



LRZ.430.004.2019
Nr ewid. 148/2019/P/18/097/LRZ

Informacja o wynikach kontroli

**PRZYGOTOWANIE
I REALIZACJA PROGRAMÓW REWITALIZACJI
W WOJEWÓDZTWIE PODKARPACKIM**

DELEGATURA W RZESZOWIE

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

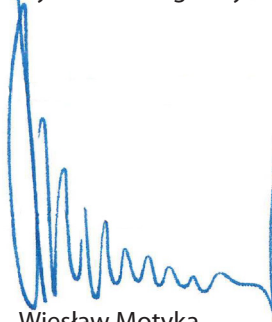
WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Informacja o wynikach kontroli

Przygotowanie i realizacja programów rewitalizacji w województwie podkarpackim

Dyrektor Delegatury NIK w Rzeszowie



Wiesław Motyka

Zatwierdzam:

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli



Małgorzata Motylow

Warszawa, dnia 12.11.2015r.

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

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ.....	4
1. WPROWADZENIE.....	6
2. OCENA OGÓLNA	8
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI.....	9
4. WNIOSKI.....	16
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	17
5.1. Urząd Marszałkowski	17
5.2. Urzędy gmin	25
6. ZAŁĄCZNIKI	41
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe.....	41
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych.....	48
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności.....	54
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	55
6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli	56

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

EFRR	Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich;
EFRR	Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego;
EFS	Europejski Fundusz Społeczny;
Instrukcja	Instrukcja przygotowania programów rewitalizacji w zakresie wsparcia w ramach regionalnego programu operacyjnego województwa podkarpackiego na lata 2014–2020, stanowiąca załącznik do uchwały nr 296/5906/17 Zarządu Województwa Podkarpackiego w Rzeszowie z dnia 18 kwietnia 2017 r.;
Institucja Zarządzająca	Institucja Zarządzająca Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Podkarpackiego na lata 2014–2020 (Zarząd Województwa Podkarpackiego);
Interesariusze rewitalizacji	osoby (przede wszystkim mieszkańcy) i podmioty włączone w proces rewitalizacji ¹ ;
Marszałek Województwa	Marszałek Województwa Podkarpackiego;
Minister	Minister kierujący działem administracji rządowej <i>rozwój regionalny</i> ² ;
POIŚ	Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko;
Program Rewitalizacji	gminny program rewitalizacji opracowany na podstawie przepisów ustawy <i>o rewitalizacji</i> ³ lub program rewitalizacji opracowany na podstawie ustawy <i>o samorządzie gminnym</i> ⁴ (lokalny/miejski program rewitalizacji) i w związku z tym określany także jako: GPR – gminny program rewitalizacji opracowany na podstawie przepisów ustawy <i>o rewitalizacji</i> , LPR – program rewitalizacji opracowany na podstawie ustawy <i>o samorządzie gminnym</i> (lokalny/miejski program rewitalizacji);
PROW 2014–2020	Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020;
RPO WP 2014–2020	Regionalny Program Operacyjny Województwa Podkarpackiego na lata 2014–2020;
SWP	Samorząd Województwa Podkarpackiego;
Studium	studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy;
Umowa	umowa z dnia 23 grudnia 2015 r. zawarta pomiędzy Samorządem Województwa Podkarpackiego, a Ministrem Rozwoju na przekazanie dotacji celowej na realizację zadania, polegającego na wsparciu gmin w opracowaniu albo aktualizacji Programów Rewitalizacji (z późniejszymi zmianami);
Urząd Marszałkowski lub UMWP	Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego w Rzeszowie;
Wykaz	Wykaz Programów Rewitalizacji Gmin Województwa Podkarpackiego ⁵ ;

¹ Kategorie interesariuszy w ustawie *o rewitalizacji* określa jej art. 2 ust. 2.

² W okresie opisanym w informacji byli to kolejno Minister Rozwoju, Minister Rozwoju i Finansów oraz Minister Inwestycji i Rozwoju.

³ Dz. U. z 2018 r. poz. 1398.

⁴ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2019 r. poz. 506).

⁵ Prowadzony przez Urząd Marszałkowski – <https://www.podkarpackie.pl/index.php/rozwój-regionalny/rewitalizacja/5435-wykaz-programow-rewitalizacji-wojewodztwa-podkarpackiego>.

Wytyczne Wytyczne w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014–2020 (MR/H 2014–2020/20(2)08/2016 z 2 sierpnia 2016 r.)⁶;

ZWP Zarząd Województwa Podkarpackiego.

⁶ Wydane przez Ministra Rozwoju, jako ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego, na podstawie upoważnienia zawartego w art. 5 ust. 1 pkt 11 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 (Dz. U. z 2018 r. poz. 1431, ze zm.).

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy Programy Rewitalizacji były prawidłowo opracowane i realizowane?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy Programy Rewitalizacji zostały prawidłowo przygotowane?
2. Czy jednostki samorządu terytorialnego prowadzą rewitalizację zgodnie z przyjętymi programami?
3. Czy dotychczasowa realizacja Programów Rewitalizacji przyniosła zakładane efekty?

Jednostki kontrolowane

Urząd Marszałkowski
Urzędy gmin

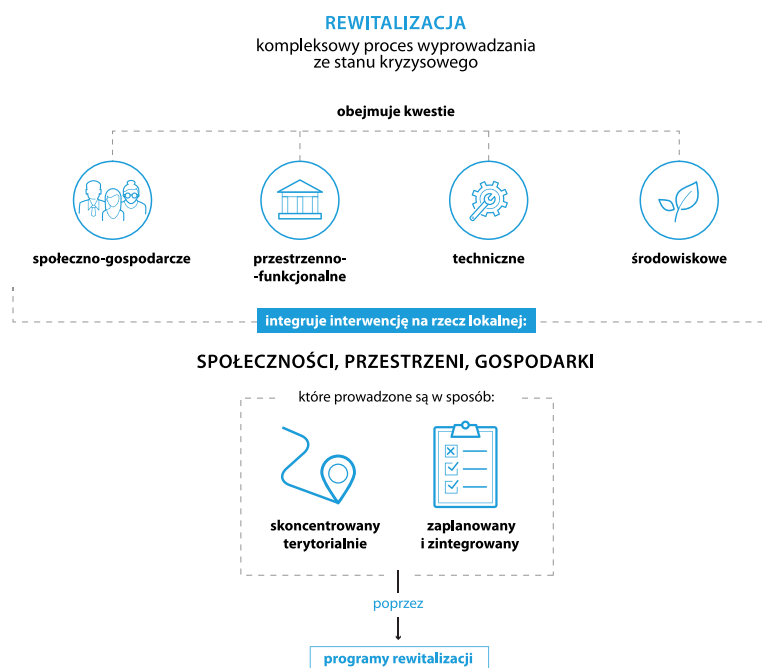
Okres objęty kontrolą

Lata 2016–2018.

Badaniami kontrolnymi mogły być objęte również działania i zdarzenia, z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.

Rewitalizacja to kompleksowy proces wyprowadzania ze stanu kryzysowego obszarów zdegradowanych poprzez całościowe działania (powiązane wzajemnie przedsięwzięcia obejmujące kwestie społeczne oraz gospodarcze lub przestrzenno-funkcjonalne lub techniczne lub środowiskowe), integrujące interwencję na rzecz społeczności lokalnej, przestrzeni i gospodarki, skoncentrowane terytorialnie i prowadzone w sposób zaplanowany oraz zintegrowany poprzez Programy Rewitalizacji⁷.

Infografika nr 1
Pojęcie rewitalizacji



Źródło: opracowanie własne na podstawie definicji z Wytycznych.

Rewitalizacja w powyższym rozumieniu zakłada optymalne wykorzystanie specyficznych uwarunkowań danego obszaru. Jest procesem wieloletnim, prowadzonym przez jego interesariuszy (m.in. organy władzy publicznej, przedsiębiorców, organizacje pozarządowe, mieszkańców) we współpracy z lokalną społecznością. Działania służące wspieraniu procesów rewitalizacji powinny być prowadzone w sposób spójny: wewnętrznie⁸ oraz zewnętrznie⁹. Przy takim podejściu, na pierwszym planie powinni znajdować się mieszkańcy danego obszaru oraz ich zidentyfikowane problemy i potrzeby. Z tego też powodu rewitalizacja na każdym jej etapie winna odbywać się przy aktywnym udziale lokalnej społeczności, określanym jako partycypacja społeczna.

⁷ Definicja według Wytycznych.

⁸ Poszczególne działania pomiędzy sobą.

⁹ Z lokalnymi politykami sektorowymi, np. transportową, energetyczną, celami i kierunkami wynikającymi z dokumentów strategicznych i planistycznych.

Takie nowatorskie i kompleksowe rozumienie rewitalizacji odbiega od potocznego rozumienia, do którego przyzwyczaiły się także niektóre samorządy. Często rewitalizacja kojarzyła się bowiem wykonaniem pojedynczych, punktowych inwestycji (np. rewitalizacja rynku), które nie miały zasadniczego przełożenia na wzrost jakości życia mieszkańców. Nie były również wówczas należycie docenione rola i głos mieszkańców.

Właściwemu zrozumieniu i wdrażaniu rewitalizacji sprzyjać miało m.in. uchwalenie w 2015 r. ustawy z dnia 9 października 2015 r. o *rewitalizacji*¹⁰. Korzystanie z przyjętych w niej rozwiązań jest jednak dla gmin fakultatywne. Nadal mogą one przyjmować i realizować Programy Rewitalizacji, bez gminnego programu rewitalizacji w rozumieniu powyższej ustawy, na podstawie lokalnego programu rewitalizacji, przyjętego przez radę gminy według ustawy o *samorządzie gminnym*. Niezależnie jednak od podstawy przyjęcia Programów Rewitalizacji, każdy z nich musiał zostać pozytywnie zweryfikowany pod względem cech i elementów zawartych w Wytycznych, w sytuacji gdy gmina planowała ubiegać się o środki z programów operacyjnych na realizację projektów rewitalizacyjnych. Wymagało to od gmin umiejętności odpowiedniego przygotowania Programów Rewitalizacji (w tym umiejętności oszacowania potrzeb, kosztów, opracowania założeń projektów, a przede wszystkim – świadomości celów, którym programy te mają służyć), a od ZWP – ich właściwej weryfikacji.

Na opracowanie lub aktualizację Programów Rewitalizacji dla podkarpackich gmin zaplanowano kwotę ponad 6 mln zł, z czego ponad 5,5 mln zł stanowiły środki dotacji Ministra Rozwoju. Jednak spośród wszystkich 160 gmin, co trzecia nie była zainteresowana uzyskaniem dotacji w ogóle, a środki dotacji przyznano tylko 53 gminom.

Kluczowym ryzykiem związanym z przedmiotem kontroli były: brak zrozumienia istoty rewitalizacji oraz niewystarczające doświadczenie w podejmowaniu tego typu złożonych zadań. Z analizy przedkontrolnej wynikało, że w latach 2016–2018 w województwie podkarpackim przeprowadzono proces przygotowania Programów Rewitalizacji¹¹ uwieńczony wpisaniem większości z nich do Wykazu, prowadzonego przez Urząd Marszałkowski. Planowane było również rozpoczęcie przedsięwzięć (projektów) rewitalizacyjnych. W tej sytuacji podjęcie przez Najwyższą Izbę Kontroli tego tematu pozwoliło zidentyfikować problemy organizacyjne, prawne i finansowe, związane z przygotowaniem i wdrażaniem Programów Rewitalizacji na terenie Podkarpacia.

¹⁰ Dz. U. z 2018 r. poz. 1398, ze zm. Ustawa ta była kilkakrotnie nowelizowana, przy czym wprowadzane zmiany miały charakter techniczny i nie zmieniały jej założeń.

¹¹ Wsparty środkami publicznymi Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2014–2020, przekazywanymi gminom w formie dotacji.

2. OCENA OGÓLNA

Programy Rewitalizacji większości skontrolowanych gmin zawierały błędy, a ich realizacja była opóźniona w stosunku do przyjętych założeń

Opracowanie przez gminy województwa podkarpackiego Programów Rewitalizacji, na skutek popełnianych przy ich tworzeniu błędów spowodowanych skomplikowanymi procedurami, przebiegało przewlekłe.

W sześciu skontrolowanych gminach, wbrew przyjętym założeniom, rewitalizacja nie rozpoczęła się wcale, albo przebiegała z opóźnieniem. Dlatego też w pięciu z nich, do czasu zakończenia kontroli nie osiągnięto żadnych efektów projektów rewitalizacyjnych.

Przyjęte przez Ministra Rozwoju i Zarząd Województwa Podkarpackiego procedury wynikające z Umowy, Wytycznych i Instrukcji, dotyczące tego zadania, realizowanego przez Samorząd Województwa Podkarpackiego, gminy oraz działających na ich zlecenie wykonawców, wpłynęły na niską jakość Programów Rewitalizacji. Dotyczyło to zwłaszcza pierwszych wersji tych dokumentów. Gminy wielokrotnie musiały dokonywać korekt kolejnych wersji Programów Rewitalizacji. Proces weryfikacji w UMWP był długotrwały. Dla 40 Programów Rewitalizacji przekroczył rok, a w skrajnym przypadku trwał 540 dni. Wpłynęło to na niski stopień wykorzystania środków dotacji dla gmin w stosunku do pierwotnie planowej kwoty określonej w Umowie. W ramach trzech edycji konkursu dotacji na przygotowanie Programów Rewitalizacji, tylko 53 gminom spośród 108 ubiegających się przyznano refundację wydatków w łącznej wysokości 1797,3 tys. zł. Stanowiło to zaledwie 36,7% planowanej pierwotnie kwoty dotacji przeznaczonej dla gmin (4896,2 tys. zł) oraz 32,3% całości dotacji przewidzianej na to zadanie (5560 tys. zł).

Dotacje na opracowanie Programów Rewitalizacji zostały wykorzystane i rozliczone zgodnie z przyjętymi zasadami. W pięciu spośród sześciu skontrolowanych gmin środki te ewidencjonowano z naruszeniem przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych*¹² i klasyfikacji budżetowej.

Proces rewitalizacji w większości gmin odbiegał od przyjętych założeń, niezależnie od tego czy były to gminne czy lokalne programy rewitalizacji. W dwóch gminach nie podjęto żadnych działań na rzecz wdrażania Programów Rewitalizacji, a w trzech kolejnych były one ograniczone. W czterech gminach ubiegano się o dofinansowanie projektów rewitalizacyjnych, ale tylko w jednej przedsięwzięcia takie były realizowane. Połowa skontrolowanych gmin nie prowadziła monitoringu i ewaluacji Programów Rewitalizacji, ani nie gromadziła potrzebnych do tego danych. W pozostałych gminach opracowano jedynie karty monitoringu lub sprawozdania.

W konsekwencji, w większości skontrolowanych gmin nie osiągnięto żadnych efektów rewitalizacji. Wprawdzie procesy rewitalizacji, finansowane w ramach obecnej perspektywy finansowej sięgają 2023 r., ale wykazane w kontroli NIK opóźnienia i ograniczona aktywność gmin stwarzają istotne ryzyko, że cele rewitalizacji w założonych terminach i zakresach nie zostaną osiągnięte.

¹² Dz. U. z 2019 r. poz. 869, ze zm.

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Mimo, iż SWP opracował i udostępnił niezbędne procedury, służące ubieganiu się o dotacje na wsparcie w przygotowaniu Programów Rewitalizacji przez gminy, to proces rewitalizacji przebiegał opieszale.

Na stronach internetowych www.rpo.podkarpackie.pl oraz www.podkarpackie.pl wielokrotnie zamieszczano informacje o naborze wniosków, a także skierowano do wszystkich gmin pisemne informacje o konkursach i warunkach uzyskania dotacji. Zorganizowano również szereg spotkań informacyjnych w zakresie możliwości ubiegania się o dotacje na opracowanie Programów Rewitalizacji oraz wymaganych dokumentów. Jednak działania te okazały się niewystarczające. Jednostki samorządu terytorialnego (dalej jst) miały problemy z uzyskaniem wymaganych opinii, ekspertyz czy opracowaniem licznych analiz i dokumentów niezbędnych do sporządzenia GPR lub LPR.

Opracowane przez Ministerstwo Rozwoju wytyczne i założenia przyjęte w Umowie oraz wdrożone w związku z tym przez ZWP procedury dotyczące opracowania lub aktualizacji Programów Rewitalizacji i uzyskania na ten cel dotacji, okazały się dla gmin zbyt skomplikowane. Szczególnie dużym utrudnieniem była zasada refundacji poniesionych kosztów oraz przyjęte terminy, które w praktyce okazały się za krótkie.

Chociaż SWP zorganizował szkolenia i umożliwił bieżące konsultacje, to działania te okazały się niedostateczne dla pełnego zrozumienia przez gminy istoty procesu rewitalizacji. Sporządzane przez jst Programy Rewitalizacji wymagały wielu korekt, poprawek i uzgodnień (w szczególności w zakresie określenia projektów rewitalizacyjnych) wobec konieczności zachowania zasad kompleksowości, komplementarności i koncentracji. Powodowało to nawet kilkukrotne poprawianie danego Programu Rewitalizacji, a w ostateczności – jego odrzucenie.

Wpływ na to miały m.in. brak doświadczenia SWP jak również jst, w dziedzinie rewitalizacji, w tym w zarządzaniu tym procesem m.in. ze względu na niedługi czas obowiązywania ustawy z dnia 9 października 2015 r. *o rewitalizacji* oraz Wytycznych, a także stosunkowo późne upowszechnienie materiałów informacyjnych. W związku z tym, co piąta gmina, która opracowała Program Rewitalizacji, nie uzyskała wpisu tego dokumentu do Wykazu. [str. 17–21]

W celu oceny Programów Rewitalizacji Marszałek Województwa powołał Zespół ds. rewitalizacji. Zwiększono także obsadę kadrową do realizacji zadań związanych z rewitalizacją.

Pomimo takich rozwiązań, proces weryfikacji i oceny Programów Rewitalizacji, w zakresie spełniania wymogów Wytycznych, Instrukcji i ustawy *o rewitalizacji*, był długotrwały. W skrajnych 13 przypadkach weryfikacja, zakończona wpisem do Wykazu trwała od 427 do 540 dni.

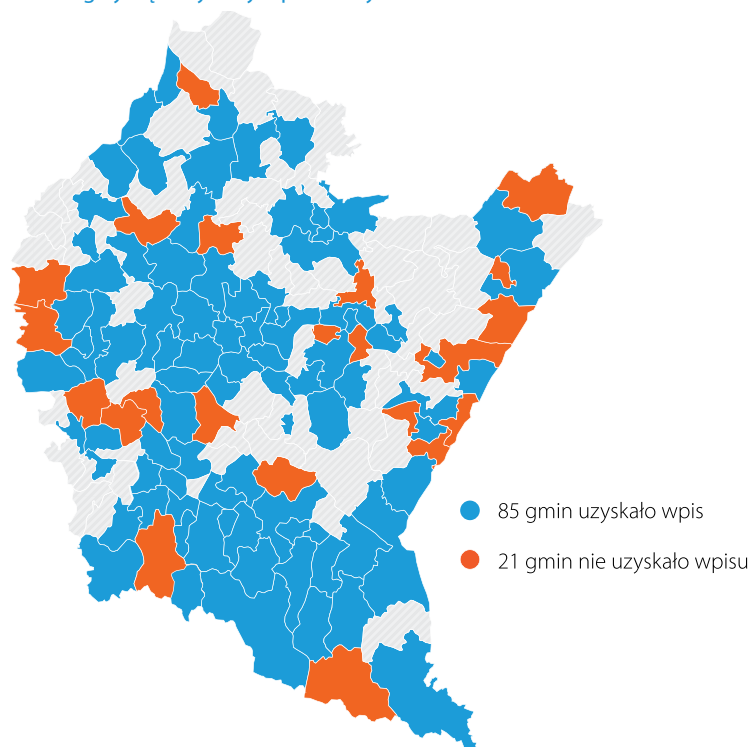
Stwierdzono również nieprzestrzeganie w Urzędzie Marszałkowskim zapisów Instrukcji i Regulaminu oceny, dotyczących terminów przeprowadzenia weryfikacji oraz niektórych wymogów Wytycznych. [str. 20–21]

Działania SWP służące opracowaniu i wdrażaniu Programów Rewitalizacji

Długotrwały proces weryfikacji Programów Rewitalizacji

Infografika nr 2

Gminy, które ubiegały się i uzyskały wpis do Wykazu



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników kontroli i Wykazu.

Niski stopień wykorzystania dotacji na opracowanie Programów Rewitalizacji

W celu wsparcia gmin w przygotowaniu Programów Rewitalizacji, ZWP zorganizował i przeprowadził w latach 2016–2018 trzy edycje konkursu dotacji na działania wspierające gminy w zakresie przygotowania Programów Rewitalizacji na terenie województwa podkarpackiego.

Dotacje na przygotowanie lub aktualizację Programów Rewitalizacji przyznane gminom były udzielone prawidłowo, z zachowaniem zasad wynikających z Regulaminu konkursu dotacji. Ocena wniosków o dotacje została przeprowadzona prawidłowo, a gminy, którym przyznano środki, spełniały związane z tym kryteria.

Spośród 108 gmin, które ubiegały się o przyznanie dotacji, refundację wydatków w tej formie otrzymały tylko 53 gminy, tj. mniej niż połowa. W związku z tym, łączna kwota dotacji wykorzystana przez te gminy na opracowanie Programów Rewitalizacji wyniosła 1797,3 tys. zł. Stanowiło to zaledwie 32,3% całości dotacji (5560 tys. zł) oraz 36,7% kwoty przeznaczonej dla gmin (4896,2 tys. zł), w odniesieniu do pierwotnej wartości dotacji określonej w Umowie.

