



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Mieczysław Łuczak

LKA.410.007.08.2017
P/17/070

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli P/17/070 - Rozwiązywanie problemów społeczno-ekonomicznych mieszkańców miast istotnie dotkniętych skutkami zmian gospodarczych¹

Jednostka przeprowadzająca kontrolę Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach

Kontroler Piotr Graca, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/197/2017 z dnia 13 lipca 2017 r. oraz nr LKA/246/2017 z 27 września 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

Jednostka kontrolowana Ministerstwo Rozwoju, Plac Trzech Krzyży 3/5, 00-507 Warszawa²

Kierownik jednostki kontrolowanej Mateusz Morawiecki³, Minister Rozwoju i Finansów

(dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia⁴, że w okresie objętym kontrolą (w latach 2013 – 2016) Minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego⁵, (dalej: Minister) prawidłowo realizował zadania związane z identyfikacją problemów społeczno-ekonomicznych miast i ich mieszkańców. Również prawidłowo programował działania mające rozwiązywać problemy miast istotnie dotkniętych skutkami zmian gospodarczych oraz wspierać ich rozwój.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Minister, na podstawie zgromadzonych danych, podlegających stałemu monitorowaniu, miał rozeznanie dotyczące sytuacji społecznej miast i ich problemów. Na tej podstawie został opracowany projekt „Krajowej Polityki Miejskiej”⁶, „Raport o rozwoju społeczno-gospodarczym, regionalnym oraz

¹ Kontrola dotyczyła miast: Wałbrzyska, Chelma, Białej Podlaskiej, Zgierza, Łodzi, Przemyśla, Tarnobrzegu, Białegostoku, Łomży, Żor i Siemianowic Śląskich.

² Zwane dalej „Ministerstwem”. Zadania objęte kontrolą w okresie od 27 listopada 2013 r. do 16 listopada 2015 r. realizowało Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, a wcześniej Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.

³ Od 28 września 2016 r., od 16 listopada 2016 r. do 28 września 2016 r. jako Minister Rozwoju. Poprzednio Elżbieta Bieńkowska od 16 listopada 2007 r. do 27 listopada 2013 r. jako Minister Rozwoju Regionalnego, a od 27 listopada 2013 r. do 22 września 2014 r. Minister Infrastruktury i Rozwoju oraz Maria Wasiak - Minister Infrastruktury i Rozwoju od 22 września 2014 r. do 16 listopada 2015 r.

⁴ 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.

⁵ Do 27 listopada 2013 r. Minister Rozwoju Regionalnego, od 27 listopada 2013 r. do 16 listopada 2015 r. Minister Infrastruktury i Rozwoju, od 16 listopada 2015 r. do 28 września 2016 r. Minister Rozwoju, od 28 września 2016 r. Minister Rozwoju i Finansów.

⁶ O którym mowa w art. 21b i art. 21c ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju⁶; Dz. U. z 2017 r. poz. 1376, ze zm., zwana dalej „ustawą o zasadach prowadzenia polityki rozwoju”.

przestrzennym⁷. W każdym z 11 miast, na przykładzie których dokonano analizy działań podejmowanych w Ministerstwie, wdrażano szereg różnych programów, a rodzaj i zakres interwencji zależny był od uwarunkowań lokalnych oraz aktywności danej jednostki samorządu terytorialnego. Najważniejsze, ze względu na wysokość dofinansowania, narzędzia wsparcia rozwoju, które miały na celu poprawę sytuacji społecznej i ekonomicznej mieszkańców, realizowano w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych⁸, Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013, Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020 oraz Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej 2007-2013.

Najistotniejsze, z punktu widzenia zdiagnozowanych problemów mieszkańców tych miast, projekty dotyczyły integracji społecznej i powrotu do zatrudnienia, wsparcia zatrudnienia, wzmocnienia systemu kształcenia, rozwoju infrastruktury komunalnej i komunikacyjnej, wsparcia przedsiębiorców na rzecz tworzenia miejsc pracy, rozwoju instytucji kultury, wzmocnienia infrastruktury ochrony zdrowia. Dziewięć, spośród wytypowanych 11 miast, zostało objętych od 2017 r. szczególnym wsparciem w ramach tzw. „Pakietu dla miast średnich”⁹. Pakiet oferował narzędzia wsparcia dotyczące inwestycji publicznych, tworzących odpowiednie warunki dla inwestycji prywatnych, w łącznej kwocie wszystkich funduszy dla 122 średnich miast, szacowanej w perspektywie 2014-2020 na 2,5 mld zł. Dwa pozostałe miasta, Łódź i Wałbrzych¹⁰, zostały wskazane w Umowie Partnerstwa¹¹, jako wymagające szczególnego wsparcia w zakresie rewitalizacji, która jest realizowana na podstawie indywidualnych umów.

