



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

LKR.410.007.07.2021

Pan
Radosław Szot
Burmistrz Brzeszcz
Urząd Gminy w Brzeszczach
ul. Kościelna 4, 32-620 Brzeszcze

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy w Brzeszczach, ul. Kościelna 4, 32-620 Brzeszcze (<i>Urząd</i>)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Radosław Szot, Burmistrz Brzeszcz, od 22 listopada 2018 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełniła Cecylia Ślusarczyk, Burmistrz Brzeszcz, od 9 grudnia 2014 r. do 21 listopada 2018 r.
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
Kontroler	Justyna Pikiewicz, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/47/2021 z 8 kwietnia 2021 r. (akta kontroli str. 1, 4, 1978-1982)

¹ Dalej: OSPR lub Program.

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

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że Gmina Brzeszcze (*Gmina*) prawidłowo pod względem formalnym zrealizowała dwa zadania przypisane jej w ramach Oświęcimskiego strategicznego programu rządowego – Etap V 2016-2020 (*OSPR Etap V*), natomiast w realizacji zadania dotyczącego budowy ścieżki pieszo-rowerowej stwierdzono nieprawidłowości. Zastrzeżenia NIK budzi także niezgodność celów i zakresu dwóch zadań z priorytetem 5, w ramach którego zostały zgłoszone. Dotyczyły one budowy parkingu przy Cmentarzu Komunalnym w Brzeszczach oraz jednego z czterech odcinków budowanej ścieżki pieszo-rowerowej (odcinek w Zasolu), a tym samym nie były związane z poprawą dostępności i zagospodarowania otoczenia obiektów byłych podobozów KL Auschwitz-Birkenau.

Z inicjatywy Gminy w 2016 r., tj. w trakcie realizacji OSPR Etap V zostały podjęte działania w zakresie jego zmiany i rozszerzenia grona podmiotów realizujących Program. W dokonanej w grudniu 2017 r. zmianie Programu do grona realizatorów dołączono Gminę wraz z gminą Chelmek i dla zadań przez nie proponowanych zdefiniowano nowy priorytet 5 dotyczący poprawy dostępności i zagospodarowania otoczenia obiektów byłych podobozów KL Auschwitz-Birkenau. W ramach OSPR Etap V Gminie przypisano do realizacji trzy zadania, wszystkie dotyczące infrastruktury drogowej. Zadania te były realne do wykonania w latach 2018-2020, jednak Gmina nie zrealizowała w pełnym zakresie zadania dotyczącego budowy ścieżki pieszo-rowerowej związanej z miejscami pamięci KL Auschwitz-Birkenau. Wynikało to z nieopracowania w terminie przez wykonawcę dokumentacji projektowej dla dwóch odcinków tej ścieżki. W wyniku tego Gmina nie wykorzystała środków przyznanych w ramach OSPR Etap V na to zadanie w wysokości 2 521,8 tys. zł (33,7% planowanej wartości zadania). Najwyższa Izba Kontroli bierze pod uwagę fakt, że zakres tego zadania został zmieniony w planie rzeczowo-finansowym i umowie o dotację.

Środki publiczne na realizację zadań były prawidłowo ujmowane w ewidencji księgowej Urzędu. Wyboru wykonawców poszczególnych zadań dokonano z zachowaniem przepisów ustawy z dnia 19 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*⁴, jednak uwagi NIK dotyczyły przypadku nieopublikowania na stronie internetowej ogłoszenia o zamówieniu oraz niewyegzekwowania od wykonawcy jednej z umów przedłużenia terminu ważności gwarancji ubezpieczeniowej, stanowiącej zabezpieczenie należytego wykonania umowy. W obszarze realizacji zadań NIK stwierdziła również nieprawidłowości polegające na zawarciu dwóch umów z tym samym wykonawcą, których przedmiotem było opracowanie dokumentacji projektowej dla tego samego odcinka drogi w ramach budowanej ścieżki pieszo-rowerowej, co było działaniem niegospodarnym. Ponadto zastrzeżenia NIK dotyczyły niedokonania zwrotu dotacji pobranej w nadmiernej wysokości na to zadanie w części niezrealizowanych odcinków ścieżki pieszo-rowerowej w łącznej kwocie 91,8 tys. zł oraz niepowiadomienia Wojewody o sposobie rozwiązania umów z wykonawcą dokumentacji projektowej.

Gmina terminowo przedkładała Wojewodzie wnioski o uruchomienie środków dotacji oraz sprawozdania z realizacji zadań i wykorzystania. Zastrzeżenia NIK w tym obszarze dotyczyły natomiast nieujęcia w sprawozdaniach rocznych nakładów poniesionych na realizację zadań i ujętych w ewidencji księgowej w łącznej

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.

⁴ Dz. U. z 2019 r. poz. 1843 ze zm., dalej: *Pzp*.

wysokości 99,5 tys. zł, co było działaniem nierzetelnym (niewykazane w sprawozdaniach nakłady stanowiły od 0,8 do 2,5% wydatków poniesionych na poszczególne zadania).

Zastrzeżenia NIK dotyczyły również nieopracowania projektu planu rozwoju sieci drogowej, dla których zarządcą był Burmistrz, oraz projektu planu finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich.

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. Zgłoszenie zadań do ujęcia w OSPR Etap V

Gmina przystąpiła do realizacji OSPR Etap V w grudniu 2017 r., tj. w trakcie jego funkcjonowania⁵. W styczniu 2016 r. ówczesna Burmistrz Brzeszcz zwróciła się do Prezesa Rady Ministrów, Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (*Minister*) oraz Wojewody o włączenie Gminy do grona podmiotów realizujących OSPR Etap V. Konsultacje dotyczące włączenia Gminy Brzeszcze do Programu były prowadzone w latach 2016-2017. Podczas tych konsultacji Wojewoda wprowadził dostrzeżenia walory działań podejmowanych przez Gminę Brzeszcze na rzecz upamiętniania historii podbozów KL Auschwitz-Birkenau, jednak zwracał uwagę na brak bezpośredniego związku zgłoszonych do realizacji zadań z celem strategicznym Programu, jakim było zapewnienie pokoju społecznego wokół KL Auschwitz-Birkenau, na terenie Oświęcimia. Starosta Oświęcimski, Prezydent Miasta Oświęcim oraz Wójt Gminy Oświęcim *pozytywnie zaopiniowali chęć rządowego wsparcia* Gminy Brzeszcze, jednakże zwracali uwagę na dwie kwestie, tj. na brak zgodności proponowanych przez Gminę zadań z celem strategicznym OSPR oraz konieczność niezakłóconej realizacji zadań już przyjętych w Programie (przeciągające się konsultacje związane ze zmianą OSPR powodowały opóźnienia). Z kolei dyrekcja Państwowego Muzeum Auschwitz-Birkenau (*Muzeum*) zaaprobowала ewentualną wolę wsparcia przez Rząd RP zachowania miejsc pamięci związanych z Auschwitz-Birkenau, podkreślając jednocześnie, że najistotniejszym zadaniem w OSPR Etap V była realizacja drogi odbcarczającej w Brzezince. Ze zgłoszonymi przez te podmioty zastrzeżeniami nie zgodziła się Burmistrz Brzeszcz, ponawiając wniosek o ujęcie Gminy w Programie. Wskazała przy tym na historyczne powiązania z KL Auschwitz zlokalizowanych na terenie Gminy podbozów Budy i Jawiszowice.

Przedmiotem konsultacji był także udział środków budżetu państwa w realizowanych przez Gminę zadaniach. Zgodnie ze stanowiskiem Ministra z listopada 2016 r., wobec mniejszego znaczenia proponowanych działań przez gminy Brzeszcze i Chelmek dla osiągnięcia celu głównego Programu, przyjęto odmienne zasady rządowego wsparcia w ramach priorytetu piątego – dofinansowanie z budżetu państwa w ramach OSPR wyniosło do 60% wartości zadania, zamiast do 80%, jak w przypadku zadań pierwotnie wprowadzonych do V etapu OSPR.

Jak wyjaśnił Burmistrz Brzeszcz, w związku z tym przedstawiono propozycję *montażu finansowego zadań w formule 60% budżet państwa, 20% budżet starostwa*

⁵ OSPR Etap V został ustanowiony uchwałą nr 146/2015 Rady Ministrów z dnia 18 sierpnia 2015 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą „Oświęcimski strategiczny program rządowy – Etap V 2016–2020”.

i 20% budżet gminy, wskazując, iż zadania planowane do realizacji w ramach OSPR, w szczególności ścieżka rowerowa planowana do wybudowania w znacznej długości wzdłuż dróg wojewódzkich, wykraczają swym oddziaływaniem poza teren Gminy i dotyczą zapewnienia bezpieczeństwa i poprawy komunikacji nie tylko z punktu widzenia mieszkańców. Uzasadnieniem dla zaproponowanego montażu finansowego był fakt, że dotychczas w przypadku różnych zadań inwestycyjnych realizowanych wspólnie z władzami powiatu, miał zastosowanie podział kosztów 50%-50% w odniesieniu do wkładu własnego. Powyższa propozycja nie uzyskała aprobaty, wobec czego ostateczny montaż finansowy zadań OSPR realizowanych w ramach Priorytetu V wyniósł 60% budżet państwa, 40% budżet gminy.

(akta kontroli str. 577-640, 642-658, 731-735, 1759-1769)

W wyniku przeprowadzonych konsultacji do Programu dodano priorytet piąty pn. *Poprawa dostępności i zagospodarowania otoczenia obiektów byłych podobozów KL Auschwitz-Birkenau w powiecie oświęcimskim*⁶ i poszerzono grono podmiotów realizujących OSPR Etap V o gminy Brzeszcze i Chelmek. Celem szczegółowym priorytetu piątego było zapewnienie dojazdów i połączeń drogowych, umożliwiających wygodny dostęp, w tym dla osób niepełnosprawnych, do obiektów byłych podobozów KL Auschwitz-Birkenau w powiecie oświęcimskim oraz miejsc historycznych związanych z ich funkcjonowaniem, poprawa funkcjonalności sieci drogowej i bezpieczeństwa ruchu drogowego w ich sąsiedztwie, rewaloryzacja i poprawa estetyki otoczenia obiektów i miejsc historycznych, poprawa warunków obsługi ruchu turystycznego związanego z pamięcią ofiar podobozów KL Auschwitz-Birkenau w powiecie oświęcimskim.

(akta kontroli str. 264-285, 577-640, 642-658, 731-735)

Na etapie opracowywania zmiany OSPR, polegającej na włączeniu do realizacji zadań Gminy przedstawiono propozycję realizacji pięciu zadań:

- 1) przebudowa ulicy Lisowce i ulicy Obozowej w Brzeszczach,
- 2) przebudowa parkingu przy Cmentarzu Komunalnym w Brzeszczach – utworzenie miejsc parkingowych dla autokarów,
- 3) budowa ścieżki rowerowej związanej z miejscami pamięci KL Auschwitz-Birkenau,
- 4) kanalizacja sanitarna Brzeszcze-Bór w związku z planowanym przystosowaniem dróg do funkcji ścieżki rowerowej związanej z miejscami pamięci KL Auschwitz-Birkenau,
- 5) projekt, wykonanie i montaż przydrożnych tablic informacyjnych, umożliwiających sprawną komunikację oraz dotarcie do miejsc pamięci na terenie Gminy, ze wskazaniem m.in. nazwy miejsca pamięci, odległości oraz czasu dojazdu.

W uzasadnieniu zgłoszenia zadań Gmina odwoływała się do ich zgodności z założeniami OSPR, a także wskazywała na potrzebę poprawy estetyki oraz usprawnienia komunikacji wokół miejsc pamięci związanych z KL Auschwitz-Birkenau, zlokalizowanych na terenie Gminy, oraz zapewnienia bezpieczeństwa turystów i mieszkańców poruszających się w tym rejonie. Gmina wskazywała także na zgodność proponowanych zadań ze Strategią Rozwoju Powiatu Oświęcimskiego na lata 2014-2020⁷ oraz Strategią Rozwoju Województwa Małopolskiego⁸.

⁶ Zmianę wprowadzono uchwałą nr 208/2017 Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 2017 r. zmieniająca uchwałę w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą „Oświęcimski strategiczny program rządowy – Etap V 2016–2020”.

⁷ Cel strategiczny *Rozwój wszechstronnej oferty spędzania czasu wolnego na terenie powiatu oświęcimskiego* i odpowiadający mu cel operacyjny *Wykorzystanie oraz ochrona dziedzictwa kulturowego i historycznego powiatu*, zakładające wykorzystanie roli i znaczenia byłego niemieckiego nazistowskiego obozu koncentracyjnego i zagłady Auschwitz-Birkenau.

W złożonych wyjaśnieniach Burmistrz zwrócił także uwagę, na wysokie ryzyko wystąpienia wypadków na drogach powiatu oświęcimskiego, w tym Brzeszcz, wynikające m.in. z dużego natężenia ruchu na tym obszarze⁹.

Zadanie dotyczące tablic informacyjnych zostało wycofane przez Gminę ze względu na konieczność dokonania wyboru zadań priorytetowych, natomiast wniosek dotyczący kanalizacji sanitarnej pozostał bez rozpatrzenia.

W toku prowadzonych konsultacji, w pismach do Wojewody, Burmistrz Brzeszcz przedstawiła także potrzebę przeprowadzenia remontu budynku byłej karnej kompanii kobiet KL Auschwitz-Budy/Bór oraz remontu budynku łaźni obozowej wraz zabezpieczeniem pozostałych fundamentów budynku lokalizowanego na terenie byłego podobozu Jawischowitz¹⁰. Burmistrz sugerowała również podjęcie jako zadania o charakterze ponadlokalnym (obejmującego obszary kilku gmin powiatu oświęcimskiego) utworzenia szlaku rowerowego, łączącego miejsca pamięci związane z KL Auschwitz-Birkenau. Tematy te nie były jednak kontynuowane w trakcie dalszych prac nad rozszerzeniem OSPR Etap V.

