



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

LKR.410.007.06.2021

Pan
Miroslaw Smolarek
Wójt Gminy Oświęcim
Urząd Gminy Oświęcim
ul. Zamkowa 12
32-600 Oświęcim

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Oświęcim, ul. Zamkowa 12, 32-600 Oświęcim
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mirosław Smolarek, Wójt Gminy Oświęcim od 20 listopada 2018 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki pełnił: Albert Bartosz, Wójt Gminy Oświęcim, od 9 grudnia 2014 r. do 19 listopada 2018 r. (akta kontroli str. 3, 4-5)
Zakres przedmiotowy kontroli	Prawidłowość i rzetelność zaplanowania i realizacji zadań przez podmioty uczestniczące w <i>Oświęcimskim strategicznym programie rządowym – Etap V 2016-2020</i> ¹ oraz osiągnięcie zaplanowanych dla nich celów szczegółowych.
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.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie
Kontrolerzy	1. Paweł Lipowski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/32/2021 z 26 lutego 2021 r. 2. Justyna Pikiewicz, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/33/2021 z 26 lutego 2021 r. (akta kontroli str. 1, 2)

¹ Dalej: *OSPR Etap V lub Program*.

² Dz. U. z 2020 r. poz. 1200 ze zm.; dalej: *ustawa o NIK*.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że Gmina Oświęcim (*Gmina*) prawidłowo pod względem formalnym zrealizowała zadania przypisane jej w ramach Oświęcimskiego strategicznego programu rządowego – Etap V 2016-2020. Zastrzeżenia NIK budzi jednak niezgodność zakresu ośmiu zadań zgłoszonych do Programu, jak również powiązanie ustalonych dla nich celów z brzmieniem priorytetu 1, w ramach którego były realizowane i który dotyczył uporządkowania i zagospodarowania terenów w otoczeniu Państwowego Muzeum Auschwitz-Birkenau (*Muzeum*). Były to inwestycje drogowe, a nieopracowanie przez Gminę projektu planu rozwoju sieci drogowej dróg gminnych lub jakiegokolwiek koncepcji komunikacyjnej uniemożliwia ocenę ich znaczenia dla poprawy układu komunikacyjnego otoczenia byłego *KL Auschwitz-Birkenau* na terenie Brzezinki czy dostępności komunikacyjnej odwiedzających Muzeum. NIK bierze pod uwagę, że wszystkie zgłoszone zadania zostały zaakceptowane przez Wojewodę, a karty tych zadań – włączone decyzją Ministra Administracji i Cyfryzacji (*MAiC*) do Etapu V OSPR uchwalonego przez Radę Ministrów.

Ponadto, ocena osiągnięcia celów przypisanych zadaniom związanym z inwestycjami drogowymi jest utrudniona ze względu na brak badań potwierdzających zwiększenie przepustowości dróg/ulic, czy też poprawę bezpieczeństwa uczestników ruchu drogowego. NIK zwraca ponadto uwagę na niepełne zrealizowanie zadania dotyczącego drogi odbarczającej obejmującego m.in. wykup gruntów zlokalizowanych pomiędzy drogą a Muzeum oraz nieosiągnięcie celu szczegółowego zadania związanego z opracowaniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rejonu trzech sołectw w otoczeniu *KL Auschwitz-Birkenau*.

Gmina aktywnie uczestniczyła w konsultacjach prowadzonych z Wojewodą Małopolskim (*Wojewoda*) na etapie tworzenia V edycji Programu. Zgłoszone propozycje zadań były realne do wykonania w latach 2016-2020, a zmiany wartości wykonanych zadań, w porównaniu z pierwotnie planowanymi, wynikały z uzasadnionych przyczyn. Wszystkie zadania zaproponowane i zrealizowane przez Gminę były ujęte w priorytecie 1 Programu: *uporządkowanie i zagospodarowanie terenów w otoczeniu Muzeum*. Spośród zaproponowanych zadań jedno polegało na przystosowaniu byłych magazynów spożywczych *Ziemniaczarek* do stałej ekspozycji muzealnej dotyczącej *Judenrampe*, kolejne dotyczyło opracowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rejonu trzech sołectw, a pozostałe zadania polegały na budowie/przebudowie dróg/ulic lub ich odcinków oraz budowie chodników.

Ostatecznie Gmina zrealizowała 11 zadań, przy czym jedno z zadań podstawowych polegające na przystosowaniu magazynów *Ziemniaczarek* do stałej ekspozycji muzealnej dotyczącej *Judenrampe*, którego celem była *ochrona, ekspozycja, udostępnienie i upamiętnienie historycznych miejsc i obiektów związanych z faktografią byłego Obozu Zagłady, usytuowanych poza terenami muzealnymi* nie zostało zrealizowane, a za zgodą Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, zrealizowano zadanie z listy rezerwowej, dotyczące inwestycji drogowej. NIK zwraca uwagę, że nie zrealizowano w pełnym zakresie zadania dotyczącego budowy drogi odbarczającej, ponieważ nie wykupiono gruntów leżących w pasie między budowaną drogą a byłym obozem *KL Auschwitz-Birkenau*, celem przekazania terenu Muzeum. NIK uwzględnia jednak, że zakres zadania 1.1 dotyczącego

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.

budowy drogi odbarczającej został zwiększony na etapie uchwalania Programu o wykup gruntów w pasie pomiędzy Muzeum a tą drogą, jednak bez zwiększenia środków na ten cel.

Przypisane Gminie zadania zostały zrealizowane prawidłowo, zgodnie z planami rzeczowo-finansowymi i umowami o dotację, właściwie ujęte w ewidencji księgowej oraz rzetelnie i terminowo rozliczone. Sprawozdania z realizacji zadań były sporządzone zgodnie z wytycznymi zawartymi w umowach o dotację zawartych z Wojewodą oraz terminowo przedłożone, a dane w nich wykazane wynikały z dokumentów źródłowych, na podstawie których zostały sporządzone i odpowiadały danym wynikającym z ewidencji księgowej.

Zastrzeżenia NIK dotyczyły przystąpienia do realizacji zadania polegającego na opracowaniu planów miejscowych dopiero w połowie 2019 r., podczas gdy zadanie to miało być realizowane w latach 2018-2020. Wprawdzie zadanie to zostało objęte dofinansowaniem z budżetu państwa w 2020 r. w zaplanowanej wysokości, jednak cel szczegółowy tego zadania, wskutek nieuchwalenia tych planów nie został osiągnięty.

Nie przedstawiono również żadnych danych liczbowych potwierdzających zwiększenie przepustowości dróg/ulic, czy też poprawę bezpieczeństwa uczestników ruchu drogowego, podczas gdy, poza opracowaniem planu miejscowego, realizowane zadania były inwestycjami drogowymi i takie cele im przypisano. Dla oceny wykonania wszystkich zadań posługiwano się jedynym przyjętym wskaźnikiem realizacji celów Programu jakim była liczba wykonanych zadań.

Zastrzeżenia NIK dotyczyły nieopracowania projektu planu rozwoju sieci drogowej dróg gminnych, dla których zarządcą był Wójt, oraz projektu planu finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich, a także niepowiadomienia Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o wszczęciu postępowania w trybie negocjacji bez ogłoszenia na wybór wykonawcy robót budowlanych w jednym z zadań.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego kontrolowanej działalności

OBSZAR

Planowanie i realizacja zadań przez Gminę oraz osiągnięcie zaplanowanych dla nich celów szczegółowych

Opis stanu faktycznego

1. Przygotowanie propozycji zadań do ujęcia w Etapie V Programu

W październiku 2014 r. Wójt Gminy wraz pozostałymi przedstawicielami podmiotów realizujących wówczas IV etap Programu (lata 2012-2015) wystąpili do Wojewody z wnioskiem o podjęcie działań zmierzających do ustanowienia V Etapu OSPR, który wówczas był przewidywany na lata 2016-2019. W lipcu 2015 r. omawiano także propozycję MAiC⁴ skrócenia okresu realizacji V Etapu, tj. jego wykonanie w latach 2016-2018. Ostatecznie Rada Ministrów przyjęła 5-letni okres realizacji Programu (lata 2016-2020). Przedstawiciel Gminy uczestniczył w konsultacjach przed ustanowieniem OSPR Etap V prowadzonych w formie korespondencji pisemnej oraz podczas spotkań przedstawicieli realizatorów Programu z przedstawicielem Wojewody⁵. Propozycje zadań do ujęcia w OSPR Etap V oraz

⁴ Ministerstwo to funkcjonowało od 21 listopada 2011 r. do 15 listopada 2015 r., a od 16 listopada 2015 r. zadania dotyczące Programu realizowane są w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji (MSWiA).

⁵ Poza Gminą uczestnikami tych spotkań byli także przedstawiciele: powiatu oświęcimskiego, miasta Oświęcim oraz Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. rotmistrza Witolda Pileckiego w Oświęcimiu.

projekty planów rzeczowo-finansowych na poszczególne lata przekazano Wojewodzie w: styczniu oraz lipcu 2015 r.

Wszystkie zadania do realizacji w ramach OSPR Etap V zgłosił Wójt Gminy, wskazując, że zakładanym celem ich realizacji było *uporządkowanie i zagospodarowanie terenów wokół Państwowego Muzeum Auschwitz-Birkenau (zgodnie z priorytetem Nr 1 Programu)*⁶.

Wszystkie zadania zostały ujęte w priorytecie 1 Programu: *uporządkowanie i zagospodarowanie terenów w otoczeniu Muzeum*. Jedno z nich polegało na przystosowaniu byłych magazynów spożywczych *Ziemniaczarek* do stałej ekspozycji muzealnej dotyczącej *Judenrampe* (1.10), kolejne dotyczyło opracowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rejonu trzech sołectw (1.11), a pozostałe zadania (1.1-1.9, 1.18 i 1.19) dotyczyły budowy/przebudowy dróg/ulic lub ich odcinków oraz budowy chodników.

Dla priorytetu 1 przyjęty był cel szczegółowy: *rewaloryzacja najbliższego sąsiedztwa terenów muzealnych, poprawa estetyki otoczenia, przywrócenie lub podwyższenie stanu technicznego obiektów, w tym dojść i dojazdów do miejsc historycznych*.

Dla każdego ze zgłoszonych zadań Gmina zaproponowała kolejne cele (najczęściej trzy), określone w *Kartach zadań podstawowych*, stanowiących załącznik do Programu⁷. Zakładały one m.in.:

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

Kierownik Wydziału Inwestycji i Zamówień Publicznych Urzędu Gminy (*Wydział Inwestycji*), wyjaśniając jakie było uzasadnienie zgłoszonych zadań, wskazał, że *celem Gminy była kontynuacja działań z wcześniejszych etapów i powiązanie ich razem (...) Głównym celem dla Gminy było uporządkowanie terenu wokół Muzeum Auschwitz-Birkenau i poprawa ciągów komunikacyjnych*. Dodał, że *przebudowywane drogi łączą się w siatkę komunikacyjną w tamtym rejonie i nawiązują do dróg przebudowywanych w różnych etapach zarówno przez Gminę jak i Powiat*.

Gmina przyjęła ww. zadania do realizacji na podstawie uchwały Rady Gminy z dnia 26 sierpnia 2015 r.⁸, w której *upoważniła Wójta Gminy do zawarcia porozumienia w tym zakresie z MAiC oraz Wojewodą*.

(akta kontroli str. 4-5, 6-230, 785-808, 974-979, 1172-1175, 1323-1330, 2456-2467)

Spośród 13 zadań zgłoszonych do realizacji w ramach OSPR Etap V trzy zadania (1.1, 1.2 i 1.10) miały być realizowane w bezpośrednim sąsiedztwie terenów muzealnych.

(akta kontroli str. 2468-2471, 2472-2476)

Przedmiotem dyskusji na etapie stanowienia OSPR Etap V były trzy zadania:

- 1.1, które w styczniu 2015 r. Wójt Gminy chciał przenieść na listę zadań rezerwowych, z czym nie zgodzili się Prezydent Oświęcimia i Starosta

⁶ Priorytet ten został przyjęty począwszy od II etapu OSPR (z lat 2002-2006).

⁷ *Karty zadań podstawowych* stanowiły załącznik nr 2 do Uchwały z 2015 r.; *karty zadań rezerwowych* stanowiły załącznik nr 3 do Uchwały z 2015 r.

⁸ Uchwała Nr X/110/15 Rady Gminy Oświęcim w sprawie przyjęcia V etapu Oświęcimskiego Strategicznego Programu Rządowego na lata 2016-2020.

Oświęcimski, a o potrzebie realizacji tej inwestycji wypowiadał się także Dyrektor Muzeum. Ostatecznie zadanie pozostało w wykazie zadań podstawowych;

- 1.2, które w pierwszej propozycji Gminy wskazano jako zadanie rezerwowe, a w lutym 2015 r. MAiC zasugerował umieszczenie tego zadania w grupie zadań podstawowych, wskazując na potrzebę realizacji celu strategicznego Programu oraz powiązanie tego przedsięwzięcia z zadaniem 1.1. W lipcu 2015 r. Wójt Gminy, wobec propozycji skrócenia Programu do trzech lat (2016-2018), sygnalizował brak możliwości realizacji tego zadania. Ostatecznie zadanie pozostało w wykazie zadań podstawowych;
- 1.10, które w lipcu 2015 r. Wójt Gminy proponował przenieść z grupy zadań podstawowych do zadań rezerwowych. Ostatecznie zadanie pozostało w wykazie zadań podstawowych.

Do pozostałych zadań na etapie konsultacji Programu nie zgłoszono uwag.