Podjęte w latach 2013-2016 działania przyczyniły się do poprawy sytuacji mieszkańców miast.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Identyfikacja problemów społeczno-ekonomicznych mieszkańców miast

Opis stanu
faktycznego

1.1. W okresie objętym kontrolą (tj. latach 2013 – 2016) problematyka rozwiązywania problemów miast, stanowiąca w szczególności element polityki miejskiej, mieściła się w ramach zadań realizowanych przez Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju oraz jego następcę prawnego - Ministerstwo Rozwoju. Kluczowym departamentem w tym względzie, w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju był Departament Polityki Przestrzennej, a po powołaniu Ministerstwa Rozwoju zadania te realizował Departament Strategii Rozwoju.

(dowód: akta kontroli, str. 15-16)

1.2. Informacje i dane na temat sytuacji społeczno-ekonomicznej mieszkańców miast, w kontekście problemów tych miast, zawarte były w szeregu dokumentów i opracowań. I tak:

1.2.1 W „Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010-2020 Regiony, Miasta, Obszary Wiejskie” (dalej: KSRR)¹², dokonano diagnozy sytuacji społeczno-gospodarczej¹³, z której wynikało że od roku 1990 w polskich miastach zachodzą

⁷ na podstawie art. 3a pkt 5 w związku z art. 35b ww. ustawy.

⁸ W dwóch perspektywach finansowych 2007-2013 oraz 2014-2020.

⁹ Adresowany był do miast o licznie mieszkańców powyżej 20 tys. oraz miast powyżej 15 tys. mieszkańców będących stolicami powiatów, z wyłączeniem miast wojewódzkich.

¹⁰ A także Bytom nieobjęty niniejszą kontrolą.

¹¹ Tj. umowa, o której mowa w art. 5 pkt 9a oraz art. 14e i n. ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

¹² Przyjętej przez Radę Ministrów 13 lipca 2010 r.

¹³ Zawartej w punkcie 6. załącznika do KSRR.

intensywne zmiany. Dotyczy to wzrostu liczby podmiotów konkurujących o przestrzeń i konkretne lokalizacje, przekształceń w strukturze własności ziemi oraz przekształceń struktury zatrudnienia, polegającej głównie na zmniejszeniu zatrudnienia w sektorze przemysłowym na korzyść zatrudnienia w sektorze usług. Występowały też procesy polaryzacji przestrzeni miast na dzielnice bogate i biedne. W KSRR opisano także problem miast i obszarów tracących dotychczasowe funkcje gospodarcze¹⁴. Na podstawie analizy sytuacji 65 miast na prawach powiatu wyróżniono grupę miast napotykających w ostatnich latach na największe problemy rozwojowe. Oceny dokonano biorąc pod uwagę dynamikę zmian liczby ludności, dynamikę zmian liczby miejsc pracy oraz dynamikę zmian w sektorze przedsiębiorczości.

Problemy rozwojowe były widoczne szczególnie w obszarze konurbacji górnośląskiej, ale praktycznie w każdym województwie można było wskazać ośrodek, w którym występował określony rodzaj problemów. Wyłoniona grupa ośmiu miast miała trudniejszą sytuację w przypadku każdego z analizowanych wskaźników¹⁵. Najczęściej pojawiającym się w tych ośrodkach problemem był spadek liczby ludności¹⁶. Obok spadku liczby ludności, dostrzeżono także problemy z utrzymaniem miejsc pracy przez pracodawców¹⁷ oraz problemy w rozwoju przedsiębiorczości¹⁸.

Z analizy sytuacji wszystkich 102 miast liczących powyżej 45 tys. mieszkańców, w której brano pod uwagę liczbę bezrobotnych, liczbę osób zwolnionych z przyczyn dotyczących zakładów pracy, liczbę ofert pracy oraz liczbę osób pracujących w przemyśle, wynikało, że wśród miast o strukturze zdominowanej przez przemysł zdecydowanie najtrudniejsza sytuacja była w Koninie, Częstochowie i Płocku. Problem niskiego poziomu zamożności mieszkańców miast dotykał w największym stopniu: Zabrze, Włocławek, Siemianowice Śląskie, Radom, Rudę Śląską, Bytom i Tarnobrzeg.

Stwierdzono, że do najważniejszych zagadnień, które powinny być brane pod uwagę przy projektowaniu i realizacji działań restrukturyzacyjnych i rewitalizacyjnych będą należały: działania mające na uwadze wsparcie jakości kapitału ludzkiego¹⁹, działania skierowane na modernizację struktury gospodarczej, działania wspierające nadrobienie zaległości, dotyczące infrastruktury technicznej, działania wspierające modernizację i rozwój obiektów użyteczności publicznej o znaczeniu subregionalnym, a także wsparcie kompleksowych programów rewitalizacyjnych.

Działania w ramach ostatniego z ww. obszarów problemowych polityki regionalnej powinny być prowadzone na podstawie lokalnych programów rewitalizacji, w realizacji których, w jak największym stopniu powinni uczestniczyć, poza władzami regionalnymi i lokalnymi, partnerzy gospodarczy i społeczni. Identyfikacja, obszarów zdegradowanych, jak i części miast, które wymagają interwencji odbywać się miała na poziomie regionalnym.