(akta kontroli str. 2-3, 387-390, 577-640, 642-665, 1759-1769, 1929-1935, 2001-2025, 2155-2158)

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

zadanie 5.2. *Przebudowa ulicy Lisowce i ulicy Obozowej w Brzeszczach,*

zadanie 5.3. *Przebudowa parkingu przy Cmentarzu Komunalnym w Brzeszczach – utworzenie miejsc parkingowych dla autokarów,*

zadanie 5.4. *Budowa ścieżki rowerowej związanej z miejscami pamięci KL Auschwitz-Birkenau.*

Dla poszczególnych zadań zdefiniowano następujące cele:

zadanie 5.2. poprawa dostępności komunikacyjnej dla turystów i pielgrzymów odwiedzających miejsca pamięci (ze szczególnym uwzględnieniem poprawy dostępu do obiektów zabytkowych) oraz poprawa bezpieczeństwa mieszkańców i uporządkowanie wewnętrznego układu komunikacyjnego Gminy Brzeszcze;

zadanie 5.3. zapewnienie sprawnej i kompleksowej obsługi ruchu zwiedzających turystów, stworzenie warunków do ochrony lokalnych wartości historycznych i kulturowych, poprawa estetyki otoczenia;

zadanie 5.4. polepszenie dostępności komunikacyjnej dla turystów, poprawa bezpieczeństwa mieszkańców i turystów, poprawa estetyki otoczenia, stworzenie warunków do ochrony lokalnych wartości historycznych i kulturowych.

⁸ Obszar 4 Krakowski Obszar Metropolitalny i inne subregiony, kierunek 4.5. Rozwój Małopolski Zachodniej, działania 5.4.2. w zakresie wzmocnienia symbolicznych Miejsc Pamięci oraz rozwoju inicjatyw pokojowych.

⁹ Burmistrz przywołał statystyki policyjne (źródło: <https://statystyka.policja.pl/st/ruch-drogowy/76562.wypadki-drogowe-raporty-roczne.html>) oraz opracowanie Krajowej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego pt. *Metodologia klasyfikacji ryzyka dla wybranych rodzajów wypadków drogowych na drogach wojewódzkich oraz dla obszarów województw i powiatów wraz z dokonaniem klasyfikacji i przedstawieniem wyników na mapach* (źródło: <http://www.krbrd.gov.pl/pl/pozostale.html>), a także *Generalny pomiar ruchu na drogach wojewódzkich w 2015 roku* realizowany na zlecenie Zarządu Dróg Wojewódzki w Krakowie (źródło: <https://www.zdw.krakow.pl/drogi/bezpieczenstwo-ruchu-drogowego.html>).

¹⁰ Na konieczność realizacji tych inwestycji wskazała – za pośrednictwem Gminy – Fundacja Pobliskie Miejsca Pamięci z siedzibą w Brzeszczach (*Fundacja*), w której pieczy znajdują się te nieruchomości – na podstawie umów użytkowania zawartych z Gminą Brzeszcze. Działalność Fundacji Pobliskie Miejsca Pamięci obejmuje ochronę, konserwację i opiekę nad pozostałościami po byłym niemieckim nazistowskim obozie koncentracyjnym i zagłady Auschwitz-Birkenau oraz z jego podobozach.

Wskaźnikiem realizacji celów Programu była liczba wykonanych zadań, która, mierzona narastająco w latach 2018-2020 dla zadań realizowanych w ramach priorytetu 5 została zaplanowana na poziomie: dwa, dwa i cztery zadania, przy czym Gmina miała zakończyć dwa zadania w 2018 r., a jedno w 2020 r.

Gmina nie opracowała własnych mierników i wskaźników dla monitorowania stopnia realizacji celów poszczególnych zadań. Burmistrz Brzeszcz wyjaśnił, że przyjęto taką samą metodę, jak w całym Programie, tj. wskaźnikiem realizacji celów była liczba wykonanych zadań (łącznie trzy).

(akta kontroli str. 264-285, 659-665, 1720-1731, 1775-1780, 1921-1935)

Burmistrz Brzeszcz wyjaśnił, iż zadania zgłoszone do realizacji w ramach OSPR Etap V wynikały ze zdiagnozowanych potrzeb i kierunków działań zapisanych w *Strategii Rozwoju Gminy Brzeszcze na lata 2015-2024*¹¹ (cele strategiczne II *Rozwój infrastruktury gminy Brzeszcze* i VI *Rozwój oferty spędzania czasu wolnego*) oraz *Programu opieki nad zabytkami Gminy Brzeszcze na lata 2016-2019*¹².

Zadania wskazane do OSPR wpisują się w postanowienia Strategii Gminy głównie w zakresie rozwoju infrastruktury drogowej. Natomiast w zakresie dziedzictwa historyczno-kulturowego, poza wzmianką o istnieniu łaźni i latarni obozowej (wpisanych do rejestru zabytków nieruchomych województwa małopolskiego), nie zawarto bliższych informacji o celach, czy kierunkach działań powiązanych z miejscami pamięci związanymi z KL Auschwitz-Birkenau. Szerzej kwestie związane z istnieniem podobozów zawarto w Programie opieki nad zabytkami, przy czym wspomniano w nim obiekty podobozu w Jawiszowicach: budynek dawnej łaźni obozowej, latarni obozowej – wpisane do rejestru zabytków (A-1629/95 z 29.12.1995¹³) oraz budynek, w którym znajdowało się karna kompania kobiet KL Auschwitz Bór/Budy. Wymienione w tym dokumencie działania¹⁴ w odniesieniu do tych obiektów były realizowane we współpracy z Fundacją Pobliskie Miejsca Pamięci w Brzeszczach (*Fundacja*), sprawującą opiekę nad pozostałościami podobozów, w ramach umowy użytkowania zawartej z Gminą Brzeszcze.

Burmistrz Brzeszcz wskazał, że na etapie planowania zadań w Programie, poza konsultacjami prowadzonymi z Fundacją, nie zasięgano opinii instytucji (podmiotów), których mogły dotyczyć te zadania, oraz że zarówno na etapie przygotowania zadań, jak i ich realizacji Gmina nie prowadziła *sformalizowanej współpracy* z Muzeum.

(akta kontroli str. 2-3, 387-390, 659-665, 731-735, 1759-1769, 2001-2016, 2155-2158)

Na etapie zgłaszania zadań do Programu, Gmina nie dysponowała dokumentacją projektową ani kosztorysową, określającą szczegółowy zakres i koszt zadań. Gmina dysponowała natomiast koncepcją budowy ścieżki rowerowej w ramach zadania inwestycyjnego *Budowa ścieżki rowerowej związanej z miejscami pamięci KL Auschwitz-Birkenau*, opracowaną w okresie od 3 października 2016 r. do 28 lutego 2017 r. (Program Funkcjonalno-Użytkowy). Dokument ten obejmował

¹¹ Strategia przyjęta uchwałą nr XI/70/2015 Rady Miejskiej w Brzeszczach z 30 czerwca 2015 r.

¹² Program przyjęty uchwałą nr XX/147/2016 Rady Miejskiej w Brzeszczach z dnia 28 stycznia 2016 r.

¹³ Wykaz obiektów wpisanych do rejestru zabytków nieruchomych województwa małopolskiego – Rejestr „A”. Stan na styczeń 2021 r. Źródło: <https://www.wuoz.malopolska.pl/wp-content/uploads/2021/02/Rejestr-wojew%C3%B3dztwo-stycze%C5%84-2021.pdf>

¹⁴ Wskazane w Programie opieki nad zabytkami działania strategiczne: (1) tworzenie koalicji (partnerstwa) i inicjowanie współdziałania z innymi strukturami państwowymi i samorządowymi oraz organizacjami pozarządowymi i indywidualnymi właścicielami obiektów zabytkowych w celu zwiększenie skuteczności ochrony i opieki nad zabytkami, (2) tworzenie warunków dla zagospodarowania obiektów zabytkowych na cele użytkowe, z poszanowaniem autentycznej substancji i formy zabytku, (3) wspieranie inicjatyw sprzyjających wzrostowi środków finansowych na opiekę nad zabytkami (...)

zakres prac przewidzianych do realizacji w ramach ujętych w OSPR Etap V zadań 5.2. i 5.4. i określał m.in. opis wymagań projektowanej trasy rowerowej, w tym wymagania dotyczące dokumentacji projektowej, robót oraz wykończenia.

Wykonanie dokumentacji projektowej wchodziło w skład działań realizowanych w ramach każdego z zadań OSPR. Burmistrz wskazał, że zakres rzeczowy i koszty zadań zostały określone w oparciu o znany na etapie zgłaszania zadań zakres prac i uśrednione ceny jednostkowe, wynikające z robót realizowanych w latach poprzednich. Wyjaśnił również, że przygotowanie dokumentacji projektowej było uwzględnione w zadaniach ujętych w OSPR Etap V, ponieważ program ten dopuszczał możliwość dofinansowania tego wydatku ze środków budżetu państwa. Podał również, że *w ramach dostępnych w tamtym czasie programów i ogłoszonych konkursów nie było możliwości pozyskania środków wyłącznie na opracowanie dokumentacji projektowej. Np. w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Małopolskiego na lata 2014-2020 6 Oś Priorytetowa Dziedzictwo regionalne, Działanie 6.1 Rozwój dziedzictwa kulturowego i naturalnego, Poddziałanie 6.1.4 Lokalne trasy turystyczne – istniała możliwość pozyskania dofinansowania na wytyczenie tras i wybudowanie ścieżek rowerowych. Regulamin konkursu wymagał, by wnioskodawcy posiadali opracowaną gotową dokumentację projektową planowanych do realizacji zadań lub realizowali je w systemie zaprojektuj buduj, ponieważ regulamin ten nie przewidywał dofinansowania wyłącznie na dokumentację projektową. Gmina Brzeszcze w ramach pozyskanych z RPO WM 2014-2020 środków zrealizowała projekt pn. „Brzeszcze na rowerze – wytyczenie, oznakowanie oraz wypromowanie trasy rowerowej na terenie Gminy Brzeszcze”¹⁵.*

Burmistrz wyjaśnił także, iż *na etapie aplikowania o włączenie do Programu OSPR Gmina Brzeszcze nie wykazywała zakresu i kosztów związanych z nabyciem gruntów, ponieważ w tym czasie nie posiadano wiedzy o zajętości terenów prywatnych pod przedmiotową inwestycję.*

(akta kontroli str. 724-729, 731-735, 1715-1731, 1759-1769, 1775-1779, 2155-2158)

W Gminie nie było opracowanego planu rozwoju sieci drogowej oraz planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich, co szerzej przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 2-3, 387-390, 731-735, 2028-2072)

Środki na realizację zadań przypisanych Gminie zostały ujęte w uchwałach budżetowych na lata 2018-2020, w kwotach odpowiadających wartościom zadań określonych w OSPR Etap V, tj. w ramowym planie rzeczowo-finansowym i planach rzeczowo-finansowych na poszczególne lata. Zadanie 5.4. jako przedsięwzięcie wieloletnie było również ujęte Wieloletniej Prognozie Finansowej, ze wskazaniem okresu realizacji, wysokości łącznych nakładów finansowych oraz limitu wydatków.

Burmistrz wskazał, że *zadania realizowane przez Gminę Brzeszcze w ramach V etapu OSPR nie były przedmiotem odrębnego aplikowania o środki z innych źródeł. Pozyskane w 2020 r. w ramach Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych środki finansowe z budżetu państwa wykorzystano częściowo (650 tys. zł) na pokrycie części wkładu własnego Gminy w zadaniu 5.4.*

(akta kontroli str. 387-576, 642-643, 659-665, 731-896)

Gmina corocznie zgłaszała Wojewodzie gotowość podjęcia działań w ramach Programu, przedstawiając propozycje do planu rzeczowo-finansowego. Zakres

¹⁵ Trasy realizowane w ramach tego projektu łączyły się funkcjonalnie ze ścieżkami realizowanymi w ramach zadania 5.4.

zadań i ich etapów ujęty w tych propozycjach odpowiadały założeniom przyjętym w Programie, a planowane do poniesienia wydatki – wartościom wskazanym na etapie tworzenia ramowego planu rzeczowo-finansowego, a także później kwotom ujętym w umowach o dotację.

Podstawą realizacji zadań był coroczny plan rzeczowo-finansowy opracowany przez Wojewodę i zatwierdzony przez Ministra. Przekazanie dotacji z budżetu państwa na realizację zadań następowało na podstawie umów o dotację zawartych z Wojewodą. Umowy te określały rodzaje zadań (lub ich etapy) do zrealizowania w danym roku i wysokość środków przeznaczonych na ten cel, ze wskazaniem środków dotacji z budżetu państwa i wkładu własnego¹⁶:

- umowa z 28 czerwca 2018 r. obejmowała realizację zadań 5.2. i 5.3. oraz I etapu zadania 5.4., których łączna wartość wyniosła 4 401 tys. zł, z tego 2 628 tys. zł (59,7%) stanowiły środki dotacji, a 1 773 tys. zł (40,3%) środki własne Gminy,
- umowa z 29 kwietnia 2019 r. obejmowała realizację II etapu zadania 5.4. o wartości 1 401 tys. zł, z tego 780 tys. zł (55,7%) stanowiły środki dotacji, a 621 tys. zł (44,3%) środki własne Gminy,
- umowa z 10 kwietnia 2020 r. obejmowała realizację III etapu zadania 5.4. o wartości 7 772 tys. zł, z tego 4 660 tys. zł (60%) stanowiły środki dotacji, a 3 112 tys. zł (40%) środki własne Gminy.

