy do miejsc historycznych związanych z funkcjonowaniem ww. podobozów. W ocenie Ministra przedsięwzięcie to było zatem zbieżne z celami szczegółowymi programu określonymi dla priorytetu 5 Programu. W cele te wpisuje się również realizowane zadanie polegające na budowie ścieżki pieszo-rowerowej. W ramach tego przedsięwzięcia zaplanowano usprawnienie ruchu turystów i pielgrzymów odwiedzających Muzeum, Centrum Pielgrzymkowe Ojców Franciszkanów w Harmężach, podobóz *Brzeszcze-Budy* (karna kompania *Wirtschaftshof Budy*), teren podobozu *Jawischowitz* oraz pomnik poświęcony Konstantemu Kostkowi Jagielle. Ułatwieniu komunikacji pomiędzy terenami podobozu *Jawischowitz* a ostatnim z wymienionych miejsc historycznych służyć miał odcinek planowanej trasy rowerowej wzdłuż drogi wojewódzkiej nr 949 oraz drogi powiatowej nr 1868K, prowadzący do pomnika odsłoniętego w miejscu śmierci więźnia *KL Auschwitz*, uciekiniera z obozu, członka przyobozowego ruchu oporu, poległego podczas nieudanej próby przejęcia zbiegłych z obozu więźniów.

W odniesieniu do ujęcia w priorytecie 3 Programu zadania polegającego na budowie Centrum Edukacyjno-Sportowego, Minister wskazał, 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. Zaznaczył, że wykonana w 2016 r. modernizacja budynku internatu na potrzeby bursy akademickiej objęła przebudowę części piwnic dla potrzeb zaplecza pomocniczego zespołu żywieniowego, przebudowę parteru z dostosowaniem do zmodernizowanego układu funkcjonalnego zespołu żywieniowego oraz przebudowę zespołu holu głównego z zabudową szybu dźwigu osobowego pod strop nad parterem i wydzieleniem zespołu sanitariatów ogólnych. Wskazał, że zrealizowane zostały m.in. dostawy umywalk, baterii z prysznicem, zlewów, zmywarki, szafy chłodniczej, pieca konwekcyjno-parowego, trzonów elektrycznych, zamrażarek, a w wyniku realizacji drugiego etapu zadania, w 2017 r. dokończono prace budowlane w zakresie modernizacji budynku internatu na potrzeby bursy akademickiej. Objęły one wykonanie m.in. dźwigu osobowego w segmencie B oraz indywidualnych sanitariatów w pokojach docelowego zakwaterowania w segmencie B, z przystosowaniem ich na potrzeby osób niepełnosprawnych, a także remont pomieszczeń piwnicznych na potrzeby związane z realizacją funkcji oświatowo-edukacyjnej. Zaznaczył, że ukończone zadanie Powiatu Oświęcimskiego zostało zrealizowane w pełnym zakresie rzeczowym. Uruchomiona baza noclegowa bursy odpowiada założeniom określonych dla priorytetu 3 celów szczegółowych programu wieloletniego.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że zadanie to nie zostało w 2015 r. zweryfikowane pod kątem założonych celów zadania i zgodności z priorytetem, w ramach którego miało być realizowane. Zdaniem NIK, wobec innej koncepcji zabezpieczenia potrzeb mieszkaniowych studentów Uczelni przyjętej w 2013 r., tj. w trakcie IV etapu OSPR, *stworzenie zaplecza mieszkaniowego (...) dla studentów PWSZ w Oświęcimiu* nie miało uzasadnienia.

(akta kontroli str. 72, 231, 247-253, 370-449, 506-527, 708-726, 742-745, 749, 814-817, 820-826, 827-835, 933-939, 972-990, 1050-1062, 1067-1078)

Wysokość środków rezerwy celowej poz. 23 *Środki na realizację Oświęcimskiego Strategicznego Programu Rządowego – Etap V 2016-2020* do ujęcia w ustawach budżetowych na poszczególne lata (2016-2020) została zaplanowana 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. dokonano zmiany w planie rzeczowo-finansowym Programu, która wpłynęła na zmniejszenie środków ujętych w rezerwie celowej poz. 23 o 918 tys. zł. 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 zmniejszeniu wartości całkowitej tego zadania o 4192 tys. zł, w tym o 2514 tys. zł sfinansowanych ze środków dotacji z budżetu państwa. Gmina Brzeszcze wskazywała, że wykonanie zadania nie było możliwe w pełnym zakresie w terminie realizacji Programu, tj. do końca 2020 r. z uwagi na nieopracowanie w wyznaczonym terminie przez wykonawcę dokumentacji projektowej oraz brak zezwolenia na realizację inwestycji drogowej. 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) 24 września 2020 r. Wojewoda

wystąpił do Ministra Finansów. Wniosek ten został zaakceptowany 29 września 2020 r. przez Ministra, w wyniku czego Minister Finansów zmniejszył planowane do wydatkowania środki 15 października 2020 r.