(dowód: akta kontroli, str. 70 – 104)

¹⁴ Na podstawie opracowania: W. Dziemianowicz, J. Łukomska „Analiza obszarów i propozycja kierunków strategicznej interwencji wobec miast i innych obszarów tracących dotychczasowe funkcje społeczno-gospodarcze” sporządzonego w grudniu 2009 r. na zlecenie ówczesnego Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.

¹⁵ Kalisz, Włocławek, Przemyśl, Tarnów, Jelenia Góra, Dąbrowa Górnicza, Sosnowiec, Częstochowa.

¹⁶ Poza Suwałkami, Grudziądem, Tarnobrzegiem, Toruniem, Szczecinem i Jaworzniem, w których występowały słabe wskaźniki przedsiębiorczości i dynamiki miejsc pracy.

¹⁷ W Radomiu, Gdyni, Poznaniu, Chorzowie, Koninie, Piekarach Śląskich, Zabrzu, Świętochłowicach, Rudzie Śląskiej i Bytomiu.

¹⁸ W Legnicy, Tychach, Kielcach, Piotrkowie Trybunalskim, Bydgoszczy, Jastrzębiu Zdroju, Siemianowicach Śląskich i Katowicach.

¹⁹ Kapitał ludzki - „wiedza, umiejętności, zdolności i inne przymioty jednostki ludzkiej, które umożliwiają wytwarzanie osobistego, społecznego i ekonomicznego dobrobytu”(OECD 2001, s. 18)

1.2.2. W „Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030” (dalej: Koncepcja)²⁰ wskazano na niektóre problemy miast dotyczące systemu osadniczego przez pryzmat określonych w tym dokumencie celów polityki przestrzennego zagospodarowania kraju. Celem najbliższym związanym z tematyką niniejszej kontroli była *„Poprawa spójności wewnętrznej i terytorialne równoważenie rozwoju kraju poprzez promowanie integracji funkcjonalnej, tworzenie warunków dla rozprzestrzeniania się czynników rozwoju, wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich oraz wykorzystanie potencjału wewnętrznego wszystkich terytoriów”*.

Przedstawione w Koncepcji wyzwania i problemy powiązane z ww. celem, dotyczyły m. in. spójności terytorialnej, rozumianej jako umożliwienie różnym obszarom kraju wykorzystania własnych potencjałów rozwojowych oraz zapewnienie największej liczbie ich mieszkańców możliwości udziału w procesach rozwojowych. Dotyczyły one także podniesienia spójności na poziomie krajowym – między lepiej rozwiniętymi obszarami Polski, a obszarami o niskim poziomie rozwoju i pogarszających się perspektywach rozwojowych, tj. obszarami pięciu województw Polski Wschodniej, obszarem Pomorza Środkowego i Polski Zachodniej. W Koncepcji stwierdzono także, że ośrodki miejskie w Polsce Wschodniej (poza miastami wojewódzkimi) są słabe i niezaangażowane w krajowe procesy rozwojowe (z wyjątkiem Mielca, Świdnika i kilku miejscowości na terenie historycznego Centralnego Okręgu Przemysłowego). Niski jest ich poziom urbanizacji oraz PKB mierzony parytetem siły nabywczej walut. Wskazano także na duży udział zatrudnienia w rolnictwie niewyspecjalizowanym, brak alternatywnych źródeł dochodów, koncentrację procesów depopulacyjnych na obszarach wiejskich. W Koncepcji zwrócono również uwagę na zaburzenia struktury demograficznej spowodowane odpływem młodych ludzi w wieku produkcyjnym (w szczególności kobiet), w tym migracją za granicę, a także przemieszczaniem się ludności do głównych ośrodków miejskich Polski.

W Koncepcji podkreślono, że w wielu powiatach występował niski poziom jakości usług publicznych oraz ograniczona ich dostępność, co pogarszało perspektywy rozwojowe mieszkańców. W odniesieniu do obszaru Pomorza Środkowego i Polski Zachodniej (obejmującego zachodnią część województwa pomorskiego, województwo zachodniopomorskie, województwo lubuskie i zachodnią część województwa dolnośląskiego), jako przyczyny ograniczonej atrakcyjności inwestycyjnej, wskazano m. in. na małą gęstość zaludnienia, rozproszenie i brak integracji funkcjonalnej sieci osadniczej oraz brak dużych ośrodków miejskich. W konsekwencji powodowało to ograniczone uczestnictwo w procesach modernizacyjnych i rozwojowych kraju, znacznie ograniczoną dostępność przestrzenną do głównych ośrodków wzrostu położonych w centralnej Polsce i niewystarczającą, na tle kraju, dostępność do podstawowych usług publicznych i usług wyższego rzędu. Powodowało to również, nadal występujące wyspowo, problemy społeczne (bieda, wykluczenie społeczne, patologie), co doprowadziło do tego, że w dalszym ciągu znaczne obszary Polski Zachodniej i Pomorza Środkowego charakteryzuje rosnąca depopulacja, bezrobocie strukturalne, niski poziom aktywności gospodarczej i inwestycyjnej. Na ograniczenie potencjału kreowania i rozprzestrzeniania procesów rozwojowych w miastach: Szczecin, Gorzów Wielkopolski, Zielona Góra, Koszalin, Słupsk wpływała niska jakość powiązań transportowych i funkcjonalnych z głównymi, bardziej dynamicznymi węzłami sieci osadniczej kraju, takimi jak Poznań, Wrocław czy Trójmiasto. W przypadku Słupska i Koszalina trudności rozwojowe pogłębiała utrata funkcji administracyjnych i przestrzenne oddalenie od obecnych centrów administracyjnych oraz słabość kapitału społecznego. Jako jedno z wyzwań polityki przestrzennego