Planowana wartość wszystkich zadań przypisanych do realizacji Gminie wyniosła łącznie 13 574 tys. zł, z tego 8 068 tys. zł (59,4%) miało być sfinansowane ze środków dotacji z budżetu państwa, a 5 506 tys. zł (40,6%) ze środków Gminy.

Burmistrz wskazał, że terminy zawarcia umów o dotację były ustalane przez Wojewodę po przesłaniu przez Gminę propozycji do planu rzeczowo-finansowego wraz z potwierdzeniem zabezpieczenia środków na realizację zadań. Działania te odbywały się na początku roku, którego dotyczyła umowa. Gmina przesłała swoje propozycje, odpowiednio w: lutym 2018 r., marcu 2019 r. i lutym 2020 r. Zdaniem Burmistrza taki harmonogram prac nad umowami nie miał wpływu na terminową realizację zadania, ponieważ podstawą do ujęcia danej inwestycji w budżecie Gminy oraz Wieloletniej Prognozie Finansowej, a także rozpoczęcia procedur udzielania zamówień publicznych była uchwała nr 208/2017 Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 2017 r. zmieniająca uchwałę w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą „Oświęcimski strategiczny program rządowy – Etap V 2016–2020”.

Zgodnie z treścią umów o dotację, 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 dla każdego z zadań stanowiły załączniki do umowy i określały m.in. przewidywane środki dotacji do wykorzystania w poszczególnych miesiącach. Umowy o dotację określały także wzór sprawozdania z realizacji zadania.

W trakcie realizacji zadań umowy o dotację zostały zmienione w następującym zakresie:

- 1) na 2018 rok aneksem z 20 lutego 2019 r. wydłużono termin zakończenia rzeczowego i finansowego zadania 5.2. oraz etapu I zadania 5.4. z 31 grudnia

¹⁶ Środki finansowe wskazano w umowach o dotację wg 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)*. Klasyfikacja zadań do działania budżetu zadaniowego nr: 9.1.1.7 *Opieka nad miejscami pamięci narodowej oraz grobami i cmentarzami wojennymi*. Klasyfikacja dla wydatków przedstawianych we wnioskach o uruchomienie dotacji: dział 600, rozdział 60016, paragraf 6050 *Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych*.

- 2018 r. na 30 czerwca 2019 r. Zadania te były ujęte w wykazie wydatków 2018 r., które nie wygasły z upływem roku budżetowego¹⁷,
- 2) na 2020 rok aneksem z 23 października 2020 r. zmieniono zakres rzeczowy oraz wartość realizacji etapu III zadania 5.4.
- Zakres i okoliczności tych zmian przedstawiono szerzej w dalszej części wystąpienia.
- (akta kontroli str. 32, 73, 97, 114-116, 286-321, 659-665, 681-709, 1954-1956)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W okresie objętym kontrolą Burmistrz, jako zarządca dróg gminnych, nie opracował projektu planu rozwoju sieci drogowej dla tych dróg oraz projektu planu finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich. Było to niezgodne z art. 20 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych¹⁸, według którego do obowiązków zarządcy drogi należy opracowanie takich projektów.

Jak wyjaśnił Burmistrz Brzeszcz, *Gmina (...) nie posiadała planu rozwoju sieci drogowej opracowanego w formie odrębnego dokumentu. Burmistrz Brzeszcz, w imieniu którego działają wydziały Urzędu Gminy w Brzeszczach (...) przedkładają opracowane plany obejmujące budowę i przebudowę oraz remonty, utrzymanie dróg i obiektów inżynierskich w formie planów do projektu budżetu na dany rok. Uchwała budżetowa zawierająca planowane zadania oraz uchwała z wieloletnią prognozą finansową obejmującą zadania wieloletnie przedkładana jest Radzie Miejskiej, a kolejno po zatwierdzeniu powierzona Burmistrzowi Brzeszcz do wykonania. Przy planowaniu realizacji zadań inwestycyjnych na drogach lokalnych bierze się pod uwagę ich stan techniczny, znaczenie dla układu komunikacyjnego Gminy Brzeszcze, możliwości pozyskania środków zewnętrznych na ich realizację oraz uwzględnia się wnioski mieszkańców i samorządów (...).*

NIK zwraca uwagę, iż przywołane przez Burmistrza dokumenty wskazują jedynie zadania zaplanowane do realizacji w danym roku wraz z szacowaną kwotą i przewidywanym źródłem finansowania. Nie zawierają natomiast powiązań pomiędzy poszczególnymi przedsięwzięciami, które pozwalałyby uznać, iż stanowią one spójną sieć drogową, a także kierunków rozwoju takiej sieci na przestrzeni lat oraz jej zintegrowania z działaniami innych podmiotów, realizujących przedsięwzięcia drogowe w rejonie Gminy.

(akta kontroli str. 2-3, 387-390, 731-735, 1720-1731, 2028-2073, 2155-2158)

2. W ramach priorytetu 5 Programu zgłoszono dwa zadania, niezwiązane z poprawą dostępności i zagospodarowania otoczenia obiektów byłych podbozów KL Auschwitz-Birkenau, tj.:
 - zadanie 5.3. polegające na przebudowie parkingu przy Cmentarzu Komunalnym w Brzeszczach oraz
 - zadanie 5.4. dotyczące budowy ścieżki rowerowej związanej z miejscami pamięci KL Auschwitz-Birkenau w części obejmującej odcinek 4 biegnący wzdłuż drogi wojewódzkiej 949 od ul. Spółdzielczej w Jawiszowicach do ul. Kostka Jagiełły w Zasolu oraz wzdłuż drogi

¹⁷ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 grudnia 2018 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które w 2018 r. nie wygasają z upływem roku budżetowego (Dz.U. poz. 2346).

¹⁸ Dz. U. z 2020 r. poz. 470 ze zm..

powiatowej nr 1868K od ul. Kostka Jagiełły w Zasolu od skrzyżowania z ul. Łęską do pomnika Kostka Jagiełły.

Zadanie 5.3. zostało zrealizowane w pełnym zakresie, natomiast odcinek 4 ścieżki pieszo-rowerowej budowanej w ramach zadania 5.4. nie został wykonany.

W ocenie NIK podjęte w ramach tych zadań inwestycje nie stanowiły zagospodarowania otoczenia ani nie wiązały się z poprawą dostępności do byłych podobozów Budy/Bór, czy Jawischowitz.

Burmistrz Brzeszcz wyjaśnił, że zadania zgłoszone do realizacji w ramach OSPR Etap V wynikały ze zdiagnozowanych potrzeb i kierunków działań zapisanych w dokumentach strategicznych Gminy. Wskazał również, że *wokół miejsc objętych zadaniami OSPR skupiają się realizowane przez organizacje działania informacyjne i edukacyjne, upamiętniające historię i lokalne dziedzictwo. Wobec powyższego zaplanowanie i wykonanie inwestycji w bezpośrednim otoczeniu tych miejsc wpisywało się w oczekiwania zarówno mieszkańców, jak i realizowało cel Programu. Zarówno na etapie przygotowania zadań, jak i ich realizacji Gmina nie prowadziła sformalizowanej współpracy z Muzeum.*

(akta kontroli str. 264-285, 577-658, 659-665, 731-735, 1720-1731, 1759-1769, 1921-1953, 2124)

2. Realizacja zadań ujętych w OSPR Etap V

Wartość zadań przypisanych Gminie do realizacji w latach 2018-2020 według zmienionych planów rzeczowo-finansowych i umów o dotację miała wynieść łącznie 9 382 tys. zł, tj. 68,9% kwoty pierwotnie zakładanej (13 574 tys. zł), z tego 5 554 tys. zł miało być sfinansowane ze środków budżetu państwa, a 3 828 tys. zł ze środków własnych Gminy. Mniejsza o 4 192 tys. zł wartość zadań wynikała głównie ze zmniejszenia w 2020 r. zakresu rzeczowego zadania 5.4.

Ostatecznie, na wszystkie zrealizowane zadania wydatkowano łącznie 9 948,5 tys. zł¹⁹, tj. 106% wartości zadań wskazanej w umowach o dotację²⁰, z tego 5 546,2 tys. zł (55,7% wydatków) z budżetu państwa oraz 4 402,3 tys. zł (44,3%) ze środków własnych Gminy.

Realizacja wydatków na poszczególne zadania przedstawiała się następująco:

- zadanie 5.2. o wartości 1 652,1 tys. zł sfinansowano ze środków dotacji w wysokości 810 tys. zł (49%) oraz ze środków Gminy w kwocie 842,1 tys. zł (51%); wysokość poniesionych nakładów była większa niż kwota wskazana w umowach o dotację o 302,1 tys. zł (22,4%) oraz o 257,1 tys. zł (18,4%) w porównaniu do kwoty ujętej w ramowym planie rzeczowo-finansowym;
- zadanie 5.3. o wartości 689,4 tys. zł sfinansowano ze środków dotacji w wysokości 318 tys. zł (46,1%) oraz ze środków Gminy w kwocie 371,4 tys. zł (53,9%); wysokość poniesionych nakładów była większa niż kwota wskazana w umowach o dotację oraz w przyjętym ramowym planie rzeczowo-finansowym o 139,4 tys. zł (25,3%);
- zadanie 5.4. o wartości 7 607 tys. zł sfinansowano ze środków dotacji w wysokości 4 418,2 tys. zł (58,1%) oraz ze środków Gminy w kwocie 3 188,8 tys. zł (41,9%); wysokość poniesionych nakładów była większa niż kwota wskazana w umowach o dotację o 124,9 tys. zł (1,7%), a w porównaniu

¹⁹ Wartość wynikająca z ewidencji księgowej Urzędu.

²⁰ Kwota przekraczająca 100% zaplanowanej kwoty była wydatkowana ze środków własnych Gminy.

do wartości ujętej w ramowym planie rzeczowo-finansowym mniejsza o 4 067 tys. zł (65,2%).

Odnosząc się do różnic dotyczących wartości zadań 5.2. i 5.3. Burmistrz Brzeszcz wyjaśnił, że ze względu na *brak dokumentacji projektowej*, wartość zadań została ustalona na podstawie szacunkowej wyceny, która nie uwzględniała między innymi kosztów przebudowy kolidującej infrastruktury technicznej, budowy kanalizacji deszczowej, rozbudowy drogi wojewódzkiej oraz oświetlenia, ponieważ zakres tych robót zostaje dopiero określony na etapie opracowania dokumentacji projektowej, po jej uzgodnieniu przez stosowne organy i gestorów infrastruktury technicznej. (...) Na wzrost kosztów realizacji zadania miał również wpływ czasu od sporządzenia szacunkowej wyceny do chwili udzielenia zamówienia na wykonanie robót budowlanych, w tym czasie w sposób dynamiczny zmieniała się sytuacja na rynku budowlanym związana ze wzrostem cen robocizny i materiałów budowlanych. W przypadku zadania 5.4. na finalny wynik zasadniczy wpływ miało niezrealizowanie zadania w planowanym wcześniej zakresie.

Poza wskazanymi wyżej wydatkami, w 2020 i 2021 r. Gmina wypłaciła również odszkodowania z tytułu przejęcia nieruchomości (łącznie 61,6 tys. zł), na podstawie decyzji Wojewody o ustaleniu i przyznaniu odszkodowania za nieruchomości, które z mocy prawa przeszły na własność Województwa Małopolskiego w 2020 r.; zobowiązanym do wypłaty odszkodowania był Burmistrz Gminy Brzeszcze. Wydatki te były ewidencjonowane na innym koncie analitycznym konta 080 Środki trwałe w budowie (inwestycje) i wchodziły w skład odrębnego zadania budżetowego²¹. Według wyjaśnień Burmistrza, prawo własności gruntów wydzielonych i zajętych pod rozbudowę drogi wojewódzkiej 933 w ramach zadania inwestycyjnego pn. OSPR-budowa ścieżki rowerowej związanej z miejscami pamięci KL Auschwitz-Birkenau – Pakiet 1 przeszło na Województwo Małopolskie zgodnie z porozumieniem zawartym 9 października 2018 r. pomiędzy Gminą Brzeszcze a Zarządem Województwa Małopolskiego w sprawie przekazania zarządzania odcinkami dróg wojewódzkich nr 933 i nr 949 w trybie art. 19 ust. 4 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych.

(akta kontroli str. 286-386, 641, 1759-1769, 1775-1780, 1954-1956, 1966-1997, 2073-2123)

Zadanie 5.2. (Przebudowa ul. Lisowce i ul. Obozowej w Brzeszczach) oraz zadanie 5.3. (Przebudowa parkingu przy Cmentarzu Komunalnym) zostały zrealizowane w zaplanowanym w Programie zakresie rzeczowym. W przypadku zadania 5.2. jego realizacja została jednak wydłużona o pół roku (do 30 czerwca 2019 r.) w związku z trudnościami związanymi z wyłonieniem wykonawcy robót budowlanych (w związku z brakiem ofert unieważniono dwa pierwsze postępowania przetargowe).