Średnia kwota na opracowanie jednego Programu Rewitalizacji, z uwzględnieniem środków własnych gmin, wyniosła 38 tys. zł. Wobec przyjętego założenia, że dofinansowanie na jeden Program Rewitalizacji mogło wynieść – w zależności od edycji – 200 tys. zł lub 120 tys. zł, odpowiadało to zaledwie $\frac{1}{5}$ lub $\frac{1}{3}$ możliwego wsparcia.

W ocenie NIK niski stopień wykorzystania środków dotacji przez gminy wynikał głównie ze skomplikowanych procedur związanych z opracowaniem Programów Rewitalizacji, które zawarto w szczególności w Umowie, Wytycznych oraz przyjętej przez ZWP Instrukcji, jak również z oszczędności powstałych w związku z przeprowadzonymi postępowaniami o udzielenie zamówienia publicznego. Niskie koszty opracowania poszczególnych Programów Rewitalizacji miały jednak wpływ na niezadowalającą jakość tych dokumentów. Żaden ze złożonych Programów Rewitalizacji nie został pozytywnie zaopiniowany w pierwszej wersji. Część z nich była poprawiana wielokrotnie, a niektóre nie uzyskały wpisu do Wykazu. [str. 21–24]

Ze względu na: długotrwały proces opiniowania i zatwierdzania Programów Rewitalizacji, termin ogłoszenia naboru wniosków o dofinansowanie realizacji projektów rewitalizacyjnych dla podstawowego działania rewitalizacyjnego RPO WP 2014–2020 oraz fakt wykroczenia zadań ujętych w tych Programach poza rok 2018 – do dnia zakończenia kontroli NIK – brak było całościowych efektów rewitalizacyjnych. [str. 24, 39–40]

Brak całościowych efektów rewitalizacji

ZWP prowadził monitoring wydatków, których źródłem finansowania były środki Unii Europejskiej i budżetu państwa, przekazanych gminom na realizację zadań w zakresie opracowania lub aktualizacji Programów Rewitalizacji.

Monitoring ZWP

ZWP opierał system monitorowania i sprawozdawczości w zakresie realizacji projektów rewitalizacyjnych na zapisach wytycznych w zakresie sprawozdawczości na lata 2014–2020. [str. 24]

W żadnej z sześciu skontrolowanych gmin pierwsza wersja Programu Rewitalizacji nie została pozytywnie zweryfikowana przez Urząd Marszałkowski. Podmioty zewnętrzne opracowując dla gmin Programy Rewitalizacji nie stosowały się do Wytycznych oraz Instrukcji, przez co dokumenty te były niekompletne i nierzetelne. Poprawki do kolejnych wersji nanoszone były nieterminowo lub w sposób, który nie pozwalał na uzyskanie pozytywnej oceny, przez co proces opiniowania tych dokumentów był długotrwały. Skontrolowane gminy wprawdzie ostatecznie uzyskały pozytywną opinię i ich Programy Rewitalizacji zostały wpisane do Wykazu, niemniej jednak w pięciu przypadkach¹³ kontrola nadal wykazała w nich nieścisłości i błędy. [str. 25–27]

Błędy w Programach Rewitalizacji sześciu skontrolowanych gmin

Mimo możliwości ubiegania się o środki dotacji na opracowanie Programów Rewitalizacji, tylko cztery z sześciu skontrolowanych gmin¹⁴ uzyskały refundację poniesionych środków na to zadanie. Gmina Żurawica otrzymała refundację w kwocie niższej o 8% od planowanej. [str. 27–29]

Wydatki tych gmin na opracowanie Programów Rewitalizacji

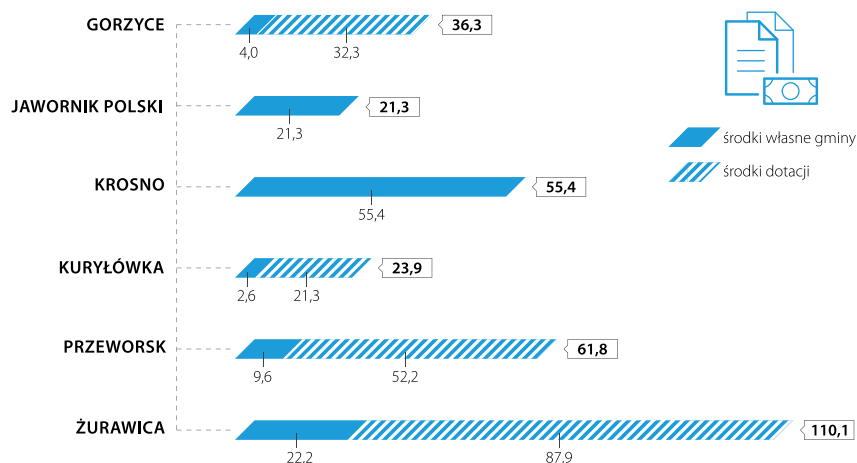
¹³ Jawornik Polski, Krosno, Kuryłówka, Przeworsk, Żurawica.

¹⁴ Gorzyce, Kuryłówka, Przeworsk, Żurawica.

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Infografika nr 3

Wydatki na opracowanie Programów Rewitalizacji (w tys. zł)



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników kontroli NIK.

Niewłaściwe ewidencjonowanie środków dotacji

Mimo, iż ponoszone wydatki były kwalifikowalne, a dotacje rozliczono rzetelnie i terminowo, to w każdej z tych czterech gmin, dokonano ich ewidencji w niewłaściwych działach, rozdziałach lub paragrafach. Stanowiło to naruszenie art. 39 ust. 1 ustawy o finansach publicznych oraz rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych¹⁵. Ponadto w Gminie Żurawica nie prowadzono wyodrębnionej ewidencji finansowo-księgowej wydatków dotacji, czym naruszono przepis art. 152 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. [str. 28–29]

Braki w dokumentach planistyczno-strategicznych gmin

W każdej skontrolowanej gminie Program Rewitalizacji powiązany był z podstawowym dokumentem planowania rozwoju gminy – Strategią. Jednak w czterech gminach¹⁶ brak było niektórych wymaganych przepisami prawa dokumentów o charakterze planistyczno-strategicznym.

W opinii NIK, prawidłowe opracowanie i rzetelne wdrażanie dokumentów planistyczno-strategicznych gminy będzie miało wpływ na realizację Programu Rewitalizacji. Pomiędzy dokumentami strategicznymi różnego stopnia i w ramach ich realizacji, powinna zachodzić spójność i kompletność, tak aby umożliwić wzmocnienie podejmowanych działań oraz uzyskanie dodatkowych korzyści i zapewnić bardziej racjonalne wydatkowanie środków. [str. 29–30]

Nieaktualne dane do diagnozy, na podstawie której wyznaczano obszar rewitalizacji

W każdej skontrolowanej gminie diagnoza czynników i zjawisk kryzysowych przeprowadzona została – stosownie do wymogów Wytucznych – w sferze społecznej, gospodarczej, środowiskowej, przestrzenno-funkcjonalnej oraz technicznej. Pogłębiona diagnoza – na podstawie której

¹⁵ Dz. U. z 2014 r. poz. 1053, ze zm.

¹⁶ Jawornik Polski, Krosno, Przeworsk, Żurawica.

wyznaczano obszar zdegradowany i obszar rewitalizacji – sporządzona została dodatkowo w oparciu o wytyczne zawarte w Instrukcji. Jednakże, zdaniem NIK, mimo przeprowadzenia tych diagnoz zgodnie z przyjętymi założeniami, nie odzwierciedlono rzeczywistej sytuacji danej gminy.

W opinii NIK wartości referencyjne dla województwa podkarpackiego określono w Instrukcji wg stanu na 2014 r. Odnoszące się do tych wartości dane o wskaźnikach wybieranych przez gminy, obrazowały stan w tym samym okresie. Wobec długotrwałego opracowania i opiniowania Programów Rewitalizacji mogło to spowodować, że sytuacja społeczno-gospodarcza w tych gminach na dzień wpisania Programów Rewitalizacji do Wykazu (lata 2017–2018¹⁷) była nieaktualna.

NIK zwraca uwagę, że na przestrzeni lat, w których opracowywano Programy Rewitalizacji – jak na to wskazuje analiza wybranych danych publikowanych przez Główny Urząd Statystyczny w formie Banku Danych Lokalnych – we wszystkich skontrolowanych gminach nastąpiła poprawa ogólnej sytuacji społeczno-gospodarczej. Nie oznacza to jednak, że rewitalizacja w tych gminach jest zbędna, lecz wskazuje na potrzebę bieżącego jej monitorowania i ewentualnego wprowadzania aktualizacji przyjętych założeń. [str. 30–32]

We wszystkich skontrolowanych gminach zaplanowane projekty rewitalizacyjne były zgodne z przyjętymi celami i kierunkami rewitalizacji. Ich realizacja powinna zapewnić wyjście z sytuacji kryzysowej lub co najmniej ograniczyć, albo wyeliminować negatywne zjawiska. [str. 32]

Wszystkie gminy w przyjętych Programach Rewitalizacji zaplanowały przedsięwzięcia rewitalizacyjne z zachowaniem mechanizmów kompleksowości, komplementarności i koncentracji. Ich pełna realizacja powinna wyeliminować lub przynajmniej ograniczyć zjawiska negatywne i sytuację kryzysową rewitalizowanego obszaru.

Jednakże w ocenie NIK, dotychczasowy niski stopień realizacji podstawowych i pozostałych projektów rewitalizacyjnych, bądź zaniechanie realizacji niektórych z nich i tylko wybiórcze wykonanie wybranych przedsięwzięć, nie przyniesie oczekiwanych efektów wzajemnego powiązania i synergii. Takie podejście, bez całościowo wykonanych działań, obejmujących wszystkie sfery, nie zapewni wyprowadzenia ze stanu kryzysowego obszarów zdegradowanych w sposób kompleksowy, czyli osiągnięcie założonego celu rewitalizacji. [str. 34–35]

We wszystkich gminach na etapie diagnozowania i opracowania Programu Rewitalizacji dochowano zasady partnerstwa i partycypacji społecznej różnych grup interesariuszy, co odbyło się w różnorodnych formach. Jednakże na etapie wdrażania oraz prowadzenia monitoringu i ewaluacji Programów Rewitalizacji w kontrolowanych gminach albo nie włączano w te procesy interesariuszy, bądź ograniczono się jedynie do rozpowszechniania informacji i organizacji spotkań w zakresie prowadzonej rewitalizacji.

Cele, kierunki i projekty rewitalizacyjne

Zasada kompleksowości, komplementarności i koncentracji

Ograniczone działania na rzecz partycypacji interesariuszy

¹⁷ Gorzyce – 26 maja 2017 r., Przeworsk – 7 listopada 2017 r., Krosno – 28 maja 2018 r., Kuryłówka – 8 czerwca 2018 r., Żurawica – 31 lipca 2018 r., Jawornik Polski – 28 sierpnia 2018 r.

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

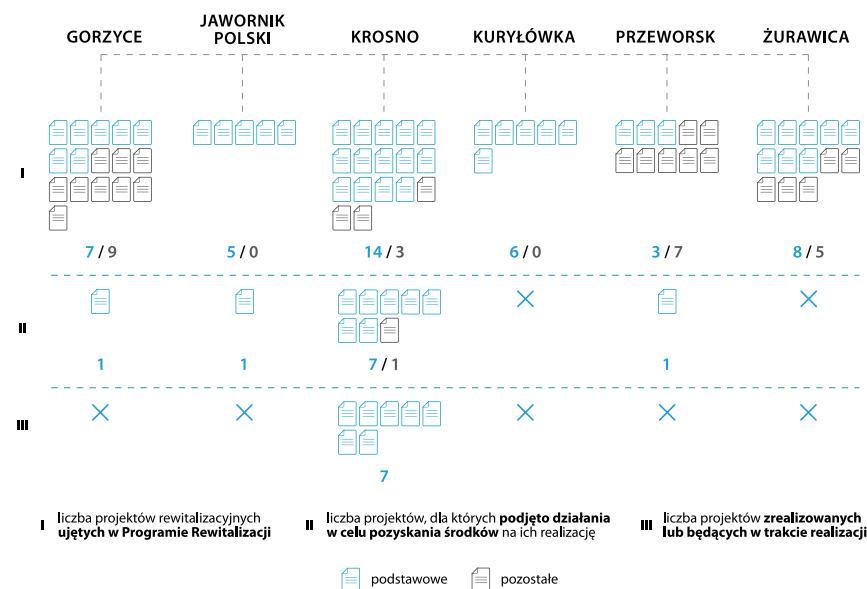
NIK zwraca uwagę, iż czynny udział różnych grup interesariuszy winien odbywać się od początku procesu wdrażania, monitorowania i ewaluacji. Powinien on obejmować różne, możliwie dojrzałe jej formy, tj. nieograniczające się jedynie do informacji, czy konsultacji działań władz lokalnych, ale dążące do zaawansowanych metod partycypacji, takich jak współdecydowanie czy kontrola obywatelska. Partycypacja społeczna jest wpisana w proces rewitalizacji jako fundament działań na każdym etapie tego procesu. Skonsolidowanie wysiłków różnych grup podmiotów na rzecz obszaru rewitalizacji jest ważnym warunkiem sukcesu. Udział poszczególnych grup interesariuszy powinien być prowadzony w taki sposób, aby możliwe było zweryfikowanie i ocena stopnia osiągniętego uspołecznienia, jak również określenie, w jaki sposób wybrana forma zarządzania Programem Rewitalizacji przyniesie najlepsze efekty. [str. 35–36]

Brak lub ograniczone działania na rzecz wdrażania Programów Rewitalizacji

W żadnej z kontrolowanych gmin realizacja procesu rewitalizacji nie przebiegała w pełnym zakresie i terminach określonych w Programach Rewitalizacji. Dwie gminy¹⁸ nie podejmowały żadnych działań na rzecz realizacji przedsięwzięć rewitalizacyjnych, ani nie planowały środków na te zadania. Ponadto ze względu na brak opracowania niezbędnej dokumentacji, gminy te nie aplikowały o środki unijne z RPO WP 2014–2020 w ramach głównego działania dedykowanego rewitalizacji. Dotychczas pojedyncze efekty prowadzonej rewitalizacji były jedynie w Krośnie, gdzie zakończono cztery z 17 zaplanowanych projektów rewitalizacyjnych. [str. 36–38]

Infografika nr 4

Stan realizacji projektów rewitalizacyjnych



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników kontroli NIK.

¹⁸ Kuryłówka, Żurawica.

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Zdaniem NIK, dotychczasowe marginalne zaangażowanie na rzecz wdrażania Programów Rewitalizacji oraz znikomy udział różnych grup interesariuszy będą mieć niekorzystny wpływ na proces rewitalizacji, a jego pełna realizacja i osiągnięcie zakładanych efektów do 2023 r. jest zagrożona.

[str. 32–34, 36–38]

Skontrolowane gminy w ograniczonym zakresie lub w ogóle nie prowadziły monitoringu i ewaluacji, ani działań służących gromadzeniu informacji, danych niezbędnych dla sporządzenia bieżących i końcowych ocen procesu rewitalizacji. Nie podejmowano również działań mających na celu ocenę postępu prowadzonych działań, w tym stopnia osiągnięcia celów rewitalizacji wg wszystkich przyjętych w Programach Rewitalizacji wskaźników. NIK zauważa także, iż dotychczasowy przebieg realizacji projektów rewitalizacyjnych (w porównaniu do przyjętych w harmonogramach założeń), jak również nieścisłości i błędy Programów Rewitalizacyjnych, powinny być podstawą do analizy i dokonania ewentualnych aktualizacji.

W opinii NIK zaniechanie monitoringu i ewaluacji, bądź jego prowadzenie w ograniczonym zakresie uniemożliwi podejmowanie przez gminę we właściwym czasie odpowiednich działań lub zmian. Zwiększa to również ryzyko niedokonania pełnej i obiektywnej oceny procesu rewitalizacji, w tym stopnia osiągnięcia zakładanych celów.

[str. 38–40]

Dobre Praktyki

Jako dobre praktyki, warte rozpowszechniania i propagowania, NIK wskazuje działalność i zaangażowanie w realizację LPR Miasta Krosna forum lokalnego, składającego się z różnych grup interesariuszy.

[str. 36]

Ograniczone działania
w zakresie monitoringu
i ewaluacji

Dobre praktyki
– forum lokalne

4. WNIOSKI

Biorąc pod uwagę ustalenia kontroli oraz stopień zaawansowania procesów rewitalizacyjnych, Najwyższa Izba Kontroli przedstawia wnioski pokontrolne, zawierające sugestie, mające na celu wsparcie tych procesów na dalszym etapie ich realizacji.

Minister Inwestycji i Rozwoju¹⁹

1) Weryfikacja procedur w zakresie rewitalizacji pod względem możliwości ich uproszczenia dla usprawnienia realizacji tego procesu.

2) Upowszechnianie doświadczeń i dobrych praktyk w zakresie rewitalizacji, w szczególności ukierunkowanych na właściwe zrozumienie tego procesu.

Zarząd Województwa Podkarpackiego

1) Wykorzystanie potencjału i nabytego doświadczenia w zakresie rewitalizacji do wsparcia jst przy realizacji zadań związanych z tym procesem, w szczególności w umacnianiu świadomości, że rewitalizacja to nie pojedyncze projekty, lecz zintegrowane, kompleksowe działania, służące wyprzedzaniu ze stanu kryzysowego obszarów zdegradowanych.

2) Podjęcie działań mających na celu zapewnienie – w szczególności w ramach systemu monitorowania i sprawozdawczości RPO WP 2014–2020 – dostarczania informacji, pozwalających na ocenę postępu i efektów realizowanych przedsięwzięć rewitalizacyjnych na terenie województwa podkarpackiego.

Organy wykonawcze gmin

1) Podjęcie działań mających na celu zwiększenie zaangażowania we wdrażaniu poszczególnych projektów rewitalizacyjnych ujętych w Programach Rewitalizacji, w tym aktywne włączenie w ten proces – poprzez różnorodne, możliwie dojrzałe formy – wielu grup interesariuszy.

2) Podjęcie działań mających na celu zapewnienie skutecznego systemu monitorowania i ewaluacji Programów Rewitalizacji, pozwalającego na dokonanie obiektywnej oceny istniejących potrzeb oraz postępu realizowanych przedsięwzięć rewitalizacyjnych, a w razie konieczności – wprowadzenie odpowiednich aktualizacji.

3) Podjęcie działań mających na celu zapewnienie prawidłowego ewidencjonowania środków pochodzących z dotacji.

4) Wypełnianie obowiązków w zakresie sporządzania dokumentów o charakterze planistyczno-strategicznym, wynikającym m.in. z ustawy *o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami* oraz ustawy *Prawo ochrony środowiska*, mających kluczowe znaczenie dla zaplanowania i realizacji zadań, w tym w ramach Programu Rewitalizacji.

Organy stanowiące gmin

Egzekwowanie od organów wykonawczych gmin rzetelnego wypełniania obowiązków w zakresie dokonywania sprawozdawczości i ocen Programów Rewitalizacji, jak i dokumentów o charakterze planistyczno-strategicznym.

¹⁹ Od dnia 15 listopada 2019 r. adresatem wniosków stał się Minister Funduszy i Polityki Regionalnej.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Urząd Marszałkowski

5.1.1. W dniu 23 grudnia 2015 r. SWP zawarł z Ministrem Rozwoju Umowę na przekazanie dotacji celowej na realizację zadania, polegającego na wsparciu gmin w opracowaniu albo aktualizacji Programów Rewitalizacji. Minister Rozwoju zobowiązał się do przekazania dotacji celowej w wysokości do 5560 tys. zł. Łączna wysokość wydatków przewidzianych tą Umową²⁰ zaplanowana została na kwotę 6178 tys. zł. Dotacja współfinansowana była w 85% ze środków Unii Europejskiej, z Funduszu Spójności, w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2014–2020 oraz w 15% z budżetu państwa.

Umowa
z Ministrem Rozwoju

W dniu 22 stycznia 2016 r. Marszałek Województwa skierował do wszystkich jst informację o zawarciu ww. Umowy oraz o ogłoszonym konkursie dotacji na działania wspierające gminy i możliwości składania wniosków o dotację.

Działania informacyjne

W dniu 5 lutego 2016 r. zamieszczono na stronie internetowej www.podkarpackie.pl informację o spotkaniach informacyjnych dla gmin (potencjalnych wnioskodawców) w związku z ogłoszonym konkursem dotacji. Powołano komisję konkursową, składającą się z ekspertów wybranych w otwartym konkursie, której zadaniem były ocena i wskazanie do dofinansowania wniosków o przyznanie dotacji.

Zarząd Województwa Podkarpackiego, zgodnie z dyspozycją zawartą w Wytycznych, opracował i uchwalił²¹ Instrukcję zawierającą m.in.: uzupełnienie warunków opracowania i aktualizacji Programów Rewitalizacji, określonych w Wytycznych; procedury ich opiniowania przez Instytucję Zarządzającą; wymogi dotyczące kwalifikowania obszaru rewitalizacji do wsparcia oraz procedurę przeprowadzania oceny oddziaływania na środowisko.