W lipcu 2015 r. Wójt Gminy zaproponował MAiC dodanie kolejnego zadania do listy zadań podstawowych pn. *Budowa i powołanie Międzynarodowego Instytutu Pokoju i Odpowiedzialności za Przyszłość przy ul. Spadzistej w Oświęcimiu (dalej: Instytut)*, uzasadniając to m.in. potrzebą uzupełnienia już istniejącej oferty oświatowo-edukacyjnej i kulturalnej (wartość całkowita zadania: 3 650 tys. zł, środki Gminy: 730 tys. zł; zakładano realizację zadania w latach 2016-2017). MAiC wyraził zgodę pod warunkiem niezwiększania wydatków z budżetu państwa (na realizację całości Programu było zaplanowane 35 000 tys. zł) i przyjęciu założenia przeznaczenia na wsparcie inwestycji beneficjentów do 80% kosztów realizacji zadań. Zaproponowane przez Gminę zadanie, obejmujące budowę i powołanie Instytutu, nie zostało ujęte w OSPR Etap V. Gmina nie otrzymała informacji, co było tego powodem, ani na jakim etapie zapadła taka decyzja.

(akta kontroli str. 974-975, 976-979, 1323-1325, 1326-1330)

W ustanowionym przez Radę Ministrów OSPR znalazły się wszystkie zadania zaproponowane przez Gminę, przy czym dwa zadania (1.2 i 1.10), zaplanowane jako rezerwowe, ostatecznie ujęto w wykazie zadań podstawowych. Ponadto w zakresie zadania 1.1 *Budowa drogi odbarczającej (...)* znalazł się *wykup gruntów leżących w pasie między drogą a byłym obozem KL Birkenau, celem przekazania terenu Państwowemu Muzeum Auschwitz-Birkenau*. Wartość tego zadania (6,5 mln zł) nie uległa zwiększeniu w porównaniu do wartości przewidywanej na pierwotnym poziomie.

(akta kontroli str. 4-5, 6-107, 108-142, 974-975, 976-979, 1323-1325, 1326-1330)

W okresie objętym kontrolą OSPR Etap V był realizowany przez Gminę na podstawie uchwały Nr 146/2015 Rady Ministrów z dnia 18 sierpnia 2015 r.⁹, zmienionej uchwałą Nr 208/2017 Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 2017 r.¹⁰

W ramach OSPR Etap V Gminie przypisano do realizacji łącznie 13 zadań, z tego:

- 11 zadań podstawowych:
 - *Budowa drogi odbarczającej (odnoga ul. Ofiar Faszyzmu, drogi powiatowej K 1877 – dawniej 04-104) usytuowanej na przedpolu Państwowego Muzeum Auschwitz-Birkenau w Brzezince* (zadanie 1.1) na lata 2017-2019;

⁹ Uchwała w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą *Oświęcimski strategiczny program rządowy – Etap V 2016-2020*; dalej: *Uchwała z 2015 r.*

¹⁰ Uchwała zmieniająca uchwałę w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą *Oświęcimski strategiczny program rządowy – Etap V 2016-2020*; dalej: *Uchwała z 2017 r.* Zmiana ta dotyczyła przede wszystkim zwiększenia nakładów na realizację Programu, włączenia do realizacji dwóch nowych podmiotów, a tym samym zmiany załącznika *Karty zadań priorytetowych*. W uchwale z 2017 r., w części dotyczącej Gminy wydłużono okres realizacji zadania 1.8.

- Budowa nowej drogi dojazdowej do „Judenrampe” i „Ziemniaczarek” (przedłużenie ul. Kombatantów) łączącej ul. Ofiar Faszyzmu z ul. Piwniczną w Brzezince (zadanie 1.2) na lata 2019-2020;
- Budowa chodnika wzdłuż ul. Franciszkańskiej i ul. Polaka w Harmężach (zadanie 1.3) w 2016 r.;
- Budowa chodnika wzdłuż ul. Brzozowej w Brzezince (zadanie 1.4) w 2016 r.;
- Przebudowa ul. Pławskiej w Brzezince (zadanie 1.5) w 2016 r.;
- Przebudowa ul. Strażackiej w Brzezince (zadanie 1.6) na lata 2016-2017;
- Przebudowa ul. Szkolnej w Brzezince (zadanie 1.7) na lata 2016-2018;
- Przebudowa ul. Sołtysów w Brzezince (zadanie 1.8) na lata 2016-2018;
- Przebudowa ul. Wierzbowej w Brzezince (zadanie 1.9) na lata 2019-2020;
- Przystosowanie byłych magazynów spożywczych „Ziemniaczarek” do stałej ekspozycji muzealnej dotyczącej „Judenrampe” (zadanie 1.10) na lata 2018-2020;
- Opracowanie planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Oświęcim – rejon sołectw: Brzezinka, Harmęż, Pławy (zadanie 1.11) na lata 2018-2020;
- 2 zadania rezerwowe (bez wskazania terminu realizacji):
 - Przebudowa odcinka ul. Zapłocie w Brzezince (zadanie 1.18);
 - Przebudowa odcinka ul. Górniczej w Brzezince (zadanie 1.19).

Na etapie zgłaszania zadań do OSPR Etap V Gmina nie dysponowała aktualną dokumentacją projektowo-kosztorysową dla zgłaszanych zadań, z wyjątkiem zadań: 1.3, 1.4 i 1.5 dotyczących budowy chodników oraz przebudowy jednej z ulic. W przypadku zadań 1.1 i 1.2 Gmina dysponowała dokumentacją projektowo-kosztorysową, lecz nieaktualną¹¹.

Wyjaśniając w jaki sposób określano zakres prac do wykonania i koszty poszczególnych zadań w danym roku, Wójt Gminy wskazał, że kierowano się przede wszystkim postanowieniami Uchwały z 2015 r. oraz dokumentacją projektową, którą dysponowano. Podał również, że zgłaszając Wojewodzie gotowość do realizacji zadań w danym roku budżetowym wskazywano propozycje zmian do harmonogramu rzeczowo-finansowego, który był zatwierdzany przez MSWiA przed podpisaniem umowy dotacyjnej. Wójt Gminy dodał, że planowane wartości poszczególnych zadań na etapie tworzenia Programu były wartościami szacunkowymi określanymi na podstawie cen rynkowych z 2015 r. W uzupełnieniu Kierownik Wydziału Inwestycji wskazał, że szacując koszty brano pod uwagę długość i charakterystykę danej drogi (zakres robót) i wskaźniki, które przyjęto samodzielnie, na podstawie cen rynkowych ogłoszonych w 2014 i 2015 r.

(akta kontroli str. 4-5, 143-230, 785-808, 974-975, 976-979, 1323-1325, 1326-1330)

W uzasadnieniu zgłoszenia zadań Gmina wskazywała m.in. na potrzebę usprawnienia ruchu turystycznego i lokalnego codziennego oraz podczas wszelkiego rodzaju uroczystości, na potrzebę wzmocnienia bezpieczeństwa wszystkich uczestników ruchu i wydarzeń, a także samych obiektów muzealnych. Wskazywano także na powiązanie określonych zadań z przedsięwzięciami wykonanymi we wcześniejszych etapach Programu (zadania: 1.6, 1.7, 1.8, 1.9 oraz oba zadania rezerwowe), na inwestycje realizowane przez innych uczestników Programu (zadania 1.3 i 1.5) oraz na zgodność zadań ze *Strategią Rozwoju*

¹¹ Zadania objęte Programem obejmowały także wykonanie dokumentacji projektowo-kosztorysowej niezbędnej dla ich realizacji.

Województwa Małopolskiego (poza zadaniem 1.11 dotyczącym opracowania planu miejscowego oraz proponowaną budową Instytutu).

Zwrócono także uwagę na zadania, dla których działania podjęto już we wcześniejszych etapach Programu i które planowano kontynuować w V edycji, tj.:

- 1.1 dotyczące budowy drogi odbarczającej, usytuowanej na przedpolu Muzeum, rozpoczęte w III etapie OSPR (w IV etapie nie było realizowane),
- 1.2 dotyczące budowy nowej drogi do *Judenrampe* i *Ziemniaczarek*, rozpoczęte w III etapie Programu (ujęte w IV etapie nie zostało zrealizowane),
- 1.10 dotyczące przystosowania byłych magazynów spożywczych *Ziemniaczarek*, rozpoczęte w III etapie OSPR (w IV etapie nie było realizowane).

Kierownik Wydziału Inwestycji wskazał, że w III etapie Programu w ramach zadań 1.1 i 1.2 wykupiono grunty, oraz że *wszystkie tereny wykupione wówczas, na dzień dzisiejszy, pozostają własnością Gminy. Co istotne, zakup realizowany był w 100% ze środków OSPR* (w ramach priorytetu 1 w III etapie OSPR).

Zgłoszone do realizacji w ramach OSPR Etap V zadania: 1.3, 1.4 i 1.5 zostały przygotowane do realizacji w trakcie poprzedniej edycji Programu i wówczas wnioskowano o modyfikację IV etapu OSPR i ich włączenie, jednak ostatecznie nie zostały w nim ujęte.

Zadanie związane z opracowaniem planu zagospodarowania przestrzennego Gminy (1.11) miało rozwiązać problemy administracyjne związane z indywidualną zabudową mieszkaniową oraz rozwojem przedsiębiorczości i układu komunikacyjnego, ze szczególnym statusem Muzeum i jego otoczenia.

(akta kontroli str. 4-5, 218-230, 974-975, 976-979, 1323-1325, 1326-1330)

Na etapie planowania zadań do ujęcia w Programie nie zasięgano opinii instytucji (podmiotów), których dotyczyć mogły te zadania. Wójt Gminy wyjaśnił, że nie było takiej potrzeby, ponieważ były to zadania drogowe, dotyczące dróg gminnych. Dodał, że informacje na temat planowanych działań były komunikowane społeczności lokalnej (sołtys, rada sołecka), *co było przyjmowane z aprobatą*, natomiast dyrektor Muzeum wykazywał szczególne zainteresowanie realizacją zadań 1.1 i 1.2.

Gmina nie ubiegała się o dofinansowanie zadań ujętych w Programie z innych źródeł niż dotacja z budżetu państwa w ramach OSPR.

(akta kontroli str. 1323-1325, 1326-1330, 1620-1622, 1623-1627)

Odnosząc się do zadań 1.1, 1.2 i 1.10, których realizacja rozpoczęła się w III etapie Programu i była kontynuowana dopiero w V etapie, Wójt Gminy wyjaśnił, że było to ustalane w nawiązaniu do wszystkich zadań ujętych w planie rzeczowo-finansowym i było zależne od kondycji finansowej Gminy oraz możliwości zabezpieczenia wkładu własnego do poszczególnych zadań. Kierownik Wydziału Inwestycji dodał, że Gmina miała świadomość, że zadania te *były zadaniami priorytetowymi Programu, (...) mieściły się bowiem w głównych założeniach Programu i były faktycznym uzasadnieniem dla jego kontynuacji w następnych latach*.

(akta kontroli str. 4-5, 218-230, 974-975, 976-979, 1323-1325, 1326-1330)

W okresie objętym kontrolą dokumentami planistycznymi Gminy, w których ujęto zadania zgłoszone do realizacji w ramach OSPR Etap V były:

- miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego terenu obszaru w otoczeniu Pomnika Zagłady Auschwitz-Birkenau w gminie Oświęcim¹²,

¹² Przyjęty uchwałą Nr III/23/02 Rady Gminy w Oświęcimiu z dnia 30 grudnia 2002 r. (Dz. Urz. Województwa Małopolskiego z 2013 r. poz. 3716).

- Strategia Rozwoju Gminy Oświęcim na lata 2015-2023 (*Strategia*)¹³.

(akta kontroli str. 231-256, 257-350)

Zadania Gminy, ujęte w Programie, wpisywały się w Strategię, chociaż nie zostały w niej wprost ujęte. W analizie SWOT prezentowanej w Strategii wskazano m.in., że mocną stroną Gminy o istotnym wpływie na jej rozwój jest lokalizacja na terenie Gminy Muzeum (jako obiektu zabytkowego), a o mniejszym wpływie – kontynuacja realizacji OSPR.

W analizie wśród szans dla Gminy wymieniono m.in. kontynuację Programu. Zawarte w Strategii cele strategiczne i operacyjne pokrywały się (tematycznie) z zadaniami OSPR, m.in. w obszarze gospodarczym wskazywano na rozwój planów zagospodarowania przestrzennego, dobrą komunikację, infrastrukturę drogową; w obszarze społecznym podkreślano potrzebę harmonizacji położonego na terenie Gminy Muzeum z *wartościami i wyzwaniem obecnego świata*.

Przyjęta Strategia nawiązywała do celów i finansowania z programów unijnych oraz regionalnych (nie wspominała o Programie) i wśród nich do Strategii Rozwoju Województwa Małopolskiego¹⁴.

(akta kontroli str. 4-5, 231-256, 257-350)

W okresie objętym kontrolą w Gminie nie było opracowanych projektów planów rozwoju sieci drogowej dla dróg gminnych, co szczegółowo przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 974-975, 976-979, 1323-1325, 1326-1330)

Gmina corocznie (w kwietniu 2016 r., a kolejnych latach w lutym) zgłaszała Wojewodzie gotowość rozpoczęcia zadań w ramach Programu, przedstawiając jednocześnie projekty planu rzeczowo-finansowego na dany rok, celem zawarcia umowy na przekazanie dotacji celowej z budżetu państwa na realizację zadań Programu (*umowa o dotację*).

Gmina potwierdzała przy tym Wojewodzie zabezpieczenie finansowe w swoim budżecie (wkład własny na realizację zadań).

Plan rzeczowo-finansowy Programu na dany rok zatwierdzał MSWiA. Umowy o dotację zawarte przez Gminę z Wojewodą określały rodzaje zadań (także ich etapy) do zrealizowania w danym roku, wysokość środków na te zadania przeznaczonych z budżetu państwa oraz wysokość wkładu własnego Gminy.