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.

(akta kontroli str. 5-6, 10, 450-503)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki, w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

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.

Minister wyjaśnił, że opinia o zgodności projektu OSPR Etap V z celami średniookresowej strategii rozwoju kraju została przedstawiona w piśmie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z 19 sierpnia 2015 r., w którym wskazał on, że przedłożony projekt programu wieloletniego był zgodny z celami *Strategii Rozwoju Kraju 2020*, w świetle wymogów stawianych projektom programów rozwoju przez ustawę o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Minister zaznaczył, że projekt programu został przedłożony Ministrowi Infrastruktury i Rozwoju za pośrednictwem Sekretarza Rady Ministrów wraz z wnioskiem o rozpatrzenie projektu przez Radę Ministrów, przy piśmie Ministra z 17 sierpnia 2015 r. Z uwagi na przedstawienie opracowanego projektu bezpośrednio do rozpatrzenia Radzie Ministrów, w odniesieniu do przedmiotowego dokumentu nie został zastosowany tryb przedłożenia projektu programu rozwoju ministrowi właściwemu do spraw rozwoju regionalnego określony w art. 19 tej ustawy. Minister dodał, że projekt etapu V Programu został opracowany we współpracy z Wojewodą, po konsultacjach z podmiotami realizującymi OSPR, tj. miastem Oświęcim, gminą Oświęcim, powiatem oświęcimskim, województwem małopolskim i Uczelnią, a następnie przekazany bezpośrednio do rozpatrzenia Radzie Ministrów, z pominięciem procesu uzgodnień, konsultacji publicznych i opiniowania. Minister wskazał, że dokument ten nie podlegał konsultacjom z innymi podmiotami ani zaopiniowaniu przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego.

(akta kontroli str. 504-527, 727-730, 814-817, 821-822, 826)

Najwyższa Izba Kontroli, nie kwestionując zgodności etapu V Programu z celami *Strategii Rozwoju Kraju 2020*, zwraca uwagę, że opinia ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego została wydana 19 sierpnia 2015 r., tj. po podjęciu przez Radę Ministrów uchwały o ustanowieniu OSPR Etap V (18 sierpnia 2015 r.). Wymogi w tym zakresie zostały spełnione przy nowelizacji OSPR Etap V w 2017 r., kiedy to Minister skierował projekt zmiany uchwały do zaopiniowania przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz uzyskał opinię Ministra Rozwoju i Finansów o zgodności projektowanej zmiany ze *Strategią na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do 2020 (z perspektywą do 2030)*.

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

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z uchwałą Rady Ministrów w sprawie ustanowienia OSPR Etap V Programem tym zarządzał Minister, który nadzorował jego realizację przez Wojewodę. 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 budżetu państwa, które były ujmowane w rezerwie celowej poz. 23. Do jego obowiązków należało również coroczne przedkładanie Radzie Ministrów informacji o realizacji Programu w roku poprzednim. 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, o czym była mowa w pierwszym obszarze objętym kontrolą. Zatwierdzał niezwłocznie po przedłożeniu przez Wojewodę plany rzeczowo-finansowe oraz ich zmiany. Właściwie planował środki rezerwy celowej poz. 23 do ujęcia w ustawie budżetowej na poszczególne lata. 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: 4 w 2016 r., 9 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.

(akta kontroli str. 231, 247-253, 506-527)

Minister corocznie przygotowywał informację o realizacji Programu w roku poprzednim zgodnie z pkt 10.5 załącznika nr 1 do Programu, która następnie była rozpatrywana w trybie obiegowym i przyjmowana przez Stały Komitet Rady Ministrów. 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. 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.

(akta kontroli str. 5-6, 10-11, 450, 827-830, 835)

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 latach¹⁸. Minister wyjaśnił, że nie została przeprowadzona ewaluacja OSPR Etap V, ponieważ wymóg taki nie wynikał z ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju¹⁹. 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

¹⁸ 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.