Zadanie 5.4 zostało podzielone na trzy etapy realizowane w latach 2018-2020, obejmujące budowę czterech odcinków ścieżki rowerowej związanej z miejscami pamięci KL Auschwitz-Birkenau, przy czym odcinek 1., biegnący wzdłuż drogi wojewódzkiej 933 (ul. Ofiar Oświęcimia), od ul. Klonowej do ul. Dąbrowskiego, był realizowany w systemie zaprojektuj-buduj, a trzy kolejne odcinki na podstawie dokumentacji projektowej opracowanej w trzech pakietach:

- odcinek 2. biegnący wzdłuż drogi wojewódzkiej 933 (ul. Ofiar Oświęcimia), od ul. Dąbrowskiego do ul. Obozowej/Lisowce (pakiet 1),
- odcinek 3. biegnący wzdłuż drogi wojewódzkiej 933 (ul. Ofiar Oświęcimia), od ul. Klonowej do ul. Budy oraz przebudowa ul. Strażackiej w Brzeszczach-Borze

²¹ Zadanie 023 pn. Wykup gruntu.

oraz ul. Bór na odcinku od ul. Strażackiej do ul. Lachowickiej oraz ul. Budy (pakiet 2),

- odcinek 4. biegnący wzdłuż drogi wojewódzkiej 949 od ul. Spółdzielczej w Jawiszowicach do ul. Kostka Jagiełły w Zasolu oraz wzdłuż drogi powiatowej nr 1868K od ul. Kostka Jagiełły w Zasolu od skrzyżowania z ul. Łęcką do pomnika Kostka Jagiełły (pakiet 3);

W zaplanowanym zakresie zrealizowano pierwszy i drugi odcinek ścieżki, przy czym wykonanie odcinka 1., przewidziane na rok 2018, także uległo wydłużeniu o pół roku, z uwagi na przedłużające się procedury związane z opracowaniem dokumentacji projektowej i uzyskaniem stosownych zezwoleń.

Nie zostały natomiast zrealizowane dwa kolejne odcinki, objęte pakietem 2 i 3 dokumentacji projektowej, z uwagi na trudności związane z jej opracowaniem i uzyskaniem wymaganych decyzji i zezwoleń (szerzej na ten temat w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*). Zamiast tych prac w ramach zadania 5.4 wykonano remont ul. Budy oraz ul. Bór na odcinku od drogi wojewódzkiej nr 933 (ul. Ofiar Oświęcimia) do ul. Prostej oraz remont ul. Dąbrowskiego od skrzyżowania z ul. Ofiar Oświęcimia do skrzyżowania z ul. Piastowską, co zostało uwzględnione w zmianie planu rzeczowo-finansowego i umowie o dotację. Obszar remontu ulic Budy i Bór częściowo pokrywał się z obszarem objętym pakietem 2 dokumentacji, natomiast remont ul. Dąbrowskiego nie był początkowo ujęty w Programie. Ulica ta łączyła się z pozostałymi inwestycjami realizowanymi w ramach OSPR Etap V, tj. przebudową parkingu przy Cmentarzu Komunalnym oraz z odcinkami ścieżki pieszo-rowerowej biegnącej wzdłuż drogi wojewódzkiej nr 933.

Zmiany dotyczące zadań 5.2. i 5.4. zostały zaakceptowane przez Wojewodę i usankcjonowane aneksami do umów o dotację na 2018 i 2020 rok.

(akta kontroli str. 6-30, 194-220, 286-321, 641, 659-680, 903-1714, 1720-1769, 1775-1910)

Terminy wykonania dokumentacji projektowej dla pakietu 2 (odcinek 3) i pakietu 3 (odcinek 4) ustalone na 9 listopada 2019 r.²² były przez strony czterokrotnie zmieniane. Dwa pierwsze aneksy do umów wydłużały terminy oddania kolejnych etapów dokumentacji, bez zmiany terminu końcowego. Ostatecznie terminy wykonania dokumentacji dla pakietu 2 i pakietu 3 wydłużono, odpowiednio do: 31 marca 2020 r. (o pięć miesięcy) oraz 28 lutego 2020 r. (o cztery miesiące).

Burmistrz wyjaśnił, że powodem opóźnienia w wykonaniu dokumentacji projektowej i w konsekwencji niewykonania zadania 5.4. w pierwotnie zakładanym zakresie były przede wszystkim trudności w uzgodnieniu dokumentacji projektowej z Zarządem Dróg Wojewódzkich w Krakowie i uzyskaniem pozwolenia wodnoprawnego w Państwowym Gospodarstwie Wodnym Wody Polskie. Czterokrotnie (tj. w: grudniu 2018 r., maju 2019 r., listopadzie 2019 r. oraz styczniu 2020 r.) występowano z pismami ponaglającymi wykonawcę, wskazując na potrzebę zintensyfikowania przez niego prac oraz konsekwencje opóźnienia wykonania przedmiotu zamówienia, obejmujące możliwą utratę przez Gminę przyznanego dofinansowania w ramach OSPR. Burmistrz wyjaśnił, iż weryfikowano przekazywane przez wykonawcę informacje o trudnościach (powołano w tym celu m.in. inspektora nadzoru) oraz Gmina podjęła szereg działań np. zwróciła się pismem z dnia 17.10.2019 r. do Zarządu Dróg Wojewódzkich w Krakowie z prośbą o potraktowanie przekazywanej przez projektanta dokumentacji w przedmiotowym zakresie priorytetowo, oraz o jednoznaczne ostateczne wskazanie braków lub wad przedstawionej do

²² Zgodnie z umowami termin wykonania dokumentacji ustalono na 536 dni, licząc od daty zawarcia umowy, czyli od 22 maja 2018 r.

uzgodnień dokumentacji projektowej i przysłanie pisma w tej sprawie do Urzędu Gminy w Brzeszczach z uzasadnieniem formalno-prawnym. Na wniosek Gminy Brzeszcze zostało zorganizowane spotkanie w siedzibie ZDW z udziałem projektanta w celu wyjaśnienia i ustalenia stanu faktycznego. Zamawiający zorganizował również spotkanie w PGW Wody Polskie – Zarząd Zlewni w Katowicach w dniu 15.03.2019 r. w celu ustalenia stanu faktycznego procedowania złożonych wniosków i przekazywanych przez projektanta informacji. Pomagano również załatwiać sprawy związane z podziałami nieruchomości w Ośrodku Dokumentacji i Kartografii Starostwa Powiatowego w Oświęcimiu (...).

W marcu 2020 r. przedstawiciele Gminy Brzeszcze dwukrotnie spotykali się z wykonawcą dokumentacji. Omawiano stopień zaawansowania prac oraz dalsze działania, przy czym poinformowano wykonawcę, iż Gmina *nie* wyraża zgody na aneksowanie obu umów. W zakresie dotyczącym pakietu 2, którego termin odbioru upływał z końcem marca, ustalono m.in., iż dokumentacja projektowa nadal nie zawiera wymaganych uzgodnień i pozwoleń, w tym pozwolenia wodnoprawnego oraz uzgodnień z Zarządem Dróg Wojewódzkich w Krakowie. Projektanci zostali także zobligowani do efektywniejszej pracy nad dokumentacją dotyczącą ul. Budy, ul. Bór i ul. Strażackiej.

W zakresie dotyczącym pakietu 3, którego termin odbioru upłynął z końcem lutego, wykonawca przekazał część dokumentacji projektowej, zaznaczono jednak, że stopień zaawansowania prac nad dokumentacją uniemożliwia rozpoczęcie procedury przetargowej na roboty budowlane. Wśród wniosków znalazło się także postanowienie, zgodnie z którym *realizacja umów zostanie kontynuowana w oparciu o wypracowane zasady określone w porozumieniu zawartym pomiędzy Zamawiającym a Wykonawcą (...).*

W maju 2020 r. Burmistrz ponownie wystąpił do Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Krakowie (MUW), Zarządu Dróg Wojewódzkich w Krakowie, Starostwa w Powiatowego w Oświęcimiu Wydział Geodezji i Kartografii oraz Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie Zarząd Zlewni w Katowicach, w celu ustalenia przyczyn braku możliwości uzyskania przez wykonawcę dokumentacji projektowej wymaganych decyzji, opinii i uzgodnień. W odpowiedzi każdy z organów przedstawił stan spraw oraz wskazał na przyczyny utrudnień, leżące po stronie projektanta i związane z niewłaściwą jakością przedkładanych przez niego materiałów, czy brakiem działań lub opóźnieniami w uzupełnianiu złożonych wniosków.

W związku z nieopracowaniem dokumentacji projektowej w powyższym zakresie, Burmistrz Brzeszcz w czerwcu 2020 r. wystąpił do Wojewody z wnioskiem o wprowadzenie zmian do OSPR Etap V dotyczących realizowanego zadania 5.4. Zaproponowano zmianę przebiegu ścieżki rowerowej polegającą na:

- wydłużeniu odcinka 1 o całą ul. Dąbrowskiego i przeprowadzeniu remontu ul. Dąbrowskiego od skrzyżowania z ul. Ofiar Oświęcimia do skrzyżowania z ul. Piastowską,
- skróceniu odcinka 3 i przeprowadzeniu remontu ul. Budy i Bór od ul. Ofiar Oświęcimia do ul. Prostej,
- rezygnacji z realizacji odcinka 4, zlokalizowanego w Zasolu, który nie łączył się bezpośrednio z pozostałymi odcinkami ujętymi w zadaniu 5.4.

Burmistrz wyjaśnił, że *opracowanie dokumentacji projektowej dla budowy ścieżki rowerowej pakiet 2 i 3 w wyznaczonych ostatecznie terminach, pakiet 3 do 28 lutego, pakiet 2 do 31 marca 2020 r. umożliwiało wykonanie robót budowlanych na bazie opracowanej dokumentacji projektowej do końca 2020 r.* Wykonawca zapewniał niezmiennie że wywiąże się ze swojego zobowiązania. Należy mieć na

uwadze, że dokumentacja projektowa dla pakietu 3 była w tym czasie na bardzo zaawansowanym etapie, dlatego Gmina Brzeszcze nie występowała wcześniej o zmianę zakresu budowy ścieżki rowerowej żywiąc nadzieję, że zadanie uda się zrealizować w pierwotnym zakresie. W związku z brakiem wykonania dokumentacji projektowej w ww. terminach, niezwłocznie przystąpiono do opracowania dokumentacji projektowej remontu ul. Budy, Bór, które zostały uwzględnione w planowanej zmianie przebiegu ścieżki rowerowej. Dokumentacja projektowa była niezbędna do udzielenia zamówienia na roboty budowlane. Dopiero rozstrzygnięcie postępowania przetargowego na wykonanie robót na ulicach Budy i Bór umożliwiło określenie ostatecznych kosztów realizacji zdania 5.4. To stanowiło podstawę do wystąpienia do MSWiA ze skutecznym wnioskiem o zatwierdzenie zmiany zakresu oraz kosztów realizacji zdania 5.4.

W lipcu 2020 r. Gmina Brzeszcze zawarła z wykonawcą dokumentacji projektowej porozumienie zawieszające do czasu uzyskania ostatecznego stanowiska instytucji udzielającej dofinansowania realizację przedmiotu obu umów i bieg wynikających z nich terminów, w tym dotyczących naliczania kar umownych za zwłokę w wykonaniu projektów. Porozumienie weszło w życie z dniem 19 maja 2020 r.²³ Burmistrz wskazał, że nie było konieczne zawieszenie innych terminów. Na dzień podpisania porozumienia, w zakresie dotyczącym pakietu 3, nie toczyły się bowiem żadne postępowania administracyjne wymagające zawieszenia, rozwiązano umowy o przyłączenie do sieci dystrybucyjnej Tauron Dystrybucja S.A., a wniosek o zezwolenie na realizację inwestycji drogowej został pozostawiony bez rozpoznania. W przypadku pakietu 2, z uwagi na mały stan zaawansowania prac, wystarczyło wstrzymanie prac projektowych przez wykonawcę. W porozumieniu zawarto także zgodne oświadczenie stron, iż realizacja robót budowlanych wynikających z dokumentacji wytworzonych na podstawie obu ww. umów nie będzie możliwa do końca 2020 r., co z kolei stanowi przeszkodę do objęcia tych zamówień finansowaniem ze środków OSPR.

(akta kontroli str. 6-30, 194-220, 659-680, 1464-1714, 1720-1769, 1775-1780, 1920-1953)

21 grudnia 2020 r. Gmina odstąpiła od obu umów zawartych z wykonawcą dokumentacji projektowej w zakresie pakietu 2 i 3²⁴. W uzasadnieniu wskazano na *niewłaściwy sposób realizowania dokumentacji przez Wykonawcę i uchylenie się Wykonawcy od doprowadzenia dokumentacji do zgodności z uzyskanymi opiniami i obowiązującymi przepisami.*

W tej sprawie, w odniesieniu do pakietu 3 Burmistrz wyjaśnił: *Brak dokumentacji projektowej po upływie ostatecznego, możliwego terminu na jej opracowanie, tj. w dniu 28 lutego 2020 r. uniemożliwił ze względów technicznych i formalnych realizację zadania w 2020 r., czyli w okresie trwania V etapu Oświęcimskiego Strategicznego Programu Rządowego. W dniu 18.03.2020 r. Firma Szafron Szendzielorz Projekt złożyła do tegoż Urzędu niekompletną dokumentację projektową dla pakietu 3, w tym kosztorys inwestorski określający wartość realizacji zadania na kwotę 15 747 541,06 zł brutto. To utwierdziło władze Gminy Brzeszcze w przekonaniu, że kontynuowanie opracowania dokumentacji projektowej jest bezcelowe, ponieważ realizacja zadania wyłącznie ze środków własnych Gminy Brzeszcze nie jest możliwa ze względów finansowych. Ponadto informuję, że*

²³ Zgodnie z wyjaśnieniem Burmistrza, w tym dniu podjął on decyzję o odstąpieniu od umów na prace projektowe dla pakietu 2 i 3. oraz zawieszeniu tych prac do czasu uzyskania decyzji jednostki dofinansowującej OSPR w temacie zmiany zakresu realizowanej inwestycji.