²⁰ Przyjętej przez Radę Ministrów 13 grudnia 2011 r.

zagospodarowania kraju w zakresie spójności wewnętrznej, wskazano koncentrację problemów rozwojowych na pewnych obszarach wyodrębnionych na podstawie wskaźników społeczno-gospodarczych - na poziomie subregionalnym i powiatowym. Niektórym z nich zagrażała trwała marginalizacja powodowana utratą konkurencyjności i możliwości rozwojowych. Pomimo odnotowywanego wzrostu i rozwoju gospodarczego kraju, mieszkańcom tych obszarów nie stworzono korzystnych warunków do życia, a ze względu na kumulację barier rozwojowych, nie było też możliwości wykorzystania na tych terenach zasobów własnych, by zwiększyć ich konkurencyjność i innowacyjność. Sytuacja taka powoduje zagrożenie przerwania trwałości i ciągłości przestrzennej sieci osadniczej na niektórych obszarach, w szczególności z powodu utraty przez miasta ich funkcji, a także z powodu wyludniania niektórych obszarów wiejskich.

Gorszy dostęp mieszkańców do podstawowych usług publicznych, takich jak edukacja, w tym wychowanie przedszkolne, opieka medyczna, transport zbiorowy, usługi komunalne, usługi w zakresie kultury jest sygnałem małej atrakcyjności inwestycyjnej, trudności gospodarczych oraz słabości podstawowej sieci miejskiej (ośrodków lokalnych), co ogranicza możliwości restrukturyzacyjne także przyległych obszarów wiejskich. Do powyższych obszarów w koncepcji zaliczono: a) obszary o najniższym dostępie do usług, b) obszary degradacji społecznej, gospodarczej, przestrzennej i środowiskowej, c) obszary przygraniczne, d) obszary o słabej dostępności transportowej do ośrodków wojewódzkich.

Do obszarów degradacji społecznej, gospodarczej, przestrzennej i środowiskowej zaliczono przede wszystkim stare dzielnice śródmiejskie, osiedla w zabudowie blokowej oraz obszary poprzemysłowe, powojkowe i pokolejowe, zlokalizowane na terenach zurbanizowanych. Największa koncentracja tego typu problemów, obejmujących nawet całe miasta lub poszczególne ich dzielnice i tereny wykorzystywane gospodarczo położone za ich granicami administracyjnymi, występowała na obszarze Aglomeracji Górnośląskiej, aglomeracji rybnickiej i na obszarach związanych z gwałtownym ograniczeniem bądź zaprzestaniem wydobywania kopaliny (takich jak Wałbrzych), ale również w miastach (takich np. jak Radom, Łódź, Szczecin), w których nastąpił upadek niektórych gałęzi przemysłu.

Odnosząc się do uwarunkowań wynikających z historycznie ukształtowanej struktury przestrzennej sieci osadniczej, w koncepcji wskazano, że w grupie miast/ośrodków o podstawowym znaczeniu dla systemu osadniczego kraju i jego gospodarki Aglomeracja Górnośląska jest obszarem występowania szeregu zjawisk wymagających umiejętnego gospodarowania przestrzenią. W przypadku Łodzi wskazano na niezakończoną transformację struktury przemysłowej. W przypadku mniejszych ośrodków (powiatowych) zaznaczono, że jako sektor publiczny, pełnią one ważną rolę na poziomie lokalnym - stymulują rozwój usług i wytwórczości, stabilizują społeczności lokalne, a poprzez swoją rangę administracyjną ograniczają zasięg i tempo procesów przestrzennej koncentracji ludności oraz działalności gospodarczej (w skali kraju), co ma szczególne znaczenie na obszarach depopulacyjnych.

(dowód: akta kontroli, str. 105 – 172)

1.2.3. W opracowaniu wykonanym na zlecenie Ministerstwa w listopadzie 2016 r.²¹ przez Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania im. Stanisława Leszczyckiego PAN²² pn. *„Delimitacja miast średnich, tracących funkcje społeczno-*

²¹ Dla potrzeb Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.).