Umowy o dotację określały wysokość środków przyznanych z budżetu państwa, które w pierwotnej wysokości wyniosły, odpowiednio w:

- 2016 r. 1 984 tys. zł (80% kosztów realizacji zadań), przy środkach własnych Gminy w wysokości 496 tys. zł (20%); całkowita wartość szacunkowa zadań miała wynieść 2 480 tys. zł (umowa z 30 czerwca 2016 r.);
- 2017 r.: 2 376 tys. zł (80%), przy środkach własnych Gminy w wysokości 594 tys. zł (20%); wartość całkowita 2 970 tys. zł (umowa z 12 kwietnia 2017 r.);
- 2018 r. 3 620 tys. zł (70,6%), przy środkach własnych Gminy w wysokości 1 505 tys. zł (29,4%); wartość całkowita 5 125 tys. zł (umowa z 28 czerwca 2018 r.);
- 2019 r. 3 416 tys. zł (80%), przy środkach własnych Gminy w wysokości 854 tys. zł (20%); wartość całkowita 4 270 tys. zł (umowa z 29 kwietnia 2019 r.);

¹³ Przyjęta (aktualizacja) uchwałą Nr XX/207/16 Rady Gminy Oświęcim z dnia 25 maja 2016 r.

¹⁴ Obszar 4 Krakowski Obszar Metropolitalny i inne subregiony, kierunek 4.5 Rozwój Małopolski Zachodniej, działanie 4.5.2 w zakresie dotyczącym wzmacniania funkcji symbolicznych Miejsca Pamięci i Muzeum Auschwitz-Birkenau.

- 2020 r. 3 176 tys. zł (80%), przy środkach własnych Gminy w wysokości 794 tys. zł (20%); wartość całkowita 3 970 tys. zł (umowa z 9 kwietnia 2020 r.)¹⁵.

W 2016 i 2018 r. umowy o dotację zostały zawarte z Wojewodą dopiero w czerwcu. Kierownik Wydziału Inwestycji wyjaśnił, że *sytuacja ta była niezależna od Gminy i nie znane są jej powody zawarcia umów w takich terminach*. Dodał, że *na pewno zawarcie umów zaraz na początku danego roku usprawniłoby realizację zadań, np. umożliwiło wcześniejsze ogłoszenie przetargów*. Niemniej jednak, *nawet z takimi trudnościami i wobec dobrej współpracy z Wojewodą w trakcie roku, Gmina poradziła sobie z realizacją wszystkich zadań*.

Umowy dotacji zmieniane były aneksami z:

- 22 listopada 2016 r. (na podstawie wniosku Wójta z 14 września 2016 r. o zmianę zakresu oraz wartości zadań ujętych w harmonogramach zadań);
- 9 października 2017 r. (dyspozycja MSWiA z 16 sierpnia 2017 r.), 30 listopada 2017 r. (wniosek Wójta z 23 października 2017 r. o wprowadzenie zmian w harmonogramach zadań) i 29 grudnia 2017 r. (wniosek Wójta o zmianę harmonogramu dotyczącego zadania 1.6 z 13 grudnia 2017 r.);
- 3 grudnia 2018 r. (informacja MSWiA z 21 listopada 2018 r.);
- 20 grudnia 2019 r. (informacja MSWiA z 16 grudnia 2019 r.);
- 13 maja i 23 października 2020 r. (zatwierdzenie przez MSWiA zmienionego planu rzeczowo-finansowego).

Gmina nie знаła treści ww. dyspozycji i informacji MSWiA, stanowiących podstawę do wprowadzania zmian (aneksów) do umów dotacji.

Aneksy m.in. ustalały nowe brzmienie harmonogramów rzeczowo-finansowych i uwzględniały zmieniające się koszty realizacji zadań m.in. z uwagi na wynik postępowań przetargowych i organizację procesów inwestycyjnych.

Rozpoczęcie realizacji zadań miało następować 1 stycznia, a ich zakończenie rzeczowe i finansowe 31 grudnia każdego roku (był to także termin wykorzystania dotacji).

Harmonogramy rzeczowo-finansowe każdego z zadań stanowiły załączniki do umowy dotacji (określały m.in. przewidywane środki z Programu do wykorzystania w poszczególnych miesiącach). Umowy dotacji określały także wzór sprawozdania z realizacji zadania.

(akta kontroli str. 1222-1281, 1282-1293, 1294-1322, 1365-1378, 2453-2455)

Zgodnie z umowami o dotację wartość wszystkich zadań realizowanych przez Gminę w ramach Programu miała wynieść 18 815 tys. zł, z tego 14 572 tys. zł (77,4%) miało być sfinansowane ze środków dotacji z budżetu państwa, 3 603 tys. zł ze środków własnych Gminy, a 640 tys. zł stanowił udział powiatu oświęcimskiego (Powiat) w realizacji zadania 1.1 (łącznie 4 246 tys. zł, tj. 22,6%).

(akta kontroli str. 1176-1178, 1179-1181)

W ramach realizacji zadań objętych Programem Gmina współpracowała z Powiatem przy zadaniu 1.1 realizowanym przez Gminę oraz przy zadaniu realizowanym przez Powiat, polegającym na przebudowie ul. Spacerowej w Babicach (zadanie 1.16 w OSPR Etap V). W tych zadaniach Gmina i Powiat pokrywali wspólnie wymagany

¹⁵ Środki dotacji planowano w klasyfikacji budżetowej: dział 600 *Transport i łączność*, rozdział 60016 *Drogi publiczne gminne*, paragraf 6330 *Dotacje celowe otrzymane z budżetu państwa na realizację inwestycji i zakupów inwestycyjnych własnych gmin (związków gmin, związków powiatowo-gminnych)*; w przypadku zadania 1.11: dział 710 *Działalność usługowa*, rozdział 71004 *Plany zagospodarowania przestrzennego*, paragraf 2030 *Dotacje celowe otrzymane z budżetu państwa na realizację własnych zadań bieżących gmin (związków gmin)*. W ramach budżetu zadaniowego zadania te były zaliczane do działania 9.1.1.7 *Opieka nad miejscami pamięci narodowej oraz grobami i cmentarzami wojennymi*.

Programem udział środków własnych (20% kosztów zadania)¹⁶. W ramach zadania 1.1 Powiat przekazał Gminie 300 tys. zł w 2018 r. i 340 tys. zł w 2019 r. na mocy zawartego porozumienia o współpracy.

(akta kontroli str. 974-975, 976-979, 980-986)

Zakres rzeczowy zadań i wartość środków na ich realizację były ujęte w planie rzeczowo-finansowym realizacji Programu oraz w harmonogramie rzeczowo-finansowym stanowiącym załącznik do umowy o dotację¹⁷. Zaproponowany przez Gminę harmonogram wypłat środków dotacji był uwzględniany w zawartych umowach o dotację. W latach 2018-2020 Gmina proponowała wprowadzenie zmian w zaplanowanych zadaniach. Zaproponowane przez Gminę i zaakceptowane kwoty były wprowadzane do harmonogramów rzeczowo-finansowych oraz umów o dotację. W trakcie realizacji Programu Gmina m.in. proponowała zmiany zakresów i wartości zadań, w tym proporcjonalnie kwot dotacji. Kierownik Wydziału Inwestycji wskazał, że zmiany harmonogramów rzeczowo-finansowych rocznych nie były zmianami założeń OSPR Etap V i miały na celu jak najbardziej efektywną realizację zadań w danym roku. Wszystkie zaproponowane zmiany zostały zaakceptowane i uwzględnione w umowach o dotację.

(akta kontroli str. 931-963, 964-971, 2453-2455)

Podstawą realizacji zadań był coroczny plan rzeczowo-finansowy opracowywany przez Wojewodę, po przeprowadzeniu konsultacji z beneficjentami. Przekazanie dotacji na realizację zadania następowało na podstawie umowy zawieranej przez Gminę z Wojewodą.

W przypadku niemożności zrealizowania zadań ujętych w planie rzeczowo-finansowym, Gmina informowała o tym fakcie Wojewodę, wnioskując o zmianę harmonogramów rzeczowo-finansowych. Wystąpienia takie skierowano w październiku i grudniu 2017 r. (dotyczyło to zadania 1.6), w grudniu 2019 r. (zadanie 1.1) i w lipcu 2020 r. (zadania: 1.1, 1.2 i 1.9). Kierownik Wydziału Inwestycji wyjaśnił, że *Gmina robiła wszystko, aby zrealizować dane zadanie zgodnie z pierwotnie przyjętym harmonogramem. Dodał, że żeby wnioskować o zmianę musieliśmy także możliwie szczegółowo określić zakres planowanej zmiany, co wymagało czasu.*

W przypadku powstania oszczędności w realizacji zadania ujętego w planie rzeczowo-finansowym Gmina zgłaszała ten fakt Wojewodzie, wskazując na możliwość przeznaczenia tych środków na inne zadania. We wrześniu 2016 r., w wyniku powstania oszczędności po przeprowadzeniu postępowań przetargowych dla zadań: 1.3, 1.4, 1.5, 1.6 i 1.8 wnioskowano o zmniejszenie planu dotacji na te zadania i zwiększenie dla zadania 1.7 w wysokości 750,3 tys. zł. W listopadzie 2018 r. w wyniku powstania oszczędności w zadaniu 1.8 w wysokości 213,9 tys. zł wnioskowano o przeniesienie środków na zadania 1.1 i 1.7). W konsekwencji wprowadzonych zmian środki przeniesione na inne zadania zostały wykorzystane.

(akta kontroli str. 974-975, 976-979, 987-1006, 1007-1026, 2456-2467)

W okresie objętym kontrolą, zadania przypisane Gminie ujęte były w uchwałach budżetowych.

¹⁶ Szczegóły współpracy określały: umowa z 20 sierpnia 2018 r. (zadanie 1.1) oraz umowy: z 29 czerwca 2018 r. i z 7 sierpnia 2018 r. (zadanie 1.16).

¹⁷ Plan rzeczowo-finansowy przyjmowany był przez MAiC/MSWiA na dany rok, w oparciu o jego postanowienia opracowywano harmonogram rzeczowo-finansowy stanowiący załącznik do umowy o dotację.

Dochody i wydatki na realizację zadań zostały zaplanowane w kwotach odpowiadających planom rzeczowo-finansowym oraz umowom o dotację¹⁸.

(akta kontroli str. 4-5, 351-403, 404-485, 486-554, 555-611, 612-720, 1620-1627)

W okresie objętym kontrolą w Gminie obowiązywały Wieloletnie Prognozy Finansowe (WPF) przyjęte: w grudniu 2015 r. na lata 2016-2023¹⁹, w październiku 2016 r. na lata 2016-2031²⁰ i w grudniu 2016 r. na lata 2017-2031²¹. Prognozy te określały wydatki majątkowe na zadania objęte OSPR Etap V (jako przedsięwzięcia wieloletnie) ze wskazaniem okresu realizacji, wysokości łącznych nakładów finansowych oraz limitów wydatków w latach 2016-2020. Zadania wieloletnie (co najmniej dwuletnie) realizowane przez Gminę w ramach Programu były uwzględniane w WPF.

(akta kontroli str. 1385-1409)

Stwierdzona
nieprawidłowość

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

1. W okresie objętym kontrolą Wójt Gminy jako zarządca dróg gminnych nie opracował projektów planów rozwoju sieci drogowych dla tych dróg, w tym także dla dróg, które zostały wpisane do Programu. Wójt Gminy nie opracował również projektów planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich. Nieopracowanie tych projektów było niezgodne z art. 20 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych²². Zgodnie z tymi przepisami do zadań zarządcy drogi należy opracowywanie projektów planów rozwoju sieci drogowej oraz bieżące informowanie o tych planach organów właściwych do sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz opracowywanie projektów planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich.

Wójt Gminy wyjaśnił, że opracowując plan zagospodarowania przestrzennego wójt jako organ właściwy do sporządzania planu jak również zarządca drogi realizował obowiązek wynikający z art. 20 pkt 1 ustawy o drogach publicznych. Dodał, że plany zagospodarowania przestrzennego były jednocześnie planem rozwoju sieci drogowej, oraz że *plan finansowania budowy i przebudowy dróg został przyjęty do WPF i budżetu Gminy zgodnie z Uchwałą z 2015 r. (wprowadzającą Program) i zatwierdzonym projektem harmonogramu rzeczowo-finansowego Programu, który w danym roku był aktualizowany i zatwierdzany przez MSWiA przed podpisaniem umowy dotacyjnej*. Wójt wskazał również, że każdy opracowywany projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego był przed jego uchwaleniem uzgadniany i opiniowany z właściwymi rodzajowo zarządcami dróg oraz z sąsiadującymi samorządami, zgodnie z ustawą z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym²³.

¹⁸ Odpowiednio: uchwała Nr XV/167/15 Rady Gminy Oświęcim z dnia 29 grudnia 2015 r. (ze zm.); uchwała Nr XXVII/307/16 Rady Gminy Oświęcim z dnia 29 grudnia 2016 r. (ze zm.); uchwała Nr XLI/496/17 Rady Gminy Oświęcim z dnia 20 grudnia 2017 r. (ze zm.); uchwała Nr IV/27/18 Rady Gminy Oświęcim z dnia 19 grudnia 2018 r. (ze zm.) oraz uchwała Nr XVI/165/19 Rady Gminy Oświęcim z dnia 18 grudnia 2019 r. (ze zm.).

¹⁹ Uchwała Nr XV/166/15 Rady Gminy Oświęcim z dnia 29 grudnia 2015 r. w sprawie przyjęcia wieloletniej prognozy finansowej Gminy Oświęcim. Uchwała weszła w życie z dniem 1 stycznia 2016 r.

²⁰ Uchwała Nr XXIV/272/16 Rady Gminy Oświęcim z dnia 19 października 2016 r. w sprawie wprowadzenia zmian w Wieloletniej Prognozie Finansowej Gminy Oświęcim (ze zm.).

²¹ Uchwała Nr XXVII/306/16 Rady Gminy Oświęcim z dnia 29 grudnia 2016 r. w sprawie przyjęcia wieloletniej prognozy finansowej Gminy Oświęcim (ze zm.).

²² Dz. U. z 2020 r. poz. 470 ze zm.; dalej: *ustawa o drogach publicznych*.

²³ Dz. U. z 2021 r. poz. 741.