Instrukcja Instytucji
Zarządzającej

Załącznikiem do Instrukcji był Regulamin oceny, który zawierał tryb zgłaszania programów do Wykazu, zasady oceny formalnej i merytorycznej Programów Rewitalizacji w ramach konkursu dotacji i przygotowywanych bez dofinansowania dotacjami oraz zasady aktualizacji Programów Rewitalizacji.

Zgodnie z postanowieniem tego regulaminu, w przypadku Programów Rewitalizacji, realizowanych w ramach I i II edycji konkursu, gmina miała prawo tylko do jednorazowej korekty programu rewitalizacji. W III edycji gminy nie miały takiej możliwości, gdyż warunkiem koniecznym uczestnictwa w konkursie było wpisanie Programu Rewitalizacji do Wykazu.

Zadania z zakresu prawidłowego przygotowania i wdrażania Programów Rewitalizacji należały do Oddziału ds. sprawozdawczości w Departamencie Rozwoju Regionalnego (DRR)²² Urzędu Marszałkowskiego w ramach RPO WP 2014–2020. Oddział ten m.in.: realizował zadania związane z udzielaniem dotacji na wsparcie gmin w opracowaniu albo aktualizacji Programów

Organizacja zadań
w zakresie rewitalizacji

²⁰ Kwota dotacji, wkład własny SWP oraz gmin – wynoszący minimum 10% kosztów kwalifikowalnych.

²¹ Uchwałami ZWP z dnia 12 lipca 2016 r. i 18 kwietnia 2017 r.

²² Zarządzenie Marszałka Województwa Nr 33/2018 z dnia 19 marca 2018 r. ze zm.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Rewitalizacji, a w szczególności: organizował i koordynował prace Zespołu ds. rewitalizacji, w tym w zakresie weryfikacji i oceny Programów Rewitalizacji; organizował konkursy dotacji na opracowanie albo aktualizację Programów Rewitalizacji; podpisywał umowy z wybranymi dotychczasowymi odbiorcami; zapewniał techniczną organizację spotkań informacyjnych i edukacyjnych dla gmin; prowadził bieżący monitoring nad realizacją projektów i kontrolował ponoszenie wydatków, zgodnie z zawartymi umowami; współpracował z Oddziałem rozliczania finansowego dotacji RPO WP 2014–2020 i przedkładał do Ministerstwa Rozwoju sprawozdania z wydatkowania dotacji; prowadził Wykaz; współpracował z jednostkami administracji samorządowej, rządowej oraz organizacjami pozarządowymi w zakresie programowania rewitalizacji.

Zespół ds. rewitalizacji

Zgodnie z zapisami Instrukcji weryfikacja i opiniowanie Programów Rewitalizacji dokonywana była przez powołany, przez Marszałka Województwa, Zespół ds. rewitalizacji. Jego obsługa prowadzona była przez DRR. W skład Zespołu weszli przedstawiciele Urzędu Marszałkowskiego, Podkarpackiego Biura Planowania Przestrzennego, Wojewódzkiego Urzędu Pracy i Regionalnego Ośrodka Pomocy Społecznej. Zaangażowanie osób z różnych instytucji miało na celu wzmocnienie jakości oceny Programów Rewitalizacji.

Do zadań realizowanych przez Zespół ds. rewitalizacji należało m.in.: przygotowanie i przeprowadzenie spotkań informacyjnych i edukacyjnych dla gmin; organizacja konkursu dotacji na opracowanie lub aktualizację Programów Rewitalizacji; udział w pracach komisji konkursowej (ocena wniosków o dotację na opracowanie Programów Rewitalizacji); weryfikacja i ocena Programów Rewitalizacji, w tym w zakresie zgodności z Wytocznymi.

Opiniowanie i weryfikacja przygotowanych przez gminy Programów Rewitalizacji

5.1.2. Spośród 160 gmin województwa podkarpackiego 106 (tj. 66,3%) złożyło Programy Rewitalizacji do weryfikacji przez Zespół ds. rewitalizacji²³, z czego 20 było opracowanych na podstawie ustawy *o rewitalizacji* oraz 86 na podstawie ustawy *o samorządzie gminnym*.

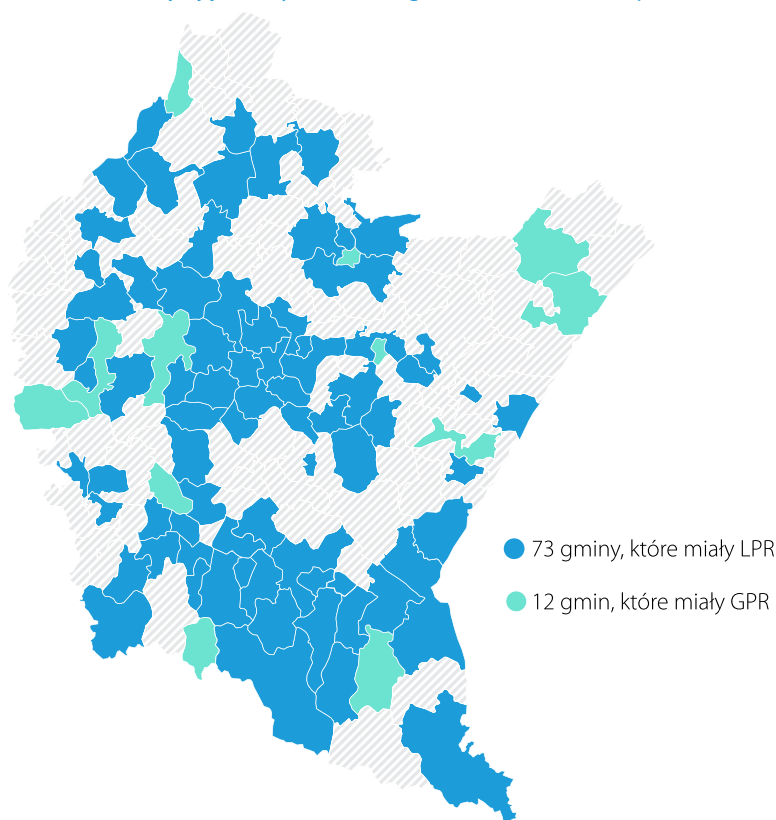
Ostatecznie, w procesie weryfikacji projektów Programów Rewitalizacji negatywnie zaopiniowano 22 Programy Rewitalizacji (z tego 14 LPR i 8 GPR), które nie zostały wpisane do Wykazu. Było to związane z tym, że gminy nie przedłożyły do kolejnej weryfikacji skorygowanych wersji tych Programów, ewentualnie także dodatkowych, wymaganych dokumentów.

²³ Zarówno złożone w ramach konkursu dotacji, jak i poza konkursem.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 5

Rodzaje Programów Rewitalizacji ujęte w Wykazie według stanu na dzień 30 sierpnia 2019 r.²⁴



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników kontroli i Wykazu.

W kontroli zasięgnięto informacji od 15 gmin²⁵, których Programy Rewitalizacji (pierwsze wersje tych dokumentów) nie zostały w Urzędzie Marszałkowskim pozytywnie zweryfikowane, w sprawie ograniczenia stanów kryzysowych na ich terenie. Z otrzymanych odpowiedzi wynika m.in., że gminy te: podjęły się opracowania lub już opracowały takie programy, z własnych środków finansowych (poza konkursem dotacji) bądź podjęły realizację planowanych zadań rewitalizacyjnych, finansowanych z własnych środków i środków zewnętrznych, umożliwiających realizację zadań, związanych z szeroko rozumianą rewitalizacją i ograniczaniem stanu kryzysowego. Środki te były pozyskane z: RPO WP 2014–2020 (poza działaniem 6.3 *Rewitalizacja przestrzeni regionalnej*), PROW 2014–2020, Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej, Programu Erasmus, Programu Operacyjnego Pomoc Żywnościowa, Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych.

²⁴ Według stanu na dzień zakończenia kontroli w Wykazie ujętych było 84 Programy Rewitalizacji. Po zakończeniu kontroli w UMWP, do Wykazu wpisano LPR dla Gminy Fredropol.

²⁵ Informacje zasięgnięte na podstawie art. 29 pkt 2 lit. f ustawy o NIK w gminie: Borowa, Bukowsko, Czarna (pow. dębicki), Czermin, Czudec, Dubiecko, Grodzisko Dolne, Krasne, Krempana, Lubenia, Medyka, Rokietnica, Świlcza, Zaklików, Ustrzyki Dolne.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Ponadto wójtowie czterech gmin²⁶, które zrezygnowały z przyznanej dotacji, poinformowali, że przyczyną takiej rezygnacji były głównie: brak własnych środków finansowych na pokrycie kosztów opracowania Programu Rewitalizacji (przy przyjętej zasadzie refundacji poniesionych wydatków); skomplikowane i pracochłonne procedury opracowania Programu Rewitalizacji (wymagające obszernej i specjalistycznej wiedzy); konieczność pozyskania szeregu danych statystycznych, przy długotrwałych procedurach uzyskiwania różnych ekspertyz i opinii oraz procedurach uchwalania przez radę gminy Programu Rewitalizacji.

Szczegółowa analiza 10 Programów Rewitalizacji²⁷, w zakresie spełnienia wymagań określonych w Wytycznych, Instrukcji oraz ustawie o rewitalizacji wykazała, że weryfikacja tych Programów przez Zespół ds. rewitalizacji odbywała się według wymogów Regulaminu oceny.

Programy Rewitalizacji zawierały m.in. diagnozę czynników i zjawisk kryzysowych, w tym określono ich skalę i charakter potrzeb rewitalizacyjnych oraz zasięgi przestrzenne obszaru rewitalizacji. Obszar rewitalizacji nie obejmował terenów większych niż 20% powierzchni gminy oraz zamieszkałych przez więcej niż 30% mieszkańców gminy. Działania planowane na obszarze rewitalizacji były powiązane z celami rewitalizacji oraz miały przyczynić się do eliminacji lub ograniczenia negatywnych zjawisk na tym terenie. Programy Rewitalizacji zawierały opis powiązań z dokumentami strategicznymi i planistycznymi danej gminy. Kontrola wykazała jednak błędy w zatwierdzonych Programach Rewitalizacji.

Przykład

Ostateczna wersja GPR **gminy Żurawica** zawierała, oprócz powiązań z dokumentami na poziomie europejskim, krajowym, regionalnym, wyłącznie powiązanie ze Strategią rozwoju gminy, natomiast nie posiadała wyszczególnionych powiązań z innymi dokumentami strategicznymi i planistycznymi gminy, w tym zwłaszcza Studium czy strategią rozwiązywania problemów społecznych.

Zaakceptowane przez SWP terminy realizacji zadania wynikające z Umowy, polegającego na wsparciu gmin w opracowaniu albo aktualizacji Programów Rewitalizacji oraz przeprowadzenia konkursu dotacji były nieadekwatne do możliwości przeprowadzenia tego procesu.

Proces weryfikacji Programów Rewitalizacji przez UMWP był długotrwały, niejednokrotnie wykraczający poza terminy przewidziane w Instrukcji i Regulaminie oceny²⁸. Tylko w jednym przypadku weryfikacji Programu Rewitalizacji dokonano w terminie do dwóch miesięcy (32 dni)²⁹.

²⁶ Borowa, Grodzisko Dolne, Laszki, Oleszyce.

²⁷ Gorzyce, Jawornik Polski, Miasto Krosno, Kuryłówka, Olszanica, Przeworsk – gmina wiejska, Żurawica, Wojaszówka, Kańczuga, Dębica – gmina wiejska.

²⁸ 30 dni kalendarzowych na weryfikację programu rewitalizacji od złożenia formalnie poprawnego wniosku z kompletem dokumentów dla Programów Rewitalizacji przygotowywanych w ramach konkursu dotacji i 45 dni kalendarzowych (w uzasadnionych przypadkach 60 dni kalendarzowych) dla Programów Rewitalizacji przygotowywanych poza konkursem dotacji.

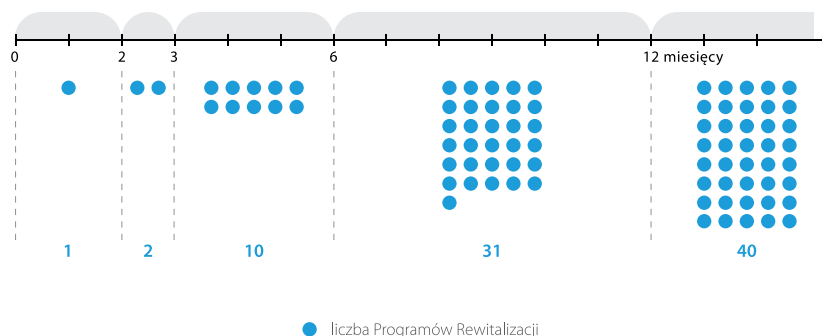
²⁹ LPR dla Jasła na lata 2014–2023.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Na 84 Programy Rewitalizacji wpisane w okresie objętym kontrolą do Wykazu, terminy weryfikacji tych programów (przez UMWP), były następujące: powyżej 12 miesięcy – 40 Programów Rewitalizacji, od sześciu do 12 miesięcy – 31, od trzech do sześciu miesięcy – 10, od dwóch do trzech miesięcy – dwa, a w terminie do dwóch miesięcy tylko jeden.

Infografika nr 6

Terminy weryfikacji Programów Rewitalizacji



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników kontroli NIK.

Przyczyną takiego stanu była przede wszystkim długa weryfikacja Programów Rewitalizacji przez Zespół ds. rewitalizacji z uwagi na: większe niż zakładano zainteresowanie gmin opracowaniem takich Programów, skonkretyzowane wymogi dotyczące zawartości tych dokumentów, co wiązało się z koniecznością ich skrupulatnej oceny oraz niską jakością pierwszych wersji Programów Rewitalizacji. Wszystkie Programy wymagały korekty i uzupełnień, a niektóre z nich bardzo znaczących, związanych z prawidłowym ustaleniem obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji.

Instytucja Zarządzająca prowadziła i na bieżąco aktualizowała Wykaz, zgodnie z założeniami Wytucznych oraz Instrukcji, dla wszystkich pozytywnie zweryfikowanych Programów Rewitalizacji³⁰.

Do Wykazu, zgodnie z załącznikiem do uchwały ZWP z dnia 21 maja 2019 r., wpisano 85 Programów Rewitalizacji, z tego 12 GPR i 73 LPR. Pozostałe 75 gmin województwa nie posiadało Programów Rewitalizacji wpisanych do Wykazu.

Z informacji uzyskanej z 15 gmin³¹, które nie ubiegały się o wpisanie Programu Rewitalizacji do Wykazu, odnośnie przyczyn nieprzystąpienia do rewitalizacji i nieopracowania dotychczas takiego dokumentu wynika m.in., że część gmin jest w trakcie opracowywania Programów Rewitalizacji, a inne nie widzą potrzeby uruchamiania procesu rewitalizacji³², albo nie dysponowały własnymi środkami na sfinansowanie ich opracowania wraz z niezbędnymi dokumentami przy przyjętej zasadzie refundacji wydatków³³.

Prowadzenie Wykazu

³⁰ Wykaz dostępny jest na stronie internetowej RPO WP 2014–2020: <https://www.podkarpackie.pl/index.php/rozwoj-regionalny/rewitalizacja/5435-wykaz-programow-rewitalizacji-województwa-podkarpackiego>.

³¹ Bircza, Błażowa, Domaradz, Dynów – gmina wiejska, Grębów, Horyniec Zdrój, Jarocin, Jodłowa, Krasiczyn, Mielec – gmina wiejska, Ostrów, Radomyśl n/Sanem, Tarnowiec, Wielkie Oczy, Żołynia.

³² Brak na ich terenie obszarów zdegradowanych w takim stopniu, żeby istniała konieczność podejmowania działań rewitalizacyjnych.

³³ Niektóre gminy stwierdziły, że najpierw muszą zrealizować pilne zadania *stricte* prospołeczne,

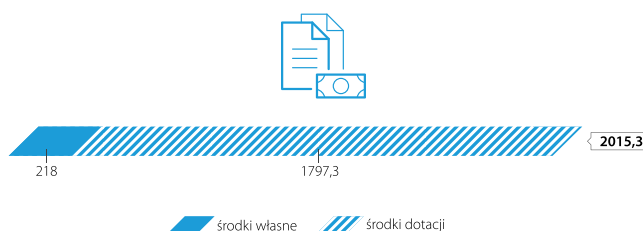
WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Organizacja i rozliczenie dotacji

5.1.3. W trakcie realizacji Umowy, wysokość dotacji ulegała zmniejszeniu. Ostatecznie, po trzech edycjach konkursu dotacji, 53 gminom przyznano refundację wydatków, związanych z przygotowaniem Programów Rewitalizacji, w wysokości 1797,3 tys. zł. Stanowiło to zaledwie 36,7% pierwotnie zakładanej w Umowie kwoty dotacji (4896,2 tys. zł)³⁴. Wkład własny gmin wyniósł 218 tys. zł.

Infografika nr 7

Kwoty wydatkowane na opracowanie Programów Rewitalizacji (w tys. zł)



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników kontroli NIK.

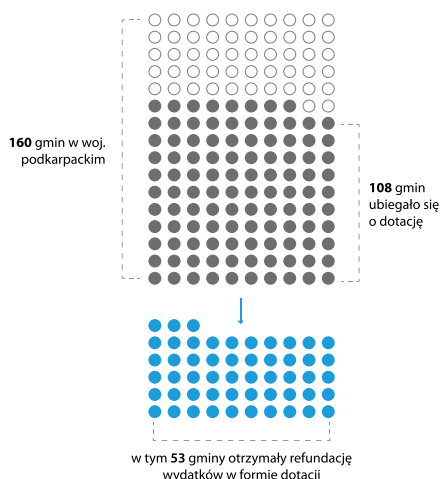
Łącznie ZWP podpisał umowy o dotacje ze 108 gminami, z czego tylko 53 gminom, tj. 49% przyznano refundację i wypłacono środki.

Pozostałe gminy utraciły możliwość uzyskania refundacji z uwagi na: negatywną ocenę Programu Rewitalizacji; realizację projektu niezgodnie z zakresem i zasadami określonymi w umowie; rezygnację z realizacji projektu i podpisaniem porozumienia w sprawie rozwiązania umowy.

Jednocześnie należy zauważyć, iż 52 gminy z województwa podkarpackiego w ogóle nie ubiegały się o wsparcie w konkursie dotacji.

Infografika nr 8

Gminy, które otrzymały dotacje



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników kontroli NIK.

a w dalszej kolejności rewitalizacyjne.

³⁴ Ogółem pierwotna całkowita wartość dotacji wynikająca z Umowy wynosiła 5560 tys. zł, z czego kwota 4896,2 tys. zł (88,1%) przeznaczona była na dotacje udzielane wybranym w konkursie wnioskodawcom, a pozostała część głównie na zarządzanie projektem, spotkania, materiały.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Dotacje przyznawano na podstawie Regulaminu konkursu dotacji, w którym określono, m.in. warunki podmiotowe ubiegania się o dotację, kwalifikowalność kosztów, sposób wnioskowania o dotację, zasady oceny i wyboru wniosków, wzór umowy, a także system płatności.

Warunki ubiegania się o przyznanie dotacji znane były w momencie ogłoszenia konkursu dotacji. Informacje o ogłoszeniu konkursu dotacji zamieszczone zostały na stronie internetowej SWP oraz na stronie RPO WP.

Ponadto warunki rozliczania dotacji i wypłaty środków w ramach konkursu dotacji przekazywane były podczas spotkań informacyjnych z gminami.

Przyjęte zasady w konkursie dotacji na opracowanie Programów Rewitalizacji ustalano w taki sposób, aby zapewnić rzeczową i efektywną ocenę przez Zespół ds. rewitalizacji złożonych dokumentów przez gminy, w celu pełnego zaangażowania środków przewidzianych na ten cel.

Wnioski o dotacje należało składać według zatwierdzonego wzoru, w ostatecznych terminach (po zmianach), w I edycji do dnia 3 marca 2016 r., w II edycji do dnia 15 grudnia 2016 r. i w III edycji do dnia 3 sierpnia 2018 r.

Oceny i wyboru wniosków o dotacje dokonywała komisja konkursowa, powoływana przez ZWP, która każdorazowo sporządzała karty oceny formalnej i karty oceny merytorycznej.

Dotacje przekazywano, jako refundację poniesionych wydatków, po zatwierdzeniu sprawozdania końcowego z realizacji projektu i akceptacji Programu Rewitalizacji.

Przyjęta zasada refundacji poniesionych wydatków, powodowała, że gminy musiały wydatkować własne środki na opracowanie projektów Programów Rewitalizacji, do czasu kiedy nie zostały one zaakceptowane przez ZWP i wpisane do Wykazu.

Analiza dokumentacji dotyczącej udzielenia dotacji dla 10 gmin³⁵ wykazała, że dotacje udzielone zostały prawidłowo, z zachowaniem zasad wynikających z Regulaminu konkursu dotacji. Wnioski o dotacje składane były na obowiązującym formularzu, a ich ocena odbywała się komisyjnie, zgodnie z Regulaminem prac komisji konkursowej przy każdorazowym sporządzeniu karty oceny formalnej i merytorycznej.

W ośmiu przypadkach³⁶, na 10 przeanalizowanych umów o dotację nie przestrzegano terminów zawierania aneksów do umów, w odniesieniu do terminów wykonania zadania, określonych w tych umowach. Aneksy zawierane były po upływie terminu wykonania zadania, bądź sankcjonowały nowe terminy wykonania zadań proponowane przez gminy z ich szczegółowym uzasadnieniem, a uprzednio zaakceptowane przez UMWP. Przyjęcie takiego rozwiązania nie powodowało jednak negatywnych skutków dla wykorzystania i rozliczenia dotacji.