²² Opracował Przemysław Śleszyński.

gospodarcze” wskazano na zasadność objęcia miast średnich²³ kompleksowym wsparciem w ramach polityki rozwoju, z uwagi na pełnienie przez te miasta szczególnie ważnej, stabilizującej roli w policentrycznym systemie osadniczym. Ten system uznano za bardziej konkurencyjny i efektywny (większa spójność terytorialna, zmniejszanie dysproporcji rozwojowych i tendencji do nadmiernej koncentracji, obniżanie kosztów działalności, większe prawdopodobieństwo wystąpienia efektów synergicznych, itd.).

Wśród 255 miast średnich zidentyfikowano 122 miasta tracące funkcje społeczno-gospodarcze, w tym: Chełm, Wałbrzych, Biała Podlaska, Przemyśl, Tarnobrzeg, Łomża. Analizy sytuacji miast dokonano na podstawie siedmiu kryteriów i wskaźników, takich jak: zmiana rejestrowanej, w latach 2004-2014, liczby ludności w stosunku do średniej zmiany w kraju w tym samym okresie, prognoza stanu liczby ludności GUS do 2035 r. w powiecie (z uwzględnieniem wpływu emigracji zagranicznej) w stosunku do wartości średniej dla kraju w tym samym okresie, zmiana liczby osób bezrobotnych - w latach 2004-2014 - w stosunku do średniej zmiany tej liczby dla kraju w tym samym okresie, zmiana - w latach 2004-2014 - dochodów własnych w budżetach gmin w stosunku do średniej zmiany tych wartości dla kraju w tym samym okresie, zmiana liczby udzielonych - w latach 2004/2005-2013/2014 - noclegów w stosunku do średniej zmiany tej liczby dla kraju w tym samym okresie, zmiana liczby zarejestrowanych - w latach 2004-2014 - podmiotów gospodarczych w stosunku do średniej zmiany tej liczby dla kraju w tym samym okresie, zmiana - w latach 2004-2013 - liczby siedzib największych spółek wg „Listy 2000 Rzeczypospolitej” w stosunku do średniej zmiany tej liczby dla kraju w tym samym okresie.

Wprowadzenie wobec wybranych średnich miast polityki rozwoju ukierunkowanej terytorialnie wynikało z konieczności: stabilizacji (lub przywracania) roli tych miast w policentrycznym systemie osadniczym, tworzenia efektywnych powiązań funkcjonalnych w różnych układach hierarchicznych i sieciowych, ich restrukturyzacji i reindustrializacji, tworzenia warunków do rozwoju przedsiębiorczości w szczególności o charakterze innowacyjnym, zwiększania aktywności zawodowej ich mieszkańców oraz mobilności i poprawy jakości życia poprzez rozwój i łatwiejszy dostęp do usług publicznych, racjonalizacji zagospodarowania przestrzennego, w tym ograniczania rozproszania zabudowy.

Analizy zawarte w omawianym dokumencie zostały uwzględnione w przyjętej przez Radę Ministrów 14 lutego 2017 r. „Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)”²⁴, przywołanej w dalszej części niniejszego wystąpienia.

(dowód: akta kontroli, str. 173 - 205)

1.2.4. W opracowaniu wykonanym w kwietniu 2017 r. dla Ministerstwa przez Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania im. Stanisława Leszczyckiego PAN²⁵ pn. „Analiza sytuacji rozwojowej miast, w tym charakterystyka miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze” do kluczowych elementów ograniczających rozwój miast, w tym miast średnich i małych w Polsce, zaliczono

²³ Przyjęto, że są to miasta powyżej 20 tys. mieszkańców z wyłączeniem miast wojewódzkich oraz miasta liczące od 15 do 20 tys. mieszkańców będące stolicami powiatów. Do tej grupy zaliczono także kilka miast dużych (powyżej 100 tys. mieszkańców): Radom, Tarnów, Włocławek.

²⁴ Stanowiącej aktualizację średniookresowej strategii rozwoju kraju, tj. Strategii Rozwoju Kraju 2020, przyjętej uchwałą Rady Ministrów z dnia 25 września 2012 r., zgodnie z wymogami ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

²⁵ Zespół w składzie: Przemysław Śleszyński (kierownik projektu), Adam Bierzyński, Denis Cerić, Ariel Ciechański, Bożena Degórska, Marek Degórski, Tomasz Komornicki, Ewa Korcelli-Olejniczak, Filip Piotrowski, Marcin Stępnia, Grzegorz Węclawowicz, Rafał Wiśniewski, przy współpracy: Piotra Dworzańskiego, Sławomira Goliszka, Beaty Zielińskiej.

słabą pozycję konkurencyjną polskich metropolii w skali Unii Europejskiej, niewystarczające wykorzystanie potencjałów najważniejszych ośrodków miejskich do kreowania wzrostu zatrudnienia oraz stymulowania rozwoju kraju, a także - niewystarczające powiązania funkcjonalne pomiędzy polskimi miastami. Do elementów mających istotne znaczenie dla rozwoju miast zaliczono również utratę dotychczasowych funkcji społeczno-gospodarczych niektórych obszarów miejskich (całych miast lub ich dzielnic), zagrożenie trwałości i ciągłości przestrzennej sieci osadniczej w skali całej Polski, w wyniku koncentracji osadnictwa. Istotne znaczenie miały także procesy metropolizacyjne oraz procesy depopulacji, postępująca suburbanizacja i żywiołowe rozlewanie się zabudowy miejskiej, problemy mieszkaniowe, starzenie się społeczeństwa miejskiego oraz obniżenie dynamiki rozwoju ludnościowego miast.