(akta kontroli str. 4-5, 974-979, 1323-1325, 1326-1330, 1620-1622, 1623-1627)

NIK zwraca uwagę, że zarządca dróg powinien dbać nie tylko o utrzymanie stanu dróg, ale także o rozwój sieci dróg pozostających pod jego zarządem. Rozwójowi infrastruktury sprzyja przede wszystkim projektowanie oraz budowa nowych dróg, ale także podnoszenie standardów technicznych dróg istniejących. Organizowanie działań zmierzających do rozwoju sieci drogowej jest dokumentowane w planach rozwoju sieci drogowej. Celem działań planistycznych jest przede wszystkim dokładne określenie projektowanych do wykonania inwestycji drogowej oraz ustalenie czasu ich realizacji. Poza okresem wykonania zadań inwestycyjnych, w treści planu powinny zostać opisane niezbędne do jego wykonania środki techniczne, a także źródła finansowania. Opracowanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz uchwalenie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego nie zwalnia zarządcy dróg z opracowania planu rozwoju sieci drogowej. Zadania te należą do wyłącznej kompetencji zarządcy drogi, czyli wójta, podczas gdy studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego uchwalane są przez radę gminy.

2. Zakres ośmiu zadań (1.3-1.9 i 1.18) zgłoszonych do ujęcia w OSPR Etap V nie był zgodny z założeniami priorytetu 1 Programu, który odnosił się do *uporządkowania i zagospodarowania terenów w otoczeniu Muzeum*. Drogi, których dotyczyły zadania nie znajdowały się w otoczeniu Muzeum, a wobec braku planów rozwoju sieci dróg gminnych trudno jest przypisać im rolę i wpływ na poprawę układu komunikacyjnego w otoczeniu Muzeum, czyli funkcjonalne powiązanie z priorytetem 1 Programu.

W odniesieniu do wyżej wskazanych zadań (nr: 1.3-1.9 i 1.18) Wójt Gminy wyjaśnił, że:

- 1.3 (budowa chodnika wzdłuż ul. Franciszkańskiej i ul. Polaka w Harmężach) *zapewnia sprawną i bezpieczną obsługę ruchu drogowego odwiedzających Muzeum oraz Centrum Pielgrzymkowe Ojców Franciszkanów w Harmężach w zakresie rozdzielenia komunikacji pieszej od ruchu pojazdów, co podwyższyło stan techniczny drogi wraz z estetyką otoczenia oraz bezpieczeństwo ww. ulic. Dodał, że ulice te stanowią ciąg komunikacyjny od strony Brzezinki i Brzeszcz do Centrum Pielgrzymkowego związanego z twórczością byłego więźnia KL Birkenau (wystawa Obozy zagłady: Klisze pamięci);*
- 1.4 (budowa chodnika wzdłuż ul. Brzozowej w Brzezince) *zapewnia funkcjonalność i estetykę fragmentu sieci drogowej dla ruchu objazdowego i ewakuacyjnego dla głównych traktów jakimi są ul.: Ofiar Faszyzmu i Męczeństwa Narodów podczas wszelkiego rodzaju uroczystości rocznicowych odbywających się na terenie KL Birkenau w Brzezince. Dodał, że ww. ulica stanowi jedno z głównych dojazdów pieszych od strony kładki nad torami kolejowymi przy dworcu PKP w Oświęcimiu i dojazdów prowadzących do byłego Obozu KL Birkenau w Brzezince;*
- 1.5 (przebudowa ul. Pławskiej w Brzezince) *zapewnia podwyższenie stanu technicznego infrastruktury drogowej poprzez poprawę estetyki otoczenia, podniesienia bezpieczeństwa mieszkańców oraz usprawnienia ruchu zwiedzających i umożliwienia organizacji ruchu objazdowego i drogi ewakuacyjnej od ul. Ofiar Faszyzmu podczas wszelkiego rodzaju uroczystości rocznicowych odbywających na terenie byłego KL Birkenau oraz poza nim np. odbywającego się corocznego „Marszu Żywych”. Dodał, że ww. ulica łączy i zamyka ciąg komunikacyjny odcinków dróg wyremontowanych w poprzednich*

etapach Programu przez Powiat w ramach zadania „Przebudowa drogi powiatowej nr K1877 na odcinku Babice-Harmęże”;

- 1.6 (przebudowa ul. Strażackiej w Brzezince): zapewnia podwyższenie stanu technicznego infrastruktury drogowej poprzez poprawę estetyki otoczenia, podniesienie bezpieczeństwa mieszkańców, organizację ruchu objazdowego i drogi ewakuacyjnej od ul. Męczeństwa Narodów poprzez ul. Jakubowskiego, ul. Strażacką i ul. Brzozową podczas ww. uroczystości. Dodał, że ww. ulica stanowi i nawiązuje do istniejącego układu komunikacyjnego wokół byłego KL Birkenau w Brzezince zrealizowanego w poprzednich etapach Programu w ramach uporządkowania terenu znajdującego się w bliskim sąsiedztwie Muzeum;
- 1.7 (przebudowa ul. Szkolnej w Brzezince) zapewnia podwyższenie stanu technicznego infrastruktury drogowej poprzez poprawę estetyki otoczenia, podniesienie bezpieczeństwa mieszkańców i dzieci uczęszczających do szkoły podstawowej oraz stanowi jeden z ważniejszych traktów prowadzących do byłego KL Birkenau w Brzezince od strony kładki nad torami dworca PKP w Oświęcimiu. Dodał, że ww. ulica jest głównym dojściem do Szkoły Podstawowej w Brzezince i zlokalizowanej w niej Izby Pamięci poświęconej tematyce dzieci będących więźniami Obozu Zagłady (...) Izbę tę odwiedzają byli więźniowie (wówczas dzieci), którzy przeżyli Obóz Zakłady (...) ulica ta wpisuje się w sieć połączeń z istniejącym układem komunikacyjnym wokół byłego Obozu wykonanych w poprzednich etapach Programu oraz stanowi połączenie z ul. Sołtysów i ul. Zapłocie – zadaniami realizowanymi w V etapie Programu;
- 1.8 (przebudowa ul. Sołtysów w Brzezince) zapewnia podwyższenie stanu technicznego infrastruktury drogowej poprzez poprawę estetyki otoczenia, podniesienie bezpieczeństwa mieszkańców i dzieci uczęszczających do szkoły podstawowej oraz organizację ruchu objazdowego poprzez ul. Ofiar Faszyzmu, ul. Brzozową, ul. Sołtysów do ul. Szkolnej i ww. Izby Pamięci. Dodał, że ww. ulica wpisuje się w sieć połączeń z istniejącym układem komunikacyjnym wokół byłego Obozu wykonanych w poprzednich etapach Programu oraz stanowi połączenie z ul. Szkolną i ul. Zapłocie – zadaniami realizowanymi w V etapie Programu;
- 1.9 (przebudowa ul. Wierzbowej w Brzezince) zapewnia podwyższenie stanu technicznego infrastruktury drogowej poprzez poprawę estetyki otoczenia, podniesienie bezpieczeństwa mieszkańców oraz usprawnienia ruchu zwiedzających i umożliwienia organizacji ruchu objazdowego w połączeniu z ul. Męczeństwa Narodów, ul. Jakubowskiego, ul. Wierzbową i ul. Brzozową do ul. Ofiar Faszyzmu podczas ww. uroczystości. Dodał, że ww. ulica stanowi i nawiązuje do istniejącego układu komunikacyjnego wokół byłego KL Birkenau w Brzezince zrealizowanego w poprzednich etapach Programu w ramach uporządkowania terenu znajdującego się w bliskim sąsiedztwie Muzeum;
- 1.18 (przebudowa odcinka ul. Zapłocie w Brzezince) zapewnia podwyższenie stanu technicznego infrastruktury drogowej poprzez poprawę estetyki otoczenia, podniesienie bezpieczeństwa mieszkańców oraz usprawnienie ruchu zwiedzających i umożliwienie organizacji ruchu objazdowego i ewakuacyjnego z ul. Ofiar Faszyzmu, ul. Sportową i ul. Zapłocie do ul. Szkolnej i Izby Pamięci w Szkole Podstawowej w Brzezince podczas wszelkiego rodzaju uroczystości rocznicowych odbywających się na terenie byłego KL Birkenau. Dodał, że ulica ta stanowi i nawiązuje do istniejącego układu komunikacyjnego wokół byłego KL Birkenau w Brzezince zrealizowanego w poprzednich etapach Programu w ramach uporządkowania terenu znajdującego się w bliskim sąsiedztwie Muzeum.

Wójt Gminy wskazał również, że organizatorem uroczystości rocznicowych było Muzeum, które przed każdym tego typu wydarzeniem przekazywało Gminie informację o planie przebiegu uroczystości rocznicowych (...). W przypadku „Marszu Żywych” Gmina nie posiadała informacji dotyczącej organizatora wydarzenia. Dodał, że w celu zabezpieczenia corocznie organizowanych uroczystości rocznicowych i innych obchodów, odbywających się na terenie Muzeum, były wykorzystywane m.in. drogi gminne, będące przedmiotem inwestycji w ramach OSPR Etap V, jak również zadań wykonanych w etapach wcześniejszych, które stanowią drogi objazdowe i ewakuacyjne (...).

(akta kontroli str. 2468-2471, 2472-2476)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień zaznaczyć należy, że NIK nie kwestionuje zasadności remontu i modernizacji wskazanych dróg i chodników, jak również ich znaczenie dla społeczności lokalnej, zwraca jednak uwagę, że ujęcie tych zadań w ramach OSPR wymagało wskazania ich powiązania z założeniami i celami Programu, a w szczególności priorytetem 1 w ramach którego były realizowane. Gmina nie opracowała ani koncepcji rozwoju dróg lokalnych, ani nie przedłożyła innych dokumentów dowodzących powiązania tych dróg z ruchem wokół Muzeum. Podkreślić należy, że część tych dróg i chodników (zadania 1.4, 1.6, 1.7, 1.8, 1.9, 1.18) to drogi w obszarze skupiska domów jednorodzinnych niepołożonych w bezpośrednim otoczeniu Muzeum, kolejne (zadania 1.3, 1.5) – chodnik i drogi były znacznie oddalone od otoczenia Muzeum i związane z innymi obiektami. Przyjmowany przez Gminę sposób interpretacji celów Programu powoduje, że do finansowania z jego środków mogłyby być zakwalifikowane wszystkie drogi położone na terenie Gminy. 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.

2. Realizacja zadań objętych Programem

Opis stanu
faktycznego

Na realizację zadań przez Gminę ujętych w OSPR Etap V przewidziano środki w łącznej wysokości 18 815 tys. zł, w tym 14 572 tys. zł z budżetu państwa, 3 603 tys. zł ze środków własnych Gminy, a 640 tys. zł ze środków budżetu Powiatu. Po uwzględnieniu zmian planów rzeczowo-finansowych oraz umów o dotację, łączna wartość zadań w okresie objętym kontrolą wyniosła 18 791 tys. zł (99% kwoty pierwotnie zakładanej), w tym 14 552 tys. zł z budżetu państwa, 3 599 tys. zł ze środków własnych Gminy, a 640 tys. zł ze środków budżetu Powiatu.

(akta kontroli str. 1222-1243, 1244-1263, 1264-1281, 1282-1293, 1294-1322)

Ostatecznie na wszystkie zrealizowane zadania wydatkowo łącznie 18 301,5 tys. zł (97,3% kwoty pierwotnie planowanej i 97,4% kwoty planowanej po zmianach), w tym 14 073,4 tys. zł z budżetu państwa, 3 588,1 tys. zł ze środków własnych oraz 640 tys. zł z budżetu Powiatu.

(akta kontroli str. 1176-1178, 1179-1181)

W badanym okresie Gmina zrealizowała 10 zadań podstawowych i 1 zadanie rezerwowe (1.18):

- zadanie 1.1 zrealizowano w latach 2017-2020 o wartości 7 710,4 tys. zł (dotacja: 6 153,2 tys. zł (79,8%), środki Gminy: 1 557,2 tys. zł (20,2%), w tym 640 tys. zł wkład Powiatu);
- zadanie 1.2 zrealizowano w 2018 i 2020 r. o wartości 1 448,2 tys. zł; dotacja: 1 158,6 tys. zł (80%), środki Gminy: 289,6 tys. zł (20%);

- zadanie 1.3 zrealizowano w 2016 r. o wartości 369,8 tys. zł; dotacja: 295,9 tys. zł (80%), środki Gminy: 73,9 tys. zł (20%);
- zadanie 1.4 zrealizowano w 2016 r. o wartości 307,5 tys. zł; dotacja: 246 tys. zł (80%), środki Gminy: 61,5 tys. zł (20%);
- zadanie 1.5 zrealizowano w 2016 r. o wartości 751,7 tys. zł; dotacja: 601,4 tys. zł (80%), środki Gminy: 150,3 tys. zł (20%);
- zadanie 1.6 zrealizowano w latach 2016-2018 o wartości 1 969,9 tys. zł; dotacja: 1 028,3 tys. zł (52,2%), środki Gminy: 941,6 tys. zł (47,8%);
- zadanie 1.7 zrealizowano w latach 2016-2018 o wartości 3 040,6 tys. zł; dotacja: 2 430,3 tys. zł (79,9%), środki Gminy: 610,3 tys. zł (20,1%);
- zadanie 1.8 zrealizowano w latach 2016-2018 o wartości 1 007,5 tys. zł; dotacja: 803,2 tys. zł (79,7%), środki Gminy 204,3 tys. zł (20,3%);
- zadanie 1.9 zrealizowano w latach 2019-2020 o wartości 1 161,9 tys. zł; dotacja: 929,5 tys. zł (80%), środki Gminy: 232,4 tys. zł (20%);
- zadanie 1.11 zrealizowano w 2020 r. o wartości 100,4 tys. zł; dotacja: 80,3 tys. zł (80%), środki Gminy: 20,1 tys. zł (20%);
- zadanie 1.18 zrealizowano w 2020 r. o wartości 433,3 tys. zł; dotacja: 346,6 tys. zł (80%), środki Gminy: 86,7 tys. zł (20%).

