



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.017.01.2015
P/15/037

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy
ul. Wały Jagiellońskie 12, 85-950 Bydgoszcz
T +48 52 567 58 00, F +48 52 567 58 60
lby@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/15/037 – Rewitalizacja zdegradowanych obszarów miast
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontrolerzy	1. Elżbieta Warda-Fereniec, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 96907 z dnia 2 września 2015 r. <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 1-2)</p> 2. Karol Sobieszczyk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 96927 z dnia 24 września 2015 r. <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 3-4)</p>
Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego w Toruniu, 87-100 Toruń, Plac Teatralny 2 ¹ .
Kierownik jednostki kontrolowanej	Piotr Calbecki, Marszałek Województwa Kujawsko-Pomorskiego ² . <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 5-12)</p>

II. Ocena kontrolowanej działalności³

Ocena ogólna

Zarząd Województwa Kujawsko-Pomorskiego⁴ przygotował, w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2007-2013⁵ - zasady i wytyczne⁶, służące gminom do prowadzenia działań na rzecz rewitalizacji zdegradowanych obszarów miast. Rewitalizację prowadzono w oparciu o przygotowane przez gminy na tej podstawie Lokalne Programy Rewitalizacji⁷ oraz projekty dofinansowywane ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego⁸. Dofinansowanie mogły uzyskać wyłącznie projekty ujęte w LPR na prawidłowo wyznaczonym obszarze zdegradowanym.

Działaniami rewitalizacyjnymi objęto wszystkie 32 miasta w województwie kujawsko-pomorskim o liczbie mieszkańców powyżej 5 tys. Poszczególnym miastom województwa przyznano środki na działania rewitalizacyjne w kwotach od 1,3 mln do 68,8 mln zł. Zawarto 204 umowy o dofinansowanie na łączną kwotę 262,3 mln zł.

W ocenie NIK działania na rzecz przygotowania i wdrożenia LPR podejmowane przez Zarząd Województwa nie zapewniały w niektórych przypadkach integralności i kompleksowości działań podejmowanych następnie przez poszczególne miasta na ich zdegradowanych obszarach. W opracowanych przez Zarząd Województwa zasadach i wytycznych dotyczących rewitalizacji nie wprowadzono mechanizmów promujących działania zintegrowane i takich, które prowadziłyby do trwałego,

¹ Dalej „Urząd”.

² Dalej „Marszałek Województwa” lub „Marszałek”, od 24 listopada 2006 r. (aktualna kadencja od 1 grudnia 2014 r.).

³ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie

⁴ Dalej „Zarząd Województwa”.

⁵ Dalej „RPO WK-P”.

⁶ Wytyczne dotyczące przygotowania Lokalnego Programu Rewitalizacji – dalej: „Wytyczne do LPR”.

⁷ Dalej: „LPR”.

⁸ Dalej: „EFRR”.

społeczno-gospodarczego rozwoju zdegradowanych obszarów. W efekcie część z zatwierdzonych przez Marszałka, objętych dofinansowaniem projektów, dotyczyła stosunkowo niedużych, o niskiej wartości jednostkowej (nawet poniżej 20 tys. zł) punktowych i niepowiązanych ze sobą zadań, których – zdaniem NIK – nie można uznać jako kompleksowe działania rewitalizacyjne.

Jako nieprawidłowe oceniono również przyjęcie przez Urząd do dofinansowania w ramach działań rewitalizacyjnych dwóch projektów, z których część była wykorzystywana na działania administracji publicznej. Było to niezgodne z przyjętymi kryteriami doduszającymi projekty do dofinansowania i w tej części nie powinny być finansowane ze środków przeznaczanych na rewitalizację.

Nie zapewniono również mechanizmów skutecznego monitorowania realizacji działań rewitalizacyjnych przez poszczególne miasta, zarówno w trakcie jak i po zakończeniu projektów.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Działania podejmowane przez samorząd województwa służące przygotowaniu i wdrożeniu przez gminy Lokalnych Programów Rewitalizacji

Opis stanu faktycznego

1.1. Zarząd Województwa przyjął RPO WK-P na lata 2007-2013⁹, w którym zdefiniowano¹⁰ priorytety i działania dotyczące rewitalizacji obszarów miejskich. Działania te zostały zawarte w Osi priorytetowej 7 „Wspieranie przemian w miastach i w obszarach wymagających odnowy”. W RPO WK-P przyjęto ogólne zasady dotyczące wspierania procesów rewitalizacji, a ich rozwinięcie nastąpiło w „Uszczegółowieniu” RPO WK-P z 25 listopada 2008 r.¹¹. Wskazano m.in., że celem tej osi priorytetowej było ożywienie gospodarcze i społeczne oraz odnowa infrastrukturalna i architektoniczno-urbanistyczna zdegradowanych części miast, terenów oraz obiektów poprzemysłowych i powojkowych. Wspieranie działań rewitalizacyjnych zdegradowanych terenów (obszarów), skierowanych na poprawę warunków codziennego życia mieszkańców, miało skutkować ich aktywizacją społeczno-gospodarczą, przy jednoczesnym zachowaniu lub przywróceniu terenom ich wartości kulturowych i historycznych.