³⁵ Gorzyce, Jawornik Polski, Miasto Krosno, Kuryłówka, Olszanica, Przeworsk – gmina wiejska, Żurawica, Wojaszówka, Kańczuga, Dębica – gmina wiejska.

³⁶ Jawornik Polski, Miasto Krosno, Kuryłówka, Olszanica, Przeworsk – gmina wiejska, Wojaszówka, Kańczuga, Dębica – gmina wiejska.

Przykład

W przypadku **gminy Przeworsk**, termin realizacji projektu ustalono w umowie z dnia 27 grudnia 2016 r. od 1 czerwca 2016 r. do dnia 31 grudnia 2016 r., a aneks Nr 1 do tej umowy, którym termin realizacji zadania przedłużono do dnia 31 marca 2017 r., zawarto w dniu 18 kwietnia 2017 r.

Szczegółowa analiza dokumentacji zawierającej rozliczenie dotacji dla 30 gmin³⁷ wykazała, że: dotacje rozliczone zostały rzetelnie i terminowo, zgodnie z postanowieniami umów. Rozliczenia dotacji w każdym przypadku były weryfikowane wieloosobowo przez sprawdzającego, weryfikującego, akceptującego i zatwierdzającego. Wydatki poniesione na przygotowanie Programów Rewitalizacji były kwalifikowalne. Gminy ostatecznie spełniły kryteria przyznania dotacji, a ich rozliczenia zostały zaakceptowane przez Urząd Marszałkowski.

Sprawozdawczość z realizacji Umowy z Ministrem Rozwoju

5.1.4. ZWP przedkładał do Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju sprawozdania z wydatkowania dotacji odnośnie projektu wsparcia jst w opracowaniu lub aktualizacji Programów Rewitalizacji.

W dniu 6 listopada 2018 r. ZWP sporządził, dla Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju, sprawozdanie końcowe z realizacji projektu wsparcia jst w opracowaniu lub aktualizacji Programów Rewitalizacji w województwie podkarpackim. W dniu 3 stycznia 2019 r. sprawozdanie to zostało zatwierdzone przez Ministerstwo.

Zatwierdzona przez Ministerstwo kwota wydatków kwalifikowalnych – łącznie z wydatkami UMWP – wyniosła 2656,4 tys. zł, w tym środki dotacji stanowiły kwotę – 2374,3 tys. zł, a wkład własny Urzędu Marszałkowskiego i gmin – 282,1 tys. zł.

Monitoring i efekty prowadzonej rewitalizacji

5.1.5 Programy Rewitalizacji ujęte w Wykazie przewidują w większości realizację zadań i działań rewitalizacyjnych wykraczających poza 2018 r. Dlatego też niemożliwe jest obecnie jednoznaczne wskazanie osiągniętych efektów rewitalizacyjnych w gminach, w porównaniu do założeń zawartych w tych Programach.

ZWP opierał system monitorowania i sprawozdawczości w zakresie realizacji projektów rewitalizacyjnych na postanowieniach Wytocznych w zakresie sprawozdawczości na lata 2014–2020.

Na potrzeby monitoringu realizacji zadań dot. projektów rewitalizacyjnych ZWP wprowadził do słownika programowego SL2014 typ projektu – pojęcie: *projekt rewitalizacyjny* i zobowiązał podległe instytucje do jego wykorzystania w celu identyfikowania wniosków o dofinansowanie i umów/decyzji o dofinansowaniu projektów rewitalizacyjnych.

5.2. Urzędy gmin

5.2.1. Kontrolą objęto sześć gmin, które opracowały Program Rewitalizacji, w tym dwie gminy³⁸ na podstawie ustawy o rewitalizacji, a cztery gminy³⁹ na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 6 ustawy o samorządzie gminnym. Wszystkie skontrolowane gminy opracowały Program Rewitalizacji w oparciu o Wytyczne oraz Instrukcję.

Opracowanie Programów Rewitalizacji przez gminy

Infografika nr 9

Podstawa przyjęcia Programów Rewitalizacji



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników kontroli NIK

W każdym przypadku opracowanie Programu Rewitalizacji zlecono do wykonania na zewnątrz, zgodnie z przepisami ustawy *Prawo zamówień publicznych* lub procedurami wewnętrznymi obowiązującymi w danej gminie. Jednakże zawierając umowy na opracowanie Programu Rewitalizacji, gminy nie zabezpieczyły w pełni swoich interesów. W czterech gminach⁴⁰ nie określono sposobu przekazywania danych, informacji lub nie wskazano rodzaju dokumentów, lub danych oraz stanu ich aktualności, na podstawie których należało opracować Program Rewitalizacji. W przypadku dwóch gmin⁴¹ nie wymagano od potencjalnych wykonawców dokumentacji poświadczającej zdolność do należytego wykonania zadania. W gminach tych dokonano odbioru pierwszej wersji Programu Rewitalizacji bez uwag, pomimo iż dokument nie zawierał podstawowych elementów określonych w Wytycznych, Instrukcji, czy ustawie o rewitalizacji. Były to braki m.in. w zakresie planowanych efektów rewitalizacji, diagnoz, określenia celów rewitalizacji i planowanych rezultatów.

Przykład

Wójt gminy Żurawica wyjaśnił, że opracowanie GPR na podstawie ustawy o rewitalizacji, Wytycznych i Instrukcji było czymś nowym – stąd niewiedza przy opracowywaniu tego rodzaju dokumentu, który został odebrany jako poprawny. Pierwsze wytyczne i komentarze w zakresie przedmiotowej sprawy

³⁸ Gorzyce, Żurawica.

³⁹ Miasto Krosno, Kuryłówka, Jawornik Polski, Przeworsk.

⁴⁰ Gorzyce, Jawornik Polski, Kuryłówka, Żurawica.

⁴¹ Jawornik Polski, Żurawica.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

ukazały się dopiero pod koniec 2016 r., a kalendarz postępowania przy wdrażaniu *Programu rewitalizacji – krok po kroku* na stronie Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju ukazał się dopiero w marcu 2017 r.

Zdaniem NIK brak materiałów informacyjnych mógł utrudniać gminom właściwe opracowanie Programów Rewitalizacji, niemniej jednak nie zwalniał ich z obowiązku dokonywania rzetelnego odbioru zleczonych prac.

W przypadku miasta Krosno do umowy wprowadzono zapis zwalniający z obowiązku rzetelnego dokonania odbioru zlecenia.

Miasto Krosno

Zgodnie z § 7 ust. 10 umowy, Zamawiający nie był zobowiązany do dokonania sprawdzenia jakości przekazanej dokumentacji przy jej odbiorze. Opracowany LPR został dwukrotnie negatywnie zaopiniowany przez Instytucję Zarządzającą. Korekty nanoszone były przez wykonawcę do czasu likwidacji firmy, tj. do grudnia 2017 r. Kolejne poprawki wprowadzane były przez pracowników Urzędu. Skutkiem otrzymania dwóch negatywnych ocen było niezatwierdzenie sprawozdania końcowego dla projektu na opracowanie LPR, a w konsekwencji miasto nie otrzymało dotacji w kwocie 53,8 tys. zł.

W ocenie NIK zarówno brak doświadczenia samorządów jak i podmiotów, które opracowywały Programy Rewitalizacji, ogólne zapisy umów, oraz nierzetelny odbiór zleczonych zadań spowodowały, iż proces sporządzenia Programów Rewitalizacji był długotrwały i skomplikowany. Ostateczne wersje Programów Rewitalizacji zatwierdzone zostały w okresie od 11⁴² do 18 miesięcy⁴³ od zlecenia ich opracowania. W procesie opracowania Programów Rewitalizacji popełniono szereg błędów i nieprawidłowości. Najwięcej poprawek dokonywały gminy Kuryłówka i Żurawica. W obu przypadkach dopiero czwarta wersja Programu Rewitalizacji została zatwierdzona i wpisana do Wykazu. Ponadto kontrola NIK wykazała, że w przypadku pięciu gmin⁴⁴ mimo, iż Programy Rewitalizacji zostały zatwierdzone przez Instytucję Zarządzającą i ujęte w Wykazie, nadal zawierały nieścisłości i błędy.

Przykłady

Gmina Żurawica

W systemie monitoringu przyjętym w GPR wybrano dziewięć wskaźników programowych określając dla każdego z nich wartość bazową i oczekiwaną – w podziale na poszczególne sołectwa – przy czym dla każdego z nich (niezależnie od rodzaju przyjętego wskaźnika) jako oczekiwaną zmianę wskazano spadek. Tymczasem dla trzech z nich dotyczących liczby: organizacji pozarządowych i podmiotów gospodarczych oraz udziału procentowego ludności korzystającej z sieci wodociągowej – z uwagi na to, że są to sytuacje korzystne – miarą sukcesu powinien być ich wzrost. Przyjęty sposób monitorowania zmian – obejmujący wartości bazowe dla całych sołectw, a nie dla wybranych obszarów rewitalizacji – nie pozwoli wskazać na tempo zachodzących zmian obszarów poddanych rewitalizacji oraz dokonać ich oceny. Ponadto

⁴² W przypadku Przeworska.

⁴³ W przypadku Krosna i Żurawicy.

⁴⁴ Jawornik Polski, Krosno, Kuryłówka, Przeworsk, Żurawica.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

dla powyższych wskaźników nie określono źródła danych, ani częstotliwości dokonywania pomiaru. Wskazano tylko oczekiwaną zmianę, bez określenia w jakim czasie ma zostać osiągnięta.

Tak przyjęty sposób monitorowania procesu rewitalizacji w odniesieniu do celów określonych w GPR, nie pozwoli na dokonanie pomiaru i oceny stopnia ich realizacji zwłaszcza w trakcie wdrażania tego Programu.

Wyjaśniając wójt podał, że powyższe zapisy wynikały z pomyłki przy opracowaniu GPR, a gmina w tym zakresie nie posiadała doświadczenia.

Gmina Kuryłówka

Nierzetelna weryfikacja przez Urząd pierwszej i kolejnych wersji LPR przygotowywanych przez Wykonawcę oraz brak skutecznego ich egzekwowania, doprowadziła do powstania w nim błędów i rozbieżności, w tym m.in.: w opisie dotyczącym planowanych przedsięwzięć podstawowych; w tekście LPR i w tabeli dotyczącej natężenia zjawisk kryzysowych; w tabeli dotyczącej indykatorywnych ram finansowych.

Wójt wyjaśniła, że *przyczyną powstania rozbieżności w opisie tekstowym i danych liczbowych były omyłki pisarskie. Zespół działając pod presją czasu w trakcie weryfikacji LPR bardziej skupiał się na kierunkach i możliwościach realizacji poszczególnych przedsięwzięć, a mniej na literalnych zapisach w Programie. Ponadto, Program przed ostatecznym uchwaleniem i zatwierdzeniem przez Marszałka Województwa był wielokrotnie poprawiany i korygowany, przez przeoczenie pozostawiono w tabeli wartości z poprzednich wersji Programu.*

Łączna kwota poniesionych wydatków na prace związane z opracowaniem Programów Rewitalizacji przez skontrolowane gminy wynosiła 308,8 tys. zł, z tego środki dotacji stanowiły 193,7 tys. zł, tj. 62,7%. Każda z kontrolowanych gmin ubiegała się o środki dotacji w Urzędzie Marszałkowskim. Jednakże dwie gminy ze względu na dwukrotną negatywną ocenę Programu Rewitalizacji nie otrzymały dofinansowania. Mimo takiej możliwości, nie występowały ponownie z wnioskiem o dotację.

Dotacje z UMWP
na opracowanie
Programów Rewitalizacji

Gmina Jawornik Polski

W gminie rozważano wystąpienie o dotację w ramach III edycji konkursu. Jednakże ze względu na konieczność ponownego poniesienia wydatku na bieglego rewidenta w zakresie zbadania kolejnego sprawozdania finansowego dotyczącego przygotowania LPR, jak również w związku z innymi pilnymi wydatkami, gmina zrezygnowała z ubiegania się o dotację.

Miasto Krosno

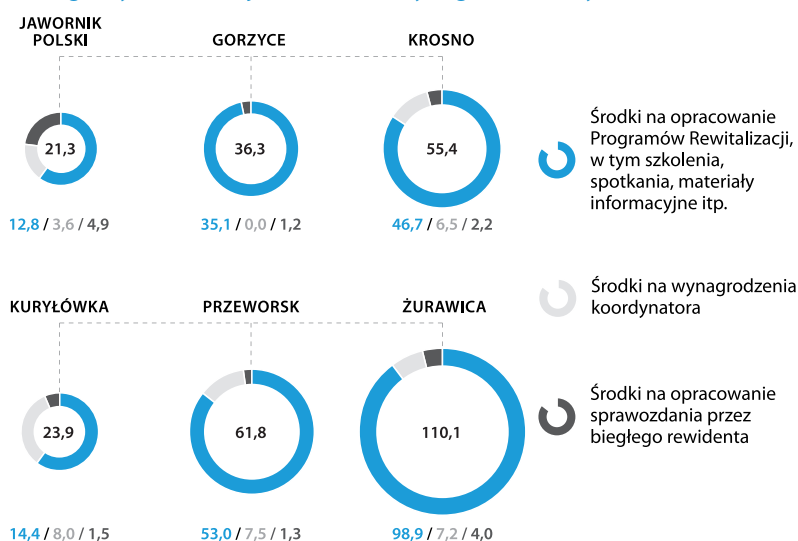
Biorąc pod uwagę brak pewności co do uzyskania pozytywnej oceny Zespołu ds. rewitalizacji, Urząd Miasta Krosna zdecydował o skierowaniu działań przede wszystkim w celu prawidłowego opracowania we własnym zakresie Programu Rewitalizacji Miasta Krosna na lata 2016–2023.

Wydatki dokonane przez poszczególne gminy ponoszone były na opracowanie Programu Rewitalizacji oraz prace z tym związane. Wydatkowane kwoty były zróżnicowane i wynosiły od 21,3 tys. zł w gminie Jawornik Polski do 110,1 tys. zł w gminie Żurawica.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 10

Wydatki na Programy Rewitalizacji w kontrolowanych gminach (w tys. zł)



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników kontroli NIK.

Każda z czterech gmin, która otrzymała dotacje z UMWP na opracowanie Programu Rewitalizacji, dokonała ewidencji tych środków niezgodnie z przepisem art. 39 ust. 1 ustawy o finansach publicznych i rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych. W trzech gminach⁴⁵ środki dotacji ujęto w niewłaściwych działach i rozdziałach, ze względu na niezrozumienie istoty procesu rewitalizacji.

Przykłady

W gminie Kuryłówka, wg wyjaśnień wójta, ewidencji dochodów i wydatków dokonywano zgodnie z celem, jakiego miał służyć projekt, czyli w dziale 630 Turystyka, rozdziale 63095 Pozostała działalność.

Wójt gminy Żurawica podał, że początkowo rewitalizacja rozumiana była jako remont zabytków, dlatego zastosowano dział 921 Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, rozdział 92120 Ochrona zabytków i opieka nad zabytkami.

W trzech gminach⁴⁶ ewidencja dochodów i wydatków dokonywanych ze środków dotacji prowadzona była w niewłaściwych paragrafach klasyfikacji budżetowej. Ponadto w gminie Kuryłówka ponad połowę wydatków przeznaczonych na prace związane z opracowaniem LPR zakwalifikowano do wydatków majątkowych zamiast do wydatków bieżących. Natomiast w gminie Żurawica nie prowadzono wyodrębnionej ewidencji finansowo-księgowej wydatków ponoszonych w związku z opracowaniem GPR, która wskazywałaby rzeczywiste kwoty poniesione ze środków dotacji oraz ze środków własnych gminy. Stanowiło to naruszenie art. 152 ust. 1 ustawy o finansach publicznych oraz zapisów umowy o dotację.

⁴⁵ Gorzyce, Kuryłówka, Żurawica.

⁴⁶ Kuryłówka, Przeworsk, Żurawica.

Każda z czterech gmin rozliczyła dotację terminowo i rzetelnie, a poniesione wydatki były kwalifikowalne.

Dodatkowo, w gminie Jawornik Polski, która ostatecznie nie otrzymała dotacji w formie refundacji środków, wydatki na opracowanie LPR ujęto w ewidencji księgowej w paragrafach z ostatnią cyfrą „0”, „8” lub „9”. Po uzyskaniu informacji o nieprzyznaniu dotacji i mimo istnienia możliwości ich przeksięgowania na wydatki krajowe (tj. w paragrafie z czwartą cyfrą „0”), nie dokonano takiej operacji.

5.2.2. Za wyjątkiem gminy Żurawica⁴⁷, w każdej z pozostałych skontrolowanych gmin Program Rewitalizacji powiązany był z opracowanymi dokumentami planistyczno-strategicznymi. Skala i charakter potrzeb oraz zasięgi przestrzenne obszaru rewitalizacji nawiązywały do zagadnień określonych w tych dokumentach. Kontrola wykazała jednak, iż w czterech gminach⁴⁸ brak było gminnego programu opieki nad zabytkami wymaganego przepisem art. 87 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, a w gminie Przeworsk również programu ochrony środowiska, do czego zobowiązywał przepis art. 17 ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska oraz wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, o którym mowa w art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego⁴⁹. Ponadto w gminach: Jawornik Polski i Żurawica nie sporządzono niektórych obowiązkowych sprawozdań i raportów z realizacji przyjętych programów.

Powiązanie Programów Rewitalizacji z dokumentami planistyczno-strategicznymi

Dla realizacji Programów Rewitalizacji w powyższych gminach szczególnie ważnym dokumentem był gminny program opieki nad zabytkami, z uwagi na fakt, iż jednostki te zaplanowały do wykonania projekty rewitalizacyjne związane z obiektami zabytkowymi.

W gminie Kuryłówka jeden z ujętych w LPR projektów rewitalizacyjnych był niezgodny z ustaleniami przyjętymi w obowiązującym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (mpzp).

Gmina Kuryłówka

Dla obszaru, na którym zaplanowano przedsięwzięcie rewitalizacyjne pn. *Kompleksowa przebudowa kompleksu rekreacyjnego w miejscowości Ożanna* brak było zgodności z mpzp. Na obszarze tym zaplanowano stworzenie infrastruktury (umożliwiającej przeprowadzenie szkoleń zawodowych, staży i praktyk dla osób bezrobotnych), wypożyczalnie sprzętu wodnego, mola widokowe oraz boiska do siatkówki plażowej i obiekty zaplecza socjalnego. W mpzp obszar ten oznaczono jako: ZP1 (zieleń nadbrzeżna) – z zakazem lokalizacji trwałych obiektów kubaturowych i parkingów oraz UO (usługi oświaty – szkoła podstawowa). Natomiast, obszar oznaczony w mpzp jako ZN4 (zieleń nieurządzona), zakazywał lokalizacji budowli i urządzeń zagrażających środowisku przyrod-

⁴⁷ Program Rewitalizacji – mimo obowiązku wynikającego z art. 15 ust.1 pkt 2 ustawy o rewitalizacji oraz Wytucznych – nie zawierał powiązań ze Studium oraz ze strategią rozwiązywania problemów społecznych. Jak wyjaśnił Wójt, było to spowodowane pomyłką, której nie zakwestionował Urząd Marszałkowski.

⁴⁸ Jawornik Polski, Krosno, Przeworsk oraz – w 2017 r. – Żurawica.

⁴⁹ Dz. U. z 2019 r. poz. 1182.

niczemu, a w LPR zaplanowano m.in. drewniany pomost na palach i fundamentach, wypożyczalnie sprzętu wodnego oraz boiska do siatkówki plażowej. Ponadto przedsięwzięcie to, na części obszarów nie było zgodne z kierunkami rozwoju polityki przestrzennej zawartymi w Studium w zakresie szczegółowego przeznaczenia danego terenu.

W ocenie NIK realizacja tego przedsięwzięcia wymaga zmiany Studium, a następnie mpzp.

Były Wójt wyjaśnił, że przyczyną niedokonania zmiany Studium i mpzp w celu realizacji powyższego przedsięwzięcia było m.in. nieprzyjęcie przedstawionych zmian przez Radę Gminy. Obecna wójt wyjaśniła, że trwają prace związane ze sporządzeniem projektu zmiany Studium, których zakończenie planowane jest do końca 2019 r.

Diagnoza oraz wybór obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji

5.2.3. Programy Rewitalizacji opracowane w każdej skontrolowanej gminie zawierały diagnozę czynników i zjawisk kryzysowych oraz pogłębioną diagnozę obszaru rewitalizacji. Na tej podstawie określono skalę i charakter potrzeb rewitalizacyjnych. Stosownie do Wytycznych w każdym przypadku diagnoza przeprowadzona została w sferze społecznej, gospodarczej, środowiskowej, przestrzenno-funkcjonalnej oraz technicznej dla całego obszaru gminy. Pogłębiona diagnoza obszaru rewitalizacji przeprowadzona została w oparciu o wytyczne zawarte w Instrukcji⁵⁰. Wybierane wskaźniki w gminach dotyczyły sytuacji społeczno-gospodarczej według stanu w 2014 r. z uwagi na fakt, iż wartości referencyjne dla województwa podkarpackiego określone były na ten okres. Ponieważ procedura opracowania i opiniowania Programów Rewitalizacji była procesem długotrwałym, a większość GPR i LPR ujęta została w Wykazie dopiero w 2018 r., to dane przyjęte do diagnozy, na podstawie której wyznaczano obszar zdegradowany i obszar rewitalizacji były nieaktualne i w tym okresie mogły ulec zmianie.