(akta kontroli str. 809, 930, 974-979, 1027-1034, 1172-1175, 1620-1680)

Gmina składała wnioski o uruchomienie dotacji z budżetu państwa wraz z kserokopiami dokumentów, z czego trzy wnioski w 2016 r. (we wrześniu i dwa w grudniu), jeden wniosek w 2017 r. (w grudniu), dwa wnioski w 2018 r. (w: listopadzie i grudniu), pięć wniosków w 2019 r. (w: maju, czerwcu, lipcu, listopadzie, grudniu) oraz dwa wnioski w 2020 r. (we wrześniu i w grudniu).

Wnioski zawierały dla poszczególnych zadań wskazanie m.in. nazwy zadania, opisu realizowanego zakresu robót/wyszczególnienie dodatkowych zakupów, nr i daty faktury, terminu zapłaty oraz kwoty do zapłaty (ze środków: budżetu państwa, Gminy i Powiatu).

We wnioskach o płatność złożonych w 2019 i 2020 r. nie ujęto wszystkich wydatków poniesionych na poszczególne zadania, tj. w porównaniu z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej w zadaniu: 1.1 nie ujęto 160,8 tys. zł, 1.2 nie ujęto 1,1 tys. zł, 1.9 nie ujęto 3,8 tys. zł, a 1.18 nie ujęto 1,1 tys. zł (łącznie 166,8 tys. zł). Wójt Gminy wyjaśnił, że niewykazane wydatki były poniesione wyłącznie ze środków własnych Gminy i dotyczyły prac wykonanych i rozliczonych po wyznaczonej dacie złożenia wniosku o uruchomienie dotacji. Dodał, że wnioski o płatność dotyczyły wydatków współfinansowanych ze środków dotacji z budżetu państwa, *natomiast pełne rozliczenie finansowe zadań z uwzględnieniem środków własnych Gminy (...) było przekazywane w sprawozdaniach z realizacji zadań Programu.*

(akta kontroli str. 1222-1281, 1282-1293, 1294-1322, 2477-2479, 2480-2482)

W okresie objętym kontrolą nie zrealizowano zadania 1.10, co szczegółowo przedstawiono w dalszej części wystąpienia. W pozostałych zadaniach zrealizowany zakres rzeczowego przedstawiał się następująco:

- zadanie 1.1:
 - zaktualizowano dokumentację i uzyskano zezwolenie na realizację inwestycji,
 - wybudowano drogę odblaskową o długości ok. 1 033 m w zakresie obejmującym budowę: konstrukcji drogi wraz z podbudową oraz nawierzchnią bitumiczną, chodników z kostki brukowej po obu stronach jezdni, ścieżki rowerowej z nawierzchni bitumicznej, oświetlenia drogowego, kanalizacji deszczowej wraz z pompownią wód opadowych, zjazdów

- indywidualnych, oznakowania drogowego oraz przebudowę zjazdów publicznych,
- wykupiono działki wyłącznie pod pasem zrealizowanej drogi, przy czym w porównaniu z zakładanym zakresem zadania nie dokonano wykupu pozostałych działek pomiędzy drogą a Muzeum, co szczegółowo przedstawiono w dalszej części wystąpienia;
- zadanie 1.2:
 - zaktualizowano dokumentację,
 - wybudowano drogę dojazdową o długości ok. 362 m w zakresie budowy: konstrukcji drogi wraz z podbudową oraz nawierzchnią bitumiczną, chodnika z kostki brukowej po jednej stronie, kanalizacji deszczowej, zjazdów indywidualnych oraz oznakowania drogowego oraz wypłacono odszkodowania byłym właścicielom terenu; na etapie planowania zadania długość drogi oszacowano na poziomie większym o ok. 100 m, co wynikało z nieuwzględnienia wówczas nowopowstałej pętli przy *Judenrampe* i przebiegu drogi odbarczającej, co przełożyło się na zmianę wartości zadania, o czym mowa w dalszej części wystąpienia;
 - zadanie 1.3: wybudowano chodnik z kostki brukowej na długości ok. 405 m wraz z budową kanalizacji deszczowej na odcinku ok. 250 m oraz odtworzono rowy odwadniające, wykonano nawierzchnię zjazdów oraz jezdnię w miejscu przebudowy;
 - zadanie 1.4: wybudowano chodnik z kostki brukowej na długości ok. 305 m wraz z budową kanalizacji deszczowej na odcinku ok. 290 m oraz wykonaniem nawierzchni zjazdów oraz jezdni w miejscu przebudowy;
 - zadanie 1.5: przebudowano istniejącą drogę na długości ok. 455 m; na etapie planowania zadania długość drogi oszacowano na poziomie większym o ok. 50 m, co wynikało z uwzględnienia obszaru należącego do PKP oraz pasa drogi powiatowej, co przełożyło się na zmianę wartości zadania, o czym mowa w dalszej części wystąpienia;
 - zadanie 1.6: opracowano dokumentację oraz przebudowano istniejącą drogę gminną na długości ok. 600 m;
 - zadanie 1.7: opracowano dokumentację oraz przebudowano istniejącą drogę gminną na długości ok. 1000 m;
 - zadanie 1.8: opracowano dokumentację oraz przebudowano istniejącą drogę gminną na długości ok. 252 m;
 - zadanie 1.9: opracowano dokumentację oraz przebudowano istniejącą drogę gminną na długości ok. 348 m;
 - zadanie 1.11: opracowano projekty planów zagospodarowania przestrzennego dla rejonu sołectw: Brzezinka, Harmężę i Pławy, o czym mowa w dalszej części wystąpienia;
 - zadanie 1.18: opracowano dokumentację oraz przebudowano drogę gminną na długości ok. 315 m.

(akta kontroli str. 1331-1334, 1335-1339, 1410-1619, 1681-1974, 1987-2452)

W realizacji zadania 1.1 wystąpiły również problemy związane z wcześniejszym rozwiązaniem umowy z pierwotnym wykonawcą, co się przełożyło ostatecznie na zwiększenie wartości zadania. W październiku 2019 r. Gmina rozwiązała umowę z wykonawcą realizującym roboty budowlane na podstawie umowy z 28 września 2018 r. m.in. z powodu przerwania robót na okres przekraczający 14 dni. Następstwem odstąpienia Gminy od umowy było naliczenie w listopadzie 2019 r. wykonawcy kary umownej (15%) w wysokości 898,1 tys. zł. W styczniu 2020 r. Gmina otrzymała 299,4 tys. zł od banku obsługującego wykonawcę tytułem realizacji gwarancji bankowej należytego wykonania umowy. Do 22 czerwca 2021 r. wezwany

wykonawca w pozostałym zakresie kary nie zapłacił, a Gmina nie podejmowała działań egzekucyjnych, monitorując jedynie sytuację finansową wykonawcy. Wójt wyjaśnił, że wykonawca ten *posiada aktualnie liczne zadłużenia, które mogą powodować brak faktycznej możliwości wyegzekwowania należności, nie prowadząc działalności gospodarczej* (od grudnia 2019 r.), oraz że działania egzekucyjne Gminy wiązałyby się z koniecznością poniesienia kosztów postępowania egzekucyjnego. Dodał, że istnieje wysokie prawdopodobieństwo, że zobowiązany ogłosi upadłość w zakresie prowadzonej działalności gospodarczej. *W przypadku, gdy działania windykacyjne nie przyniosą efektu, a także, gdy wykonawca nie ogłosi upadłości, Gmina wystąpi na drogę postępowania sądowego celem wydania tytułu wykonawczego przed upływem okresu przedawnienia roszczenia.*

(akta kontroli str. 809, 930, 974-979, 1027-1034, 1172-1175, 1620-1680)

W przypadku zadania 1.6 Gmina nie naliczyła kary umownej za opóźnienie w rozpoczęciu robót realizowanych na podstawie umowy z 12 lipca 2017 r., uznając argumentację wykonawcy, że za rozpoczęcie robót należy uznać frezowanie nawierzchni jezdni. We wrześniu 2017 r. naliczono natomiast karę umowną w wysokości 1 tys. zł z tytułu wprowadzenia podwykonawcy na teren budowy bez zgody Gminy, którą wykonawca zapłacił.

(akta kontroli str. 809, 930, 974-979, 1027-1034, 1172-1175, 1620-1680)

Spośród zadań podstawowych ujętych w Programie nie zrealizowano zadania 1.10 dotyczącego przystosowania magazynów *Ziemniaczarek* do stałej ekspozycji muzealnej dotyczącej *Judenrampe*. Celem realizacji tego zadania była *ochrona, ekspozycja, udostępnienie i upamiętnienie historycznych miejsc i obiektów związanych z faktografią byłego Obozu Zagłady, usytuowanych poza terenami muzealnymi*. W lutym 2019 r. zgłaszając Wojewodzie gotowość do realizacji zadań, Wójt Gminy zapewniał, że wszystkie zadania objęte OSPR Etap V zostaną zrealizowane, *chyba, że realia rynkowe nie pozwolą na to*. Także w lutym 2019 r. pozostałości budynków wraz z terenem *Ziemniaczarek* (magazynów żywnościowych obozu *KL Auschwitz-Birkenau* przy ul. Piwnicznej w Brzezińce), będące własnością Gminy i wpisane do rejestru zabytków, przekazano w formie użyczenia na czas nieokreślony *Fundacji Pobliskie Miejsca Pamięci Auschwitz-Birkenau* z siedzibą w Brzeszczach²⁴. Odbyło się to na podstawie wniosku tej Fundacji i uchwały Rady Gminy Nr V/32/19 z dnia 23 stycznia 2019 r.²⁵ Kierownik Wydziału Inwestycji wskazał, że takie działanie pozwoliło Gminie przeznaczyć środki OSPR Etap V na inne zadanie w ramach Programu. Dodał, że Fundacja realizuje założenia wskazane dla zadania 1.10, w tym opracowała projekt budowlany i uzyskała pozwolenie na budowę. Wobec powyższego Gmina wystąpiła o przeniesienie środków dotacji z budżetu państwa z zadania 1.10 (800 tys. zł) na zadanie 1.1.

(akta kontroli str. 1182-1202, 1323-1325, 1326-1330)

Zadanie 1.11 (opracowanie planów zagospodarowania dla rejonu sołectw: Brzezinka, Harmęże i Pławy) było planowane do realizacji w latach 2018-2020. Do opracowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu odpowiednio: w otoczeniu Pomnika Zagłady *Auschwitz-Birkenau* w sołectwie Brzezinka, w sołectwie Harmęże i w sołectwie Pławy²⁶, Gmina przystąpiła na podstawie uchwały Rady Gminy z dnia 18 czerwca 2019 r. We wrześniu 2019 r. Gmina zawarła trzy umowy na wykonanie miejscowych planów zagospodarowania

²⁴ W umowie wskazano m.in., 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.

²⁵ W trakcie realizacji V etapu OSPR, ówczesny Wójt Gminy prowadził także rozmowy dotyczące przekazania obiektu innemu podmiotowi.

²⁶ Odpowiednio: uchwały Nr: X/99/19, X/100/19 i X/101/19 Rady Gminy Oświęcim z dnia 18 czerwca 2019 r.

przestrzennego (wraz z przeniesieniem autorskich praw majątkowych) dla terenu: położonego w sołectwie Pławy (powierzchnia opracowania ok. 275 ha), w otoczeniu Pomnika Zagłady *Auschwitz-Birkenau* w sołectwie Brzezinka (ok. 627 ha) i położonego w sołectwie Harmęże (ok. 312 ha). Zakres opracowań podzielony został na pięć etapów, obejmujących w szczególności sporządzenie projektu planu (etap I) oraz przekazanie wymaganych dokumentów planistycznych Gminie, celem podjęcia procedury uchwalenia projektu zmiany planu (etap IV).

Termin realizacji każdej z umów przesunięto z 30 listopada 2020 r., odpowiednio na: 30 grudnia 2021 r. (Pławy), 30 grudnia 2022 r. (Brzezinka) i 30 grudnia 2021 r. (Harmęże), m.in. z uwagi na obostrzenia związane z epidemią COVID-19.

W sierpniu 2020 r. Gmina przekazała wykonawcy, tytułem rozliczenia prac objętych umowami, środki w wysokości, odpowiednio: 21,1 tys. zł; 56,1 tys. zł i 23,1 tys. zł, co w każdym przypadku stanowiło 80% wartości zadania. Wykonawca przekazał Gminie projekty planów miejscowych do opiniowania i uzgodnień (zamknięcie I etapu przedmiotu każdej z umów).

Ze środków dotacji z budżetu państwa sfinansowano koszty realizacji tego zadania w wysokości 80,3 tys. zł, stanowiące 80% poniesionych nakładów (100,3 tys. zł).

Według stanu na 22 czerwca 2021 r. w przypadku sołectwa Brzezinka trwały konsultacje z ministrem właściwym do spraw rolnictwa i rozwoju wsi, a w przypadku sołectw Harmęże i Pławy plany zostały wyłożone do publicznego wglądu (od 23 kwietnia do 14 maja 2021 r.). Zarządzeniem Wójta Gmina z dnia 14 czerwca 2021 r. rozpatrzono wniesione uwagi i trwały prace nad uchwaleniem tych planów.

(akta kontroli str. 972-973, 1203-1259, 1379-1384, 2456-2467, 2477-2482)

W ramach OSPR Etap V Gmina nie przystąpiła do realizacji zadania rezerwowego 1.19, ponieważ, jak wyjaśnił Wójt Gminy, *zrealizowane zostały wszystkie zadania podstawowe* (poza zadaniem 1.10 – przyp. NIK) i jedno zadanie rezerwowe *przy wykorzystaniu prawie pełnej wysokości środków przekazywanej w danym roku dotacji*. Wskazał również, że zadanie rezerwowe 1.18 zostało zrealizowane w związku z przyznaniem Gminie dodatkowych środków z budżetu państwa w ramach Programu. Wójt wskazał również, że w wyniku postępowania przetargowego na zadaniu 1.18 *wynikły oszczędności, których Gmina nie była w stanie już przenieść na realizację zadania 1.19 z uwagi na kończący się rok budżetowy (2020 r.)*. Kierownik Wydziału Inwestycji dodał, że kosztorys inwestorski dla zadania 1.18 opiewał na kwotę zabezpieczoną w planie rzeczowo-finansowym, natomiast po postępowaniu przetargowym wykonawca zaproponował niższą cenę. Zadanie 1.18 zostało zgłoszone do realizacji w związku z niewykorzystaniem środków OSPR Etap V przez gminę Brzeszcze. Kierownik Wydziału Inwestycji wskazał, że *wytypowanie realizacji zadania 1.18 było inicjatywą Gminy i zostało zaakceptowane przez Ministerstwo*.