²⁴ Zgodnie z Elektronicznym Potwierdzeniem Odbioru, pełnomocnik adresata odebrał oba pisma 4 stycznia 2021 r.

opracowanie dokumentacji projektowej dla budowy ścieżki rowerowej dla pakietu 3 zostałyby zakończone wydaniem przez Wojewodę Małopolskiego Zezwolenia na realizację inwestycji drogowej (ZRID), które zatwierdza podział nieruchomości. Na mocy porozumienia z dnia 9.10.2018 r., zawartego pomiędzy Gminą Brzeszcze, a Zarządem Województwa Małopolskiego, wywłaszczonym właścicielom Gmina Brzeszcze jest zobowiązana wypłacić odszkodowanie w wysokości ustalonej przez rzeczoznawcę majątkowego. Orientacyjna wartość odszkodowania za wywłaszczenie 81 działek pod przedmiotową inwestycję, ustalona na podstawie wysokości odszkodowania za 1m² dla gruntów wywłaszczonych dla budowy odcinka ścieżki rowerowej od ul. Dąbrowskiego do ul. Piastowskiej (Pakiet 1) została oszacowana w wysokości 640 000 zł. Wywłaszczone grunty przechodzą na własność Zarządu Województwa Małopolskiego w Krakowie.

W dniu 2 lutego 2021 r. w Urzędzie Gminy Brzeszcze również wykonawca złożył oświadczenia o odstąpieniu od poszczególnych umów, powołując się na brak współdziałania ze strony Zamawiającego (art. 640 kc²⁵). W odpowiedzi Burmistrz poinformował wykonawcę, iż jego wypowiedzenie jest bezskuteczne z uwagi na wcześniejsze odstąpienie od obu umów przez Gminę. Burmistrz odparł również zarzut braku współdziałania, przywołując dotychczasowe uzgodnienia stron, *wedle których obie umowy miały nie być kontynuowane.*

Odnosząc się do przyczyn rozwiązania umów z wykonawcą po upływie, odpowiednio: siedmiu i ośmiu miesięcy od planowanego terminu odbioru dokumentacji, Burmistrz wyjaśnił, że umowy te rozwiązano dopiero po zatwierdzeniu przez Ministra zmian planu rzeczowo-finansowego, zmniejszających zakres tego zadania oraz zawarciu 28 października 2020 r. aneksu do umowy o dotację na 2020 r., ponieważ wcześniej obawiano się konieczności zwrotu dotacji z budżetu państwa na całe zadanie.

Następstwem odstąpienia od umowy z wykonawcą dokumentacji projektowej dla zadania 5.4. pakiet 2 i 3 było naliczenie przez Gminę i wezwanie wykonawcy (w grudniu 2020 r. oraz w lutym 2021 r.) do zapłaty kar umownych, w łącznej kwocie 53,7 tys. zł, oraz o zwrot wynagrodzenia zapłaconego wykonawcy do momentu rozwiązania umowy, wynoszącego łącznie 148,8 tys. zł. Gmina Brzeszcze nie zaspokoiła swych roszczeń z zabezpieczenia należytego wykonania umowy z uwagi na upływ terminu jego obowiązywania. W przypadku obu umów termin ważności gwarancji ubezpieczeniowej, stanowiącej zabezpieczenie z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania przez zobowiązanego kontraktu upłynął po 30 dniach, licząc od daty planowanego odbioru przedmiotu umowy (dla pakietu 2 termin ten upłynął 30 kwietnia 2020 r., a dla pakietu 3 – 30 marca 2020 r.), przy czym na podstawie § 12 ust. 2 każdej z umów, Gmina miała prawo odstąpienia od umowy, gdy zwłoka w oddaniu przedmiotu umowy przez wykonawcę przekroczy 30 dni. Zgodnie z wyjaśnieniem Burmistrza, w tym terminie nie było możliwe udokumentowanie braku wykonania umowy, a wykonawca odmówił przedłużenia terminu wniesionego zabezpieczenia z uwagi na brak zgody Gminy na kolejne aneksy do umów. Łączna wartość zabezpieczenia należytego wykonania z umowy wynosiła 33 tys. zł.

Odnosząc się do wezwania do zapłaty kar umownych oraz zwrotu wynagrodzenia, wykonawca dokumentacji uznał je za bezzasadne, odpierając zarzut zwłoki po swojej stronie, a także domagając się zapłaty pozostałej kwoty wynagrodzenia z obu umów. Z tym stanowiskiem nie zgodziła się Gmina. Zgodnie z wyjaśnieniem Burmistrza, w związku z zamiarem wystąpienia na drogę sądową, Gmina przekazała sprawę kancelarii prawnej. Do 22 czerwca 2021 r. spór między Gminą i wykonawcą

²⁵ Dz. U. z 2020 r. poz. 1740 ze zm.

dokumentacji projektowej nie został rozwiązany. Wykonawca nie dokonał również zapłaty żądanych kwot.

(akta kontroli str. 6-30, 194-220, 659-680, 1638-1714, 1720-1769, 1775-1780, 1920-1953)

Równolegle, Gmina podjęła działania zmierzające do wykonania remontu ulic Budy i Bór oraz remontu ul. Dąbrowskiego, czyli inwestycji zgłoszonych w czerwcu 2020 r. Wojewodzie w ramach zmiany zakresu rzeczowego zadania 5.4.

3 kwietnia 2020 r. Gmina zawarła kolejną umowę na opracowanie dokumentacji projektowej dla remontu ul. Budy oraz Bór na odcinku od DW nr 933 do ul. Prostej, mimo iż na ten dzień pozostawała związana umową z tym samym wykonawcą, na opracowanie dokumentacji projektowej m.in. dla tego samego odcinka drogi. Szerzej kwestię tę opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Remont ulic Budy i Bór został zakończony 21 października 2020 r., czyli przed datą zawarcia aneksu do umowy o dotację (odbioru końcowego dokonano 4 listopada 2020 r.). Remont ul. Dąbrowskiego, realizowany w oparciu o dokumentację projektową przygotowaną przez pracownika Urzędu, w ramach obowiązków służbowych, zakończono 29 października 2020 r (odbiór końcowy: 10 listopada 2020 r.).

(akta kontroli str. 6-30, 194-220, 659-680, 1379-1463, 1720-1758, 1777-1780)

W okresie objętym kontrolą w Gminie obowiązywał *Regulamin w sprawie zasad udzielania zamówień publicznych w Urzędzie Gminy Brzeszcze*²⁶. Regulamin zamówień publicznych wprowadzał m.in. procedurę udzielania zamówień, które ze względu na wartość nie są udzielane w trybach wynikających Pzp (art. 4 pkt 8), różnicując ją w przypadku zamówień o wartości poniżej 3,5 tys. euro oraz powyżej tej kwoty.

W ramach realizacji zadań objętych Programem, Gmina przeprowadziła 17 postępowań wg procedury określonej Pzp, w tym osiem postępowań dotyczyło udzielenia zamówienia na usługi, a dziewięć wykonania robót budowlanych. Postępowania prowadzone były w trybie:

- przetargu nieograniczonego: 14 postępowań, z czego dwa postępowania (w tym jedno unieważnione) prowadzono z dopuszczeniem składania ofert częściowych,
- zamówienia z wolnej ręki: trzy postępowania.

Łącznie wartość ww. zamówień została oszacowana na kwotę 12 536,7 tys. zł (bez VAT). W następstwie przeprowadzonych postępowań zawarto 11 umów. Ich wartość wynosiła od 29 tys. zł do 2 706 tys. zł (z VAT).

Osiem postępowań zostało unieważnionych, w tym:

- na podstawie art. 93 ust. 1 pkt 1 Pzp (nie złożono żadnej oferty niepodlegającej odrzuceniu): siedem postępowań oraz w jedno postępowanie, w którym ta podstawa prawna wystąpiła w przypadku dwóch (na trzy) części zamówienia;
- 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): jedno postępowanie, gdzie ta podstawa prawna wystąpiła w przypadku jednej (na trzy) części zamówienia.

Liczba złożonych ofert w postępowaniach wynosiła od 1 do 7 ofert, przy czym w jednym na siedem postępowań zakończonych umową, a prowadzonych w trybie konkurencyjnym, złożono tylko 1 ofertę. W jednym postępowaniu zakończonym

²⁶ Zarządzenie nr 109/2016 Burmistrza Brzeszcz z dnia 29 grudnia 2016 r., ze zmianą wprowadzoną Zarządzeniem nr 13/2017 Burmistrza Brzeszcz z dnia 9 lutego 2017 r.

umową cena wybranej oferty była wyższa od szacowanej wartości zamówienia, powiększonej o podatek VAT. Natomiast w czterech na dziewięć postępowań zakończonych zawarciem umowy, cena wybranej oferty stanowiła ok. 50% szacowanej wartości zamówienia, powiększonej o podatek VAT. W żadnym z postępowań nie wniesiono środków ochrony prawnej przewidzianych w dziale VI Pzp.

W okresie objętym kontrolą Gmina udzieliła również dziewięciu zamówień, dla których nie miała zastosowania ustawa Pzp, i których jednostkowa wartość przekraczała równowartość w złotych kwoty 3,5 tys. euro (netto). Siedem z nich dotyczyło zamówienia na usługi, a dwa zamówienia na dostawy. Prowadząc postępowania Gmina wysłała od 3 do 7 zapytań, otrzymując od 1 do 5 ofert. Łączna wartość tych zamówień została oszacowana na kwotę 319,1 tys. zł (bez VAT). Wartość zamówień udzielonych w następstwie przeprowadzonych postępowań wynosiła od 4,8 tys. zł do 58 tys. zł (z VAT). Suma udzielonych zamówień, dla których wartość oszacowano poniżej 3,5 tys. euro wyniosła 47,6 tys. zł.

(akta kontroli str. 2-3, 221-263, 683-686)

Kontrolą objęto cztery postępowania na udzielenie zamówień publicznych, w zakresie realizowanych zadań, z czego dwa prowadzone w trybie przetargu nieograniczonego, jedno w trybie zamówienia z wolnej ręki oraz jedno postępowanie, dla którego wartość oszacowano pomiędzy 3,5 i 30 tys. euro. Łączna wartość umów zawartych w wyniku tych postępowań to 3 774,6 tys. zł (z VAT), co stanowiło 38,6% łącznej wartości umów Wyboru wykonawcy dokonano zgodnie z Pzp, a w przypadku zamówień, w których wartość zadania nie przekroczyła 30 tys. euro, na podstawie przyjętego Regulaminu zamówień publicznych. Ogłoszenia zostały 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, w których zakres świadczenia wykonawców był tożsamy ze zobowiązaniami zawartymi w ofertach. W przypadku postępowania, którego przedmiotem było udzielenie zamówienia na opracowanie dokumentacji projektowej dla trzech pakietów w ramach zadania 5.4., nie zamieszczono ogłoszenia na stronie internetowej zamawiającego, co szczegółowo przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 1781-1910)

Badaniem objęto wydatki Gminy na wszystkie zadania, o łącznej wartości 9 474 tys. zł, w tym poniesione na opracowanie dokumentacji projektowej, wykonanie robót budowlanych oraz pełnienie nadzoru inwestorskiego. Gmina zawarła stosowne umowy. Na podstawie odbiorów częściowych i końcowych wykonawcy wystawiali faktury, zapłacone przez Gminę w wymaganych terminach. W przypadku zaangażowania podwykonawców, Gmina jako zamawiający akceptowała treść zawieranych z nimi umów i dokonywała zapłaty wynagrodzenia po potwierdzeniu dokonania płatności przez wykonawcę na rzecz podwykonawców. Gmina weryfikowała zatrudnienie osób na umowę o pracę poprzez odebranie stosownych oświadczeń. Zgodnie z oświadczeniem Gminy nie wystąpiła sytuacja budząca wątpliwości w tym zakresie. W żadnym z protokołów odbioru częściowego, czy końcowego Gmina nie wskazała zastrzeżeń do przedmiotu odbioru. Faktury VAT pod względem merytorycznym potwierdzał Naczelnik Wydziału Inwestycji, pod względem zgodności z harmonogramem OSPR – Główny Specjalista ds. Promocji i Rozwoju. Do wypłaty środki zatwierdzał Główny Księgowy oraz Kierownik Jednostki. Kwoty zapłaconych przez Gminę faktur VAT odpowiadały kwotom

wynikającym z umów z wykonawcami. Wydatki na realizację zadań zostały poniesione w wysokości ustalonej w budżecie Gminy.

(akta kontroli str. 31-193, 391-576, 730, 731-896, 903-1714, 1720-1769, 1775-1910, 1920-1953)

Co do zasady, wykonawcy robót budowlanych oraz prac projektowych realizowanych na podstawie Pzp byli zobowiązani do wniesienia zabezpieczenia należytego wykonania umowy. W przypadku umowy, której przedmiotem była budowa ścieżki pieszo-rowerowej wzdłuż drogi wojewódzkiej 933 na odcinku od ul. Klonowej do ul. Dąbrowskiego (odcinek 1 ścieżki, realizowany w formule „zaprojektuj i wybuduj”), zabezpieczenie należytego wykonania umowy nie objęło całego okresu realizacji przedmiotu umowy, co szczegółowo przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Okres z tytułu gwarancji jakości lub rękojmi za wady w ramach wykonywanych zadań określano od trzech do pięciu lat (od daty odbioru). W przypadku ścieżki rowerowej biegnącej na odcinku od ul. Klonowej do ulicy Dąbrowskiego (odcinek 1 w zadaniu 5.4.) Gmina wezwała wykonawcę do usunięcia wad – błędne oznakowanie oraz poluzowanie kostki. Mimo postanowień § 13 ust. 5 umowy, nie sporządzono protokołu potwierdzającego usunięcie wady. Naczelnik Wydziału Inwestycji potwierdziła jednak usunięcie wady we wskazanym w żądaniu terminie, czyniąc adnotację (bez daty) na piśmie do wykonawcy.