¹⁹ 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.

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.

W trakcie kontroli NIK Minister zwrócił się do Wojewody o przygotowanie oceny podsumowującej osiągnięte efekty realizacji etapu V Programu. Taka ocena została przedstawiona Ministrowi 23 marca 2021 r.

Przedstawiona *Ocena podsumowująca efekty realizacji zadania wieloletniego OSPR Etap V* zawierała omówienie realizacji poszczególnych zadań oraz ocenę całości etapu V Programu. W ocenie tej wskazano, 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. Zgodnie z opinią ujętą w ocenie *nie do porównania z okresem początku realizacji Programu jest obecna dostępność komunikacyjna dla osób odwiedzających miejsce pamięci masowej zagłady oraz społeczności lokalnych, a stworzona na bazie Programu baza noclegowa bursy odgrywa w środowisku oświęcimskim coraz istotniejszą rolę w kształtowaniu akademickości miejsca*. Podniesiono też, że nie bez znaczenia pozostaje fakt, iż 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 ocenianą przez pielgrzymów i turystów obecnych gospodarzy tego miejsca i tym samym wyrażać pozytywne opinie na temat Polski.

Jednocześnie wskazano, że w etapie V Programu zrealizowano 31 zadań, na które wydatkowano 69 426,7 tys. zł, z tego 45 711,8 tys. zł w ramach dotacji z budżetu państwa i 23 715 tys. zł z budżetu podmiotów realizujących OSPR Etap V (z danych Ministerstwa wynika natomiast, że ogółem na realizację zadań Programu wydatkowano łącznie 69 708,5 tys. zł, w tym środki stanowiące wkład własny beneficjentów wyniosły 23 996,7 tys. zł).

(akta kontroli str. 5-6, 9, 742-745, 751-753, 793-813)

W ramach 31 zadań zrealizowanych ujęte były dwa zadania, które nie zostały zrealizowane w pełnym zakresie, tj. zadanie dotyczące budowy Centrum Edukacyjno-Sportowego przez powiat oświęcimski i zadanie dotyczące budowy *drogi odbarczającej* przez gminę Oświęcim.

Zadanie dotyczące budowy Centrum Edukacyjno-Sportowego nie zostało zrealizowane w zakresie określonym w planie rzeczowo-finansowym oraz w umowie o dotację, gdyż nie wykonano zagospodarowania terenu wokół Centrum, poza opracowaniem dokumentacji projektowo-kosztorysowej. Zakres rzeczowy tego zadania został zwiększony o zagospodarowanie terenów wokół Centrum obejmujące m.in. ogrodzenie terenu, monitoring, ciągi komunikacyjne wraz z oświetleniem, rozszerzenie bazy sportowej w planie rzeczowo-finansowym zatwierdzonym 21 marca 2017 r. przez Ministra (zagospodarowanie terenu nie było ujęte w pracach do wykonania wskazanych w karcie tego zadania, stanowiącej załącznik do OSPR Etap V). W umowie dotacji na 2017 r. zawartej 12 kwietnia 2017 r., a także w jej zmianach (odpowiednio z 9 października i 30 listopada 2017 r.) zakres tego zadania oraz jego wartość odpowiadały obowiązującym planom rzeczowo-finansowym. 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 (np. *Street Workout*) oraz zaprojektowanie drogi ppoż. do obsługi budynku internatu oraz przyległego parkingu zapłacono 24,6 tys. zł. Nakłady poniesione na opracowanie dokumentacji projektowej, w tym dotyczącej zagospodarowania terenu wokół Centrum ujęto we wniosku o uruchomienie dotacji z 18 grudnia 2017 r. Dotacja z budżetu państwa na to zadanie stanowiła 79,95% nakładów, tj. 19,7 tys. zł.

(akta kontroli str. 450, 793-813, 972-1019)

Zadanie dotyczące budowy *drogi odbarczającej* nie zostało zrealizowane w części dotyczącej wykupu gruntów znajdujących się pomiędzy Muzeum a tą drogą. Zakres tego zadania został zwiększony na etapie uchwalania Programu o wykup gruntów, jednak bez zwiększenia środków na ten cel.