(akta kontroli str. 874-930, 1173-1175, 1182-1202, 1222-1330, 1620-1627, 2456-2467)

W badanym okresie wystąpiły różnice pomiędzy wartością zadań proponowaną przez Gminę na etapie przyjęcia Programu w 2015 r. i ujętą w planie rzeczowo-finansowym OSPR (w 2015 r.), a wartością zadań na koniec jego realizacji, tj.:

- dla dwóch zadań (1.2 i 1.11) wartości końcowe wyniosły poniżej 50% wartości początkowej, tj.:
 - dla zadania 1.2 wydatkowano mniej o 1 551,8 tys. zł (48%); pierwotna wartość ustalona w Programie: 3 000 tys. zł; wartość ustalona na dzień zawarcia umowy o dotację: 1 900 tys. zł; wartość z umowy po zmianie: 1 544,5 tys. zł; wykonanie: 1 448,2 tys. zł; przyczyną zmiany wartości zadania była aktualizacja dokumentacji projektowej;

- dla zadania 1.11 wydatkowano mniej o 224,6 tys. zł (31%); pierwotna wartość ustalona w Programie: 325 tys. zł; wartość ustalona na dzień zawarcia umowy o dotację: 125,5 tys. zł, wykonanie: 100,4 tys. zł; przyczyną zmiany wartości zadania była zmiana zakresu zadania (aktualizacja szacowania prac projektowych);
- dla czterech zadań (1.3, 1.4, 1.5 i 1.18) wartości końcowe wyniosły od 51 do 72% wartości początkowej, tj. dla zadania: 1.3 wydatkowano mniej o 330,1 tys. zł (53%), 1.4 – mniej o 292,4 tys. zł (51%), 1.5 – mniej o 298,2 tys. zł (72%), 1.18 – mniej o 346,6 tys. zł (56%);
- dla zadania 1.6 wartość końcowa wyniosła 104% wartości początkowej (wydatkowano więcej o 70 tys. zł);
- dla czterech zadań (1.1, 1.7, 1.8, 1.9) wartości końcowe stanowiły od 119 do 243% wartości początkowej, tj.:
 - dla zadania 1.1 wydatkowano więcej o 1 210,4 tys. zł (119%); pierwotna wartość ustalona w Programie: 6 500 tys. zł, wartość ustalona na dzień zawarcia umowy o dotację: 7 309,5 tys. zł, wartość z umowy po zmianie: 7 704 tys. zł, wykonanie: 7 710,4 tys. zł; przyczynami zwiększenia wartości zadania były: aktualizacja dokumentacji projektowej, rozwiązanie umowy z dotychczasowym wykonawcą i konieczność powierzenia dokończenia robót innemu wykonawcy według cen aktualnych na koniec 2019 r. (o czym była mowa we wcześniejszej części wystąpienia);
 - dla zadania 1.7 wydatkowano więcej o 1 790,6 tys. zł (243%); pierwotna wartość ustalona w Programie: 1 250 tys. zł, wartość ustalona na dzień zawarcia umowy o dotację: 1 950 tys. zł, wartość z umowy po zmianie: 3 037,8 tys. zł; wykonanie: 3 040,6 tys. zł; przyczynami zwiększenia wartości zadania były: aktualizacja wartości dokumentacji projektowej oraz zmiana zakresu rzeczowego, polegająca głównie na zmianie lokalizacji budowanej w ramach tego zadania tłoczni ścieków sanitarnych, a także wynik postępowania przetargowego;
 - dla zadania 1.8 wydatkowano więcej o 357,5 tys. zł (155%); pierwotna wartość ustalona w Programie: 650 tys. zł, wartość ustalona na dzień zawarcia umowy o dotację: 1 225 tys. zł, wartość z umowy po zmianie: 1 005 tys. zł, wykonanie: 1 007,5 tys. zł; przyczyną zwiększenia wartości zadania była aktualizacja dokumentacji projektowej;
 - dla zadania 1.9 wydatkowano więcej o 562 tys. zł (194%); pierwotna wartość ustalona w Programie: 600 tys. zł, wartość ustalona na dzień zawarcia umowy o dotację: 1 455 tys. zł, wartość z umowy po zmianie: 1 205 tys. zł, wykonanie: 1 162 tys. zł; przyczyną zwiększenia wartości zadania była aktualizacja dokumentacji projektowej.

Odnosząc się do ww. różnic w wartości zadań Wójt Gminy wyjaśnił, że głównymi ich przyczynami były (dla każdego zadania): określenie wartości poszczególnych zadań po wykonaniu dokumentacji projektowych, oszczędności lub wzrost wartości poszczególnych zadań wynikające z przeprowadzonych postępowań przetargowych, zmiany i różnice w poszczególnych latach cen rynkowych usług i materiałów budowlanych, roboty towarzyszące, których nie można było przewidzieć, a w przypadku zadania nr 1.1 również odstępianie od umowy z winy wykonawcy.

(akta kontroli str. 1323-1325, 1326-1330)

W ramach realizacji zadań objętych Programem Gmina przeprowadziła 25 postępowań o udzielenie zamówienia publicznego na podstawie ustawy z dnia

29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych²⁷. Wszystkie postępowania dotyczyły wykonania robót budowlanych i były prowadzone w trybie: przetargu nieograniczonego (22 postępowania), zamówienia z wolnej ręki (2 postępowania w następstwie jednego postępowania unieważnionego), negocjacji bez ogłoszenia (1 postępowanie). Łącznie ich wartość została oszacowana na kwotę 19 384,3 tys. zł (bez VAT). Wartość zamówień udzielonych wskutek przeprowadzonych postępowań wyniosła od 121,3 tys. zł do 5 987,4 tys. zł (z VAT). Dziewięć postępowań zostało unieważnionych, z tego:

- pięć na podstawie art. 93 ust. 1 pkt 4 Pzp – cena najkorzystniejszej oferty lub oferta z najkorzystniejszą ceną przewyższała kwotę, którą zamawiający mógł przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia;
- trzy na podstawie art. 93 ust. 1 pkt 1 Pzp – nie złożono żadnej oferty niepodlegającej odrzuceniu;
- jedno na podstawie art. 93 ust. 1 pkt 7 Pzp – postępowanie obarczone było niemożliwą do usunięcia wadą uniemożliwiającą zawarcie niepodlegającej unieważnieniu umowy w sprawie zamówienia publicznego.

Liczba złożonych ofert w postępowaniach wynosiła od 1 do 13 ofert, przy czym w trzech postępowaniach spośród 16 zakończonych umową złożono tylko 1 ofertę.

Wartość zawartych umów w trzech postępowaniach (zadania nr: 1.1, 1.7 i 1.8) była wyższa od prognozowanej wartości zamówienia, powiększonej o podatek VAT. Kierownik Wydziału Inwestycji wyjaśnił, że przyczynami takiej sytuacji były odpowiednio:

- pilność wykonania zadania, która nie pozwalała na powtórzenie postępowania (zadanie 1.1);
- rozpoczęcie postępowania możliwe było po zatwierdzeniu zwiększenia środków na ten cel, a powtórzenie postępowania nie pozwoliłoby na zrealizowanie zaplanowanych prac w 2016 r. (zadanie 1.7);
- cena wybranego wykonawcy była niższa niż cena zaproponowana przez kolejnego wykonawcę, a zwiększone ceny związane były z ogólnym wzrostem cen proponowanych przez wykonawców robót budowlanych (zadanie 1.8).

Odnosząc się pytania, dlaczego nie przeprowadzano postępowań obejmujących kilka robót, przeznaczonych do realizacji na przestrzeni kilku lat, Kierownik Wydziału Inwestycji wyjaśnił, że nie było to możliwe ze względu na to, iż zakres niektórych zadań obejmował także tworzenie lub aktualizację dokumentacji projektowej. Dodał, że w przypadku niektórych robót była już dokumentacja i można było postępowania wszczynać wcześniej. *Również roczne umowy z Wojewodą były powodem wszczynania odrębnych postępowań.*

(akta kontroli str. 1341-1343, 1344, 1348-1354, 1355-1364, 2453-2455)

W żadnym z postępowań nie wniesiono środków ochrony prawnej przewidzianych w dziale VI Pzp.

W badanym okresie Gmina udzieliła również 21 zamówień o jednostkowej wartości 10 tys. zł (netto) i większej, do których nie miała zastosowania ustawa Pzp; 8 postępowań dotyczyło robót budowlanych, 8 usług oraz 1 dostawy. W 13 postępowaniach Gmina wysłała od 1 do 10 zapytań, otrzymując od 1 do 4 ofert (w 9 postępowaniach złożono 1 ofertę). Łączna wartość tych zamówień została oszacowana na kwotę 1 059,4 tys. zł bez VAT.

W okresie objętym kontrolą w Gminie obowiązywał regulamin udzielania zamówień publicznych, których wartość nie przekraczała wyrażonej w złotych równowartości

²⁷ Dz. U. z 2019 r. poz. 1843 ze zm., dalej: Pzp – obowiązywała do 31 grudnia 2020 r.

kwoty 30 tys. euro²⁸. Regulamin nie miał zastosowania do wydatków o charakterze opłat urzędowych (w tym opłat: sądowych, komorniczych, publiczno-prawnych ponoszonych w ramach realizacji zadań).

(akta kontroli str. 1341-1343, 1344, 1348-1354, 1355-1364)

Badaniem objęto pięć postępowań na udzielenie zamówienia publicznego, w ramach realizowanych zadań, z czego po jednym w trybie: przetargu nieograniczonego, negocjacji bez ogłoszenia i zamówienia z wolnej ręki (wraz z czterema poprzedzającymi, unieważnionymi postępowaniami) oraz dwa postępowania, dla których wartość nie przekroczyła 30 tys. euro. Wartość zawartych umów w wyniku tych postępowań wynosiła 8 555,3 tys. zł, co stanowiło 43% zawartych umów o udzielenie zamówienia publicznego.

Wyboru wykonawcy dokonano zgodnie z Pzp, a w przypadku zamówień, w których wartość zadania nie przekroczyła 30 tys. euro, na podstawie Regulaminu. Wymagane ogłoszenia zostały odpowiednio upublicznione, a warunki udziału w postępowaniu nie utrudniały uczciwej konkurencji. Oferty zostały ocenione zgodnie z kryteriami ocen zawartych w SIWZ. W analizowanych postępowaniach prawidłowo wybrano najkorzystniejszą ofertę i zawarto umowy, a zakres świadczenia wykonawców, wynikający z umowy był tożsamy ze zobowiązaniami zawartymi w ofertach.

W ramach realizacji umów m.in.:

- weryfikowano warunek zatrudnienia osób na umowy o pracę przy realizacji robót budowlanych poprzez odebranie po zawarciu umowy oświadczenia wykonawcy zawierającego imienną listę osób zatrudnionych na tej podstawie;
- w przypadku zaangażowania podwykonawców, płatności realizowano po zweryfikowaniu zobowiązań wykonawcy wobec podwykonawców.

W przypadku nienależytego lub nieterminowego wykonania umowy przez wykonawcę naliczono kary umowne i potrącono je z wierzytelności wykonawcy lub dochodzono ich w innym trybie.

(akta kontroli str. 2486-2598)

Gmina prowadziła wyodrębnioną ewidencję księgową zadań i środków otrzymanych z budżetu państwa. W ewidencji księgowej ujęto wszystkie operacje związane z realizacją OSPR Etap V, prawidłowo klasyfikowano poniesione wydatki oraz wpływy środków dotacji z budżetu państwa. Zapewniono możliwość identyfikacji poszczególnych operacji księgowych związanych z realizacją zadań w ramach Programu. Skarbnik Gminy wyjaśnił, że wydatki były dokonywane początkowo z własnych środków, a następnie refundowane środkami dotacji z budżetu państwa.

(akta kontroli str. 1039-1098, 1099-1171, 2453-2455)

Wójt Gminy wyjaśnił, że Wojewoda przekazywał dotacje na podstawie składanych przez Gminę wniosków o uruchomienie środków, obejmujących już poniesione wydatki. Nie wystąpiła konieczność i nie dokonywano zwrotu środków dotacji.

(akta kontroli str. 974-975, 976-979)

Do wniosków o wypłatę dotacji przedkładano uwierzytelnione kserokopie faktur wraz z protokołami odbioru. W każdym roku ostatni wniosek o wypłatę dotacji został złożony w terminie określonym umową o dotację, a środki dotacji wpływały na rachunek Gminy w danym roku budżetowym.

(akta kontroli str. 874-930)

W wyniku przeprowadzonych oględzin 10 zadań inwestycyjnych (od 1.1 do 1.9 i 1.18) zrealizowanych w ramach Programu nie stwierdzono niezgodności pomiędzy

²⁸ Wprowadzony zarządzeniem Nr 64/2014 Wójta Gminy z dnia 20 października 2014 r., zmienionym zarządzeniem Nr 75/2016 Wójta Gminy z 27 lipca 2016 r.; dalej: *Regulamin*.

ich zakresem rzeczowym wskazanym w OSPR, w umowach dotacji oraz w umowach z wykonawcami a stanem faktycznym (weryfikowano realizację zakresu przedmiotowego zadań według stanu na dzień oględzin). Wszystkie zadania inwestycyjne zostały zrealizowane (osiągnięto zakładane efekty rzeczowe szczegółowo przedstawione we wcześniejszej części wystąpienia).