(akta kontroli str. 903-1714, 1117- 1214, 1759-1769)

Zgodnie z umową o dotację środki z budżetu państwa miały być przekazywane na rachunek Gminy w terminie 10 dni roboczych, licząc od daty przedłożenia przez Gminę wniosku o wypłatę dotacji, wraz z załączonymi kopiami faktur i protokołów odbioru. Niewykorzystane środki należało zwrócić do 31 stycznia następnego roku.

Burmistrz wyjaśnił, że środki przyznane w ramach Programu rozliczane były na zasadzie refundacji – *wnioski o płatność składane były po zrealizowaniu zakontraktowanego na dany rok zakresu oraz po dokonaniu płatności, na podstawie zabezpieczonych w budżecie Gminy Brzeszcze*. W konsekwencji *nie wystąpiła konieczność zwrotu środków dotacji niewykorzystanych w umownym terminie*.

W grudniu 2018 i 2020 roku Gmina złożyła po jednym wniosku o wypłatę środków dotacji. W 2019 r. Gmina złożyła dwa wnioski (w marcu i grudniu), przy czym pierwszy dotyczył rozliczenia zadań z 2018 r., ujętych w wykazie wydatków 2018 r., które nie wygasły z upływem roku budżetowego i których termin realizacji ustalono na 30 czerwca 2019 r. Wnioski zawierały wskazanie m.in. numeru i nazwy zadania, opisu realizowanego zakresu robót, usług lub dostaw, wyszczególnienie dodatkowych zakupów, numeru i daty faktury, terminu zapłaty oraz kwoty do zapłaty (ze środków budżetu państwa i Gminy). Do wniosków o wypłatę dotacji przedkładano kserokopie faktur wraz z protokołami odbioru²⁷. Wszystkie wnioski zostały złożone w terminach określonych umową o dotację, a środki dotacji wpływały na rachunek Gminy w danym roku budżetowym, również w terminie umownym. We wnioskach o wypłatę dotacji złożonych w 2018 i 2019 r. ujęto również wydatki na rzecz wykonawcy dokumentacji projektowej dla ścieżki związanej z miejscami pamięci KL Auschwitz-Birkenau w zakresie pakietu 2 i 3 (zadanie 5.4.), na podstawie której roboty nie zostały zrealizowane. Szerzej tę kwestię przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 2-5, 31-193, 286-321, 322-386, 659-680, 712-723, 1957-1997)

²⁷ Wydatki ujmowano wg klasyfikacji budżetowej: dział 600 *Transport i łączność*, rozdział 60016 *Drogi publiczne gminne*, paragraf 6050 *wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych*.

W przypadku niemożności zrealizowania zadań ujętych w planie rzeczowo-finansowym, Gmina informowała o tym fakcie Wojewodę. Wystąpienia takie Gmina skierowała w sierpniu i październiku 2018 r. oraz w czerwcu 2020 r. W 2018 r. wnioskowano o przedłużenie terminu realizacji zadania 5.2. oraz etapu I zadania 5.4. i związane z tym uznanie pozostałych środków na realizację za niewygasające z upływem 2018 r. (łącznie 1 344,4 tys. zł). Wniosek z 2020 r. dotyczył zmiany zakresu etapu III zadania 5.4. i zmniejszenia zaplanowanych na ten cel środków o 4 192 tys. zł. Burmistrz Brzeszcz oświadczył również, że stan zaawansowania prac, w tym ryzyko niewykonania zakresu rzeczowego lub finansowego w ramach danej umowy rocznej, omawiano także na cyklicznych spotkaniach organizowanych przez Starostę Oświęcimskiego, przy udziale pracownika MUW.

Informacje na temat wykorzystania środków z dotacji na dany rok Gmina wskazywała także w sprawozdaniach składanych w latach 2018-2020.

(akta kontroli str. 6-30, 194-220, 659-680, 1720-1769, 1920-1953)

Gmina prowadziła wyodrębnioną ewidencję księgową zadań i środków otrzymanych z budżetu państwa, w której odnotowywano ponoszone (rodzajowe) wydatki oraz wpływy środków dotacji na realizację zadań OSPR. Zapewniono możliwość identyfikacji poszczególnych operacji księgowych związanych z realizacją zadań w ramach Programu.²⁸

Według danych z ewidencji księgowej²⁹ środki dotacji z budżetu państwa stanowiły nie więcej niż 60% wydatków na realizację zadania, z tego 49% w przypadku zadania 5.2., 46,1% w przypadku zadania 5.3. i 58,1% w przypadku zadania 5.4.

(akta kontroli str. 322-386, 1954-1997)

W latach 2018-2020 przedstawiciel MUW (Wydziału Infrastruktury) przeprowadził łącznie siedem kontroli dotyczących realizacji przez Gminę zadań w ramach OSPR Etap V, z tego dwie w 2018 r., trzy w 2019 r. oraz dwie w 2020 r. (w formie zdalnej). Kontrole te były prowadzone na podstawie art. 2, art. 6 i art. 16 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej³⁰ oraz § 9 umów w sprawie *powierzenia realizacji zadań programu wieloletniego pn. „Oświęcimski Strategiczny Program Rządowy. Etap V 2016-2020”*, zawartych pomiędzy Wojewodą a Gminą. Celem kontroli było (każdorazowo) zapoznanie się ze stanem zaawansowania prac oraz perspektywami wykorzystania środków finansowanych budżetu państwa, przewidzianych do wydatkowania na realizację zadań powierzonych Gminie w danym roku. W wyniku kontroli MUW nie wnosił zastrzeżeń do sposobu realizacji zadań Programu. Zwracano natomiast uwagę na następujące kwestie:

- 1) potrzebę podjęcia niezwłocznych działań, mających na celu zagospodarowanie niewykorzystanych środków (sygnalizowano taką potrzebę w każdym roku);
- 2) potrzebę przedstawienia w sprawozdaniu złożonym przez Gminę w lipcu 2019 r. – obok danych dotyczących roku bieżącego – pełnego rozliczenia środków niewygasających w 2018 r., ze szczególnym uwzględnieniem środków własnych;
- 3) w lipcu 2020 r. zobowiązano Gminę do poinformowania MUW o sposobie rozwiązania zawartych w 2018 r. umów z wykonawcą dokumentacji projektowej dla zadania 5.4. Zalecenie to było związane ze zgłoszonym przez Gminę

²⁸ Wydatki zadania 5.2. odnotowywane były na koncie 080 – zadanie budżetowe 288 pn. *OSPR – Przebudowa ul. Lisowce i ul. Obozowej w Brzeszczach*; wydatki zadania 5.3. na koncie 080 – zadanie budżetowe 287 pn. *OSPR – Przebudowa parkingu przy Cmentarzu Komunalnym w Brzeszczach*; wydatki zadania 5.4. na koncie 080 – zadanie budżetowe 228 pn. *OSPR – budowa ścieżki rowerowej związanej z miejscami pamięci KL Auschwitz-Birkenau*.

²⁹ Bez wydatków na odszkodowania z tytułu przejęcie nieruchomości, płatne ze środków własnych Gminy.

³⁰ Dz. U. z 2020 r. poz. 224 ze zm.

wnioskiem o zmianę planu rzeczowo-finansowego, dotyczącym zmniejszenia dotacji na 2020 r. Kontroler zaznaczył, iż wniosek ten będzie weryfikowany pod kątem możliwości zagospodarowania zwolnionych środków przez pozostałych beneficjentów Programu.

Zalecenie pierwsze zrealizowano kierując pisma do Wojewody, o których mowa wcześniej na str. 20 wystąpienia, dotyczące zmian w realizacji zadania 5.2. i 5.4. Zalecenie drugie zrealizowano, załączając do sprawozdania z lipca 2019 r. szczegółowe zestawienie wydatków zadania 5.2. i 5.4. W przypadku zalecenia trzeciego, Gmina nie poinformowała MUW o sposobie rozwiązania przedmiotowych umów, co szerzej przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 13-18, 194-220, 659-680, 1920-1953)

W wyniku przeprowadzonych oględzin zrealizowanych zadań nie stwierdzono niezgodności pomiędzy zakresem rzeczowym zadań wskazanym w umowach o dotację oraz umowach z wykonawcami (z uwzględnieniem zmian), a stanem faktycznym.

(akta kontroli str. 1770-1774, 2125-2135)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Gmina zawarła 3 kwietnia 2020 r. umowę nr 10/2020 WI.7011.4.2018 (*umowa nr 10/2020*), której przedmiotem było opracowanie kompletnej dokumentacji projektowej wraz z uzyskaniem wszelkich uzgodnień i pozwoleń administracyjnych związanych z remontem ul. Budy oraz Bór na odcinku od DW nr 933 do ul. Prostej w „OSPR – Budowa ścieżki rowerowej związanej z miejscami pamięci KL Auschwitz-Birkenau”, w sytuacji gdy była związana umową nr 46/2018 WI.7011.4.2018 (*umowa nr 46/2018*) zawartą 22 maja 2018 r. Umowa nr 46/2018 dotyczyła opracowania kompletnej dokumentacji projektowej wraz z uzyskaniem wszelkich uzgodnień i pozwoleń administracyjnych pozwalających na realizację inwestycji, obejmującej odcinek realizacji ścieżki rowerowej wzdłuż drogi wojewódzkiej nr 933 ul. Ofiar Oświęcimia od ul. Klonowej (kilometraż globalny od 3+262 do ul. Budy, przebudowa ul. Strażackiej w Brzeszczach-Borze, ul. Bór na odcinku od ul. Strażackiej do ul. Lachowickiej oraz ul. Budy – Pakiet nr 2, w ramach zadania inwestycyjnego pn. „OSPR – Budowa ścieżki rowerowej związanej z miejscami pamięci KL Auschwitz-Birkenau współfinansowanego ze środków Oświęcimskiego Strategicznego Programu Rządowego na lata 2016-2020”. Umowa nr 10/2020 obejmowała swym zakresem część tego samego odcinka drogi co umowa nr 46/2018, a zakres rzeczowy przedmiotu zamówienia dla tego odcinka był prawie identyczny. Obie umowy zostały zawarte z tym samym wykonawcą.

Na podstawie umowy 46/2018 Gmina w latach 2018-2019 zapłaciła wykonawcy częściowe wynagrodzenie w wysokości 38,8 tys. zł, z tego 25,8 tys. zł z dotacji z programu OSPR. W ramach tej umowy wykonawca przedłożył wstępny projekt budowlany, dokumentację z badań podłoża wraz z opinią geotechniczną i projektem geotechnicznym, uzgodnienia branżowe, projekt budowlany branży drogowej.

Na podstawie umowy nr 10/2020 wykonawcy zapłacono 50 tys. zł, z czego 30 tys. zł z dotacji OSPR i 20 tys. zł ze środków własnych Gminy.

Gmina odstąpiła od umowy 46/2018 ze względu na zwłokę w oddaniu przedmiotu umowy przekraczającą 30 dni dopiero 4 stycznia 2021 r. (data odebrania oświadczenia przez drugą stronę) i wezwała wykonawcę do zwrotu

wypłaconego dotychczas wynagrodzenia. Przedmiot zamówienia powinien być wykonany do 31 marca 2020 r. Umowę nr 10/2020 zawarto 3 kwietnia 2020 r., a przedmiot umowy odebrano 5 maja 2020 r.

Burmistrz wyjaśnił, iż przedmiot umowy nr 10/2020 pokrywa się częściowo z przedmiotem umowy 46/2018 (pakiet 2) w zakresie opracowania dokumentacji projektowej remontu ul. Budy, Bór. W ramach umowy nr 46/2018 dokumentacja ta nie została wykonana. Ponadto stwierdził: (...) W związku z tym Burmistrz Brzeszcz planował odstąpić od przedmiotowej umowy, gdyż realizacja zadania wyłącznie ze środków własnych, przekraczała możliwości finansowe Gminy Brzeszcze. Sposób odstąpienia od umowy był jednak ściśle uzależniony od decyzji Rady Ministrów dotyczącej zgody na zmianę zakresu zadania 5.4. (...) W celu przygotowania ww. pisma o wprowadzenie zmian w zakresie przebiegu ścieżki rowerowej zaszła konieczność opracowania dokumentacji projektowej remontu ul. Budy Bór określającej zakres rzeczowy zadania i koszty. Wobec braku woli kontynuowania umowy 46/2018 ze strony Gminy Brzeszcze, rozpoczęto procedurę udzielenia zamówienia publicznego na opracowanie dokumentacji projektowej remontu ul. Budy i ul. Bór, w ramach odrębnej umowy. W wyniku przeprowadzonego zgodnie z regulaminem w sprawie zasad udzielania zamówień publicznych w Urzędzie Gminy w Brzeszczach, rozpoznania cenowego Firma Szafron Szendzielorz złożyła najkorzystniejszą ofertę cenową i spełniła warunki udziału w postępowaniu dlatego została wybrana przez Zamawiającego do realizacji zadania. W ocenie Zamawiającego posiadane już przez jednostkę projektową materiały wyjściowe do projektowania miały wpływ na zaproponowaną, korzystną dla Zamawiającego cenę za wykonanie dokumentacji jak również gwarantowały wykonanie dokumentacji w krótkim czasie umożliwiającym wystąpienie Gminy Brzeszcze o zatwierdzenie zmian przebiegu ścieżki rowerowej jak również wykonanie robót budowlanych w oparciu o przedmiotową dokumentację do końca 2020 r.