Analiza wybranych danych publikowanych przez Główny Urząd Statystyczny w formie Banku Danych Lokalnych wskazuje, że we wszystkich skontrolowanych gminach nastąpiła poprawa ogólnej sytuacji społeczno-gospodarczej. Zestawienie tych danych dla gmin objętych kontrolą zawiera załącznik nr 6.1. do Informacji *Wybrane dane statystyczne przedstawiające sytuację gospodarczą w kontrolowanych gminach*.

Ponadto w przypadku gminy Żurawica wybrane dane, na podstawie których opracowano diagnozę czynników i zjawisk kryzysowych oraz pogłębioną diagnozę obszaru rewitalizacji były nierzetelne lub brak było takich danych. Nie pozwoliło to na dokonanie oceny czy obszar rewitalizacji wyznaczony został we właściwy sposób. Kontrola w tej gminie wykazała także, że nie wszystkie podstawowe i pozostałe kierunki zmian funkcjonalno-przestrzennych przyjęte w GPR, ze względu na charakter położenia czy ich stan znajdowały uzasadnienie do konieczności podejmowania działań rewitalizacyjnych.

⁵⁰ Według której wyznaczony obszar rewitalizacji charakteryzowało minimum cztery z wybranych wskaźników różnych kategorii, dla których wartości oszacowane dla obszaru były mniej korzystne, niż wartości referencyjne dla województwa podkarpackiego.

Przykład

Gmina Żurawica

W wyniku przeprowadzonych oględzin obszaru rewitalizacji w zakresie terenu i obiektów ujętych w jednym z podstawowych kierunków zmian funkcjonalno-przestrzennych podobszaru Wyszatyce pn. *Zagospodarowanie terenu przy cerkwi w Wyszatycach*, stwierdzono, że teren objęty tym kierunkiem według załącznika do GPR stanowił w rzeczywistości orne pole, niewymagające działań rewitalizacyjnych i w żaden sposób niepowiązane z założeniami GPR⁵¹.

W każdej kontrolowanej gminie obszar zdegradowany wyznaczony został na podstawie diagnozy, w oparciu o przeprowadzoną analizę poszczególnych obszarów gminy (sołectwa, obręby). Umożliwiło to wskazanie jednostek o największym skupisku negatywnych zjawisk i oddziaływaniu czynników uznanych za kryzysowe. Obszar rewitalizacji wyznaczony został jako cały obszar zdegradowany⁵² lub jako jego część – po uwzględnieniu zarówno diagnozy, jak i uznaniu, iż dany obszar ma istotne znaczenie dla rozwoju gminy⁵³. Zgodnie z Wytycznymi i ustawą *o rewitalizacji*, w każdym przypadku wyznaczony obszar nie przekraczał 20% powierzchni gminy. Wynosił on od 0,8% powierzchni gminy w przypadku Gorzyc do 19,7% w przypadku Kuryłówki oraz był zamieszkiwany przez mniej niż 30% ogółu mieszkańców – od 6,1% w przypadku Żurawicy do 29,9% w przypadku Gorzyc.

Rada Gminy Żurawica

Rada Gminy przyjęła rozbieżne uchwały w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji. Uchwały w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji na terenie gminy Żurawica (z 26 stycznia i 3 lutego 2017 r.), wbrew tytułowi i przywołanej podstawie prawnej (art. 8 ust. 1 ustawy *o rewitalizacji*⁵⁴) zawierały wyznaczenie (wyłącznie w formie graficznej) tylko obszaru rewitalizacji.

Uchwałą Rady Gminy z dnia 2 czerwca 2017 r. do GPR wprowadzone zostały natomiast załączniki graficzne przedstawiające podstawowe kierunki zmian funkcjonalno-przestrzennych obszaru rewitalizacji. W załącznikach tych granice obszaru rewitalizacji nie pokrywały się z obszarem rewitalizacji wyznaczonym uchwałą z 3 lutego 2017 r. Identyczne załączniki zawierała również ostateczna wersja GPR z 27 lipca 2018 r.

Według wyjaśnień wójta w tej sprawie, wyznaczenie podobszarów obszaru zdegradowanego wynikało z uzasadnienia do uchwał z 27 stycznia 2017 r. oraz 3 lutego 2017 r., a uchwała z dnia 2 czerwca 2017 r. korygowała błędne załączniki do ww. uchwał, przy okazji czego błędnie wskazano działkę nr 767 do rewitalizacji.

⁵¹ Działka nr 767. Działania rewitalizacyjne mogłyby dotyczyć najbliższego otoczenia tej cerkwi (działka nr 769), w GPR objętego obszarem kierunku uzupełniającego 2.2 *Remont cerkwi w Wyszatycach*.

⁵² W przypadku dwóch gmin Jawornik Polski, Przeworsk.

⁵³ W przypadku czterech gmin Gorzyce, Krosno, Kuryłówka, Żurawica.

⁵⁴ Przepis ten stanowi, że: w przypadku gdy gmina zamierza realizować zadania własne, o których mowa w art. 3 ust. 1, rada gminy wyznacza, w drodze uchwały, z własnej inicjatywy albo na wniosek wójta, burmistrza albo prezydenta miasta, obszar zdegradowany i obszar rewitalizacji.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Z wyjaśnień obecnego i poprzedniego Wójta wynika, że zamiarem było dokonanie korekty uchwały z lutego 2017 r.

Odnosząc się do tych wyjaśnień, NIK zwraca uwagę, że uchwały o których mowa w art. 8 oraz 14 ustawy *o rewitalizacji*, tj. w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji oraz w sprawie przyjęcia GPR mają inny zakres, podstawę prawną oraz charakter⁵⁵. Zatem uchwała w sprawie przyjęcia GPR nie powinna zmieniać uchwały w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji.

O powyższych nieprawidłowościach – na podstawie art. 62a ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. *o Najwyższej Izbie Kontroli*⁵⁶ – powiadomiono Wojewodę Podkarpackiego, w celu ich zasygnalizowania temu organowi z uwagi na sprawowany przez niego nadzór. W odpowiedzi Wojewoda poinformował m.in., że stwierdzone naruszenia ustawy *o rewitalizacji* nie miały charakteru istotnych naruszeń prawa, które obligowałyby go jako organ nadzoru do stwierdzenia nieważności uchwał. Natomiast po otrzymaniu od Wójta Gminy uchwał związanych z GPR, w tym korygujących nieprawidłowości stwierdzone przez NIK, zostanie dokonana ocena ich legalności.

Cele i kierunki rewitalizacji

5.2.4. We wszystkich skontrolowanych gminach w Programach Rewitalizacji określono cele i kierunki działań rewitalizacyjnych. Odpowiadały one zidentyfikowanym potrzebom i miały na celu eliminację lub ograniczenie negatywnych zjawisk. W poszczególnych GPR i LPR zakładano, że obszary poddane rewitalizacji po przeprowadzeniu zaplanowanych inwestycji i działań społecznych zostaną efektywnie przekształcone (planowany efekt rewitalizacji) oraz staną się miejscem zrównoważonego rozwoju, atrakcyjnym, w którym nastąpi poprawa warunków życia mieszkańców lub ożywienie w poszczególnych sferach.

Podstawowe i pozostałe projekty rewitalizacyjne

5.2.5. W Programach Rewitalizacji ujęto projekty rewitalizacyjne zaplanowane do realizacji przez gminy, jednostki organizacyjne gmin lub inne podmioty. Łącznie skontrolowane gminy w ramach rewitalizacji zaplanowały 43 podstawowe przedsięwzięcia⁵⁷, które były zgodne z przyjętymi celami i kierunkami rewitalizacji. Zaplanowane projekty infrastrukturalne i społeczne były ukierunkowane na rozwiązywanie problemów społecznych, gospodarczych i przestrzennych zdiagnozowanych na obszarach rewitalizacji. Uzupełnieniem tych działań były pozostałe projekty rewitalizacyjne, które zaplanowane zostały w czterech gminach⁵⁸ i stanowiły uzupełnienie działań podstawowych. Miały one w głównej mierze na celu eliminację lub ograniczenie negatywnych zjawisk powodujących sytuacje kryzysowe.

⁵⁵ Zgodnie z treścią art. 13 ustawy *o rewitalizacji*, uchwała o której mowa w art. 8, stanowi akt prawa miejscowego, natomiast charakteru takiego nie ma – w myśl art. 19 tej ustawy – gminny program rewitalizacji.

⁵⁶ Dz. U. z 2019 r. poz. 489, ze zm. zwana dalej ustawą *o NIK*.

⁵⁷ Siedem w gminie Gorzyce, pięć w gminie Jawornik Polski, 14 w Krośnie, sześć w gminie Kuryłówka, trzy w gminie Przeworsk, osiem w gminie Żurawica.

⁵⁸ Gorzyce (dziewięć projektów), Krosno (trzy projekty), Przeworsk (siedem projektów), Żurawica (pięć projektów).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Ogłędziny, przeprowadzone w pięciu skontrolowanych gminach⁵⁹, dotyczące wybranych obszarów zdegradowanych wyznaczonych do rewitalizacji oraz obiektów na tych obszarach, wskazywały na degradację i potrzebę działań w zakresie rewitalizacji – za wyjątkiem gminy Żurawica⁶⁰.

Przykład

Gmina Kuryłówka w LPR określiła następujące potrzeby rewitalizacyjne:

- przywrócenie lub nadanie terenom funkcji rekreacyjno-turystycznych,
 - zwiększenie aktywności mieszkańców oraz integracji osób narażonych na wykluczenie społeczne,
 - zapobieganie wykluczeniu osób starszych i niepełnosprawnych,
 - wspieranie rozwoju mieszkańców w każdym wieku,
 - podniesienie oferty kulturalno-sportowej skierowanej do mieszkańców,
 - wspieranie potrzeby kultywowania tradycji regionu,
 - zwiększenie atrakcyjności przestrzeni publicznej,
 - poprawa dostępności do infrastruktury technicznej,
- co znalazło potwierdzenie w przeprowadzonych oględzinach.

Zdjęcie nr 1

Teren zalewu w miejscowości Ożanna – miejsce przeznaczone do rewitalizacji



Źródło: materiały z kontroli NIK.

Obiekt *Domu Rządcy* w Żurawicy Górnej przeznaczony do rewitalizacji był w stanie degradacji. Część dachu, ścian i stropów uległa zawaleniu, brak było okien i drzwi (brak zabezpieczenia na dachu i części, która uległa zawaleniu). Teren budynku oznaczono tabliczkami z napisem: „teren

Działania podjęte na podstawie art. 51 ust. 1 ustawy o NIK

⁵⁹ Gorzyce, Jawornik Polski, Krosno, Kuryłówka, Żurawica.

⁶⁰ W wyniku oględzin stwierdzono, że nie wszystkie tereny i obiekty usytuowane na poszczególnych podobszarach rewitalizacyjnych wymagały lub ich stan/położenie nie uzasadniały podejmowania działań rewitalizacyjnych.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

prywatny, wstęp i wjazd wzbronione”, „uwaga niebezpieczeństwo”, „uwaga strefa niebezpieczna”, „przeście wzbronione”, ogrodzono siatką metalową rozciągniętą na betonowych i drewnianych słupach. Ze względu jednak, iż od strony zachodniej ogrodzenie uległo wywróceniu, istniała możliwość wejścia osób postronnych na teren obiektu, co mogłoby zagrażać ich życiu lub zdrowiu. W związku z powyższym na podstawie art. 51 ust. 1 ustawy o NIK, poinformowano wójta gminy o stwierdzeniu bezpośredniego niebezpieczeństwa dla życia lub zdrowia ludzkiego, w celu zapobieżenia występującemu niebezpieczeństwu.

Wskutek tego, ogrodzenie przy obiekcie zostało uzupełnione oraz naprawione w sposób uniemożliwiający dostęp osób postronnych na teren budynku oraz jego wnętrza.

Zdjęcie nr 2

Zdegradowany zabytkowy Dom Rządcy ujęty według GPR do rewitalizacji



Źródło: materiały z kontroli NIK.

Mechanizmy
służące zapewnieniu
kompleksowości,
komplementarności
i koncentracji

5.2.6. We wszystkich skontrolowanych Programach Rewitalizacji przewidziano mechanizmy zapewnienia kompleksowości, komplementarności i koncentracji, ujmując przedsięwzięcia oparte o przeprowadzoną diagnozę zidentyfikowanych problemów i zjawisk kryzysowych. Ujęte w tych Programach zadania i działania zaplanowano w sposób kompleksowy, skoncentrowane na obszarze rewitalizacji, wzajemnie ze sobą powiązane. Uwzględniono projekty rewitalizacyjne współfinansowane z udziałem środków pochodzących z różnych źródeł, w tym m.in. ze środków EFRR w ramach RPO WP 2014–2020, EFRRROW w ramach PROW 2014–2020, EFS, środków będących w dyspozycji ministrów, własnych gmin oraz prywatnych. Planując przedsięwzięcia rewitalizacyjne uwzględniono takie projekty, aby zapewnić mechanizmy komplementarności międzyokresowej i źródeł finansowania poprzez wykorzystanie

projektów już zrealizowanych o jednym charakterze z projektami komplementarnymi o innym charakterze zaplanowanymi w ramach perspektywy finansowej 2014–2020.

Przykłady komplementarności międzyokresowej i źródeł finansowania

W **gminie Jawornik Polski** w latach 2015–2017 zrealizowano projekt o charakterze infrastrukturalnym dotyczący przeprowadzenia remontu budynku pałacu w Zespole Pałacowo-Parkowym. W ramach LPR zaplanowano przedsięwzięcia rewitalizacyjne w tym obiekcie o charakterze turystyczno-rekreacyjnym ze środków unijnych w ramach RPO WP 2014–2020.

W **mieście Krosno** w ramach komplementarności międzyokresowej wykazano przedsięwzięcia o charakterze infrastrukturalnym, ujęte w *Lokalnym Programie Rewitalizacji Miasta Krosna na lata 2009–2015*, które były zrealizowane w dzielnicach objętych rewitalizacją również w tym okresie, i tak: *Rewitalizacja Zespołu Staromiejskiego w Krośnie*, *Modernizacja budynków mieszkalnych wielorodzinnych w Krośnie (Osiedle Grota-Roweckiego, Osiedle Tysiąclecia)*, *Odnowa architektoniczna zabudowy Osiedla Tysiąclecia w Krośnie* (działanie 7.1. Rewitalizacja miast, w ramach RPO WP 2007–2013).

Realizacja przeprowadzonych działań zaplanowana została do kontynuacji poprzez projekty rewitalizacyjne również o charakterze infrastrukturalnym, wykazujące powiązania przestrzenne, tj. projekt pn. *Rewitalizacja obiektów użyteczności publicznej w celu nadania im nowej funkcji społecznej*, projekt pn. *Modernizacja zabytkowego dworca PKP na potrzeby funkcjonowania ETNOCENTRUM Ziemi Krosnieńskiej*, projekt pn. *Remont i rozbudowa Muzeum Rzemiosła w Krośnie*.

Zaplanowane do realizacji projekty rewitalizacyjne (infrastrukturalne i społeczne) dotyczyły terenów o istotnym znaczeniu dla rozwoju danej gminy i obejmowały część lub całość zdiagnozowanego obszaru zdegradowanego, gdzie w szczególności występowała koncentracja problemów i negatywnych zjawisk kryzysowych. Takie ujęcie zadań – pod warunkiem ich pełnej realizacji – powinno wzmocnić efekt synergii oraz wyeliminować lub przynajmniej ograniczyć zjawiska negatywne i sytuację kryzysową na obszarze rewitalizacji.

5.2.7. We wszystkich skontrolowanych gminach w proces diagnozowania i opracowania Programów Rewitalizacji włączono różne grupy interesariuszy. W celu zachowania zasady partnerstwa i partycypacji interesariuszy oraz wspólnego wypracowania założeń i rozwiązań przyjętych w Programie Rewitalizacji w skontrolowanych gminach zastosowano takie formy jak: spotkania, dyskusje, debaty, spacer, wizyty studyjne, badania ankietowe lub *focusowe*. Jednakże w dwóch gminach⁶¹ brak było pełnej dokumentacji potwierdzającej przebieg różnych form konsultacji społecznych lub udział poszczególnych grup interesariuszy w nich uczestniczących.

Partycypacja społeczna
interesariuszy

Przykład

Gmina Żurawica

Brak było właściwego utrwalenia w formie dokumentacji źródłowej rzeczywistego przebiegu prowadzonych konsultacji społecznych przygotowania GPR oraz wystąpiły rozbieżności pomiędzy treścią raportów z tych konsultacji, a GPR.

Niezgodnie z art. 6 ust. 2 i 8 ustawy *o rewitalizacji* pominięto obwieszczenia ostatniego etapu konsultacji społecznych GPR i ich podsumowania w BIP,

⁶¹ Jawornik Polski, Żurawica.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

na rzecz zamieszczenia tych materiałów na ogólnej stronie internetowej Urzędu. Brak ten nie tylko naruszał ww. przepisy, ale utrudniał też interesariuszom zapoznanie się z pełnym przebiegiem i wynikami tych konsultacji. Również niezgodnie z art. 6 ust. 2 ustawy o rewitalizacji podawano do publicznej wiadomości ogłoszenie o konsultacjach społecznych na wszystkich etapach opracowania GPR, w dniu ich rozpoczęcia, zamiast na co najmniej siedem dni wcześniej. W konsekwencji, mimo formalnego dochowania 30-dniowego terminu na składanie uwag, o którym mowa w art. 6 ust. 5 tej ustawy, ograniczało to możliwość udziału interesariuszy w konsultacjach. Według wyjaśnień Wójta powyższe nieprawidłowości wynikały głównie z braku wiedzy i doświadczenia oraz pomyłek pracowników.

Według założeń przyjętych w Programach Rewitalizacji udział interesariuszy zaplanowano również na etapie ich wdrażania i monitorowania, głównie w formie spotkań i spacerów badawczych. Jednakże do czasu kontroli NIK, za wyjątkiem Gorzyc i Krosna, w pozostałych czterech gminach nie odnotowano aktywnego udziału interesariuszy w procesie wdrażania czy monitorowania, z uwagi na fakt, iż – jak to wyjaśniali kontrolowani – procesy te były we wczesnej fazie.

Przykłady udziału interesariuszy w procesie wdrażania i monitorowania

Gmina Gorzyce w procesie wdrażania GPR informowała potencjalnych interesariuszy o postępach w jego realizacji poprzez informacje zamieszczane na stronie internetowej. Nie prowadzono innych form partycypacji społecznej interesariuszy przewidzianych w zapisach GPR.

Wszyscy interesariusze **miasta Krosna** mieli bieżący dostęp do informacji udostępnionych na stronie internetowej Urzędu Miasta Krosna – www.krosno.pl w zakładce „Program Rewitalizacji Miasta”. W trakcie wdrażania LPR uznawano, że najistotniejszym na tym etapie jest rozpowszechnianie informacji wśród podmiotów, które mogą uzyskać wsparcie o możliwości składania projektów w bieżących konkursach. Urząd przekazywał informacje o możliwości dofinansowania do potencjalnych interesariuszy oraz monitorował możliwość pozyskania środków. Przewidziano **forum lokalne** składające się z przedstawicieli różnych instytucji działających w mieście Krośnie oraz mieszkańców, zaproszonych i dobrowolnie uczestniczących w spotkaniach chcących mieć wpływ na działania rewitalizacyjne realizowane w Krośnie. Forum stanowiło w tym przypadku pierwszy kontakt z mieszkańcami, gdyż jego uczestnicy mają na co dzień kontakt z mieszkańcami i znają potrzeby poszczególnych grup społecznych (Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie, Radni). Mieszkańcy mogli sami zgłaszać swoje uwagi za pośrednictwem przedstawicieli forum lub bezpośrednio do Urzędu. Forum pełniło rolę doradczą, uzupełniającą zarówno na etapie decyzyjnym, jak i na poziomie wdrożeniowym jako opiniodawca, składający propozycję różnego rodzaju działań rewitalizacyjnych. Jego członkowie mieli również za zadanie rozpowszechnianie informacji na temat procesu rewitalizacji społecznej prowadzonej przez miasto Krosno.

Planowanie środków na rewitalizację

5.2.8. Połowa skontrolowanych gmin⁶² nie ujmowała żadnych środków na projekty rewitalizacyjne w wieloletniej prognozie finansowej, z których dwie⁶³ w ogóle nie planowały w rocznych budżetach środków na takie przedsięwzięcia.

⁶² Kuryłówka, Przeworsk, Żurawica.

⁶³ Kuryłówka, Żurawica.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Do czasu kontroli NIK tylko w mieście Krośnie ponoszono wydatki *stricte* na projekty rewitalizacyjne – 25 795 tys. zł. W związku z zaplanowanymi projektami rewitalizacyjnymi we wszystkich gminach (oprócz Kuryłówki) wydatkowano środki związane z opracowaniem dokumentacji technicznej, projektowej, studium wykonalności w łącznej kwocie 1215 tys. zł.

5.2.9. Mimo, iż Programy Rewitalizacji zaplanowano do realizacji na lata 2016–2023, to w przypadku dwóch gmin⁶⁴ do czasu kontroli NIK nie prowadzono żadnych działań na rzecz wdrażania i zarządzania Programem Rewitalizacji. W gminach tych w odpowiednim czasie nie podjęto właściwych działań. Skutkowało to tym, iż na okres aplikowania o środki unijne z RPO WP 2014–2020 w ramach głównego działania dedykowanego rewitalizacji, brak było pełnej dokumentacji niezbędnej do ubiegania się o takie środki.