Kierownik Wydziału Inwestycji wyjaśnił, że zgodnie założeniami Programu:

- *planowano zrealizować ok. 4 km 472 m dróg, a powstało 4 km 365 m. Różnica wynikała z błędnego założenia długości drogi wskazanej do Programu w zadaniu 1.2 (nie uwzględniono nowopowstałej pętli przy „Judenrampe” i przebiegu drogi odbarczającej) oraz w zadaniu 1.5 (ok. 50 m, gdzie początkowo zmierzono odległość od toru kolejowego do skrzyżowania z drogą powiatową, a w opracowanej dokumentacji projektowej obręb skrzyżowania został włączony do przebudowy drogi powiatowej, a teren przy torach należy do PKP);*
- *planowano zrealizować ok. 710 m chodników (realizowanych w ramach zadań: 1.3 i 1.4) i tyle powstało.*

(akta kontroli str. 1331-1334, 1335-1339, 1340, 2456-2467)

Gmina nie dysponowała dokumentacją fotograficzną miejsc realizacji zadań przed ich rozpoczęciem, natomiast dysponowała taką dokumentacją wykonaną po wykonaniu danego zadania, przekazywaną Wojewodzie (w ramach corocznych sprawozdań z realizacji Programu). Ponadto Gmina m.in. zleciła opracowanie filmu promującego zadania 1.1 i 1.2. Kierownik Wydziału Inwestycji wyjaśnił, że *na chwilę obecną, ze względu na pandemię i ograniczone zasoby ludzkie, film nie został upubliczniony.*

(akta kontroli str. 1341-1347, 1620-1622, 1623-1627, 2453-2455, 2456-2467)

Obszar, na którym były realizowane zadania: 1.1, 1.2, 1.5, 1.7 i 1.9, był objęty miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego Gminy z 2005 r.²⁹ Warunki realizacji tych zadań odpowiadały postanowieniom tego planu. Realizując zadania: 1.3, 1.4, 1.6, 1.8 i 1.18 (na terenie: Harmęży i Brzezinki), Gmina kierowała się także *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy z 2015 r.*³⁰ Zadania te mieściły się na obszarach funkcjonalnych: mieszkaniowo-usługowych, usług oraz zabudowy ekstensywnej, jednorodzinnej i zagrodowej.

(akta kontroli str. 1341-1347, 1620-1622, 1623-1627, 2453-2455, 2456-2467)

Badaniem objęto wydatki Gminy poniesione na wszystkie realizowane zadania (zakres przedmiotowy)³¹. Gmina dysponowała m.in. umowami na realizację zadań (także wykonanie robót towarzyszących i nie objętych umowami pierwotnymi) wraz z ofertami, kosztorysami ofertowymi oraz aneksami, zleceniami dodatkowych prac (protokoły konieczności), protokołami odbioru wykonanych robót: częściowymi (przeprowadzanymi m.in. na wnioski wykonawców o przyspieszenie płatności) oraz końcowymi/ostatecznymi (m.in. z protokołami podwykonawczymi), rozliczeniami wykonanych robót oraz fakturami VAT wystawianymi przez podwykonawców zadań z potwierdzeniami wniesienia płatności przez wykonawców i oświadczeniami podwykonawców o otrzymaniu należnego wynagrodzenia. Gmina dysponowała także: dokumentacją potwierdzającą przekazanie środków finansowych na rzecz wykonawców (przelewy bankowe), kopiami faktur VAT z opisem (sprawdzeniem pod

²⁹ Przyjęty uchwałą Nr XXIX/211/05 Rady Gminy Oświęcim z dnia 1 czerwca 2005 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego obszar w sołectwie Brzezinka w rejonie ulic Szkolna i Babicka. Uchwałą Nr III/23/02 Rady Gminy w Oświęcimiu przyjęto miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego terenu obszaru w otoczeniu Pomnika Zagłady Auschwitz-Birkenau w gminie Oświęcim.

³⁰ Przyjętą uchwałą Nr IX/97/15 Rady Gminy Oświęcim z dnia 24 czerwca 2015 r.

³¹ Ze względu na niski udział % w wydatkach ogółem na realizację Programu, badaniem nie objęto wydatków Gminy na tzw. koszty towarzyszące związane z realizacją danego zadania.

względem rachunkowym i merytorycznym) i klasyfikacją wydatków w ramach Programu, kosztorysami powykonawczymi (m.in. załączanymi do tytułów płatności w wybranych zadaniach), w przypadku realizacji prac budowlanych potwierdzeniami ich odebrania przez przedstawicieli Gminy (inspektorzy nadzoru), dokumentami gwarancyjnymi (gwarancje jakości) oraz dokumentami potwierdzającymi wniesienie zabezpieczenia należytego wykonania umowy (w tym gwarancje ubezpieczeniowe/bankowe i wpłata w pieniądzu).

We wszystkich zadaniach, w protokołach odbiorów częściowych/końcowych, jakość wykonanych robót określano jako *dobrą*, nie zgłaszano zastrzeżeń (usterek) i przyjmowano roboty w całości.

W ramach zadań rozliczano m.in. koszty towarzyszące zadań, tj. koszty: nadzorów (inwestorskich, autorskich, archeologicznych i konserwatorskich); odszkodowań i opłat za zajęty/wykupiony grunt (w tym wpłaconych do depozytu sądowego); opłat geodezyjnych oraz sądowych (za ujawnienie własności i podział działek); opracowania lub aktualizacji dokumentacji w ramach prac projektowych, w tym kosztorysów, tymczasowej i docelowej organizacji ruchu, a także operatów szacunkowych (dla uzyskania opracowań zagospodarowania terenu/decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej); wykonania badań geologicznych; uzgodnień do projektów zagospodarowania terenu (podziały geodezyjne/projekty budowlane i wykonawcze wraz z uzyskaniem stosownych uzgodnień, opinii, decyzji w celu uzyskania odpowiedniego rozstrzygnięcia organu administracji architektoniczno-budowlanej); opłat z tytułu przyłączenia i dostaw energii; doradztwa prawnego i innych drobnych usług; zakupu materiałów budowlanych oraz oznakowania drogowego.

Faktury VAT pod względem merytorycznym potwierdzał Kierownik Wydziału Inwestycji lub pracownik prowadzący daną sprawę. Pod względem rachunkowym faktury potwierdzał Skarbnik Gminy (Główny Księgowy) albo jego zastępca oraz pracownik Wydziału Finansów i Budżetu. Do wypłaty środki zatwierdzał Wójt lub jego zastępca albo Sekretarz Gminy.

Kwoty zapłaconych przez Gminę faktur VAT odpowiadały kwotom wynikającym z umów z wykonawcami.

Okres gwarancji jakości i rękojmi za wady fizyczne w ramach wykonywanych zadań określono na okres od 3 do 8 lat (od daty odbioru końcowego robót).

Do 30 czerwca 2021 r., poza zadaniem 1.7, nie wystąpiła konieczność skorzystania z gwarancji lub rękojmi. W przypadku zadania 1.7 Gmina zleciła wykonanie zastępcze firmie trzeciej, a jego koszty pokryła z rękojmi, wyczerpując całość kwoty zabezpieczenia. Kierownik Wydziału Inwestycji wyjaśnił, że pozostałej części należności Gmina będzie dochodziła na tych samych zasadach, co kary umownej naliczonej w ramach realizacji zadania 1.1 (z uwagi na konieczność poniesienia kosztów postępowania egzekucyjnego monitorowano sytuację finansową wykonawcy).

(akta kontroli str. 1410-1619, 1681-1974, 1987-2167, 2168-2452, 2453-2455)

Kontrole problemowe realizacji przez Gminę Programu przeprowadzał przedstawiciel Wojewody, pracownik Wydziału Infrastruktury Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego. Kontrole były prowadzone w trybie uproszczonym (także w formie zdalnej). Przeprowadzono: dwie kontrole w 2016 r., trzy w 2017 r., dwie w 2018 r., trzy w 2019 r. i trzy w 2020 r. Kontrole były prowadzone na podstawie art. 2, art. 6 i art. 16 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej³² oraz umów w sprawie powierzenia realizacji zadań Programu, zawartych pomiędzy Wojewodą a Gminą. Celem kontroli było (każdorazowo) zapoznanie się ze stanem

³² Dz. U. z 2020 r. poz. 224 ze zm.

zaawansowania prac oraz perspektywami wykorzystania środków finansowanych budżetu państwa, przewidzianych do wydatkowania na realizację zadań, powierzonych Gminie w danym roku. W wyniku przeprowadzonych kontroli nie wniesiono zastrzeżeń do sposobu realizacji zadań w ramach Programu.

(akta kontroli str. 4-5, 721-784)

W badanym okresie do Gminy zgłaszały się organizacje pozarządowe zainteresowane Programem i realizowanymi w jego ramach zadaniami:

- *Stowarzyszenie Osób Poszkodowanych Przez III Rzeszę na Rzecz Budowy Obozu KL Auschwitz Birkenau* z siedzibą w Brzezince. Stowarzyszenie to zwróciło się do Gminy w sprawie udzielenia wsparcia dla jego włączenia jako beneficjenta OSPR celem wpisania zadania w zakresie przeznaczenia środków na wypłatę odszkodowań z tytułu utraconego mienia osobom poszkodowanym. W sierpniu 2015 r. poinformowano Stowarzyszenie, że roszczenia odszkodowawcze mają zupełnie inny charakter i nie wpisują się w zakres zadań publicznych, a zatem nie mogą być finansowane w ramach Programu;
- *Fundacja Pobliskie Miejsca Pamięci* z siedzibą w Brzeszczach, z którą Gmina podjęła współpracę (w ramach opisanej wcześniej realizacji zadania 1.10).

(akta kontroli str. 1620-1622, 1623-1627, 1628-1640, 2456-2467)

O przebiegu i sposobie realizacji zadań Gmina informowała na bieżąco przedstawicieli społeczności lokalnych, w tym radnych, sołtysów, rady sołeckie oraz bezpośrednio mieszkańców podczas organizowanych zebrań wiejskich. O realizowanych zadaniach Gmina informowała na swoich stronach internetowych oraz w gazecie gminnej. Gmina nie przeprowadzała badań opinii mieszkańców odnoszących się do realizacji zadań Programu. Kierownik Wydziału Inwestycji dodał, że *zdaniem Gminy takie działanie było wystarczające, a badanie opinii nie występowało w wytycznych do realizacji Programu.*

(akta kontroli str. 1620-1622, 1623-1627, 2456-2467)

Odnosząc się do współpracy Gminy z Muzeum, Wójt wskazał, że dotyczyła ona uzgadniania projektów budowlanych zadań 1.1 i 1.2, *co dla projektanta nie było łatwe*. W zakresie realizacji zadania 1.1 nieporozumienie między Gminą a Muzeum dotyczyło wykupu gruntów znajdujących się na terenie przedpoła Muzeum. Gmina niejednokrotnie poruszała ten temat wnioskując do Wojewody o dodatkowe środki na ten cel lub rozwiązanie sprawy w inny sposób, nie otrzymała jednak odpowiedzi. Dodał, że Muzeum *miało szansę uregulowania i przejęcia nieruchomości będąc beneficjentem III etapu Programu*, poprzez realizację m.in. zadania 1.1. Muzeum nie podjęło się realizacji tego zadania, co spowodowało wykreślenie go z grona beneficjentów, a zadanie powierzono Gminie.

Wójt wskazał również, że w IV etapie Programu, w myśl uporządkowania i zagospodarowania terenów wokół Muzeum, Gmina wybudowała główny parking wraz z Centrum Obsługi Turystów w Brzezińce (COT), o co również lobbowało Muzeum (...). Wybudowany parking wraz COT, pomimo spełnienia roli obsługi odwiedzających pod względem komunikacyjnym, socjalnym i gastronomicznym, jest omijany przez autobusy Muzeum (przewożące turystów pomiędzy Auschwitz I w Oświęcimiu i Auschwitz II w Brzezińce). Kierownik Wydziału Inwestycji dodał, że *rozmowy na temat wprowadzenia autobusów kursujących pomiędzy Auschwitz a Birkenau do COT toczyły się pomiędzy dyrekcją Muzeum a Wójtami Gminy (ówczesnym i obecnym), jak również aktualnymi zarządcami parkingu*. Dodał, że *rozmowy nadal są prowadzone, jednak ze względu na utrudnienia wynikające z pandemii częstotliwość rozmów zmniejszyła się.*

(akta kontroli str. 1620-1622, 1623-1627, 2456-2467)

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

1. Zadanie 1.1. dotyczące budowy drogi odbarczającej, nie zostało zrealizowane w części dotyczącej wykupu gruntów znajdujących się pomiędzy Muzeum a tą drogą. Wójt Gminy wyjaśnił, że takie działanie nie leżało w interesie Gminy. Podał przy tym, że poniesienie ze środków Gminy 20% wartości nakładów na wykup tych gruntów, stanowiących wkład własny Gminy w każdym z zadań realizowanych w ramach OSPR Etap V, było krzywdzące, zwłaszcza, że *grunty te miały być wykupywane przez Gminę i oddane we władanie Muzeum*³³. Wójt Gminy wskazał również, że Gmina zgłosiła do ujęcia w OSPR Etap V propozycję zadania 1.1 i jego szacunkową wartość. Zakres tego zadania został zwiększony na etapie legislacji o wykup gruntów i ich przekazanie Muzeum, bez zwiększenia wartości zadania. Zostało to zatwierdzone i nie było konsultowane z podmiotami realizującymi Program. W ramach zadania 1.1 Gmina ujęła koszty związane z wykupem gruntów tylko nieruchomości wydzielonych w ramach pasa drogowego, przejętych z mocy prawa na podstawie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej (z sierpnia 2018 r.). Z uwagi na fakt, że zakres dotyczący wykupu gruntów pomiędzy Muzeum a drogą odbarczającą został wpisany w karcie zadania, informowano Wojewodę o braku stosownego zabezpieczenia finansowego na zrealizowanie tego przedsięwzięcia (...) Wójt Gminy wyjaśnił, że *nie zna przyczyny nieuwzględnienia jako dodatkowego zadania wykupu gruntów oraz nieuwzględnienia dodatkowych środków finansowych*. Gmina informowała o powyższym Wojewodę (w marcu 2019 r.), wnioskując o zabezpieczenie dodatkowych środków stanowiących 100% wartości wykupów gruntów. Wójt wskazał, że *problem ten dostrzegał również Wojewoda, który jednak nie odniósł się na piśmie do wniosku Gminy*.