W RPO WK-P zawarto wskaźniki monitorowania osi priorytetowej:

- wskaźniki produktu: [1]. Liczba projektów zapewniających zrównoważony rozwój oraz poprawiających atrakcyjność miast (120¹²), [2]. Powierzchnia obszarów zrewitalizowanych (800 ha);

- wskaźnik rezultatu: Liczba osób mieszkających na terenie objętym procesem rewitalizacji (200 000).

(dowód: akta kontroli str. 13-33,121-133, 882-886)

⁹ Uchwała nr 70/892/07 z dnia 23 października 2007 r.

¹⁰ W latach 2004-2006 dla projektów służących rewitalizacji zdegradowanych obszarów, współfinansowany ze środków unijnych w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego, priorytety i działania dotyczące rewitalizacji obszarów miejskich nie były zdefiniowane.

¹¹ Załącznik do Uchwały nr 75/963/07 Zarządu Województwa z dnia 14 listopada 2007 r. ze zm. wprowadzonymi: uchwałą: nr 14/143/08 z dnia 22 lutego 2008 r., nr 18/206/08 z dnia 6 marca 2008 r., nr 27/305/08 z dnia 10 kwietnia 2008 r., nr 31/355/08 z dnia 24 kwietnia 2008 r., nr 33/392/08 z dnia 6 maja 2008 r., nr 39/479/08 z dnia 29 maja 2008 r., nr 51/704/08 z dnia 10 lipca 2008 r., nr 56/734/08 z dnia 24 lipca 2008 r., nr 84/1031/08 z dnia 30 października 2008 r. oraz nr 90/1126/08 z dnia 25 listopada 2008 r.

¹² W docelowym 2013 roku.

Konsultacje społeczne pierwszej wersji RPO WK-P przeprowadzane przez Zarząd Województwa w niewielkim stopniu przyczyniły się do sformułowania ostatecznych zapisów odnoszących się do rewitalizacji obszarów miejskich.

(dowód: akta kontroli str. 121-123, 124-133)

W ramach Osi priorytetowej 7. Działania 7.1.¹³ zostało złożonych 255 wniosków o dofinansowanie projektów rewitalizacyjnych. W trakcie oceny formalnej 14 wniosków beneficjenci wycofali, a 23 wnioski oceniono negatywnie. Do etapu oceny merytorycznej zakwalifikowało się 218 wniosków, z czego dwóch beneficjentów wycofało swoje projekty, a siedem projektów otrzymało ocenę negatywną. Do dofinansowania zakwalifikowano 209 projektów. Ostatecznie dofinansowanie otrzymały 204 projekty (trzech beneficjentów rozwiązało umowy, dwóch odstąpiło od podpisania umowy).

W ramach otwartego konkursu¹⁴ w zakresie pierwotnej alokacji, która wynosiła 70,37 mln euro, tj. 250,88 mln zł¹⁵ zawarto 198 umów o dofinansowanie. Ostatecznie na ww. projekty przekazano 68,68 mln euro, tj. 244,87 mln zł. W wyniku zmiany kursu euro wzrosły możliwości kontraktowania środków, tj. zwiększyła się wartość alokacji w PLN, dostępna dla tego działania. W związku z tym Zarząd Województwa podjął decyzję o ogłoszeniu dwóch nowych konkursów¹⁶. Wybrano kolejne sześć wniosków i zawarto z beneficjentami umowy o dofinansowanie projektów na łączną kwotę 4,89 mln euro¹⁷, tj. 17,43 mln zł. Wg danych na 13 listopada 2015 r. rozdysponowano na rewitalizację środki w wysokości 68,95 mln euro¹⁸.

(dowód: akta kontroli str. 134-140,505-519,737-738,2059,2063-2069)

1.2. W Uszczegółowieniu RPO z dnia 25 listopada 2008 r. podano, że wsparcie na działania rewitalizacyjne zdegradowanych dzielnic miast z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego¹⁹, skierowane będzie do miast powyżej 5 tys. mieszkańców. Warunkiem ubiegania się o dofinansowanie było umieszczenie projektu w LPR opracowanym przez właściwe lokalne jednostki samorządowe. LPR miał obejmować co najmniej okres planowania, tj. lata 2007-2015, a projekty musiały znajdować się w wyznaczonym (wg kryteriów) obszarze wsparcia. Przewidywano realizację kompleksowych (zintegrowanych) projektów z zakresu odnowy miast – wyłącznie w ramach LPR, obejmujących więcej niż dwa ściśle wiążące się ze sobą przedsięwzięcia²⁰. Wyznaczenie obszarów i zaplanowanie przez jednostki samorządu terytorialnego, we współpracy z innymi podmiotami, niezbędnych działań rewitalizacyjnych miało zostać dokonane w oparciu o Wytyczne, określone przez Instytucję Zarządzającą RPO WK-P²¹ na podstawie obowiązujących rozwiązań prawnych.

(dowód: akta kontroli str. 358-493,882-886)

IZ dokonała podziału środków na projekty wskazane w LPR w wysokości od 1,35 mln zł do 68,8 mln zł dla 32 miast województwa kujawsko-pomorskiego²². Wśród tych miast wyróżniono sześć grup, przyjmując jako kryterium podziału, liczbę ludności, tj. 1) 11 miast od 5 tys. do 10 tys. mieszkańców, 2) osiem miast od 10 tys. do 15 tys. mieszkańców, 3) cztery miasta od 15 tys. do 20 tys. mieszkańców,

¹³ Wspieranie przemian w miastach i w obszarach wymagających odnowy – rewitalizacja zdegradowanych dzielnic miast.