Wdrażanie
Programów Rewitalizacji

Przykład

W **gminie Żurawica** nie wyznaczono osób odpowiedzialnych za wdrażanie założeń GPR, koordynację realizacji przedsięwzięć rewitalizacyjnych, a także współpracę pomiędzy właściwymi pracownikami Urzędu, Komitetem ds. rewitalizacji oraz interesariuszami rewitalizacji. Rada Gminy nie podjęła w stosownym czasie uchwały, o której mowa w art. 7 ust. 3 ustawy *o rewitalizacji*. Skład osobowy powołanego Komitetu ds. rewitalizacji – który stanowi forum współpracy i dialogu interesariuszy z organami gminy – oraz zasady jego działania, nie zostały dostosowane do założeń przyjętych w GPR. Ze względu, iż w gminie we właściwym czasie nie podejmowano działań na rzecz opracowania dokumentacji technicznej, niezbędnej dla uzyskania wymaganych pozwoleń, nie złożono wniosku na realizację projektu rewitalizacyjnego nr 1, w ramach RPO WP 2014–2020, działania 6.3 Rewitalizacja przestrzeni regionalnej. W trakcie trwania kontroli NIK, gmina podjęła jedynie działania na rzecz pozyskania środków od Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego, które zamierza przeznaczyć na wykonanie części prac na zabytkowym obiekcie *Domu Rządcy*.

W trzech kolejnych gminach⁶⁵ podejmowane działania były w znacznie mniejszym zakresie, niż przewidziano to w zapisach Programu Rewitalizacji. Sprowadzały się one do wyznaczenia osób odpowiedzialnych za ten proces oraz złożenia wniosków o środki na realizację wybranych projektów rewitalizacyjnych. Największe zaangażowanie w proces wdrażania było w Krośnie, gdzie w ramach rewitalizacji spośród 17 zaplanowanych zakończono cztery przedsięwzięcia, a trzy kolejne były w trakcie realizacji. Wydatki na zarządzanie Programem Rewitalizacji w kwocie 6,5 tys. zł poniesiono tylko w Gminie Gorzyce.

Przykład

W **gminie Gorzyce** założono, że działania monitorujące, mające na celu zapewnienie zgodności realizacji postanowień GPR, miał realizować Koordynator ds. rewitalizacji, powołany w ramach Referatu Rozwoju i Promocji Urzędu Gminy Gorzyce, we współpracy z innymi jego pracownikami. Stwierdzono, że do dnia kontroli NIK działania Koordynatora ds. rewitalizacji ograniczały się do sporządzenia sprawozdań rocznych obejmujących podstawowe dane

⁶⁴ Kuryłówka, Żurawica.

⁶⁵ Gorzyce, Jawornik Polski, Przeworsk.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

w zakresie rewitalizacji za lata 2017–2018. Powołany przez wójta Komitet ds. rewitalizacji, miał stanowić forum współpracy i dialogu interesariuszy z organami gminy w sprawach dotyczących przygotowania, prowadzenia i oceny GPR oraz pełnić funkcję opiniodawczo-doradczą wójta w zakresie rewitalizacji. Zgodnie z przyjętym regulaminem, Komitet ds. rewitalizacji uprawniony był do opiniowania Programu na etapie opracowania, a następnie jego wdrażania, monitorowania i ewaluacji oraz podejmowania inicjatyw związanych z rewitalizacją w Gminie Gorzyce. Ponadto miał uczestniczyć w sporządzaniu i opiniowaniu projektów uchwał Rady oraz zarządzeń wójta związanych z rewitalizacją. W kontroli stwierdzono brak właściwego zaangażowania Komitetu ds. rewitalizacji. Posiedzenia odbyły się tylko w 2017 r. i dotyczyły głównie spraw organizacyjnych oraz ustaleń obejmujących proces opracowania GPR. W kolejnym roku Komitet nie prowadził żadnych działań na rzecz rewitalizacji.

Zastępca wójta i Koordynator ds. rewitalizacji wyjaśnili, że w roku 2018 nie odbyło się posiedzenie Komitetu ds. rewitalizacji, gdyż nie zaistniały przesłanki w celu zwołania posiedzenia.

Monitoring i ewaluacja Programów Rewitalizacji

5.2.10. Połowa skontrolowanych gmin⁶⁶ nie prowadziła monitoringu i ewaluacji Programów Rewitalizacji i nie gromadziła w tym celu niezbędnych informacji, danych służących opracowaniu przyszłych sprawozdań, raportów czy dokonywaniu ocen procesu rewitalizacji. W pozostałych gminach działania te sprowadzono jedynie do opracowania kart monitoringu dotyczących oceny dotychczasowej realizacji LPR (Jawornik Polski) oraz sporządzenia sprawozdań monitoringowych, które zawierały niepełne dane (Gorzyce i Krosno). Dodatkowo w Gminie Żurawica, mimo wystąpienia zasadniczych okoliczności wskazujących na potrzebę dokonania aktualizacji GPR, Gmina nie podejmowała działań w tym zakresie.

Przykłady

Gmina Gorzyce

Przyjęty w GPR system monitoringu i ewaluacji miał zmierzać do oceny stopnia realizacji zaplanowanych projektów lub przedsięwzięć rewitalizacyjnych oraz celów rewitalizacji, przy użyciu takich narzędzi jak m.in.: sprawozdania budżetowe, ewidencja nowych podmiotów gospodarczych, ewidencja wydanych wskazań lokalizacyjnych, ewidencja osób wymagających wsparcia, informacja Gminnej Sieci Komputerowej GONET, sprawozdania szkół z badania poziomu nauczania itp. W założeniu GPR monitoring polegać miał na systematycznym zbieraniu oraz analizowaniu ilościowych i jakościowych informacji na temat wdrażanych projektów, a także założonych celów dokumentu na podstawie danych gromadzonych i przekazywanych przez poszczególne referaty Urzędu Gminy, jednostki organizacyjne gminy oraz inne instytucje zewnętrzne i podmioty realizujące projekty na obszarze rewitalizacji i/lub będące partnerami w realizacji określonych działań. Określono także odpowiednie wskaźniki monitorowania i ewaluacji do poszczególnych celów rewitalizacji, które należało systematycznie poddawać ocenie. W GPR zapisano także, że Rada Gminy analizować będzie postępy w realizacji głównych założeń GPR poprzez: akceptację raportu/sprawozdania z postępu we wdrożeniu zapisów; uwzględnianie i wprowadzanie zmian w zaplanowanych przedsięwzięciach rewitalizacyjnych zawartych w GPR, a służących realizacji zadań własnych wg załącznika do uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej.

⁶⁶ Kuryłówka, Przeworsk, Żurawica.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Do czasu zakończenia kontroli, działania w zakresie monitoringu i ewaluacji, ograniczono wyłącznie do sporządzenia rocznych sprawozdań z realizacji GPR i przekazania korespondencji – w czasie trwania kontroli NIK – do podmiotów, które planowały realizację projektów rewitalizacyjnych ujętych w GPR. Sprawozdania te w kolejnych latach 2017–2018, nie zawierały szczegółowych danych wg zaplanowanych wskaźników monitoringu, a tylko wzmianki o niezrealizowaniu danego zadania, bądź zamiarze wystąpienia do zainteresowanego podmiotu o informację o stanie realizacji zadania.

Zdaniem NIK, brak prowadzenia na bieżąco monitoringu w oparciu o przyjęte w Programie wskaźniki uniemożliwi podejmowanie w odpowiednim czasie właściwych działań, w tym ewentualnych zmian, mających na celu osiągnięcie zaplanowanych celów rewitalizacji.

Miasto Krosno

Przyjęty w LPR system monitorowania i oceny określał podmioty, które powinny brać udział we wdrażaniu i monitorowaniu realizacji LPR (w tym: Prezydent, Rada Miasta, Wydział Rozwoju Miasta i Obsługi Inwestorów, Forum Lokalne, beneficjenci programu, pozostali interesariusze). Określono również formy, w jakich powinno przebiegać monitorowanie LPR, tj. monitoring rzeczowy – realizacji inwestycji, projektów rewitalizacyjnych wraz z przypisanymi do nich wskaźnikami; monitoring finansowy obejmujący faktyczne koszty realizacji poszczególnych inwestycji oraz źródła ich finansowania. System monitorowania obejmować miał również określone wskaźniki przyporządkowane do każdego z celów rewitalizacji. Ponadto system określał również procedurę okresowej aktualizacji LPR obejmującą dane na temat tego, kto może składać wnioski o aktualizację, kto dokonuje ich weryfikacji, kto opiniuje wnioski oraz w przypadku zatwierdzenia określa warunki aktualizacji, uchwalenia i podania do publicznej wiadomości.

W ramach prowadzonego monitoringu i ewaluacji sporządzono sprawozdanie z realizacji LPR, które zawierało informacje odnośnie osiągniętych wartości wskaźników monitorowania, informacje o stanie realizacji poszczególnych projektów, prognozę realizacji założeń LPR w kolejnym okresie sprawozdawczym, informacje na temat promocji LPR, sprawności realizacji oraz napotkanych problemów. Sprawozdanie opracowane zostało na podstawie zebranych dokumentów źródłowych, tj. danych statystycznych odnośnie monitorowanych wskaźników oraz danych dotyczących realizacji poszczególnych projektów ujętych w LPR. W sprawozdaniu tym zaniechano wyliczenia wymaganych LPR trzech wskaźników. Jako przyczynę podano: brak możliwości zebrania danych w odniesieniu do wieku poszczególnych osób zamieszkałych na obszarze rewitalizacji w bieżącym okresie, dane te zostaną przedstawione na koniec okresu monitorowania LPR.

NIK wskazuje, iż gromadzenie na bieżąco dokumentacji obejmującej monitoring realizowanych działań, wyeliminuje sytuacje braku danych niezbędnych do sporządzenia pełnego sprawozdania.

Ze względu na początkowy etap i niski stopień zaawansowania realizacji Programów Rewitalizacji, w żadnej z kontrolowanych gmin nie można było odnotować efektów i dokonać oceny stopnia osiągnięcia zakładanych celów rewitalizacji. Tylko w mieście Krośnie można było wskazać na pojedyncze zadania i ich efekty.

Dotychczasowe efekty rewitalizacji

Miasto Krosno

W ramach dwóch projektów miękkich dotyczących aktywizacji osób młodych oraz powyżej 29 roku życia przeszkolono 17 osób z obszaru rewitalizacji. W ramach projektu Nr 6 *Wspieranie działań prewencyjnych Policji w Krośnie „Bezpieczeństwo na przejściach dla pieszych w mieście Krośnie”* wyko-

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

nano modernizację przejścia dla pieszych, przeprowadzono warsztaty z zakresu zachowania bezpieczeństwa w ruchu drogowym wśród uczniów. Ponadto przeprowadzono konkurs na wykonanie plakatu pn. *Jestem rozważny na przejściach dla pieszych*. W ramach zakończonego projektu infrastrukturalnego Nr 11 *Budowa boiska treningowego przy ul. Legionów w Krośnie*, powstało boisko o nawierzchni trawiastej, wyposażone w system nawadniania. W każdym wykonanym projekcie zrealizowano zakładane wskaźniki produktu i rezultatu.

Zdjęcie nr 3

Boisko treningowe przy ul. Legionów w Krośnie



Źródło: materiały z kontroli NIK.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Celem głównym kontroli było udzielenie odpowiedzi na pytanie: Czy Programy Rewitalizacji były prawidłowo opracowane i realizowane?

Cel główny kontroli

Dla celów kontroli przyjęto trzy cele szczegółowe:

Cele szczegółowe

- Czy Programy Rewitalizacji zostały prawidłowo przygotowane?
- Czy jednostki samorządu terytorialnego prowadzą rewitalizację zgodnie z przyjętymi programami?
- Czy dotychczasowa realizacja Programów Rewitalizacji przyniosła zakładane efekty?

Kontrolą objęto siedem jednostek:

Zakres podmiotowy

- Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego w Rzeszowie,
- sześć gmin, z tego dwie (Gorzyce i Żurawica), które opracowały GPR na podstawie przepisów ustawy *o rewitalizacji* oraz cztery (Jawornik Polski, Krosno, Kuryłówka i gmina wiejska Przeworsk) posiadające LPR.

Dobór gmin został dokonany na podstawie m.in. rodzaju realizowanego Programu Rewitalizacji, kwoty przyznanej dotacji na jego opracowanie, czasu przygotowania tego dokumentu, założeń w nich przyjętych.

Urząd Marszałkowski oraz gminy – pod względem legalności, gospodarności i rzetelności – art. 2 ust. 2 ustawy *o NIK*.

Kryteria kontroli

Kontrolą objęto lata: 2016–2018. Czynności kontrolne przeprowadzono w okresie od 4 grudnia 2018 r. do 17 maja 2019 r.

Okres objęty kontrolą

Czynności kontrolne zostały poprzedzone pobraniem z Urzędu Marszałkowskiego informacji i dokumentów, związanych z dofinansowaniem przygotowania Programów Rewitalizacji i ich weryfikacji w tym Urzędzie.

Działania na podstawie art. 29 ustawy *o NIK*

W ramach postępowania kontrolnego w Urzędzie Marszałkowskim w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f) ustawy *o NIK*, zasięgnięto informacji z wybranych niekontrolowanych gminach w zakresie:

- a) sposobu ograniczania stanów kryzysowych w sytuacji, gdy Program Rewitalizacji nie został pozytywnie zweryfikowany i wpisany do Wykazu;
- b) przyczyn nieubiegania się o wpisanie do Wykazu GPR/LPR;
- c) powodów rezygnacji z przyznanej dotacji na opracowanie GPR/LPR.

Z możliwości zasięgnięcia informacji z jednostek niekontrolowanych w powyższym trybie skorzystano również w kontrolach dwóch gmin⁶⁷.

Zastrzeżenia zostały zgłoszone do dwóch wystąpień pokontrolnych.

Zastrzeżenia zgłoszone do wystąpień pokontrolnych

Marszałek Województwa Podkarpackiego złożył cztery zastrzeżenia. Komisja Rozstrzygająca NIK jedno zastrzeżenie uwzględniła w całości, jedno w części, a w pozostałym zakresie zastrzeżenia oddaliła.

Prezydent Krosna złożył sześć zastrzeżeń. Komisja Rozstrzygająca NIK jedno zastrzeżenie uwzględniła w części, a w pozostałym zakresie zastrzeżenia oddaliła.

Finansowe rezultaty kontroli wyniosły ogółem 267,4 tys. zł, obejmujące finansowe lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości.

Finansowe rezultaty kontroli

⁶⁷ Jawornik Polski, Żurawica.

ZAŁĄCZNIKI

Pozostałe informacje

Kontrola została podjęta z inicjatywy własnej Najwyższej Izby Kontroli. Kontrolę przygotowano w oparciu o analizę dostępnych materiałów, w tym dokumentację pozyskaną z Urzędu Marszałkowskiego oraz informacje publikowane przez Ministerstwo Rozwoju i Stowarzyszenie Forum Rewitalizacji. Z analizy przedkontrolnej wynikało, że działalność związana z opracowaniem i realizacją Programów Rewitalizacji angażowała znaczne środki i zasoby, zarówno po stronie Instytucji Zarządzającej, jak i jst, które niekoniecznie przełożyły się na zakładane efekty.

W związku ze stwierdzonym podczas kontroli w gminie Żurawica bezpośrednim niebezpieczeństwem dla życia lub zdrowia ludzkiego, związanym z niezabezpieczeniem dostępu do będącego w stanie degradacji zabytkowego obiektu, na podstawie art. 51 ust. 1 ustawy o NIK, poinformowano wójta gminy.

Wskutek tego, podjął on skuteczne działania uniemożliwiając dostęp osób postronnych na teren obiektu.

W związku z wynikami kontroli w gminie Żurawica, w trybie art. 62a ustawy o NIK skierowane zostało powiadomienie do Wojewody Podkarpackiego o ocenach, uwagach i wnioskach zawartych w wystąpieniu pokontrolnym dotyczącym tej gminy.

Stan realizacji wniosków pokontrolnych

Wyniki kontroli przedstawiono w siedmiu wystąpieniach pokontrolnych. We wszystkich wystąpieniach pokontrolnych sformułowano wnioski pokontrolne – ogółem 50. Z informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych wynika, że zrealizowano 13 wniosków pokontrolnych (26%) oraz podjęto działania w celu realizacji 37 wniosków (74%)⁶⁸.

Wykaz jednostek kontrolowanych

Kontrolę prowadziła Delegatura NIK w Rzeszowie.

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Delegatura w Rzeszowie	Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego	Władysław Ortyl Marszałek Województwa Podkarpackiego
2.		Urząd Miasta Krosna	Piotr Przytocki Prezydent Miasta Krosna
3.		Urząd Gminy Kuryłówka	Agnieszka Wyszwińska Wójt Gminy Kuryłówka
4.		Urząd Gminy Przeworsk	Daniel Krawiec Wójt Gminy Przeworsk
5.		Urząd Gminy w Żurawicy	Tomasz Szeleszczuk Wójt Gminy Żurawica
6.		Urząd Gminy Gorzyce	Leszek Janusz Surdy Wójt Gminy Gorzyce
7.		Urząd Gminy Jawornik Polski	Stanisław Petynia Wójt Gminy Jawornik Polski

Wystąpienia pokontrolne do kierowników jednostek kontrolowanych zostały zamieszczone na stronie internetowej Najwyższej Izby Kontroli: <https://www.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik/>

⁶⁸ Stan na 25 października 2019 r.