W odniesieniu do realizacji tego zadania Minister wskazał, że zostało ono wykonane w zakresie rzeczowym określonym w zatwierdzonych rocznych planach rzeczowo-finansowych. Plany rzeczowo-finansowe oraz ich zmiany zostały opracowane przez Wojewodę po przeprowadzeniu konsultacji z podmiotami realizującymi Program, w tym z gminą Oświęcim. Określony w tych planach zakres rzeczowy nie obejmował przewidzianego w karcie zadania wykupu gruntów leżących w pasie pomiędzy budowaną drogą a byłym *KL Auschwitz II – Birkenau*. Zapis dotyczący wykupu i przekazania Muzeum całości terenu leżącego między drogą odbarczającą a terenami Muzeum został ujęty w karcie tego zadania, w wyniku decyzji Rady Ministrów o przyjęciu uchwały w sprawie ustanowienia OSPR Etap V z uwzględnieniem zgłoszonej w tym zakresie uwagi Ministra Kultury. Propozycja wykupu tych gruntów w celu ich przekazania Muzeum nie została zgłoszona przez gminę Oświęcim na etapie tworzenia OSPR Etap V, a koszty takiego wykupu nie zostały uwzględnione w ramowym planie rzeczowo-finansowym, stanowiącym załącznik do uzasadnienia uchwały Rady Ministrów. W przekazanym przy piśmie Wojewody z 28 marca 2019 r. wystąpieniu Wójta Gminy Oświęcim z 11 lutego 2019 r. zwrócono uwagę na brak uzasadnienia dla przeznaczenia przez gminę Oświęcim środków finansowych na ten cel w ramach wymaganego w programie wkładu własnego. Okoliczności decydujące o tym, że gmina Oświęcim nie podjęła się wykupu wyżej wskazanych gruntów zostały wskazane w przedstawionej przez Wojewodę ocenie podsumowującej efekty realizacji OSPR Etap V. Zawarte w tym dokumencie informacje nie budzą zastrzeżeń i nie były przedmiotem wystąpień do Wojewody o dodatkowe wyjaśnienia. Wybudowana na przedpolu Muzeum *droga odbarczająca*, stanowiąca odnogę ul. Ofiar Faszyzmu, umożliwiła odsunięcie od Bramy Śmierci zagrażającego jej degradacją ruchu kołowego, zapewniając jednocześnie bezpieczeństwo zarówno odwiedzającym na trasie pomiędzy parkingiem a wejściem na teren Muzeum, jak i mieszkańcom korzystającym z nowego chodnika, separującego ruch pieszych i pojazdów. Tym samym osiągnięte zostały główne cele określone w karcie zadania 1.1. W ocenie Ministra przedsięwzięcie to zostało zasadnie uwzględnione w liczbie wykonanych zadań, stanowiącej wskaźnik realizacji celów programu.

(akta kontroli str. 450, 506-527, 793-813, 742-745, 750-751, 942-970)

Zastrzeżenia NIK dotyczą nieosiągnięcia w pełni celu dwóch zadań, tj. zadania polegającego na budowie Centrum Edukacyjno-Sportowego oraz opracowania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego obejmującego rejon trzech sołectw w gminie Oświęcim.

Nie osiągnięto celu zadania dotyczącego budowy Centrum Edukacyjno-Sportowego polegającego na stworzeniu zaplecza mieszkaniowego dla studentów Uczelni. Cel ten był zdefiniowany w karcie zadania, stanowiącej załącznik nr 1 do uchwały Rady Ministrów w sprawie ustanowienia OSPR Etap V. Zmodernizowane zaplecze mieszkaniowo-bytowe Centrum było wykorzystywane głównie przez uczniów szkoły średniej, rzadziej turystów, natomiast w znikomym stopniu przez studentów Uczelni,

dla których Centrum miało stanowić bazę noclegową. W latach 2018-2019 z miejsc noclegowych w wybudowanym 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. W 2018 r. 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). Rektor Uczelni, w przekazanej w trakcie kontroli NIK informacji, wskazała, że *trudno określić powody, dla których studenci nie korzystali w większym stopniu z zaplecza mieszkaniowego w zmodernizowanych obiektach Centrum*.

NIK zwraca uwagę, że w kontroli P/10/142 dotyczącej stanu realizacji OSPR 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.