¹⁴ Tj. RPOWKP 7/VII/7.1/2008, RPOWKP 18/VII/7.1/2009 II etap, RPOWKP 68/VII/7.1/2011 III etap.

¹⁵ Wg kursu Europejskiego Banku Centralnego z przedostatniego dnia roboczego miesiąca poprzedzającego miesiąc, w którym ogłoszono pierwszy nabór wniosków o dofinansowanie, a który wynosił 1 euro=3,5650 PLN.

¹⁶ Tj. RPOWKP 24/VII/7.1/2009, RPOWKP 90/VII/7.1/2012.

¹⁷ Przyjęty kurs euro: dla konkursu 24/VII/7.1/2009 – 4,2565 zł, dla konkursu 90/VII/7.1/2012 – 4,1968 zł

¹⁸ Po zmianach alokacji w Osi Priorytetowej 7.

¹⁹ Dalej „EFRR”.

²⁰ Preferowane miały być projekty zawierające przynajmniej jedno przedsięwzięcie mające na celu przeciwdziałanie negatywnym zjawiskom społecznym.

²¹ Funkcję Instytucji Zarządzającej RPO WK-P (dalej: „IZ”) pełni Zarząd Województwa.

²² Zał. Nr VII do Uszczegółowienia RPO.

4) cztery miasta powyżej 20 tys. mieszkańców²³, 5) trzy miasta subregionalne, 6) dwa miasta węzłowe aglomeracji bydgosko-toruńskiej. W ramach konsultacji społecznych sześć podmiotów zgłosiło łącznie 28 uwag dotyczących wytycznych w zakresie rewitalizacji.

(dowód: akta kontroli str. 34-118, 121-133, 358-493)

Według wyjaśnień Marszałka przyznanie środków wszystkim miastom, które liczyły powyżej 5 tys. mieszkańców miało je mobilizować do opracowania LPR i podejmowania działań rewitalizacyjnych. Ośrodki poniżej 5 tys. mieszkańców uzyskały wsparcie w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW).

Dla działań z zakresu rewitalizacji przy wyborze projektów przyjęto tryb konkursowy bez preselekcji o charakterze otwartym²⁴ jak i zamkniętym²⁵. Ogłoszenia zostały zamieszczone i upublicznione (na stronie internetowej i w prasie lokalnej) w czasie nie krótszym niż 30 dni od daty rozpoczęcia naboru.

W trakcie wdrażania PRO do IZ wpływały zapytania dotyczące Działania 7.1. Na wszystkie pytania udzielono odpowiedzi.

(dowód: akta kontroli str. 121-140)

W okresie programowania 2007-2013 Komitet Monitorujący podjął 12 uchwał²⁶ w sprawie kryteriów wyboru projektów dla Działania 7.1. Zmiany dotyczyły m.in. rozszerzenia katalogu beneficjentów, dodania podkryterium dotyczącego zróżnicowania poziomu wydatkowania środków dla poszczególnych miast, wprowadzenia zmian systemowych dotyczących sposobu oceny projektów, zmiany systemowej polegającej na zmniejszeniu minimalnego wkładu wartości wydatków kwalifikowanych, pochodzącego ze środków własnych lub pożyczek w przypadku jednostek samorządu terytorialnego. Zmiany dotyczyły również dostosowania kryteriów do zmienionych zapisów Uszczegółowienia RPO oraz wprowadzenia odrębnego schematu dla projektów rewitalizacyjnych realizowanych przez publiczne szkoły wyższe na potrzeby nowego konkursu.

(dowód: akta kontroli str. 121-133, 244-352, 821-881)

1.3. W przyjętych przez Zarząd Województwa w dniu 11 września 2008 r. Wytycznych do LPR²⁷ podano m.in. dwie, definicje rewitalizacji²⁸. Definicje te określały rewitalizację jako proces zmian przestrzennych, technicznych, społecznych i gospodarczych służących m.in. wyprowadzeniu obszaru z sytuacji kryzysowej. Podano również, że tylko pełen zakres procesu zmian zmierzających do osiągnięcia celu wyznaczonego w projekcie powinien decydować o zakwalifikowaniu go do projektu rewitalizacyjnego objętego wsparciem. W Wytycznych do LPR zapisano, że program rewitalizacji powinien mieć interdyscyplinarny charakter i stanowić wielokierunkowy dokument operacyjny – nie należy w opracowywanych

²³ W tym Brodnica i Tuchola mogące pełnić funkcję subregionalne.

²⁴ Cztery konkursy: RPOWKP 7/VII/7.1/2008, RPOWKP 18/VII/7.1/2009 II etap, RPOWKP 68/VII/7.1/2011 III etap, RPOWKP 24/VII/7.1/2009.

²⁵ RPOWKP 90/VII/7.1/2012.

²⁶ Uchwały: nr 17/2008 z 17 marca 2008 r., nr 57/2008 z 29 września 2008 r., nr 73/2008 z 17 grudnia 2008 r., nr 20/2009 z 23 czerwca 2009 r., nr 13/2011 z 8 kwietnia 2011 r., nr 22/2011 z 29 czerwca 2011 r., nr 31/2013 z 23 maja 2013 r., nr 11/2012 z 12 marca 2012 r., nr 15/2012 z 18 kwietnia 2012 r., nr 48/2009 z 24 listopada 2009 r., nr 58/2009 z 30 grudnia 2009 r., nr 32/2012 z 10 września 2012 r.