Celem opracowania była identyfikacja funkcji decydujących o rozwoju i pozycji miast (w systemie osadniczym) oraz metod ich pomiaru (odpowiedni dobór wskaźników), a także diagnoza sytuacji rozwojowej wszystkich miast (w tym miast średnich). Diagnoza dotyczyła stanu aktualnego, kierunków zmian w latach 1989-2015 oraz prognozy na przyszłość – w perspektywie krótkookresowej (ok. 2020-2025) i długookresowej (2050).

(dowód: akta kontroli, str. 206-266)

1.2.5. Minister opracował „Raport o rozwoju społeczno-gospodarczym, regionalnym oraz przestrzennym”, o którym mowa w art. 3a pkt 5 w związku z art. 35b *ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*, który został przyjęty uchwałą nr 65/2016 Rady Ministrów z dnia 6 czerwca 2016 r.

W dokumencie tym przedstawiono uwarunkowania zewnętrzne i wewnętrzne wpływające na rozwój kraju oraz rekomendacje dla polityki rozwoju kraju. Analizę poszczególnych sfer aktywności istotnych dla rozwoju kraju sporządzono w podziale na regiony (województwa).

(dowód: akta kontroli, str. 815-847)

1.3 W Ministerstwie gromadzono także dane dotyczące regionów - pozyskiwane z tzw. regionalnych obserwatoriów terytorialnych działających w urzędach marszałkowskich - w formie opracowań pn. „Przegląd Regionalny”. Opracowania te przedstawiały dynamikę sytuacji społeczno-gospodarczej regionów w poszczególnych latach na tle lat poprzednich, z uwzględnieniem tendencji zmian w całej Polsce i Unii Europejskiej, a także odrębnie dla każdego regionu (województwa). W wybranym zakresie, w opracowaniach przedstawiono zróżnicowanie poszczególnych zjawisk na niższym niż województwo poziomie (tj. na poziomie podregionu lub miast). Wyselekcjonowano kluczowe wyzwania rozwojowe, z jakimi borykają się poszczególne województwa. Raporty stanowiły syntetyczną analizę wybranych najważniejszych zjawisk rozwoju społeczno-gospodarczego kraju i województw na tle uwarunkowań zewnętrznych.

(dowód: akta kontroli, str. 69)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że Minister zapewnił dokonanie rzetelnej diagnozy sytuacji regionów i miast Polski, w wyniku czego nastąpiła identyfikacja problemów, które były najistotniejsze dla ich rozwoju. Na podstawie wyników ww. działań diagnostycznych możliwe było także dokonanie identyfikacji problemów społeczno-ekonomicznych mieszkańców tych miast.

2. Programowanie kierunków działań uwzględniających wyniki rozpoznanych problemów

2.1. Do obowiązujących w okresie objętym kontrolą najważniejszych dokumentów strategicznych, nakierowanych na rozwiązywanie problemów mieszkańców miast należały:

- „Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju 2030. Trzecia fala nowoczesności” z 2013 r.²⁶ (dalej: Długookresowa Strategia Rozwoju), w której określono główne trendy, wyzwania i scenariusze rozwoju społeczno-gospodarczego kraju oraz kierunki przestrzennego zagospodarowania kraju, z uwzględnieniem zasady zrównoważonego rozwoju. Kierunki interwencji związane z rozwojem miast i rozwiązywaniem problemów ich mieszkańców ujęto w obszarach: rozwój gospodarki i tworzenie warunków dla wzrostu podaży pracy, rozwój kapitału ludzkiego poprzez wzrost zatrudnienia oraz rozwój kapitału społecznego, ochrony środowiska, edukacji i walki z ubóstwem.