W ocenie NIK postępowanie Burmistrza w tym zakresie było niegospodarne. Pomimo dokonania częściowych płatności na podstawie umowy nr 46/2018 i odbioru części przedmiotu zamówienia, przedłożona dokumentacja nie została wykorzystana przez Gminę. W tym samym czasie zlecono wykonanie kolejnej dokumentacji, a dopiero po upływie 7 miesięcy od terminu wykonania umowy nr 10/2020 odstąpiono od umowy nr 46/2018 i podjęto działania związane z wyegzekwowaniem wypłaconych środków.

(akta kontroli str. 6-30, 194-220, 659-680, 1379-1714, 1720-1758, 1759-1769, 1775-1780, 1920-1953, 1966-1967, 2124)

2. Gmina nie zwróciła 91,8 tys. zł dotacji pobranej w nadmiernej wysokości na zadanie 5.4., które nie zostało zrealizowane w pierwotnie planowanym zakresie rzeczowym odcinka 3 i 4 ścieżki pieszo-rowerowej związanej z miejscami pamięci KL Auschwitz-Birkenau, co było niezgodne z art. 169 ust. 1 pkt 2 ufp oraz § 7 ust. 5 umów o dotację w ramach OSPR na rok 2018 oraz na rok 2019 zawartych przez Gminę z Wojewodą.

W latach 2018 i 2019 zakres rzeczowy zadania 5.4 w umowach dotacji zawartych przez Gminę z Wojewodą dotyczył m.in. opracowania dokumentacji projektowej (projekt budowlany, wykonawczy, kosztorysowy) i uzyskania uzgodnień oraz decyzji administracyjnych, opracowania operatu podziałowego działek. Realizując zadanie 5.4. w latach 2018-2020, Gmina podzieliła budowę trasy rowerowej na cztery odcinki, z czego wykonano i zakończono budowę dwóch odcinków, jednego nie wykonano wcale (odcinek 4; pakiet 3

dokumentacji), a w przypadku kolejnego w 2020 r. zmieniono jego pierwotny zakres (odcinek 3; pakiet 2 dokumentacji). W 2020 r. Gmina wystąpiła o zmianę zakresu rzeczowego zadania w ramach pakietu 2 (aneks do umowy dotacji podpisany 28 października 2020 r. i zmiana zakresu rzeczowego zadania 5.4.), na który – z tytułu wykonania dokumentacji projektowej – otrzymała i rozliczyła dotację w wysokości 30 tys. zł.

We wnioskach o wypłatę dotacji złożonych 14 grudnia 2018 r. oraz 22 marca i 16 grudnia 2019 r. Gmina Brzeszcze ujęła wydatki związane z wykonaniem dokumentacji projektowej dla odcinków w ramach pakietów 2 i 3. Gmina zapłaciła wykonawcy za pakiety 2 i 3 łącznie 148,8 tys. zł jako częściowe wynagrodzenie, z czego: 91,8 tys. zł pochodziło z dotacji OSPR, a 57 tys. zł środków własnych Gminy.

W związku z opóźnieniem wykonania dokumentacji projektowej Gmina 4 stycznia 2021 r. (data odebrania oświadczenia przez drugą stronę) odstąpiła od umów na wykonanie pakietów 2 i 3, tak więc część zadania 5.4. na odcinkach w ramach pakietów 2 i 3 nie została wykonana.

Zgodnie z art. 126 ufp dotacje są to podlegające szczególnym zasadom rozliczania środki z budżetu państwa przeznaczone dofinansowanie realizacji zadań publicznych. Ponieważ część zadania 5.4. w ramach pakietów 2 i 3 nie została zrealizowana, a otrzymano na nią dotacje w łącznej wysokości 91,8 tys. zł, tak więc stały się one dotacjami pobranymi w nadmiernej wysokości. Zgodnie z art. 169 ust. 1 pkt 2 ufp oraz § 7 ust. 5 umów o dotację na rok 2018 oraz na rok 2019 dotacje udzielone z budżetu państwa pobrane w nadmiernej wysokości podlegają zwrotowi do budżetu państwa wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, w ciągu 15 dni od dnia stwierdzenia takiej okoliczności. Gmina odstąpiła od umów na pakiety 2 i 3 4 stycznia 2021 r., tak więc powinna dokonać zwrotu dotacji w wysokości 91,8 tys. zł w terminie do 19 stycznia 2021 r.

Do dnia zakończenia kontroli (2 lipca 2021 r.) Burmistrz nie przedłożył wyjaśnień w sprawie przyczyn niedokonania zwrotu dotacji. W wyjaśnieniach złożonych w innych sprawach 30 czerwca 2021 r. Burmistrz podał, że *w związku z nieobecnością pracownika merytorycznego wyjaśnienia (...) zostaną udzielone do dnia 23.07.2021 r.*

(akta kontroli str. 31-193, 286-321, 322-386, 659-680, 712-723, 1379-1714, 1720-1780, 1920-1953, 1983-1997, 2026-2030, 2030)

3. Gmina nie powiadomiła Wojewody o sposobie rozwiązania umów z wykonawcą dokumentacji projektowej dla odcinka 3 i 4 ścieżki pieszo-rowerowej związanej z miejscami pamięci KL Auschwitz-Birkenau (zadanie 5.4.), co było działaniem nierzetelnym.

W dniu 20 lipca 2020 r. przedstawiciel Wojewody przeprowadził kontrolę stanu realizacji zadań OSPR Etap V. W sprawozdaniu z kontroli problemowej realizacji przez Gminę Brzeszcze V etapu OSPR Gmina została zobowiązana do poinformowania MUW o sposobie rozwiązania umów z pracownią projektową Szafron Szendzielorz Projekt podpisanych w 2018 r. Pomimo odstąpienia przez Gminę od przedmiotowych umów z dniem 4 stycznia 2021 r. (data odebrania oświadczenia przez drugą stronę), do dnia 27 czerwca 2021 r. nie poinformowano MUW o tym fakcie, tak więc nie wykonano zalecenia pokontrolnego.

Burmistrz wyjaśnił, że sprawa jest w toku i dlatego Gmina dotychczas nie informowała MUW o sposobie rozwiązania przedmiotowych umów.

(akta kontroli str. 6-30, 194-220, 659-680, 1920-1953)

4. W postępowaniu prowadzonym w trybie przetargu nieograniczonego, którego przedmiotem było udzielenie zamówienia na opracowanie wielobranżowej dokumentacji projektowej dla zadania inwestycyjnego pn. „OSPR – budowa ścieżki rowerowej związanej z miejscami pamięci KL Auschwitz-Birkenau”, Gmina Brzeszcze jako zamawiający nie zamieściła ogłoszenia na własnej stronie internetowej. Było to niezgodne z art. 40 ust. 1 Pzp, zgodnie z którym zamawiający wszczyna postępowanie w trybie przetargu nieograniczonego, zamieszczając ogłoszenie o zamówieniu także na stronie internetowej.

Ogłoszenie o zamówieniu zostało natomiast opublikowane w Biuletynie Zamówień Publicznych 21 marca 2018 r. Tego samego dnia ogłoszenie zostało zamieszczone w miejscu publicznie dostępnym w siedzibie Gminy, a na stronie internetowej zamawiającego opublikowano specyfikację istotnych warunków zamówienia wraz z załącznikami. W związku z brakiem publikacji ogłoszenia na stronie zamawiającego, nie wniesiono środka ochrony prawnej wskazanego w Pzp.

Burmistrz wyjaśnił, że ogłoszenie o zamówieniu nie zostało zamieszczone na stronie internetowej Urzędu w wyniku *niezamierzonego błędu pracownika*.

(akta kontroli str. 1784-1837, 2026-2030, 2155-2158)

5. W ramach realizacji zadania „Budowy ścieżki pieszo-rowerowej wzdłuż drogi wojewódzkiej 933 na odcinku od ul. Klonowej do ul. Dąbrowskiego (odcinek 1)” Gmina nie wyegzekwowała od wykonawcy przedłużenia terminu ważności gwarancji ubezpieczeniowej, która została wniesiona jako zabezpieczenie należytego wykonania umowy nr 22/2018, co było działaniem nierzetelnym.

Wykonawca wniósł jako zabezpieczenie należytego wykonania umowy nr 22/2018 gwarancję ubezpieczeniową, która była ważna:

- do dnia dokonania odbioru przedmiotu umowy, nie dłużej jednak niż do 15.01.2019 r. w zakresie roszczeń z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania przedmiotu umowy,
- do 15.01.2024 r. w zakresie roszczeń z tytułu nieusunięcia lub nienależytego usunięcia wad lub usterek powstałych w przedmiocie umowy.

W wyniku dokonanych zmian przedmiotowej umowy termin wykonania przedmiotu umowy przesunięto z 15 grudnia 2018 r. na 4 czerwca 2019 r. Zgodnie z § 6 ust. 5 umowy w przypadku zmiany terminu wykonania przedmiotu umowy wykonawca, który wniósł zabezpieczenie należytego wykonania umowy w formie innej niż pieniądź, zobowiązany był do przedłużenia terminu jego ważności. Pomimo zmiany terminu wykonania przedmiotu umowy, wykonawca nie przedłużył terminu ważności gwarancji ubezpieczeniowej, a gmina nie wyegzekwowała tego obowiązku od wykonawcy. W efekcie w okresie od 15 stycznia do 18 czerwca 2019 r., tj. do dnia dokonania odbioru przedmiotu umowy, Gmina nie zabezpieczyła swoich roszczeń z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania przedmiotu umowy nr 22/2018. W lipcu 2019 r., tj. po terminie odbioru robót, wykonawca przedłożył aneks do gwarancji, w której został wydłużony termin w zakresie roszczeń z tytułu nieusunięcia lub nienależytego usunięcia wad lub usterek powstałych w przedmiocie umowy do 2 lipca 2024 r.

Burmistrz wyjaśnił, że (...) *Nieprawidłowość w tym zakresie została zauważona przez Zamawiającego w lipcu 2019 r. i w celu ograniczenia jej skutków, Wykonawca złożył aneks do gwarancji lecz wyłącznie wydłużający czas gwarancji z tytułu roszczeń nie usunięcia lub nienależytego usunięcia wad lub*

usterek powstałych w przedmiocie umowy, ponieważ odbiór końcowy zadania miał miejsce w dniu 18.06.2019 r., podczas którego stwierdzono należyte wykonanie umowy, zatem wnoszenie gwarancji z tytułu nienależytego wykonania umowy po tym czasie stało się bezprzedmiotowe.(...).

(akta kontroli str. 1117-1214, 1759-1769)

3. Wywiązywanie się z obowiązków sprawozdawczych

Na podstawie pkt 10.3 Programu oraz § 10 ust. 1 umów o dotację Gmina miała przekazywać Wojewodzie sprawozdania z realizacji zadań Programu i wykorzystania dotacji w roku budżetowym: sprawozdanie częściowe – w terminie do dnia 15 lipca tego roku oraz sprawozdanie końcowe – w terminie do dnia 15 stycznia roku budżetowego.

W latach 2018-2021 Gmina przekazywała Wojewodzie sprawozdania w przewidzianych terminach, poza sprawozdaniem końcowym dla 2018 r., które wysłano 30 stycznia 2019 r. (15-dniowe opóźnienie). Jak wyjaśnił Burmistrz, opóźnienie wynikało z pomyłki pracownika.

W sprawozdaniach przekazywano w szczególności informacje nt. planowanej i faktycznej realizacji zadań oraz wysokości środków planowanych i wydatkowych z budżetu państwa i budżetu Gminy na ten cel w danym okresie, a także dane nt. działań informacyjno-promocyjnych podejmowanych przez Gminę w związku realizacją zadań OSPR.

Pomiędzy sumą wydatków wskazywaną w sprawozdaniach, sumą wydatków ujętych we wnioskach o wypłatę dotacji oraz sumą wydatków ujętych w ewidencji księgowej wystąpiły różnice.

We wnioskach o wypłatę dotacji nie wskazywano (oprócz dwóch przypadków) wydatków dokonywanych wyłącznie ze środków własnych Gminy, a które – jako wydatki w ramach OSPR – ujęte były w ewidencji i w większości przedstawiane w sprawozdaniach. Zgodnie z wyjaśnieniem Burmistrza, *koszty wykazywane w ramach wniosków o płatność obejmowały wydatki ponoszone z uwzględnieniem finansowania z budżetu państwa (faktury, dla których całkowitą lub część płatności przedstawiano do refundacji z budżetu państwa) oraz wkładu własnego Gminy Brzeszcze, do wysokości określonej w umowach dotacji podpisywanych dla każdego roku realizacji OSPR. Koszty te dotyczyły pozycji (zakresu inwestycji) wskazanych w harmonogramach rzeczowo-finansowych, stanowiących załączniki do umów. Były to koszty umów z wykonawcami robót oraz (nie w każdym zadaniu/roku realizacji) usługi nadzoru inwestorskiego (inspektor nadzoru) (...).*

W sprawozdaniach nie wskazano niektórych wydatków ujętych w ewidencji księgowej, które zrealizowano ze środków własnych Gminy. Szerzej tę kwestię przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Wojewoda nie wzywał Gminy do złożenia wyjaśnień, czy uzupełnienia przesłanych sprawozdań.