²⁷ Uchwała Zarządu Województwa nr 70/874/08.

²⁸ Rewitalizacja – 1. kompleksowy program remontów, modernizacji zabudowy i przestrzeni publicznych, rewaloryzacji zabytków na wybranym obszarze, najczęściej dawnej dzielnicy miasta w powiązaniu z rozwojem gospodarczym i społecznym. Rewitalizacja to połączenie działań technicznych (jak np. remonty) z programami ożywienia gospodarczego i działaniem na rzecz rozwiązania problemów społecznych, występujących na tych obszarach, m.in. bezrobocia, przestępczości, brak równowagi demograficznej. Niewłaściwym jest więc mówić o „rewitalizacji” jednego budynku, czy „rewitalizacji” placu miejskiego, jeżeli te działania dotyczą jedynie modernizacji budynków czy rewaloryzacji zabytków; 2. proces zmian przestrzennych, technicznych, społecznych i gospodarczych podjętych w interesie publicznym, których celem jest wyprowadzenie obszaru z sytuacji kryzysowej, przywrócenie mu dawnych funkcji (zapropozowanie nowych) oraz stworzenie warunków do jego dalszego rozwoju z wykorzystaniem jego cech endogenicznych.

dokumentach traktować rewitalizacji wyłącznie w odniesieniu do infrastruktury technicznej czy dziedzictwa kulturowego.

(dowód: akta kontroli str. 34-118)

Komitet Monitorujący uchwałą nr 17/2008 w dniu 17 marca 2008 r. przyjął kryteria oceny projektów w ramach RPO WK-P. W kryterium formalnym przyjęto zasadę punktacji „zerojedynkowej”, natomiast w kryteriach merytorycznych przyjęto dwie zasady oceny: „zerojedynkową” oraz punktację liczbową. W kryterium oceny wpływu przewidywanych rezultatów projektu na osiągnięcie założonych w RPO WK-P celów zastosowano zasadę punktacji liczbowej.

(dowód: akta kontroli str. 244-352)

Zgodnie z zapisami Wytucznych do LPR, gminy przy sporządzaniu LPR zobligowane były do przedstawienia w nich systemu monitorowania przebiegu realizacji LPR-u oraz do sporządzania i przekazywania sprawozdań z realizacji LPR do 30 maja za poprzedni rok kalendarzowy (według wzoru dołączonego do Wytucznych). Sprawozdania miały być weryfikowane przez Wydział Zarządzania RPO i w przypadku stwierdzenia uchybień miały być zwracane do poprawienia lub uzupełnienia.

W uchwalonym LPR można było dokonywać aktualizacji w celu dostosowania jego zapisów do zachodzących zmian społeczno-gospodarczych miasta, nowych problemów oraz możliwości.

(dowód: akta kontroli str. 494-504, 687-697)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Przyjęty w RPO WK-P jedyny wskaźnik rezultatu (tj. liczba osób mieszkających na terenie objętym procesem rewitalizacji, który dla całego województwa określono na 200 tys.) był niepoprawnie zdefiniowany. Nie był on miarą osiągniętego rezultatu dla wszystkich projektów, gdyż teren rewitalizowany nie zawsze był terenem zamieszkałym (park, skwer, plac itp.). Ponadto wyznaczony wskaźnik rezultatu odnosił się do liczby mieszkańców całego obszaru objętego LPR, a nie do liczby mieszkańców zrewitalizowanej powierzchni (obszaru objętego daną inwestycją).

(dowód: akta kontroli str. 882-886, 887-897)

Marszałek Województwa wyjaśnił, że z uwagi na brak dostępnego wskaźnika rezultatu określającego bezpośrednio cel Osi priorytetowej 7, IZ zleciła wykonanie badania ewaluacyjnego²⁹, które pozwoliło na uzyskanie odpowiedzi jak projekty z zakresu rewitalizacji wpłynęły na jakość życia mieszkańców.

(dowód: akta kontroli str. 536-543)

Zdaniem NIK monitorowanie rezultatów powinno odbywać się poprzez wskaźniki dające dla każdego realizowanego projektu, możliwość wymiarowania osiągniętych efektów, a przyjęty wskaźnik nie pozwalał na odpowiednie monitorowanie osiąganych rezultatów.

(dowód: akta kontroli str. 505-508, 512-515, 700-736, 821-881)

2. Nie egzekwowano od gmin składania rocznych sprawozdań z realizacji LPR, pomimo takiego obowiązku wskazanego w Wytucznych. Zgodnie z Wytuczniymi sprawozdania stanowiły dokument konieczny do rozliczenia przyznanych dla danego miasta środków w ramach LPR. Sprawozdania powinny zostać przekazane do 30 maja każdego roku za okres roku poprzedniego. Z tego obowiązku wywiązało

²⁹, Ewaluacja wpływu projektów rewitalizacyjnych realizowanych w ramach RPO WK-P na lata 2007-2013 na poprawę sytuacji społeczno-gospodarczej obszarów objętych rewitalizacją – dalej „Ewaluacja”

się jedynie 11 miast³⁰, które przesłały wszystkie sprawozdania za 5 letni okres. Pozostałe miasta nie przesłały kompletu wymaganych sprawozdań i tak: sześć miast³¹ przysłało po cztery sprawozdania, siedem miast³² po trzy sprawozdania, cztery miasta³³ po dwa sprawozdania, a trzy miasta³⁴ tylko po jednym sprawozdaniu.