Wykaz ocen kontrolowanych jednostek

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*	Stany mające wpływ na wydaną ocenę	
			prawidłowe	nieprawidłowe
1.	Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego	w formie opisowej	SWP dolożył należytej staranności odnośnie rozpropagowania wśród gmin województwa możliwości ubiegania się o dotacje na opracowanie Programów Rewitalizacji. Dotacje na opracowanie Programów Rewitalizacji zostały wykorzystane i rozliczone zgodnie z przyjętymi zasadami. SWP prowadził monitoring wydatków środków UE i budżetowych, przekazanych gminom na realizację zadań w zakresie opracowania lub aktualizacji Programów Rewitalizacji.	Niski stopień wykorzystania środków dotacji dla gmin w stosunku do wartości pierwotnie zakładanej w Umowie z Ministrem Rozwoju. Długotrwałość procesu weryfikacji i oceny Programów Rewitalizacji. Nieprzestrzeżenie zapisów Instrukcji i Regulaminu oceny odnośnie terminów do przeprowadzania weryfikacji formalnej i merytorycznej. W trzech pozytywnie zaopiniowanych programach rewitalizacji, niespełnianie wymogów ustawy o rewitalizacji lub Wytycznych.
2.	Urząd Miasta Krosna	w formie opisowej	Miasto opracowało – na podstawie Wytycznych i Instrukcji – LPR, który ZWP ujął w Wykazie. Program zawierał opis powiązań z dokumentami strategicznymi i planistycznymi gminy. Rzetelnie przeprowadzono diagnozę czynników i zjawisk kryzysowych, określono skalę i charakter potrzeb rewitalizacyjnych oraz zasięgi przestrzenne obszaru rewitalizacji, oraz wyznaczono obszar zdegradowany i obszar rewitalizacji. Zakończono realizację czterech z 17 zaplanowanych projektów rewitalizacyjnych.	Odebrany bez uwag przez Urząd LPR dwukrotnie uzyskał negatywną opinię Zespołu ds. rewitalizacji. Spowodowało to w konsekwencji, iż Urząd nie uzyskał refundacji w kwocie 53 766 zł. Mimo uzasadnionych przesłanek, Urząd nie wystąpił niezwłocznie o zapłatę kary umownej, a działania takie podjęto dopiero w trakcie trwającej kontroli NIK. W zakresie monitoringu i ewaluacji sporządzono sprawozdanie z realizacji LPR, jednak dokonano tego po wyznaczonym terminie oraz zaniechano w nim wyliczenia trzech wymaganych wskaźników.
3.	Urząd Gminy Kuryłówka	w formie opisowej	Gmina opracowała – na podstawie Wytycznych i Instrukcji – LPR, który ZWP ujął w Wykazie. W szczególności: – przeprowadzono diagnozę czynników i zjawisk kryzysowych oraz diagnozę pogłębioną obszaru rewitalizacji; – na tej podstawie określono skalę i charakter potrzeb oraz zasięgi przestrzenne obszaru rewitalizacji; – dobór planowanych przedsięwzięć rewitalizacyjnych odpowiadał celom i kierunkom rewitalizacji, mających za zadanie eliminację lub ograniczenie negatywnych zjawisk; – przyjęte do realizacji przedsięwzięcia rewitalizacyjne, zgodnie z Wytycznymi, zapewniały mechanizmy kompleksowości, koncentracji i komplementarności; – na etapie diagnozowania i opracowania LPR zachowano zasadę partnerstwa i partycypacji interesariuszy. Dotację na przygotowanie LPR wykorzystano i rozliczono zgodnie z umową.	Proces przygotowania LPR nie został w pełni rzetelnie przeprowadzony. Był on długotrwały. Wbrew przyjętym założeniom, nie podjęto także zakładanych działań na rzecz realizacji LPR. Nie powołano Zespołu ds. wdrażania LPR oraz nie podejmowano działań na rzecz realizacji zaplanowanych przedsięwzięć rewitalizacyjnych. Nie dokonano zmiany Studium i mpzp, koniecznych do realizacji przedsięwzięcia nr 1. Wskutek tego nie złożono wniosku o dofinansowanie tego przedsięwzięcia, w ramach RPO WP 2014–2020. Nie prowadzono również żadnych działań w zakresie monitoringu i ewaluacji LPR.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*	Stany mające wpływ na wydaną ocenę	
			prawidłowe	nieprawidłowe
4.	Urząd Gminy Przeworsk	w formie opisowej	Gmina opracowała – na podstawie Wytycznych i Instrukcji – LPR, który ZWP ujął w Wykazie. W szczególności: – przeprowadzono diagnozę czynników i zjawisk kryzysowych oraz diagnozę pogłębioną obszaru rewitalizacji; – na tej podstawie określono skalę i charakter potrzeb oraz zasięgi przestrzenne obszaru rewitalizacji; – dobór planowanych przedsięwzięć rewitalizacyjnych odpowiadał celom i kierunkom rewitalizacji, mających za zadanie eliminację lub ograniczenie negatywnych zjawisk; – przyjęte do realizacji przedsięwzięcia rewitalizacyjne, zgodnie z Wytycznymi, zapewniły mechanizmy kompleksowości, koncentracji i komplementarności; – na etapie diagnozowania i opracowania LPR zachowano zasadę partnerstwa i partycypacji interesariuszy. LPR zawierał opis powiązań z dokumentami strategicznymi i planistycznymi gminy. Powołano Zespół ds. wdrażania LRP. W ramach RPO WP 2014–2020 złożono wniosek o dofinansowanie podstawowego projektu, który został pozytywnie oceniony i zakwalifikowany do dofinansowania.	W procesie przygotowania Programu Rewitalizacji LPR nie ustrzeżono się błędów, m.in. nieprawidłowo ewidencjonowano środki dotacji i wydatki. Proces ten był długotrwały. Podjęte przez gminę działania na rzecz wdrażania LPR znajdowały się w fazie początkowej. Gmina nie posiadała opracowanych dokumentów strategicznych, tj.: gminnego programu opieki nad zabytkami, gminnego programu ochrony środowiska i wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. LPR nie zawierał indykatorynych ram finansowych pozostałych przedsięwzięć rewitalizacyjnych, do czego zobowiązywały Wytyczne. Nieprawidłowo przyjęto w nim wartość bazową dla jednego ze wskaźników. Nie zorganizowano spotkań z interesariuszami rewitalizacji, pomimo iż LPR zakładał ich organizację.
5.	Urząd Gminy w Żurawicy	w formie opisowej	GPR który został ujęty w Wykazie opracowano w oparciu o Wytyczne, Instrukcję i ustawę o rewitalizacji, w powiązaniu z dokumentami planistyczno-strategicznymi.	Proces ten był jednak długotrwały. Przy opracowaniu GPR popełniono także szereg błędów i nieprawidłowości. Dotyczyły one m.in.: nieprawidłowości przy ewidencjonowaniu środków, braków w podstawowej dokumentacji, braku powiązania z podstawowymi dokumentami strategicznymi, niewłaściwej identyfikacji głównych problemów obszaru zdegradowanego. Skutkowało to m.in. wyznaczeniem obszarów: zdegradowanego i rewitalizacji w sposób uniemożliwiający weryfikację ich zasięgów przestrzennych. Nie wszystkie przyjęte kierunki zmian funkcjonalno-przestrzennych dotyczyły terenów wymagających rewitalizacji. W gminie nie podejmowano żadnych działań na rzecz wdrażania i zarządzania GPR. Nie uzyskano dokumentacji, niezbędnej dla złożenia wniosku na realizację głównego projektu rewitalizacyjnego o wartości 10 mln zł. Nie prowadzono działań w ramach monitoringu i ewaluacji, pozwalających na bieżącą ocenę procesu rewitalizacji oraz dokonywanie niezbędnych aktualizacji GPR.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*	Stany mające wpływ na wydaną ocenę	
			prawidłowe	nieprawidłowe
6.	Urząd Gminy Gorzyce	w formie opisowej	<p>Gmina opracowała – na podstawie ustawy o rewitalizacji, Wytycznych i Instrukcji – GPR, który został ujęty w Wykazie. W szczególności:</p> <ul style="list-style-type: none"> – przeprowadzono diagnozę czynników i zjawisk kryzysowych oraz diagnozę pogłębioną obszaru rewitalizacji; – na tej podstawie określono skalę i charakter potrzeb oraz zasięgi przestrzenne obszaru rewitalizacji; – dobór planowanych przedsięwzięć rewitalizacyjnych odpowiadał celom i kierunkom rewitalizacji, mających za zadanie eliminację lub ograniczenie negatywnych zjawisk; – przyjęte do realizacji przedsięwzięcia rewitalizacyjne, zgodnie z Wytycznymi, zapewniały mechanizmy kompleksowości, koncentracji i komplementarności; – na etapie diagnozowania i opracowania GPR zachowano zasadę partnerstwa i partycypacji interesariuszy. <p>Dotacja, na przygotowanie Programu Rewitalizacji, została przez gminę wykorzystana i rozliczona zgodnie z umową. Gmina rozpoczęła realizację jednego z siedmiu zaplanowanych podstawowych projektów rewitalizacyjnych.</p>	<p>Ewidencji środków z dotacji dokonano w niewłaściwym działale i rozdziale klasyfikacji budżetowej.</p> <p>Nie podejmowano działań w zakresie pozostałych projektów podstawowych, jak i projektów pozostałych. Działania w zarządzaniu Programem, podejmowane były w ograniczonym wymiarze, w porównaniu do założeń. Potencjalni interesariusze nie byli angażowani w proces rewitalizacji.</p> <p>Działania w ramach monitoringu i ewaluacji ograniczono do opracowania rocznych sprawozdań z realizacji Programu za lata 2017–2018. Gmina nie posiadała informacji w zakresie realizacji, bądź zaniechania przedsięwzięć rewitalizacyjnych zaplanowanych do realizacji przez inne podmioty. Nie wdrażano działań na rzecz oceny realizacji w świetle założonych wskaźników.</p>
7.	Urząd Gminy Jawornik Polski	w formie opisowej	<p>Gmina opracowała z własnych środków LPR, który został ujęty w Wykazie. Ostateczną wersję LRP opracowano według Wytycznych i Instrukcji.</p> <p>Opracowano proces wdrażania Programu, a także mechanizmy mające zapewnić jego skuteczność. W Urzędzie wyznaczono komórki odpowiedzialne za realizację Programu i ocenę efektów jego wdrażania. Wskazano narzędzia służące do śledzenia postępu realizacji LPR, w oparciu o wybrane wskaźniki.</p> <p>Gmina podjęła działania na rzecz realizacji przedsięwzięć rewitalizacyjnych, a także zaplanowała środki na ich realizację.</p>	<p>Wcześniejsze wersje, nierzetelnie przygotowane zostały dwukrotnie negatywnie zaopiniowane przez Instytucję Zarządzającą.</p> <p>Pozbawiło to gminę dotacji na opracowanie LPR (90% kosztów), tj. 19,2 tys. zł. Wydatki poniesione na opracowanie Programu zaksięgowano nieprawidłowo.</p> <p>Nie dokumentowano w pełni podejmowanych czynności dotyczących współpracy z wykonawcą.</p> <p>Gmina nie posiadała opracowanego gminnego programu opieki nad zabytkami oraz nie sporządziła okresowych raportów i sprawozdań z wybranych programów.</p> <p>Nie określono wartości bazowych i docelowych wskaźników, które pozwoliłyby na monitorowanie zaplanowanych celów rewitalizacji.</p>

* pozytywna/negatywna/w formie opisowej

Wybrane dane statystyczne przedstawiające sytuację gospodarczą w kontrolowanych gminach

rok	gmina	liczba bezrobotnych		liczba długotrwale bezrobotnych	podmioty wpisane do rejestru REGON na 10 tys. ludności	jednostki nowo zarejestrowane w rejestrze REGON na 10 tys. ludności	jednostki wykreślone z rejestru REGON na 10 tys. ludności	fundacje, stowarzyszenia i organizacje społeczne na 10 tys. mieszkańców	ludność korzystająca z sieci wodociągowej	ludność korzystająca z sieci kanalizacyjnej	odsetek dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym od 3 do 6 lat
		ogółem	3								
2014	Gorzyce	628	359	666	56	45	32	13411	9466	72,8	
	Jawornik Polski	349	212	527	59	44	40	841	562	86,7	
	Krosno (m.)	2123	1193	1192	91	89	48	44226	42273	93,6	
	Kuryłówka	437	237	546	61	37	30	5008	3653	61,2	
	Przeworsk	1221	789	448	44	49	15	13754	12981	63,2	
	Żurawica	1015	627	504	53	37	29	12118	10726	76	
2015	Gorzyce	552	309	645	45	58	36	13334	10048	bd	
	Jawornik Polski	312	212	548	64	55	47	838	561	bd	
	Krosno (m.)	1796	1022	1206	85	73	51	44107	42180	bd	
	Kuryłówka	394	236	540	55	46	32	4999	3755	bd	
	Przeworsk	1218	756	469	46	27	15	13822	13058	bd	
	Żurawica	883	511	479	36	56	28	12121	10750	bd	
2016	Gorzyce	530	301	648	39	32	38	13257	9840	80,2	
	Jawornik Polski	318	193	564	49	33	47	836	560	79,6	
	Krosno (m.)	1415	770	1206	72	76	53	43938	42039	96,5	
	Kuryłówka	360	188	563	42	19	31	5030	3795	60,8	
	Przeworsk	1110	716	491	48	33	17	13753	12994	65,9	
	Żurawica	787	512	497	63	47	29	12083	10742	79,6	
2017	Gorzyce	434	265	656	42	36	39	13217	9675	84,2	
	Jawornik Polski	283	161	574	67	49	47	871	547	86,7	
	Krosno (m.)	1003	518	1218	96	80	53	43996	42125	106,8	
	Kuryłówka	328	177	549	56	58	32	5036	3836	85,9	
	Przeworsk	940	601	480	44	51	17	13760	13051	74,2	
	Żurawica	741	433	511	57	39	30	12177	10875	92,3	

rok	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
		gmina	liczba bezrobotnych ogółem	liczba długotrwale bezrobotnych	podmioty wpisane do rejestru REGON na 10 tys. ludności	jednostki nowo zarejestrowane w rejestrze REGON na 10 tys. ludności	jednostki wykreślone z rejestru REGON na 10 tys. ludności	fundacje, stowarzyszenia i organizacje społeczne na 10 tys. mieszkańców	ludność korzystająca z sieci wodociągowej	ludność korzystająca z sieci kanalizacyjnej	odsetek dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym od 3 do 6 lat
2018		Gorzyce	398	198	679	54	32	41	bd	bd	bd
		Jawornik Polski	239	134	596	67	34	47	bd	bd	bd
		Krosno (m.)	789	349	1189	72	101	47	bd	bd	bd
		Kuryłówka	309	180	586	80	33	33	bd	bd	bd
		Przeworsk	834	511	515	70	32	17	bd	bd	bd
		Żurawica	637	368	532	59	37	27	bd	bd	bd
różnica 2018 [2017]-2014		Gorzyce	-230	-161	13	-2	-13	9	-194	209	11,4
		Jawornik Polski	-110	-78	69	8	-10	7	30	-15	0
		Krosno (m.)	-1334	-844	-3	-19	12	-1	-230	-148	13,2
		Kuryłówka	-128	-57	40	19	-4	3	28	183	24,7
		Przeworsk	-387	-278	67	26	-17	2	6	70	11
		Żurawica	-378	-259	28	6	0	-2	59	149	16,3
wzrost/spadek w %		Gorzyce	-36,6	-44,8	2,0	-3,6	-28,9	28,1	-1,4	2,2	15,7
		Jawornik Polski	-31,5	-36,8	13,1	13,6	-22,7	17,5	3,6	-2,7	0,0
		Krosno (m.)	-62,8	-70,7	-0,3	-20,9	13,5	-2,1	-0,5	-0,4	14,1
		Kuryłówka	-29,3	-24,1	7,3	31,1	-10,8	10,0	0,6	5,0	40,4
		Przeworsk	-31,7	-35,2	15,0	59,1	-34,7	13,3	0,0	0,5	17,4
		Żurawica	-37,2	-41,3	5,6	11,3	0,0	-6,9	0,5	1,4	21,4

Objaśnienia: bd – brak danych

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Banku Danych Lokalnych GUS – <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/start>.

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno- -ekonomicznych

Podstawa przyjmowania Programów Rewitalizacji

Programy rewitalizacji mogą być przyjmowane przez gminy:

- a) na podstawie przepisów ustawy *o rewitalizacji*,
- b) jako programy gospodarcze, przyjmowane na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 6 ustawy *o samorządzie gminnym*.

Zgodnie bowiem z art. 52 ust. 1 zdanie 1 ustawy *o rewitalizacji*, do dnia 31 grudnia 2023 r. dopuszcza się realizację przedsięwzięć wynikających z programu zawierającego działania służące wyprowadzeniu obszaru zdegradowanego ze stanu kryzysowego, przyjmowanego uchwałą rady gminy, bez uchwalania gminnego programu rewitalizacji⁶⁹.

Ustawa o rewitalizacji

Ustawa *o rewitalizacji* określa tryb przygotowania, prowadzenia i oceny rewitalizacji. Oprócz przepisów ogólnych (art. 1–4) zawierających m.in. definicję rewitalizacji (art. 2 ust. 1), ustawa określa reguły dotyczące partycypacji społecznej (rozdział 2), obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji (rozdział 3), gminnego programu rewitalizacji (rozdział 4), specjalnej strefy rewitalizacji (rozdział 5), zmiany innych aktów prawnych i przepisy końcowe.

Ustawowa definicja rewitalizacji

Zgodnie z art. 2 ust. 1 ww. ustawy, rewitalizacja stanowi proces wyprowadzania ze stanu kryzysowego obszarów zdegradowanych, prowadzony w sposób kompleksowy, poprzez zintegrowane działania na rzecz lokalnej społeczności, przestrzeni i gospodarki, skoncentrowane terytorialnie, prowadzone przez interesariuszy rewitalizacji⁷⁰ na podstawie gminnego programu rewitalizacji.

Obszar zdegradowany

Zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy *o rewitalizacji* obszar gminy znajdujący się w stanie kryzysowym z powodu koncentracji negatywnych zjawisk społecznych, w szczególności bezrobocia, ubóstwa, przestępczości, niskiego poziomu edukacji lub kapitału społecznego, a także niewystarczającego poziomu uczestnictwa w życiu publicznym i kulturalnym, można wyznaczyć jako obszar zdegradowany w przypadku występowania na nim ponadto co najmniej jednego z następujących negatywnych zjawisk:

- 1) gospodarczych – w szczególności niskiego stopnia przedsiębiorczości, słabej kondycji lokalnych przedsiębiorstw, lub
- 2) środowiskowych – w szczególności przekroczenia standardów jakości środowiska, obecności odpadów stwarzających zagrożenie dla życia, zdrowia ludzi lub stanu środowiska, lub

⁶⁹ W takim przypadku wyznaczenie w drodze uchwały obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji, strefy rewitalizacji, a także uchwalenie miejscowego planu rewitalizacji nie jest dopuszczalne.

⁷⁰ Interesariuszami rewitalizacji są w szczególności: 1) mieszkańcy obszaru rewitalizacji oraz właściciele, użytkownicy wieczystości nieruchomości i podmioty zarządzające nieruchomościami znajdującymi się na tym obszarze, w tym spółdzielnie mieszkaniowe, wspólnoty mieszkaniowe i towarzystwa budownictwa społecznego; 2) mieszkańcy gminy inni niż wymienieni w pkt 1; 3) podmioty prowadzące lub zamierzające prowadzić na obszarze gminy działalność gospodarczą; 4) podmioty prowadzące lub zamierzające prowadzić na obszarze gminy działalność społeczną, w tym organizacje pozarządowe i grupy nieformalne; 5) jednostki samorządu terytorialnego i ich jednostki organizacyjne; 6) organy władzy publicznej; 7) podmioty, inne niż wymienione w pkt 6, realizujące na obszarze rewitalizacji uprawnienia Skarbu Państwa (art. 2 ust. 2 ustawy *o rewitalizacji*).

3) przestrzenno-funkcjonalnych – w szczególności niewystarczającego wyposażenia w infrastrukturę techniczną i społeczną lub jej złego stanu technicznego, braku dostępu do podstawowych usług lub ich niskiej jakości, niedostosowania rozwiązań urbanistycznych do zmieniających się funkcji obszaru, niskiego poziomu obsługi komunikacyjnej, niedoboru lub niskiej jakości terenów publicznych, lub

4) technicznych – w szczególności degradacji stanu technicznego obiektów budowlanych, w tym o przeznaczeniu mieszkaniowym, oraz niefunkcjonowaniu rozwiązań technicznych umożliwiających efektywne korzystanie z obiektów budowlanych, w szczególności w zakresie energooszczędności i ochrony środowiska.

Obszar rewitalizacji to obszar obejmujący całość lub część obszaru zdegradowanego, cechujący się szczególną koncentracją negatywnych zjawisk, o których mowa w art. 9 ust. 1 ustawy *o rewitalizacji*, na którym z uwagi na istotne znaczenie dla rozwoju lokalnego gmina zamierza prowadzić rewitalizację. Obszar rewitalizacji nie może być większy niż 20% powierzchni gminy oraz zamieszkały przez więcej niż 30% liczby mieszkańców gminy.

Obszar rewitalizacji

GPR sporządzany jest dla obszaru rewitalizacji, wyznaczonego w drodze uchwały rady gminy (art. 8 ustawy *o rewitalizacji*) i przyjmowany w drodze uchwały przez radę gminy (art. 14 ust. 1 tej ustawy). Uchwała w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego stanowi akt prawa miejscowego⁷¹. Charakteru takiego nie ma natomiast sam GPR⁷².

GPR

Elementy, jakie powinien zawierać GPR wskazano w art. 15 ustawy *o rewitalizacji*⁷³. Szczegółowy sposób przystąpienia do sporządzenia gminnego programu rewitalizacji określony został w art. 17–20 ustawy *o rewitalizacji*.

⁷¹ Art. 13 ustawy *o rewitalizacji*.

⁷² Rozstrzyga o tym art. 19 ustawy *o rewitalizacji*.

⁷³ Są to:

- 1) szczegółowa diagnoza obszaru rewitalizacji, o której mowa w art. 4 ust. 1 pkt 2, obejmująca analizę negatywnych zjawisk, o których mowa w art. 9 ust. 1, oraz lokalnych potencjałów występujących na terenie tego obszaru;
- 2) opis powiązań gminnego programu rewitalizacji z dokumentami strategicznymi gminy, w tym strategią rozwoju gminy, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz strategią rozwiązywania problemów społecznych;
- 3) opis wizji stanu obszaru po przeprowadzeniu rewitalizacji;
- 4) cele rewitalizacji oraz odpowiadające im kierunki działań służących eliminacji lub ograniczeniu negatywnych zjawisk, o których mowa w art. 9 ust. 1;
- 5) opis przedsięwzięć rewitalizacyjnych, w szczególności o charakterze społecznym oraz gospodarczym, środowiskowym, przestrzenno-funkcjonalnym lub technicznym, w tym: a) lista planowanych podstawowych przedsięwzięć rewitalizacyjnych, wraz z ich opisami zawierającymi w odniesieniu do każdego przedsięwzięcia: nazwę i wskazanie podmiotów je realizujących, zakres realizowanych zadań, lokalizację, szacowaną wartość, prognozowane rezultaty wraz ze sposobem ich oceny w odniesieniu do celów rewitalizacji, o ile dane te są możliwe do wskazania, b) charakterystyka pozostałych dopuszczalnych przedsięwzięć rewitalizacyjnych, realizujących kierunki działań, o których mowa w pkt 4;
- 6) mechanizmy integrowania działań, o których mowa w pkt 4, oraz przedsięwzięć rewitalizacyjnych;
- 7) szacunkowe ramy finansowe gminnego programu rewitalizacji wraz z szacunkowym wskazaniem środków finansowych ze źródeł publicznych i prywatnych;
- 8) opis struktury zarządzania realizacją gminnego programu rewitalizacji, wskazanie kosztów tego zarządzania wraz z ramowym harmonogramem realizacji programu;
- 9) system monitorowania i oceny gminnego programu rewitalizacji;

- Partycypacja społeczna** Zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy *o rewitalizacji* partycypacja społeczna obejmuje przygotowanie, prowadzenie oraz dokonywanie oceny rewitalizacji w sposób zapewniający aktywny udział interesariuszy, poprzez uczestnictwo w konsultacjach społecznych i pracach komitetu rewitalizacji. Konsultacje społeczne prowadzi wójt, burmistrz albo prezydent miasta. Zgodnie z art. 6 ust. 3 ustawy *o rewitalizacji* formami konsultacji społecznych są: zbieranie uwag w postaci papierowej lub elektronicznej, w tym za pomocą środków komunikacji elektronicznej, w szczególności poczty elektronicznej lub formularzy zamieszczonych na stronie podmiotowej gminy w Biuletynie Informacji Publicznej; spotkania, debaty, warsztaty, spacerystudyjne, ankiety, wywiady, wykorzystanie grup przedstawicielskich lub zbieranie uwag ustnych. Niezwłocznie po zakończeniu każdej z form konsultacji społecznych opracowuje się informację podsumowującą jej przebieg, zawierającą dane o miejscu i czasie jej przeprowadzenia i omówienie jej przebiegu, a w przypadku formy, o której mowa w ust. 3 pkt 1 – również wszystkie uwagi wraz z odniesieniem się do nich (art. 6 ust. 7 ustawy *o rewitalizacji*).
- Komitet rewitalizacji** W art. 9 ustawy *o rewitalizacji* wymieniono Komitet Rewitalizacji jako forum współpracy i dialogu interesariuszy z organami gminy w sprawach dotyczących przygotowania, prowadzenia i oceny rewitalizacji, z funkcją opiniodawczo-doradczą wójta (burmistrza, prezydenta miasta).
- Wytyczne i Instrukcja Instytucji Zarządzającej** Niezależnie od sposobu prowadzenia rewitalizacji, gminy w przypadku planowanego ubiegania się o wsparcie w ramach RPO WP 2014–2020 przy opracowaniu i uchwaleniu Programu Rewitalizacji zobowiązane były