(akta kontroli str. 2-193, 286-386, 710-723, 1775-1780, 1920-1997, 2026-2030)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W sprawozdaniach z realizacji zadań i wykorzystania dotacji w poszczególnych latach 2018-2020, przekazanych Wojewodzie, nie przedstawiono wszystkich wydatków związanych z realizacją zadań w ramach OSPR Etap V, ujętych w ewidencji księgowej Urzędu (analityka poszczególnych zadań³¹), co było

³¹ Ewidencja analityczna była prowadzona na koncie 080 Środki trwałe w budowie (inwestycje) według numerów zadań budżetowych: 288 – OSPR – Przebudowa ul. Lisowce i ul. Obozowej w Brzeszczach, 287 –

działaniem nierzetelnym. Różnice dotyczyły wydatków zrealizowanych ze środków własnych Gminy w łącznej wysokości 99,5 tys. zł, przy czym w sprawozdaniu za:

- 2018 r. nie ujęto wydatków dotyczących zadania 5.2. (koszt zakupu słupków i nadzoru inwestorskiego) w wysokości 23,1 tys. zł (1,4% wydatków na to zadanie według w ewidencji księgowej), oraz wydatków dotyczących zadania 5.3. koszt drobnych wydatków – uzgodnień oraz nadzoru inwestorskiego) w wysokości 9,9 tys. zł (1,4%);
- 2019 r. nie ujęto wydatków dotyczących zadania 5.4. (koszt drobnych wydatków – przyłączy oraz nadzoru inwestorskiego) w wysokości 36,7 tys. zł (2,5% wydatków na to zadanie według w ewidencji księgowej);
- 2020 r. nie ujęto wydatków dotyczących zadania 5.4. (koszt wykonania tablic informacyjnych, awaryjnej wymiany studzienki, projektu stałej organizacji ruchu oraz nadzoru inwestorskiego) w wysokości 29,7 tys. zł (0,8% wydatków na to zadanie według w ewidencji księgowej).

Zgodnie z § 4 umowy o dotację Gmina miała prowadzić wyodrębnioną ewidencję księgową zadań realizowanych w ramach OSPR, w tym wydatków dokonywanych ze środków dotacji oraz ze środków własnych Gminy, w sposób umożliwiający identyfikację poszczególnych operacji księgowych związanych z realizacją zadania. Gmina była zobowiązana do składania Wojewodzie sprawozdań w zakresie rzeczowej i finansowej realizacji zadań na wzorze stanowiącym załącznik do umowy dotacji (§ 10 umowy o dotację). Według tego wzoru w sprawozdaniu należało wykazać środki finansowe wydatkowane w okresie sprawozdawczym w łącznej wysokości oraz z podziałem na środki budżetu państwa, budżetu Gminy oraz z innych źródeł.

Burmistrz Brzeszcz wyjaśnił, że *koszty wykazywane w ramach sprawozdań z realizacji zadań dotyczyły całkowitych kosztów umów z wykonawcami robót oraz usługi nadzoru inwestorskiego (inspektor nadzoru). Koszty te wykraczały ponad kwoty zadań określonych w umowach dla każdego roku realizacji OSPR, były wykazywane do finansowania z budżetu państwa tylko w części, do kwoty wykazywanej w sprawozdaniach. Suma wydatków wynikających z ewidencji księgowej to całkowite koszty zadań inwestycyjnych realizowanych przez Gminę Brzeszcze. W ewidencji księgowej wykazane zostały wszystkie koszty, jakie Gmina Brzeszcze poniosła w związku z realizacją danego zadania, niezależnie od źródła finansowania (budżet państwa, budżet gminy), w trakcie całego procesu inwestycyjnego (...).*

Do dnia zakończenia kontroli (2 lipca 2021 r.) Burmistrz Brzeszcz nie odniósł się wprost do przyczyn nieujęcia w sprawozdaniach wskazanych powyżej kwot wynikających z ewidencji księgowej Urzędu (analityka zadań). Podał, że w związku z *nieobecnością pracownika merytorycznego wyjaśnienia (...)* zostaną udzielone do dnia 23.07.2021 r.

(akta kontroli str. 6-193, 286-386, 641, 1775-1780, 1920-1953, 1954-1965, 1966-1976, 2026-2030, 2073-2086)

4. Osiągnięcie celów szczegółowych określonych dla zadań realizowanych w ramach OSPR Etap V

Cele zadań, podobnie jak cel szczegółowy dla priorytetu piątego, odnosiły się do *obiektów byłych podbozów KL Auschwitz-Birkenau w powiecie oświęcimskim oraz miejsc historycznych związanych z ich funkcjonowaniem.* Sama treść priorytetu

piątego odnosiła się do otoczenia obiektów byłych podobozów KL Auschwitz-Birkenau w powiecie oświęcimskim.

Odnosząc się do uzasadnienia realizacji zadań w kontekście brzmienia priorytetu piątego, Burmistrz Brzeszcz wyjaśnił, iż aplikując o włączenie do OSPR, Gmina uzasadniała *bezpośredni związek Miejsc Pamięci znajdujących się na jej terenie (w tym podobozów) z funkcjonowaniem KL Auschwitz-Birkenau. Zadania inwestycyjne, wskazane do wsparcia w ramach OSPR, odnosiły się do upamiętnienia miejsc związanych z II wojną światową, funkcjonowaniem podobozów KL Auschwitz, działalnością mieszkańców niosących pomoc więźniom i ofiarom wojny.* Priorytet piąty, o treści jak wyżej, pojawił się dopiero w projekcie uchwały Rady Ministrów nr 208/2017 zmieniającej uchwałę w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą „Oświęcimski strategiczny program rządowy – Etap V 2016–2020”³². W projekcie tym znalazły się także wnioskowane przez Gminę zadania (w tym przebudowa parkingu przy Cmentarzu Komunalnym oraz budowa ścieżki pieszo-rowerowej w Zasolu – dop. NIK).

Wskaźnikiem realizacji celów OSPR Etap V była liczba wykonanych zadań. W przewidzianym w Programie terminie Gmina zrealizowała w całości jedno zadanie (zadanie 5.3. w 2018 r.). Zadanie 5.2. zostało zrealizowane w całości, lecz w wydłużonym terminie (w 2019 r.), natomiast zadanie 5.4. (przewidziane do zakończenia na 2020 r.) zostało zrealizowane w mniejszym zakresie niż pierwotnie zakładano.

W wyniku realizacji zadań w ramach OSPR m.in. wymieniono nawierzchnie jezdni, parkingów i dróg manewrowych (wyznaczono miejsca postojowe dla autokarów), urządzono ścieżki rowerowe, w tym Miejsce Obsługi Rowerzystów; wykonano lub wyremontowano chodniki, zjazdy i pobocza oraz oznakowanie i pionowe. Zamontowano również oświetlenie drogi i przejść dla pieszych oraz bariery ochronne. Według wskazania Gminy, łączna długość zrealizowanych ścieżek rowerowych wyniosła 6,1 km (tj. o 4 km mniej niż zaplanowano).

Porównanie dokumentacji fotograficznej terenów sprzed realizacji inwestycji z obecnym stanem potwierdza poprawę jakości infrastruktury drogowej oraz estetyki otoczenia miejsc pamięci.

Wszystkie zrealizowane w ramach OSPR przedsięwzięcia łączą się ze sobą. Dwa odcinki ścieżki pieszo-rowerowej, biegnące wzdłuż ul. Ofiar Oświęcimia (drogi wojewódzkiej nr 933), łączą się bezpośrednio z inwestycją zrealizowaną przy ul. Lisowce i Obozowej oraz przebudowanym parkingiem przy Cmentarzu Komunalnym i wyremontowaną ul. Dąbrowskiego. Z kolei wyremontowane ul. Budy i Bór łączą się z pozostałymi odcinkami ścieżki pieszo-rowerowej poprzez ścieżki rowerowe realizowane w ramach innych przedsięwzięć Gminy.

Każda z ww. dróg prowadzi do lub obok miejsc pamięci wskazanych w uzasadnieniu zadania w Programie, przy czym nie wszystkie znajdują się w bezpośrednim otoczeniu obiektów byłych podobozów. W przypadku zadania 5.2. przebudowywane ulice biegają w pobliżu Parku Miejskiego w Brzeszczach, gdzie znajdują się zabytki (lampa obozowa, budynek łaźni), związane z byłym podobozem KL Auschwitz-Jawischowitz.

Oddalony od obiektów byłych podobozów jest natomiast realizowany w ramach zadania 5.3. parking, który zlokalizowany jest przy cmentarzu komunalnym. Na cmentarzu znajduje się grób ofiar „Marszu Śmierci”.

Ścieżki zrealizowane w ramach zadania 5.4. prowadzą od Parku Miejskiego do obiektu byłego podobozu Brzeszcze-Budy (karna kompania/”Wirtschaftshof Budy”)

³² Przed zmianą z 2017 r. Program miał cztery priorytety.

i w kierunku Centrum Pielgrzymkowego w Harmężach. W związku ze zmianą zakresu rzeczowego zadania 5.4. i rezygnacją z odcinka ścieżki prowadzącego wzdłuż części drogi wojewódzkiej 949 w Zasolu utrudniony pozostał dostęp do pomnika poświęconego Konstantemu „Kostkowi” Jagielle, więźniowi KL Auschwitz, uciekinierowi z obozu i członkowi przyobozowego ruchu oporu. Zdaniem Burmistrza Brzeszcz, zmiana zakresu zadania nie wpłynęła na osiągnięcie celu zadania jakim było *polepszenie dostępności komunikacyjnej dla turystów, poprawa bezpieczeństwa mieszkańców i turystów, poprawa estetyki otoczenia, stworzenie warunków do ochrony lokalnych wartości historycznych i kulturowych w Miejscach Pamięci – podobozach KL Auschwitz: Jawischowitz i Budy/Bór*. W ocenie Burmistrza *realizacja zadania spełniła znaczenie edukacyjne i upamiętniające. Realizacja inwestycji, w połączeniu z zadaniem wykonanym przez Gminę Brzeszcze równoległe do zadań OSPR, tj. wykonaniem tablic i oznakowania w terenie, przybliżyła mieszkańcom i turystom tematykę podobozów KL Auschwitz. (...) Przyczyniła się tym samym do polepszenia dostępności komunikacyjnej dla turystów, poprawy bezpieczeństwa mieszkańców i turystów, poprawy estetyki otoczenia, stworzenia warunków do ochrony lokalnych wartości historycznych i kulturowych*. Burmistrz wskazał również, że *Kompleksowość zrealizowanych w ramach OSPR etap V zadań, tj. wytyczenie, budowa, oznakowanie ścieżki rowerowej i miejsc pamięci na terenie Gminy, przebudowa ulic Obozowej i Lisowce oraz przebudowa parkingu przy Cmentarzu Komunalnym w Brzeszczach ułatwiło dojście i dojazd do miejsc historycznych, związanych z funkcjonowaniem KL Auschwitz. Tym samym cel Programu został osiągnięty, Gmina Brzeszcze pozytywnie ocenia osiągnięty efekt.*

(akta kontroli str. 264-285, 659-680, 897-902, 1720-1774, 1759-1769, 2124, 2125-2154)

Z wyjaśnień uzyskanych w trakcie niniejszej kontroli NIK od Komendanta Powiatowego Policji w Oświęcimiu wynikało, że inwestycje realizowane przez Gminę w ramach OSPR etap V wpłynęły na poprawę bezpieczeństwa niechronionych uczestników ruchu drogowego, jak i kierujących oraz na usprawnienie ruchu lokalnego. Nie przekazano jednak żadnych danych lub dokumentów potwierdzających powyższe wyjaśnienia.

(akta kontroli str. 1911-1919)

Gmina nie dysponowała oceną turystów czy organizacji, dotyczącą efektów zadań realizowanych w ramach OSPR. Natomiast opinie mieszkańców pozyskiwane były za pośrednictwem portalu Urzędu Gminy oraz mediów społecznościowych, w których Gmina na bieżąco zamieszczała informacje nt. realizacji zadań. Wykorzystywano w tym celu także bezpośrednie spotkania z mieszkańcami. Burmistrz wskazał, że *przeprowadzenie badania opinii mieszkańców co do oczekiwań związanych z OSPR nie było wymogiem formalnym, umożliwiającym ubieganie się o włączenie do Programu (...). Mając na uwadze szczególny cel Programu, jakim jest pogodzenie niezbędnej ochrony czci miejsc pamięci z rozwojem społeczno-gospodarczym, władze Gminy zdecydowały o realizowaniu zadań inwestycyjnych na terenach położonych w bezpośrednim otoczeniu miejsc pamięci – podobozów KL Bór/Budy oraz KL Jawischowitz, a także Cmentarza Komunalnego, gdzie zlokalizowana jest zbiorowa mogiła ofiar Marszu Śmierci oraz liczne miejsca pochówków więźniów obozów koncentracyjnych, osób niosących pomoc więźniom i ofiarom wojny.*

(akta kontroli str. 731-735, 897-902, 1759-1769)

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące uwagi i wnioski:

- Uwagi Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na konieczność wzmocnienia kontroli zarządczej w Urzędzie, w szczególności w obszarze zamówień publicznych oraz sprawozdawczości obowiązującej przy realizacji zadań w ramach OSPR.
- Wnioski Najwyższa Izba Kontroli przedstawia następujące wnioski:
- 1) opracowanie projektu planu rozwoju sieci drogowej i projektu planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich, dla których Burmistrz jest zarządcą drogi;
 - 2) dokonanie do budżetu państwa zwrotu dotacji celowej w kwocie 91,8 tys. zł pobranej w nadmiernej wysokości wraz z odsetkami;
 - 3) powiadomienie Wojewody o sposobie rozwiązania umów z wykonawcą dokumentacji projektowej dla odcinka 3 i 4 ścieżki pieszo-rowerowej związanej z miejscami pamięci KL Auschwitz-Birkenau (zadanie 5.4.).

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 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwagi i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Kraków, lipca 2021 r.

Kontroler

Justyna Pikiewicz

starszy inspektor kontroli państwowej