(dowód: akta kontroli str. 698-699,2040,2045-2058)

Marszałek wyjaśnił, że w Wytycznych nie zawarto mechanizmu, który nakładałby sankcje za nieprzesyłanie sprawozdań. W związku z tym część beneficjentów nie zastosowała się do Wytycznych i nie przekazała stosownych dokumentów.

(dowód: akta kontroli str. 2045-2058)

Zdaniem NIK brak sprawozdań i brak analizy otrzymanych sprawozdań nie pozwalał określić stopnia realizacji wskaźników w trakcie trwania jak i na koniec realizacji projektów.

(dowód: akta kontroli str. 533-534,538)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że Urząd przygotowując zasady i wytyczne do LPR nie wprowadził mechanizmów preferujących projekty będące kompleksowymi, zintegrowanymi działaniami rewitalizacyjnymi. Ponadto przyznanie dofinansowania wszystkim miastom województwa o liczbie mieszkańców powyżej 5 tys. i przyjęcie dużej liczby projektów do realizacji spowodowało znaczne rozdrobnienie realizowanych projektów. Wskutek tego część projektów stanowiła nie tyle działania rewitalizacyjne, a drobne, punktowe o niskiej wartości jednostkowej (nawet poniżej 20 tys. zł) działania remontowe³⁵.

Marszałek potwierdził, że jednostki samorządu terytorialnego w ramach LPR-ów próbowały zrealizować możliwie dużą ilość zadań, tracąc przy tym z pola widzenia główne założenia rewitalizacyjne. Zabrakło również w niektórych przypadkach działań kompleksowych, gdyż nie uwzględniano w projektach komponentu społecznego i nie nawiązano współpracy (formalnej i nieformalnej) z partnerami na kolejnych etapach przygotowania i realizacji projektów. Wsparcie uzyskały zarówno projekty o niskiej wartości, tj. o niskim oddziaływaniu na ww. sfery, jak i projekty o szerszym spektrum oddziaływania. Według Marszałka projekty ze sfery mieszkalnictwa, przyczyniały się do poprawy wizerunku/estetyki miasta jak i do zmniejszenia zapotrzebowania i zużycia energii elektrycznej.

(dowód: akta kontroli str. 34-118, 267-352, 494-504, 536-544, 2031-2038, 2045-2058)

Ocena cząstkowa

Zarząd Województwa przygotował w ramach RPO WK-P zasady i wytyczne służące gminom do prowadzenia działań na rzecz rewitalizacji zdegradowanych obszarów miast. W ocenie NIK sporządzone wytyczne nie zapewniały jednak zintegrowania działań podejmowanych przez samorządy gmin na zdegradowanych obszarach, a część dofinansowanych projektów stanowiła drobne, punktowe działania remontowe. Nie egzekwowano od gmin składania rocznych sprawozdań z realizacji LPR, a także niepoprawnie zdefiniowano w RPO WK-P jedyny wskaźnik rezultatu związanych z działaniami rewitalizacyjnymi.

³⁰ Barcin, Chelmno, Chelmża, Koronowo, Mogilno, Pakość, Radziejów, Toruń, Tuchola, Wąbrzeźno i Więcbork.

³¹ Aleksandrów Kujawski, Bydgoszcz, Golub-Dobrzyń, Kruszwica, Szubin, Świecie i Włocławek.

³² Inowrocław, Janikowo, Lipno, Nakło nad Notecią, Rypin, Sępólno Krajeńskie i Strzelno.

³³ Brodnica, Gniewkowo, Grudziądz i Solec Kujawski.

³⁴ Ciechocinek, Nowe i Żnin.

³⁵ Np. dofinansowanie otrzymało Miasto Toruń na 63 projekty (spośród 84 zgłoszonych) dotyczące remontów kamienic (na łączną kwotę 7,85 mln zł) o wartości od 15,4 tys. zł do 250 tys. zł, z czego 27 projektów było o wartości poniżej 100 tys. zł.

2. Procedury kwalifikacji wniosków i wyboru projektów dotyczących rewitalizacji obszarów miejskich, do współfinansowania środkami UE

2.1. Wybór wniosków do dofinansowania odbywał się na podstawie „Trybu składania wniosków o dofinansowanie projektów (...)” zawartego w Uszczegółowieniu RPO³⁶. W trybie składania wniosków ustalano kryteria wyboru projektów ocenianych w ramach konkursu oraz system oceny projektów. Bezpośrednią obsługą konkursu zajmował się Departament Wdrażania RPO³⁷, który dokonywał formalnej oceny projektów. Po jej zakończeniu DW RPO organizował ocenę merytoryczną pełnej dokumentacji projektowej, dokonywaną przez zespoły oceniające Komisji Konkursowej, w oparciu o kryteria zawarte w Uszczegółowieniu.