W Długookresowej Strategii Rozwoju najważniejsze z kierunków interwencji dotyczyły zwiększenia udziału wydatków rozwojowych (na kształcenie, szkolenia, zdrowie, badania i rozwój oraz na infrastrukturę), zwiększenia efektywności służb ds. zatrudnienia, rozwoju elastycznych form zatrudnienia, zwiększenia liczby pracujących osób niepełnosprawnych, promocji dietetyki, wsparcia procesu usamodzielniania się młodej generacji, poprawy efektywności systemu opieki społecznej. Kierunki interwencji dotyczyły także wyzwań związanych ze starzeniem się społeczeństwa i wsparciem rodzin, w których znajdują się osoby niesamodzielne, wsparcia rodzin wielodzietnych zabezpieczającego je przed wykluczeniem społecznym, wdrożenia instrumentów podnoszących jakość świadczonych usług zdrowotnych i efektywność systemu ochrony zdrowia oraz przygotowania i wprowadzenia programu edukacji obywatelskiej na wszystkich poziomach edukacji, czy wreszcie promocji partycypacji społecznej i obywatelskiej;

- „Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030” z 2011 r.²⁷, w której zawarto wizję zagospodarowania przestrzennego kraju w perspektywie dwudziestu lat, cele i kierunki polityki zagospodarowania kraju, zasady oraz mechanizmy koordynacji i wdrażania publicznych polityk rozwojowych mających istotny wpływ terytorialny. Celem wskazanym w ww. dokumencie, odnoszącym się do problematyki rozwoju miast było *„podwyższenie konkurencyjności głównych ośrodków miejskich Polski w przestrzeni europejskiej poprzez ich integrację funkcjonalną przy zachowaniu policentrycznej struktury systemu osadniczego sprzyjającej spójności”*. Miał on być realizowany poprzez wspieranie rozwoju funkcji metropolitalnych głównych ośrodków miejskich, intensyfikację powiązań funkcjonalnych pomiędzy głównymi węzłami sieci osadniczej w układzie krajowym i międzynarodowym oraz integrację obszarów funkcjonalnych głównych ośrodków miejskich. Kolejny cel: *„Poprawa spójności wewnętrznej i terytorialne równoważenie rozwoju kraju poprzez promowanie integracji funkcjonalnej, tworzenie warunków dla rozprzestrzeniania się czynników rozwoju, wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich oraz wykorzystanie potencjału wewnętrznego wszystkich terytoriów”* miał być realizowany poprzez: wspomaganie spójności w układzie krajowym: Pomorze Środkowe – Polska Zachodnia – Polska Centralna – Polska Wschodnia, regionalną integrację funkcjonalną, wspomaganie rozprzestrzeniania procesów rozwojowych na obszary poza głównymi miastami oraz budowanie potencjału do

²⁶ Przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 5 lutego 2013 r.

²⁷ Przyjęta przez Radę Ministrów 13 grudnia 2011 r.

specjalizacji terytorialnej, wspomaganie spójności w obszarach problemowych. Następnym celem - „Poprawa dostępności terytorialnej kraju w różnych skalach przestrzennych poprzez rozwijanie infrastruktury transportowej i telekomunikacyjnej” – powinien być realizowany poprzez takie działania jak: poprawa dostępności polskich miast i regionów, zmniejszenie zewnętrznych kosztów transportu, poprawa dostępności teleinformatycznej, zarządzanie strategiczne i etapowanie inwestycji);

- „Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego. Regiony-miasta-obszary wiejskie”, określała cele i sposoby działania podmiotów publicznych, a w szczególności rządu i samorządów województw, w odniesieniu do polskiej przestrzeni. Zawarte w tym dokumencie trzy cele szczegółowe, przewidziane do realizacji do 2020 roku, to: 1. Wspomaganie wzrostu konkurencyjności regionów; 2. Budowanie spójności terytorialnej i przeciwdziałanie procesom marginalizacji na obszarach problemowych; 3. Tworzenie warunków dla skutecznej, efektywnej i partnerskiej realizacji działań rozwojowych ukierunkowanych terytorialnie.

Zgodnie z zapisami zawartymi w KSRR, celem strategicznym polityki regionalnej było „efektywne wykorzystywanie specyficznych regionalnych oraz terytorialnych potencjałów rozwojowych dla osiągania celów rozwoju kraju – wzrostu, zatrudnienia i spójności w horyzoncie długookresowym”. Określone w tym dokumencie trzy cele szczegółowe, do zrealizowania do 2020 roku, to: 1. Wspomaganie wzrostu konkurencyjności regionów; 2. Budowanie spójności terytorialnej i przeciwdziałanie procesom marginalizacji na obszarach problemowych; 3. Tworzenie warunków dla skutecznej, efektywnej i partnerskiej realizacji działań rozwojowych ukierunkowanych terytorialnie.

Realizacja drugiego celu szczegółowego polegała na interweniowaniu na tych obszarach Polski, które charakteryzują się niskimi wskaźnikami kondycji społeczno-gospodarczej, najmniej korzystnym usytuowaniem geograficznym względem głównych ośrodków wzrostu i zatrudnienia oraz obszarów o niekorzystnych perspektywach rozwojowych i poziomie życia mieszkańców. Obszary interwencji strategicznej w ramach tego celu nazwano „obszarami problemowymi polityki regionalnej”. Założono, że w tych obszarach, bez celowo ukierunkowanej interwencji zewnętrznej, nie będą mogły być wykorzystane czynniki wewnętrzne dla zainicjowania procesów restrukturyzacyjnych i poprawy dostępu mieszkańców do podstawowych dóbr i usług publicznych. Działania polityki regionalnej miały służyć oddaleniu groźby trwałej marginalizacji, tj. trwałej utraty znaczenia gospodarczego oraz koncentracji patologicznych problemów społecznych. Realizacja celu dotyczącego spójności oznaczała skierowanie dodatkowego wsparcia na przeciwdziałanie marginalizacji najsłabiej rozwijających się obszarów, które same nie są w stanie przezwyciężyć zapóźnień rozwojowych. W związku z silną koncentracją na tych obszarach problemów stwarzających bariery rozwojowe, podejmowane w ramach KSRR działania miały zapewnić zmniejszanie tam dysproporcji w dostępie do dóbr i usług.