(akta kontroli str. 450, 506-527, 793-826, 933-939, 1067-1078)

W ramach zadania polegającego na opracowaniu projektu planu zagospodarowania przestrzennego dla rejonu sołectw: Brzezinka, Harmęże i Pławy w gminie Oświęcim, do końca 2020 r. wykonawca nie przekazał dokumentacji, która byłaby podstawą do podjęcia uchwały przez Radę Gminy Oświęcim. 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. Tym samym do końca 2020 r., czyli do zakończenia V Etapu OSPR, nie osiągnięto celu szczegółowego dla tego zadania, którym było *stworzenie warunków dla ochrony lokalnych wartości kulturowych i zapewnienie warunków bezkolizyjnego rozwoju struktur osadniczych wsi Brzezinka w sąsiedztwie terenów muzealnych*.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, 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. W związku z tym, że do końca 2020 r. wykonawca nie zakończył opracowania dokumentacji, będącej przedmiotem umowy o sporządzenie projektu planu nie można uznać, że został osiągnięty cel tego zadania.

(akta kontroli str. 450, 506-527, 793-813, 1020-1049)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki, w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W OSPR Etap V jako wskaźnik realizacji celów Programu w uchwale z 2015 r. przyjęto jedynie liczbę wykonanych zadań (w podziale na lata i priorytety), co nie pozwalało na ocenę wpływu wykonywanych zadań na realizację celów szczegółowych i celu głównego Programu. 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.

Zgodnie ze standardami kontroli zarządczej²⁰ cele i zadania należy określać jasno i w co najmniej rocznej perspektywie, a ich wykonanie należy monitorować za pomocą wyznaczonych mierników (standard B.6).

Minister wyjaśnił, że cel główny oraz cele szczegółowe kolejnych etapów OSPR stanowią powtórzenie lub rozwinięcie odpowiednich celów sformułowanych dla etapów poprzednich. Ocena efektów realizacji każdego etapu instrumentu rządowego wymaga zatem odczytywania jego celów w kontekście przedsięwzięć planowanych do wykonania w okresie jego obowiązywania. Sformułowane w sposób ogólny cele etapu OSPR podlegają więc 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 z uwagi na powiązanie celów Programu ze stanowiącymi ich konkretyzację celami zadań programowych, pomiar stopnia realizacji przypisanego danemu priorytetowi celu szczegółowego odzwierciedlał osiągnięcie celów wykonanych w ramach tego priorytetu zadań programowych. 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 obowiązywania instrumentu rządowego. W ocenie Ministra przyjęty wskaźnik liczby wykonanych zadań programowych umożliwił monitorowanie i ocenę stopnia osiągania zarówno celu głównego, jaki i jego celów szczegółowych, zgodnie z wymogiem ustawy *o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* (art. 17 ust. 1).

Minister wyjaśnił również, 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). Zaznaczył, że wobec braku możliwości bezpośredniego pomiaru zmian w obszarach definiowanych tymi pojęciami, w etapie V oraz realizowanym obecnie etapie VI OSPR, jako wskaźnik realizacji celów programu przyjęta została liczba wykonanych zadań programowych. Wskazał, że 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.

(akta kontroli str. 231, 247-253, 506-527, 742-745, 749-750, 827-830, 832-835)

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

²⁰ Komunikat nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF nr 15 poz. 84).

z zasadami określonymi w art. 44 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o *finansach publicznych*²¹, 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. Najwyższa Izba Kontroli podnosiła tę kwestię już w wystąpieniu pokontrolnym (LKR-4101-04-05/2010) z września 2010 r. w ramach kontroli P/10/142 przeprowadzonej w 2010 r.

Podkreślić należy, że 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 umożliwiłoby ocenę ich wpływu na osiągnięcie głównego celu Programu. NIK zwraca 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 zwraca 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.

²¹ Dz. U. z 2021 r. poz. 305.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następującą uwagę.

Uwaga

W przypadku podjęcia decyzji o kontynuacji Programu w kolejnych latach, należy rozważyć weryfikację jego założeń pod kątem realizacji celu głównego Programu. Powinna ona objąć modyfikację priorytetów i przypisanych im celów szczegółowych, z uwzględnieniem dotychczasowych efektów Programu oraz aktualizacji potrzeb. Takie działanie powinno zminimalizować ryzyko finansowania ze środków OSPR zadań niezwiązanych bezpośrednio z celami tego Programu. Należy również rozważyć ustalenie mierników i wskaźników realizacji zadań w ramach poszczególnych priorytetów, umożliwiających ocenę stopnia realizacji celów Programu.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK, kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa NIK. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK, należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwagi i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, 14 września 2021 r.

Marian Banaś
Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
-/

*Zmian w wystąpieniu pokontrolnym
dokonał:*