Urząd posiadał procedury dotyczące oceny wniosków, naboru, oceny i zatwierdzania projektów oraz pracy komisji konkursowych, zawarte w Instrukcji Wykonawczej RPO na lata 2007-2013³⁸. Osoby dokonujące merytorycznych ocen wniosków wybierane były przez Zarząd Województwa.

Ocen dokonywano zgodnie z dwiema przyjętymi zasadami, tj. przez trzy osoby, w tym jedną posiadającą wykształcenie techniczne, a od dnia 7 stycznia 2010 r. przez dwie osoby z listy ekspertów z obszaru tematycznego dotyczącego wniosku – pracowników Urzędu Marszałkowskiego lub jednostki podległej i z listy ekspertów ds. oceny finansowo-ekonomicznej. Dodatkowo w procedurze tej przewidziano możliwość udziału ekspertów ds. oceny technicznej.

W okresie wyboru wniosków o dofinansowanie w ramach dwóch badanych konkursów (18/VII/7.1/2009 i 68/VII/7.1/2011) nie następowały zmiany ani odwołania osób z funkcji przeprowadzających oceny merytoryczne.

(dowód: akta kontroli str. 2039, 2061-2067, 2070-2078)

Kontrolą objęto wszystkie wnioski (13) o dofinansowanie złożone przez miasta Grudziądz i Inowrocław. Z badania tych wniosków wynikało, że:

- wszystkie złożone wnioski wpłynęły do Urzędu w terminie wskazanym w ogłoszeniu o naborze wniosków (osiem w konkursie nr 18/VII/7.1/2009³⁹, pięć w konkursie nr 68/VII/7.1/2011⁴⁰);
- weryfikację badanych wniosków zakończono w terminie od 11 do 175 dni od wpłynięcia wniosku do Urzędu;
- w 12 przypadkach wezwano beneficjentów do uzupełnienia wniosków⁴¹. Wszystkie uzupełnienia złożono w wymaganym terminie i wszystkie wnioski po uzupełnieniu uzyskały pozytywną ocenę formalną i zakwalifikowane były do oceny merytorycznej.

(dowód: akta kontroli str. 1007-1070)

2.2. Ocena merytoryczna dokonywana była dwustopniowo, tj. wg kryteriów zerojedynkowych (kryteria merytoryczno-technicznej dopuszczalności projektu) ośmiu kryteriów⁴² punktowych (Kryteria oceny jakości projektu). Kryteria punktowe

³⁶ Dalej: „tryb składania wniosków”.

³⁷ Dalej: „DW RPO”.

³⁸ Uchwała Zarządu Nr 14/138/08 z dnia 21 lutego 2008 r. ze zm.

³⁹ W terminie wyznaczonym od 1 września 2009 r., w sposób ciągły do wyczerpania określonego limitu środków lub do zamknięcia konkursu do 30 grudnia 2010 r.

⁴⁰ W terminie od 1 czerwca 2011 r., w sposób ciągły do wyczerpania określonego limitu środków lub do zamknięcia konkursu, tj. do 29 listopada 2013 r.

⁴¹ Wezwania dotyczyły m.in.: braku informacji o tym, czy wybudowane obiekty, infrastruktura będzie udostępniona bezpłatnie na zasadach niedyskryminujących oraz czy prowadzona będzie komercyjna działalność gospodarcza, tj. czy wystąpi pomoc publiczna; błędnych, niewłaściwych lub niespójnych danych we wnioskach i załącznikach; braku wymaganych danych lub dokumentów; błędów w obliczeniach, braku w studium wykonalności analizy pod kątem występowania pomocy publicznej.

⁴² 1) Oczekiwane rezultaty projektu w sposób bezpośredni wspierają realizację celów określonych w Uszczegółowieniu – 3 pkt; 2) Projekt jest zgodny z preferowanymi typami projektów – 2 pkt; 3) Intensywność oddziaływania projektu - 5 pkt; 4) Szersze oddziaływanie projektu – 7 pkt; 5) Wypełnienie polityk i zasad wspólnotowych - 2 pkt; 6) Zgodność dokumentacji aplikacyjnej

zostały ustalone w ten sposób, że w danym kryterium należało osiągnąć minimum wymaganych punktów, aby projekt mógł być przyjęty do dofinansowania. W przypadku 10 badanych projektów merytoryczna ocena wniosków o dofinansowanie była zgodna z kryteriami zatwierdzonymi przez Komitet Monitorujący.

Ustalono, że Urząd prawidłowo przeprowadził ocenę merytoryczną poddanych kontroli 13 wniosków o dofinansowanie. Beneficjenci zostali poinformowani o wynikach ocen merytorycznych projektów⁴³.

(dowód: akta kontroli str. 1007-1070)

2.3. W trakcie trwania konkursów beneficjenci złożyli do IZ 18 odwołań, z których 12 dotyczyło oceny formalnej, a sześć merytorycznej. IZ pozytywnie rozpatrzyła siedem odwołań, 10 negatywnie, a jedno odwołanie pozostawiono bez rozstrzygnięcia⁴⁴. Pięciu beneficjentów, którzy otrzymali ocenę negatywną⁴⁵ złożyło skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego. Sąd w jednym przypadku uwzględnił skargę (od negatywnej oceny formalnej), w trzech oddalił, a w jednym przypadku pozostawił skargę bez rozpatrzenia (ocena formalna).