Kierownik Wydziału Inwestycji dodał, że w pasie pomiędzy Muzeum a drogą odbarczającą pozostały do wykupienia nieruchomości będące własnością osób prywatnych (...). Dodał, że zadanie 1.1. realizowano *w ramach specustawy (ZRiD), zgodnie z którą wykup gruntu może nastąpić wyłącznie w pasie zajęтым pod wyznaczoną drogę i taki zakres obejmowały roczne harmonogramy rzeczowo-finansowe. W ramach tego zadania, w związku z ww. przepisami, nie ma możliwości wykupu innych gruntów. Wykup pozostałych gruntów, zdaniem Gminy, powinien być odrębnym zadaniem, sfinansowanym w 100% z dotacji Państwa*.

NIK uwzględnia powyższe okoliczności i wyjaśnienia wskazujące, iż przyczyny powyższej nieprawidłowości nie leżały po stronie Gminy, jednak zwraca uwagę, że niezrealizowanie wykupu gruntów, o którym mowa powyżej, skutkowało niezrealizowaniem pełnego zakresu zadania przewidzianego w uchwalonym Programie, jak również nieosiągnięciem celu Priorytetu 1, którym było *uporządkowanie i zagospodarowanie terenów w otoczeniu Muzeum*.

(akta kontroli str. 1323-1325, 1326-1330, 2456-2467)

2. W ramach realizacji zadania 1.1 dotyczącego budowy drogi odbarczającej nie zawiadomiono Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o wszczęciu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie negocjacji bez ogłoszenia, pomimo obowiązku wynikającego z Pzp. Postępowanie to wszczęto na podstawie art. 62 ust. 1 pkt 4 Pzp w związku z odstąpieniem od umowy z wykonawcą realizującym roboty drogowe. Celem postępowania było udzielenie zamówienia publicznego na *Zapewnienie ciągłości ruchu oraz*

³³ Działania związane z wykupem gruntów Gmina podjęła w ramach III etapu Programu, w którym obowiązywało 100% finansowanie z budżetu państwa.

bezpieczeństwa na drodze odbarczającej w ramach zadania inwestycyjnego „Budowa drogi odbarczającej (odnoga ul. Ofiar Faszyzmu drogi powiatowej K1877 dawniej 04 104 usytuowanej na przedpolu Państwowego Muzeum Auschwitz-Birkenau w Brzezince”. Wartość udzielanego zamówienia ustalono na kwotę 1 138,6 tys. zł, tj. 264,1 tys. euro (obowiązujący w okresie od 1 stycznia 2018 r. do 31 grudnia 2019 r. kurs euro wynosił 4,3117 zł³⁴).

Zgodnie z art. 62 ust. 2 Pzp, jeżeli wartość zamówienia jest równa lub przekracza kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 Pzp, od których jest uzależniony obowiązek przekazywania Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej ogłoszeń o zamówieniach na dostawy lub usługi, zamawiający w terminie 3 dni od wszczęcia postępowania zawiadamia Prezesa Urzędu o jego wszczęciu, podając uzasadnienie faktyczne i prawne zastosowania trybu udzielenia zamówienia.

Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 22 grudnia 2017 r. w sprawie kwot wartości zamówień oraz konkursów, od których jest uzależniony obowiązek przekazywania ogłoszeń Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej³⁵ kwota określona w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 Pzp dla jednostek samorządu terytorialnego dla dostaw lub usług wynosiła 221 tys. euro.

Wójt Gminy wyjaśnił, że przygotowując postępowanie, *Gmina poddała interpretacji treść zapisu art. 62 ust. 2 Pzp i wspierając się komentarzem do ustawy³⁶, ustaliła, iż przepis ten nie dotyczy robót budowlanych.*

(akta kontroli str. 1975-1976, 1977-1986, 2486-2598)

NIK zwraca uwagę, że art. 62 ust. 2 Pzp odnosi się do każdego rodzaju zamówienia (również robót budowlanych). Przywołana w przepisie wartość zamówień na dostawy i usługi wskazuje na próg, od którego uzależniony jest obowiązek zawiadamiania Prezesa Urzędu. W żaden sposób nie ogranicza jednak skutków tego przepisu do określonego rodzaju zamówień.

3. Sprawozdawczość z realizacji Programu

Opis stanu
faktycznego

Na podstawie pkt 10.3 Programu oraz § 10 ust. 1 umów o dotację Gmina była zobowiązana do przekazywania Wojewodzie sprawozdań z realizacji zadań i wykorzystania dotacji w roku budżetowym – częściowych w terminie do 15 lipca danego roku i końcowych do 15 stycznia następnego roku.

W trakcie realizacji OSPR Etap V sprawozdania częściowe (za I półrocze) i końcowe (za II półrocze) sporządzano w zakresie określonym we wzorach tych sprawozdań i przekazywano Wojewodzie, co do zasady w przewidzianych terminach (sprawozdania końcowe za 2016 i 2018 r. wysłano z jednodniowym opóźnieniem). Sprawozdania przesyłane były także do wiadomości MSWiA.

Sprawozdania zawierały m.in. ogólną część opisową (wskazanie rodzaju realizowanych zadań oraz środków planowanych i wydatkowych z budżetu państwa i budżetu Gminy), szczegółowy opis zrealizowanego zakresu prac w danym okresie oraz dokumentację fotograficzną z przebiegu realizacji zadań.

Nie przedkładano Wojewodzie dodatkowych wyjaśnień i/lub uzupełnień do złożonych sprawozdań.

(akta kontroli str. 809, 810-872, 873, 874-929, 1341-1343, 1340)

³⁴ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2017 r. w sprawie średniego kursu złotego w stosunku do euro stanowiącego podstawę przeliczania wartości zamówień publicznych (Dz. U. poz. 2477).

³⁵ Dz. U. poz. 2479 – obowiązywało do 31 grudnia 2020 r.

³⁶ Babiarz S. (red.) *Prawo zamówień publicznych. Komentarz* (stan prawny: 1 kwietnia 2013 r.), Wydanie III; LexisNexis 2013.

Informacje przedstawione w sprawozdaniach odpowiadały danym wynikającym z ewidencji księgowej Urzędu. W sprawozdaniu za 2019 r. w kwocie wydatkowanych środków ujęto również kwotę 4,7 tys. zł (nadzór inwestorski) stanowiącą wydatki 2019 r., które nie wygasły z upływem roku budżetowego³⁷.

(akta kontroli str. 1222-1243, 1244-1263, 1264-1281, 1282-1293, 1294-1322)

4. Osiągnięcie celów szczegółowych określonych dla realizowanych zadań

Opis stanu
faktycznego

Wskaźnikiem realizacji celów Programu była liczba wykonanych zadań. W ramach OSPR Etap V Gmina miała przypisane do realizacji 11 zadań podstawowych. W trakcie obowiązywania Programu zrealizowano 11 zadań, przy czym 10 podstawowych i jedno zadanie rezerwowe. Nie wykonano zadania podstawowego polegającego na przystosowaniu byłych magazynów spożywczych *Ziemniaczarek* do stałej ekspozycji muzealnej dotyczącej *Judenrampe* (zadanie 1.10), zaplanowanego na lata 2018-2020. W 2019 r. pozostałości budynków wraz z terenem *Ziemniaczarek*, będące własnością Gminy i wpisane do rejestru zabytków, przekazano formie użyczenia na czas nieokreślony *Fundacji Pobliskie Miejsca Pamięci Auschwitz-Birkenau*.

Określone w OSPR Etap V cele 10 zadań obejmujących inwestycje drogowe (1.1-1.9, 1.18) dotyczyły przede wszystkim:

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

Celem zadania 1.11 było stworzenie warunków dla ochrony lokalnych wartości kulturowych i zapewnienie warunków bezkolizyjnego rozwoju struktur osadniczych wsi Brzezinka w sąsiedztwie terenów muzealnych.

(akta kontroli str. 1035, 1036-1038, 2456-2467)

W Gminie nie opracowano własnych mierników i wskaźników do monitorowania stopnia realizacji celów poszczególnych zadań zdefiniowanych w kartach zadań, stanowiących załącznik do Programu. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że zgodnie ze standardami kontroli zarządczej³⁸ cele i zadania należy określać jasno i w co najmniej rocznej perspektywie, a ich wykonanie należy monitorować za pomocą wyznaczonych mierników (standard B.6).

Wójt Gminy wyjaśnił, że bezpośrednio w imieniu Gminy monitorował stopień realizacji celów szczegółowych zadań w trakcie ich realizacji, zgodnie z rocznymi planami rzeczowo-finansowym oraz umowami na dotację, a o ich przebiegu informował na bieżąco sołtysów oraz społeczność lokalną podczas odbywających się sukcesywnie zebrań wiejskich. W ocenie Wójta w pełni zrealizowano cele poszczególnych zadań, osiągając zakładaną poprawę układów komunikacyjnych dla ruchu samochodowego, jak i pieszego w zakresie budowy chodników i przebudowy dróg gminnych.

Kierownik Wydziału Inwestycji wskazał, że *w liczba odwiedzających Muzeum (według danych Muzeum przed pandemią) sukcesywnie wzrastała – przekraczała wówczas już 2 mln osób. Zadania zrealizowane w ramach OSPR niewątpliwie*

³⁷ Uchwała Nr XVII/160/19 Rady Gminy Oświęcim z dnia 18 grudnia 2019 r. w sprawie wydatków budżetowych, których niezrealizowane planowane kwoty nie wygasają z upływem roku 2019.

³⁸ 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).

przyczyniły się do poprawy bezpieczeństwa i przepustowości dróg w Brzezince. Dla przykładu, dzięki realizacji zadania 1.1, nie jest już konieczne wyłączanie z ruchu drogowego ulic w bezpośrednim sąsiedztwie Muzeum. Pozostałe drogi zapewniają efektywną i bezpieczną ewakuację podczas uroczystości.

(akta kontroli str. 1035, 1036-1038, 2456-2467)

Z wyjaśnień uzyskanych w trakcie niniejszej kontroli NIK od Komendanta Powiatowego Policji w Oświęcimiu wynikało, że drogi modernizowane w ramach zadań 1.3 i 1.5 były wykorzystywane m.in. do organizacji objazdów lokalnych przy organizacji wydarzeń na terenie KL Birkenau, a przebudowa dróg objętych zadaniami 1.4-1.9 i 1.18 m.in. *wpłynęła na poprawę bezpieczeństwa niechronionych uczestników ruchu drogowego, jak i kierujących oraz usprawnienie ruchu drogowego.* Nie przekazano jednak żadnych danych lub dokumentów potwierdzających powyższe wyjaśnienia.

(akta kontroli str. 2468-2471, 2472-2485)

Wójt Gminy wskazał, że w każdym roku podczas realizacji zadań zmagano się z trudnościami finansowymi związanymi m.in. z przeprowadzonymi postępowaniami przetargowymi (brak zainteresowania wykonawców, wzrost cen rynkowych). Trudności te wynikały również z różnic pomiędzy wartościami szacunkowymi podanymi na etapie tworzenia Programu a wartościami rzeczywistymi wynikającymi z opracowanej dokumentacji lub jej aktualizacji oraz z kosztorysów inwestorskich. W wyniku tego wnioskowano o zmiany zakresu rzeczowego i finansowania zadań.

(akta kontroli str. 1035, 1036-1038)

Stwierdzona
nieprawidłowość

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

W ramach zadania 1.11 opracowano projekt planu zagospodarowania przestrzennego dla rejonu sołectw: Brzezinka, Harmęże i Pławy, który jednak do końca 2020 r. nie przeszedł procedury opiniowania, uzgodnień i konsultacji, a w efekcie nie zostały uchwalone przez radę gminy. Wykonawca przekazał dokumentację, 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.*

Wójt Gminy wyjaśnił, że zadanie 1.11 zostało wykonane zgodnie z zakresem i założeniami Programu dla tego zadania. Środki dotacji z lat 2018 i 2019 planowane pierwotnie na dofinansowanie tego zadania zostały przeniesione na realizację innych rozpoczętych przez Gminę zadań, co pozwoliło na ich zakończenie i rozliczenie. Wójt Gminy wskazał, że plan miejscowy został wykonany w zakresie przyjętym w OSPR, oraz że *zakresem zadania nie było „uchwalenie planu” tylko jego „opracowanie”, a więc przygotowanie dokumentacji (projektu), co zostało zrealizowane.*

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień należy stwierdzić, że wprawdzie zakres rzeczowy zadania 1.11 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. Uwzględniając powyższe wątpliwości, Najwyższa Izba Kontroli zwraca także uwagę, że celem tego zadania

było stworzenie warunków dla ochrony lokalnych wartości kulturowych i zapewnienie warunków bezkolizyjnego rozwoju struktur osadniczych wsi Brzezinka w sąsiedztwie terenów muzealnych. W związku z tym, że do końca 2020 r. wykonawca nie zakończył opracowania dokumentacji, będącej przedmiotem umowy o sporządzenie projektu planu, na którą powołuje się Wójt Gminy w złożonych wyjaśnieniach, nie można uznać, iż został osiągnięty cel tego zadania.

(akta kontroli str. 972-973, 1203-1259, 1379-1384, 2456-2467, 2477-2482)

IV. Uwagi i wnioski

Uwagi Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

Wnioski W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnioskuję o opracowanie projektu planu rozwoju sieci drogowej i projektu planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich dla dróg, dla których Wójt jest zarządcą drogi.

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 dyrektora Delegatury NIK w Krakowie. 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 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania wykonania wniosku pokontrolnego 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.

Kraków, lipca 2021 r.

Kontrolerzy:

Paweł Lipowski
specjalista kontroli państwowej

Justyna Pikiewicz
starszy inspektor kontroli państwowej