10) określenie niezbędnych zmian w uchwałach, o których mowa w art. 21 ust. 1 ustawy *o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego*;
11) określenie niezbędnych zmian w uchwale, o której mowa w art. 7 ust. 3;
12) wskazanie, czy na obszarze rewitalizacji ma zostać ustanowiona Specjalna Strefa Rewitalizacji, o której mowa w art. 25, wraz ze wskazaniem okresu jej obowiązywania;
13) wskazanie sposobu realizacji gminnego programu rewitalizacji w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego, w tym: a) wskazanie zakresu niezbędnych zmian w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, b) wskazanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego koniecznych do uchwalenia albo zmiany, c) w przypadku wskazania konieczności uchwalenia miejscowego planu rewitalizacji, o którym mowa w art. 37f ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* – wskazanie granic obszarów, dla których plan ten będzie procedowany łącznie z procedurą scaleń i podziałów nieruchomości, a także wytyczne w zakresie ustaleń tego planu;
14) załącznik graficzny przedstawiający podstawowe kierunki zmian funkcjonalno-przestrzennych obszaru rewitalizacji sporządzony na mapie w skali co najmniej 1:5000 opracowanej z wykorzystaniem treści mapy zasadniczej, a w przypadku jej braku – z wykorzystaniem treści mapy ewidencyjnej w rozumieniu ustawy z dnia 17 maja 1989 r. *– Prawo geodezyjne i kartograficzne*.

zachować wymogi wynikające z Wytycznych⁷⁴ i Instrukcji⁷⁵. Wytyczne te m.in. szczegółowo określają wymogi dla diagnozy Programu Rewitalizacji oraz w zakresie komplementarności. W Instrukcji zawarto dodatkowe wymogi dotyczące kwalifikowania obszaru rewitalizacji do wsparcia. Zgodnie z tym dokumentem, gmina miała wyznaczyć obszar rewitalizacji w oparciu o rozstrzygnięcia dokumentów strategicznych lub planistycznych, albo indywidualne kryteria wraz z odniesieniem ich do wartości referencyjnych dla danej gminy i przy uwzględnieniu wartości referencyjnych wskazanych przez Instytucję Zarządzającą. Wymagane było wykazanie, że wyznaczony zgodnie z Wytycznymi obszar rewitalizacji charakteryzuje także minimum cztery z wymienionych wskaźników (maksymalnie po jednym z każdej kategorii), dla których wartości oszacowane dla tego obszaru są mniej korzystne, niż wartości referencyjne dla województwa podkarpackiego. Wybór każdego powinien być uzasadniony.

Zagadnienia dotyczące zakresu działania gminy określone zostały w ustawie *o samorządzie gminnym*. Zgodnie z tą ustawą do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów (art. 6 ust. 1). Według art. 7 ust. 1 tej ustawy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy⁷⁶.

Ustawa
o samorządzie gminnym

⁷⁴ Wytyczne te zostały wydane na podstawie art. 5 ust. 1 pkt 11 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. *o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020* (Dz. U. z 2018 r. poz. 1431, ze zm.) oraz z uwzględnieniem przepisów rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013 r. str. 320, ze zm.), a także przepisów rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) nr 480/2014 z dnia 3 marca 2014 r. uzupełniającego rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego (Dz. Urz. UE L 138 z 13.05.2014 r., str. 5, ze zm.).

⁷⁵ Instrukcja ta została wydana na podstawie art. 41 ust. 1 i ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie województwa* (Dz. U. z 2019 r. poz. 512), w związku z art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. *o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020* (Dz. U. 2018 r. poz. 1431, ze zm.). Zgodnie z Wytycznymi w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014–2020 z dnia 2 sierpnia 2016 r. Instytucja Zarządzająca RPO WP 2014–2020 może opracować szczegółowe wytyczne w zakresie rewitalizacji, w których uzupełni lub rozwinie zakres i wymogi wobec programów rewitalizacji.

⁷⁶ W szczególności zadania własne obejmują m.in. sprawy (numery punktów według ustawy): 1) ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomości, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej; 2) gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego; 3) wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz; 3a) działalności w zakresie telekomunikacji; 4) lokalnego transportu zbiorowego; 5) ochrony zdrowia; 6) pomocy społecznej, w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych; 6a) wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej; 7) gminnego budownictwa mieszkaniowego; 8) edukacji publicznej; 9) kultury, w tym bibliotek gminnych i innych instytucji kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami; 10) kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych;

Zgodnie z art. 18 ust. 2 tej ustawy, do wyłącznej właściwości rady gminy należy m.in.: uchwalanie budżetu gminy, rozpatrywanie sprawozdania z wykonania budżetu oraz podejmowanie uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium z tego tytułu (pkt 4); uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (pkt 5); **uchwalanie programów gospodarczych** (pkt 6); przyjmowanie programów rozwoju w trybie określonym w przepisach o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (pkt 6a).

Strategia rozwoju gminy

Wśród programów gospodarczych, o których mowa powyżej, przyjmowanych na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 6 ustawy *o samorządzie gminnym*, szczególne miejsce zajmuje strategia rozwoju gminy, jako instrument programowy prowadzenia polityki rozwoju, o którym mowa w art. 3 i 4 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. *o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*⁷⁷.

Gminny program opieki nad zabytkami

Zgodnie z art. 87 ust. 1 ustawy *o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami*, wójt (burmistrz, prezydent miasta) sporządza na okres 4 lat gminny program opieki nad zabytkami. Podstawą do sporządzenia tego programu jest ewidencja zabytków (art. 21). Zgodnie z art. 87 ust. 3 ustawy *o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami* gminny program opieki nad zabytkami przyjmuje rada gminy, po uzyskaniu opinii wojewódzkiego konserwatora zabytków. Z realizacji programów wójt (burmistrz, prezydent miasta) sporządza, co 2 lata, sprawozdanie, które przedstawia się radzie gminy (art. 87 ust. 5 ustawy *o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami*).

Gminny program ochrony środowiska

Zgodnie z art. 14 ust. 1 ustawy *Prawo ochrony środowiska*, polityka ochrony środowiska jest prowadzona na podstawie strategii rozwoju, programów i dokumentów programowych, o których mowa w ustawie *o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*. Zgodnie z art. 17 ust. 1 ustawy *Prawo ochrony środowiska*, organ wykonawczy gminy, w celu realizacji polityki ochrony środowiska, sporządza gminny program ochrony środowiska, uwzględniając cele zawarte w strategiach, programach i dokumentach programowych, o których mowa w art. 14 ust. 1. Program ten uchwała rada gminy (art. 18 ust. 1 ustawy *Prawo ochrony środowiska*). Z wykonania programów organ wykonawczy gminy sporządza co dwa lata raporty, które przedstawia się radzie gminy (art. 18 ust. 2 ustawy *Prawo ochrony środowiska*).

Strategia rozwiązywania problemów społecznych

Gmina opracowuje strategię rozwiązywania problemów społecznych, która zawiera w szczególności: diagnozę sytuacji społecznej; prognozę zmian w zakresie objętym strategią; określenia: celów strategicznych projektowanych zmian; kierunków niezbędnych działań; sposobu realizacji strategii oraz jej ram finansowych; wskaźników realizacji działań (art. 16b ustawy *o pomocy społecznej*).

Planowanie przestrzenne

Podstawą prawnego systemu planowania przestrzennego w Polsce jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, określający warunki

16) polityki prorodzinnej (...); 17) wspierania i upowszechniania idei samorządowej, w tym tworzenia warunków do działania i rozwoju jednostek pomocniczych i wdrażania programów pobudzania aktywności obywatelskiej; 18) promocji gminy; 20) współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw.

⁷⁷ Dz. U. z 2019 r. poz. 1295.

ZAŁĄCZNIKI

zagospodarowania przestrzeni. Zgodnie z art. 3 ust. 1 i art. 4 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, z wyjątkiem morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej oraz terenów zamkniętych, należy do zadań własnych gminy. Ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu, następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym*⁷⁸.
2. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. *o rachunkowości*⁷⁹.
3. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie województwa*⁸⁰.
4. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*⁸¹.
5. Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. *o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami*⁸².
6. Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. *o pomocy społecznej*⁸³.
7. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska*⁸⁴.
8. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*⁸⁵.
9. Ustawa z dnia 3 października 2008 r. *o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*⁸⁶.
10. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych*⁸⁷.
11. Ustawa z dnia 9 października 2015 r. *o rewitalizacji*⁸⁸.
12. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. *w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych*⁸⁹.
13. Wytyczne w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014–2020 (MR/H 2014–2020/20(2)08/2016 z 2 sierpnia 2016 r.) wydane przez Ministra Rozwoju.
14. Instrukcja przygotowania programów rewitalizacji w zakresie wsparcia w ramach regionalnego programu operacyjnego województwa podkarpackiego na lata 2014–2020 – załącznik do uchwały nr 296/5906/17 Zarządu Województwa Podkarpackiego w Rzeszowie z dnia 18 kwietnia 2017 r.

⁷⁸ Dz. U. z 2019 r. poz. 506.

⁷⁹ Dz. U. z 2019 r. poz. 351.

⁸⁰ Dz. U. z 2019 r. poz. 512.

⁸¹ Dz. U. z 2018 r. poz. 1945 ze zm.

⁸² Dz. U. z 2018 r. poz. 2067, ze zm.

⁸³ Dz. U. z 2019 r. poz. 1507.

⁸⁴ Dz. U. z 2019 r. poz. 1396.

⁸⁵ Dz. U. z 2018 r. poz. 1986, ze zm.

⁸⁶ Dz. U. z 2018 r. poz. 2081, ze zm.

⁸⁷ Dz. U. z 2019 r. poz. 869, ze zm.

⁸⁸ Dz. U. z 2018 r. poz. 1398, ze zm.

⁸⁹ Dz. U. z 2014 r. poz. 1053, ze zm.

6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Wiceprezes Rady Ministrów
8. Minister Funduszy i Polityki Regionalnej
9. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
10. Sejmowa Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
11. Senacka Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej
12. Wojewoda Podkarpacki
13. Marszałek Województwa Podkarpackiego
14. Przewodniczący Sejmiku Województwa Podkarpackiego
15. Stowarzyszenie Forum Rewitalizacji

6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli



MINISTER FUNDUSZY
I POLITYKI REGIONALNEJ

data: 6 grudnia 2019
znak sprawy: DKN-I.0814.15.2019.MB
telefon: (22) 273 88 69
e-mail: Monika.Bugajska@mfi.gov.pl

Adresat
Pan
Marian Banaś
Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Dotyczy: Informacji o wynikach kontroli NIK pn. „Przygotowanie i realizacja programów rewitalizacji w województwie podkarpackim”

Szanowny Panie Prezesie,

w odpowiedzi na otrzymaną Informację o wynikach kontroli pn. „Przygotowanie i realizacja programów rewitalizacji w województwie podkarpackim”, stosownie do postanowień art. 64 ust. 2 ustawy o *Najwyższej Izbie Kontroli*, przedstawiam stanowisko do tego dokumentu.

W ostatnich czterech latach inicjatywy i działania rewitalizacyjne w Polsce bardzo przyspieszyły. Sprzyja temu „Pakiet działań wspierających samorządy w programowaniu i realizacji rewitalizacji” – uruchomiony przez Ministerstwo, jeden z projektów strategicznych „Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju”. Liderem projektu jest Departament Programów Pomocowych. Projekt składa się z dwóch części:

- I. Tworzenie i upowszechnianie systemu wsparcia rewitalizacji;
- II. Wsparcie samorządów w programowaniu i realizacji rewitalizacji. Zadania podejmowane w ramach projektu odpowiadają wprost na wnioski z kontroli.

1. Wniosek: weryfikacja procedur w zakresie rewitalizacji pod względem możliwości ich uproszczenia dla usprawnienia realizacji tego procesu.

Przygotowujemy aktualnie przeprowadzenie badania ewaluacyjnego dotyczącego oceny systemu zarządzania i wdrażania procesów rewitalizacji w Polsce. Badanie obejmuje także weryfikację procedur w zakresie rewitalizacji pod względem możliwości ich uproszczenia dla usprawnienia realizacji tego procesu. Badanie realizowane jest przez

Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, Wspólna 2/4, 00-926 Warszawa,
tel. 22 273 70 10, fax 22 273 70 11, www.gov.pl/web/fundusze-regiony,
www.funduszeuropejskie.gov.pl. Pismo spełnia zasady dostępności.

konsorcjum - Instytut Rozwoju Miast i Regionów oraz Ecorys Polska Sp. z o.o. Ostateczny raport z badania dostępny będzie w maju 2020 r. Wyniki ewaluacji zostaną wykorzystane do przygotowania zmian w ustawie o rewitalizacji i wynikających z niej procedur.

2. Wniosek: upowszechnianie doświadczeń i dobrych praktyk w zakresie rewitalizacji, w szczególności ukierunkowanych na właściwe zrozumienie tego procesu.

Od 2015 roku realizujemy wsparcie dotacyjne i edukacyjne w upowszechnianiu nowego podejścia do rewitalizacji. Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej realizuje projekt strategiczny Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju pn. Partnerska Inicjatywa Miast (PIM). Jest to program wymiany i promocji wiedzy pomiędzy miastami oraz innymi podmiotami zaangażowanymi w kształtowanie i realizację polityki miejskiej w zakresie prowadzenia przez miasta zintegrowanej polityki miejskiej. PIM jest odpowiedzią na zgłaszaną przez samorządy potrzebę wymiany wiedzy i doświadczeń między miastami oraz innymi podmiotami zaangażowanymi w kształtowanie i realizację polityki miejskiej oraz pozyskiwania pomysłów na wzmacnianie potencjału rozwojowego polskich miast. Projekt PIM rozpoczęto od przeprowadzenia naboru Miast Partnerskich i Miast Liderów do udziału w 3 sieciach tematycznych: Mobilności miejskiej, Rewitalizacji i Jakości powietrza. Spośród 105 zgłoszeń do udziału w PIM wybrano 34 miasta/związki JST. W trakcie projektu odbywały się spotkania informacyjne i edukacyjne wszystkich uczestniczących miast. Ponadto miało miejsce kilkadziesiąt spotkań Lokalnych Partnerstw. W sieci Rewitalizacja uczestniczyły: Katowice (Lider), Gdynia, Stalowa Wola, Hrubieszów, Łosice, Ostróda, Pabianice, Przemyśl, Tomaszów Lubelski, Gryfino, Świebodzice, Malbork.

Współpraca w ramach PIM polega również na sieciowaniu krajowych i europejskich działań z zakresu rozwoju miast, w szczególności w odniesieniu do udziału w Programie URBACT oraz realizacji Agendy Miejskiej UE, również w celu wzmocnienia współpracy miast w Europie Środkowo-Wschodniej (Grupa Wyszehradzka oraz Bułgaria, Chorwacja, Rumunia i Słowenia).

W celu wsparcia gmin resort uruchomił środki na kwotę blisko 130 mln zł z Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2014-2020. Środki te przekazywane są w ramach prowadzonych przez Ministerstwo konkursów dotacji:

- a) konkursów na przygotowanie programów rewitalizacji realizowanego we współpracy z urzędami marszałkowskimi z 15 województw – zadanie zakończono w 2018 r. Łącznie w wykazach wojewódzkich znajduje się blisko 1400 programów rewitalizacji

przygotowanych przez gminy, z czego 1029 z wykorzystaniem dotacji. Projekt realizowany przez województwo podkarpackie było przedmiotem kontroli ze strony Najwyższej Izby Kontroli.

- b) Konkurs dotacji „Modelowa Rewitalizacja Miast” – w ramach konkursu do końca 2019 r. wsparcie dotacyjne oraz doradcze otrzymuje 20 miast. Ideą konkursu jest wypracowanie rozwiązań, które w przyszłości mają służyć jako wzór dla innych. Szczegółowe cele konkursu to: upowszechnianie rozumienia rewitalizacji, wypracowanie modeli prowadzenia rewitalizacji na obszarach miejskich, ścieżek dojścia do rozwiązywania problemów w ramach 9 obszarów tematycznych wskazanych w regulaminie konkursu, upowszechnianie wypracowanych rozwiązań i promocja dobrych praktyk, wzmocnienie zdolności jednostek samorządu terytorialnego do programowania działań rewitalizacyjnych, tworzenie trwałych mechanizmów partycypacji społecznej, angażowanie różnych grup interesariuszy, poszukiwanie i kształcenie liderów działań rewitalizacyjnych. Wypracowane przez miasta rozwiązania są upubliczniane za pomocą Krajowego Centrum Wiedzy o Rewitalizacji.
- c) Wsparcie realizacji projektów pilotażowych w trzech miastach: Bytomiu, Łodzi, Wałbrzychu – miasta te zostały wskazane w Umowie Partnerstwa jak wymagające szczególnego wsparcia w zakresie rewitalizacji. W ramach projektów pilotażowych miasta otrzymały dotację oraz wsparcie doradcze na działania związane z przygotowaniem tych miast do wdrożenia działań rewitalizacyjnych. Wsparcie miast pilotażowych realizowane będzie do końca 2019 r. Wypracowane przez miasta rozwiązania są upubliczniane za pomocą Krajowego Centrum Wiedzy o Rewitalizacji. Ponadto w ramach wsparcia doradczego w oparciu o doświadczenia miast modelowych i pilotażowych w kwietniu 2019 r. na zlecenie Ministerstwa zostało przeprowadzone badanie dotyczące działalności Komitetów Rewitalizacji, obecnie prowadzona jest analiza dotycząca ustanawiania i funkcjonowania Specjalnych Stref Rewitalizacji w Polsce. Opracowania są upubliczniane za pomocą Krajowego Centrum Wiedzy o Rewitalizacji.
- d) Od listopada 2019 r. na bazie wniosków z I edycji współpracy z urzędami marszałkowskimi, średniokresowego badania ewaluacyjnego dotyczącego skuteczności wsparcia udzielanego w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2014-2020 w połowie okresu jego wdrażania, jak i obserwacji zawartych w ministerialnym raporcie „Rewitalizacja w Polsce. Pierwsze obserwacje i wnioski.

Raport 2018”, realizowane jest nowe zadanie w zakresie wzmocnienia zdolności gmin do programowania i wdrażania działań rewitalizacyjnych. Celem zadania jest wzmocnienie zdolności jednostek samorządu terytorialnego do programowania i wdrażania działań rewitalizacyjnych, zwłaszcza w zakresie dostępności w rewitalizacji, zarządzania, włączenia społecznego, wykorzystania narzędzi ustawowych oraz wypracowanie i wdrożenie systemu monitorowania rewitalizacji w gminach i na poziomie regionów.

Dodatkowym celem jest wsparcie funkcjonowania Zespołów ds. rewitalizacji działających w urzędach marszałkowskich, które zapewnią będą doradztwo i wsparcie dla gmin w zakresie prowadzenia działań rewitalizacyjnych. Na podstawie umowy dotacji województwo otrzymuje wsparcie doradcze w ramach 4 modułów szkoleniowych oraz dotację celową na współpracę z gminami w zakresie tematycznym zgodnym z modułami szkoleń. Na realizację zadania przewidziano 18 mln zł, okres realizacji to 01.11.2019-31.12.2021. Obecnie trwa uzgadnianie budżetów zadań indywidualnie z każdym województwem, przygotowanie umów dotacji oraz spotkania szkoleniowe dla członków Zespołu ds. Rewitalizacji z każdego województwa. W przygotowaniu materiałów szkoleniowych dla Zespołów ds. Rewitalizacji wykorzystano wnioski z wystąpienia pokontrolnego Najwyższej Izby Kontroli Delegatury w Rzeszowie „Przygotowanie i realizacja programów rewitalizacji w województwie podkarpackim” (kontrola nr P/18/097), przekazanego do Ministerstwa przez Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego.

W celu promocji i upowszechniania wiedzy na temat kompleksowego podejścia do rewitalizacji wśród interesariuszy na początku 2017 r. powstał portal Krajowe Centrum Wiedzy o Rewitalizacji (www.rewitalizacja.gov.pl). Podstawowym celem portalu jest promocja i upowszechnianie wiedzy na temat kompleksowego podejścia do rewitalizacji poprzez dzielenie się wiedzą, doświadczeniem i wsparcie interesariuszy w działaniach związanych z przygotowaniem, wdrażaniem i monitorowaniem rewitalizacji. Na bieżąco zamieszczane są tam materiały dotyczące rewitalizacji, w tym raporty i opracowania oraz dobre praktyki powstałe w ramach projektu Modelowa Rewitalizacja Miast oraz działań pilotażowych w Bytomiu, Łodzi i Wałbrzychu.

Z poważaniem

Małgorzata Jarosińska-Jedynak

/podpisano elektronicznie/

4