(dowód: akta kontroli str. 737-740)

Podczas naboru wniosków w wyniku negatywnej oceny formalnej zostały odrzucone 23 wnioski, natomiast negatywnie pod względem merytorycznym oceniono siedem wniosków. Badanie NIK trzech (tj. 5%) odrzuconych projektów na obu etapach weryfikacji potwierdziło zasadność ich odrzucenia.

(dowód: akta kontroli str. 737-820)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Przyjęto do dofinansowania dwa, spośród 13 badanych projektów, pomimo że:

a) projekt Gminy Miasta Inowrocławia dotyczący „Integracji zawodowej i społecznej mieszkańców”⁴⁶ nie spełniał kryterium formalno-dopuszczającego, zgodnie z którym działaniami rewitalizacyjnymi nie powinny dotyczyć obiektów wykorzystywanych na cele administracji publicznej. Wybór tego projektu był niezgodny z § 11 pkt 6 trybu składania wniosków. Projekt ten na kwotę 2 908,0 tys. zł (z kwotą dofinansowania 2 035,6 tys. zł), obejmował wyremontowanie w budynku, w tym pomieszczeń na potrzeby Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej – administracji samorządowej. Wartość wydatków poniesionych na remont pomieszczeń dla MOPS-u wynosiła 1 134,2 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 152-161,267-279,1035-1038,2080-2082, 2090-2099)

Marszałek wyjaśnił, że celem projektu, nie była rewitalizacja obiektu wyłącznie na cele administracji publicznej. Celem było odbudowanie więzi społecznych na obszarze wsparcia, poprzez stworzenie całego systemu usług dla osób zmarginalizowanych. Fakt ulokowania w obiekcie, w jego fragmencie biur MOPS ułatwiających planowanie i koordynację tych usług nie przekreślał możliwości realizacji projektu w ramach działania 7.1. Wobec celu nadrzędnego projektu jakim jest odbudowa więzi społecznych na obszarze wsparcia uznano, że projekt spełniał to kryterium.

(dowód: akta kontroli str. 2045-2058)

z dokumentacją konkursową - 3 pkt; 7) Projekt zwiększa komplementarność RPO z innymi przedsięwzięciami - 3 pkt; 8) Wpływ projektu na wsparcie przemian w miastach wymagających odnowy - 5 pkt.

⁴³ Informacje przekazywane były tego samego dnia, w którym zakończono ocenę merytoryczną (w pięciu przypadkach) lub w terminie od sześciu do 84 dni (w pozostałych ośmiu przypadkach).

⁴⁴ Beneficjent wystąpił do IZ z prośbą o przedłużenie terminu złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, na co IZ nie wyraziła zgody, gdyż byłoby to niezgodne z procedurą.

⁴⁵ Trzech beneficjentów otrzymało ocenę negatywną na etapie formalnym, a dwóch na etapie merytorycznym.

⁴⁶ RPKP.07.01.00-04-042/10

b) projekt Gminy Miasta Grudziądza dotyczący „Rozbudowy systemu monitoringu w Grudziądzu - etap: Monitoring Starego Miasta”⁴⁷ o wartości 350 tys. zł (z kwotą dofinansowania 245 tys. zł) obejmował adaptację pomieszczeń w budynku Straży Miejskiej w Grudziądzu⁴⁸ znajdującym się przy ul. Piłsudskiego 51, i realizowany był poza obszarem wyznaczonym do rewitalizacji i wykorzystywany na cele administracji publicznej, przez co nie spełniał podstawowego kryterium formalno-dopuszczającego. Wyboru tego projektu dokonano niezgodnie z § 10 i 11 pkt 5 trybu składania wniosków. Wartość wydatków poniesiona na te roboty budowlane (wraz z dokumentacją projektową) wyniosła 26,5 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 165-192,1061-1065,2045-2058,2080-2082,2086-2088)

Marszałek wyjaśnił, że celem projektu nie była rewitalizacja obiektu na cele administracji publicznej, a poprawa bezpieczeństwa, zwiększenie atrakcyjności obszaru Śródmieścia dla mieszkańców i turystów, a w konsekwencji ożywienie społeczno-gospodarcze całego Grudziądza. W ramach projektu przewidziano zainstalowanie i podłączenie do sieci 16 kamer w rejonie Starego Miasta w Grudziądzu, a także adaptację pomieszczenia na centrum dozoru monitoringu w budynku SM, przy ul. Piłsudskiego. Pomimo, że siedziba SM znajduje się poza obszarem wsparcia wskazanym do rewitalizacji w LPR, to wszystkie koszty ponoszone na adaptację jej pomieszczeń są integralną, nierozzerwalną częścią projektu.

(dowód: akta kontroli str. 2045-2057)

Zdaniem NIK jeśli remonty pomieszczeń zarówno w budynkach MOPSU jak i SM były uznane przez beneficjentów za niezbędne, mogły być finansowane przez niego, jako wydatki niekwalifikowane i nie powinny zostać zaakceptowane przez IZ i sfinansowane ze środków przewidzianych na rewitalizację.

NIK zwraca uwagę, że:

1. W konkursach nr 18/VII/7.1/2009 i 68/VII/7.1/2011 nieterminowo dokonano oceny:

a) formalnej w czterech⁴⁹ spośród 13 badanych projektach z opóźnieniem od sześciu do dziewięciu dni roboczych, co było niezgodnie z § 11 trybu składania wniosków;

b) merytorycznej w jednym⁵⁰ spośród 13 badanych projektów z opóźnieniem dwóch dni od dnia dokonania oceny formalnej, co było niezgodnie z § 12 ww. trybu składania wniosków.

(dowód: akta kontroli str. 1010-1070)

Marszałek wyjaśnił m.in., że opóźnienia w dokonywanej ocenie formalnej wynikały z dużego obciążenia pracą osób zatrudnionych w Biurze Oceny Formalnej Projektów i priorytetyzacji ocen wniosków złożonych w ramach prowadzonych naborów. Natomiast opóźnienie w dokonaniu oceny merytorycznej wynikało z późnego przekazania przez wnioskodawcę ostatecznej wersji LPR, co uniemożliwiało wcześniejsze przekazanie projektu do oceny merytorycznej.

2. Przyjęty do dofinansowania projekt Gminy Miasta Inowrocławia⁵¹, pn. „Poprawa systemu bezpieczeństwa osób mieszkających przy ul. Pakoskiej i Magazynowej”, na kwotę 245,6 tys. zł (z kwotą dofinansowania 171, 8 tys. zł), nie w pełni zawierał, w ocenie NIK, odniesienia do działań w sferze gospodarczej, społecznej i kulturowej. Projekt polegał na wyremontowaniu oświetlenia kładki, założenia jednej kamery

⁴⁷ RPKP.07.01.00-04-018/13.

⁴⁸ Dalej „SM”.

⁴⁹ Tj. 68 dni przy projekcie nr RPKP.07.01.00-04-028/10, 68 dni przy projekcie nr RPKP.07.01.00-04-031/10, 66 dni przy projekcie nr RPKP.07.01.00-04-042/10 i 69 dni przy projekcie nr RPKP.07.01.00-04-043/10

⁵⁰ Tj. przy projekcie nr RPKP.07.01.00-04-029/10

⁵¹ RPKP.07.01.00-04-031/10.

monitoringu, oświetlenia ulicy oraz utworzenia placu zabaw. Był jedynym projektem realizowanym na III obszarze wyznaczonym do rewitalizacji, znacznie oddalonym od pozostałych rewitalizowanych obszarów. Tym samym zdaniem NIK projekt ten nie spełniał założeń przyjętych do rewitalizacji.

(dowód: akta kontroli str.152-164,269,1026-1034,1355-1441,1723-1784,1794,2100-2133)

Marszałek podał, że zgodność projektu z celem tematycznym (*61-Zintegrowane projekty na rzecz rewitalizacji obszarów miejskich i wiejskich*), w tym z realizacją działań w sferze gospodarczej, społecznej i kulturowej potwierdzały zapisy we wniosku o dofinansowanie. Wnioskodawca wskazał, iż teren znajduje się w sąsiedztwie obszaru, na którym planuje się stworzyć strefę zachodnią Inowrocławskiego Obszaru Gospodarczego o pow. 8,3588 ha, która będzie miała bardzo duży wpływ na rozwój gospodarczy Miasta Inowrocławia, a ponadto związany jest ze znajdującym się w pobliżu Parkiem Solankowym. Ponadto projekt poprawia atrakcyjność turystyczną miasta i poziom bezpieczeństwa mieszkańców tego obszaru oraz kuracjuszy, podnosi ich poziom zadowolenia, prowadzi do zwiększenia liczby turystów i kuracjuszy, pobudza aktywność gospodarczą miasta oraz związany jest projektem „miękkim” „Multiwiedza”. Powyższe zapisy we wniosku, według Marszałka, wskazują, na jego zintegrowany charakter mający szerszy wpływ na otoczenie Miasta Inowrocław.

(dowód: akta kontroli str. 2010-2133)

Zdaniem NIK zawarte w projekcie odniesienie do działań społeczno-gospodarczych było niewystarczające. Ograniczono się jedynie do stwierdzenia, że inwestycja jest komplementarna do wszystkich działań zapisanych w LPR. Nie jest to wystarczające, bo zgodnie z zaakceptowanymi przez Marszałka rekomendacjami nie jest istotny wpływ projektu, a faktycznie podjęte w nim działania (przedmiot).

Ocena cząstkowa

W ocenie NIK przyjęte zasady oceny formalnej wniosków o dofinansowanie projektów były przejrzyste i rzetelne. Na ogół prawidłowo przeprowadzono proces naboru i kwalifikacji wniosków o dofinansowanie projektów zgłaszanych w ramach LPR, jednakże część z przyjętych wniosków nie powinna zostać sfinansowana ze środków przewidzianych na rewitalizację.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁵², w związku z zakończeniem perspektywy 2007-2013 NIK wnosi o wyegzekwowanie od gmin brakujących sprawozdań z realizacji LPR oraz zapewnienie rzetelnego monitorowania stopnia osiągnięcia celów rewitalizacji i wskaźników założonych w projektach.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Bydgoszczy.

⁵² Dz. U. z 2015 r., poz. 1096.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Bydgoszcz, dnia 31 grudnia 2015 r.

Kontrolerzy
Elżbieta Warda-Fereniec
Główny specjalista k.p.

.....
podpis

Karol Sobieszczyk
Główny specjalista k.p.

.....
Podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy

Dyrektor
Barbara Antkiewicz

.....
podpis