W analizowanym dokumencie założono, że dzięki procesom rewitalizacyjnym, w okresie dziesięciu lat zostaną zatrzymane procesy marginalizacji na obszarach tracących dotychczasowe funkcje społeczno-gospodarcze i pobudzona zostanie zdolność do rozwoju. W najbardziej zdegradowanych dzielnicach miast, w efekcie spójnych działań rewitalizacyjnych, pojawiają się nowe funkcje oraz ożywienie i dywersyfikacja gospodarcza, z jednoczesną poprawą sytuacji społecznej, a na obszarach o najniższym poziomie rozwoju, następują trwałe zmiany struktury gospodarczej i społecznej, co w efekcie zmniejszy dystans rozwoju tych terenów do średnich wartości dla całego kraju.

Na podstawie przeprowadzonej diagnozy sytuacji społeczno-gospodarczej zidentyfikowano cel dotyczący restrukturyzacji i rewitalizacji miast i innych obszarów tracących dotychczasowe funkcje społeczno-gospodarcze²⁸;

- Umowa Partnerstwa z 2014 r.²⁹, określa kierunki interwencji trzech polityk unijnych w Polsce, w latach 2014-2020, tj. Polityki Spójności, Wspólnej Polityki Rolnej i Wspólnej Polityki Rybołówstwa i stanowi punkt odniesienia dla przygotowania programów operacyjnych oraz wskazuje na istotność terytorialnego wymiaru prowadzonej interwencji w obszarze miast wymagających rewitalizacji.

W odniesieniu do pięciu województw (lubelskiego, podkarpackiego, podlaskiego, świętokrzyskiego, warmińsko-mazurskiego), na etapie opracowania Programu Operacyjnego Polska Wschodnia 2014-2020³⁰, przyjęto „Strategię rozwoju społeczno-gospodarczego Polski Wschodniej do roku 2020”. W dokumencie tym zawarto diagnozę sytuacji rozwojowej tego obszaru Polski na tle kraju oraz na tle Unii Europejskiej, diagnozę trendów rozwojowych, potencjału sektora naukowo-badawczego, innowacyjności, zasobów pracy, infrastruktury transportowej i elektroenergetycznej. Sformułowano także strategiczną wizję rozwoju, wyzwania i szanse, cel główny i strategiczne kierunki działań oraz określono sposób monitorowania tej Strategii.

Dokumentem szczególnym, przygotowanym dla miast i ich obszarów funkcjonalnych, stanowiącym wyraz zintegrowanego podejścia terytorialnego w wymiarze miejskim, jest „Krajowa Polityka Miejska” (dalej: KPM), która została przyjęta przez Radę Ministrów 20 października 2015 r.³¹ W dokumencie tym wskazano ogólnokrajowe cele dotyczące rozwoju miast oraz uwarunkowania i kierunki działań administracji rządowej dotyczące polityki miejskiej. Wątki tematyczne dotyczyły: kształtowania przestrzeni, partycypacji publicznej, transportu i mobilności miejskiej, niskoemisyjności i efektywności energetycznej, rewitalizacji, polityki inwestycyjnej, rozwoju gospodarczego, ochrony środowiska i adaptacji do zmian klimatu, demografii, zarządzaniu obszarami miejskimi. KPM była adresowana do wszystkich polskich miast, niezależnie od ich wielkości czy położenia. W toku opracowania podlegała konsultacjom międzyresortowym.

Priorytety wskazane w KPM znalazły odzwierciedlenie i kontynuację w „Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)” W ww. dokumencie, działania przewidziane w obszarze polityki miejskiej ujęto w ramach celu 1. tj. zrównoważonego rozwoju kraju wykorzystującego indywidualne potencjały poszczególnych regionów.

(dowód, akta kontroli, str. 22-39)

²⁸ Miasta i obszary, które utraciły w ostatnich latach na skutek zmian społeczno-gospodarczych możliwości wzrostu i kreowania zatrudnienia z powodu upadku tradycyjnego przemysłu, gwałtownej zmiany koniunktury na wytwarzane produkty i usługi, degradacji środowiska przyrodniczego czy też powiązanej z tymi procesami degradacji infrastruktury, w tym mieszkaniowej, a także dużego odpływu ludności. Problem ten dotyczy w największym nasileniu niektórych miast i obszarów poprzemysłowych na Górnym Śląsku, ale jest także obecny na innych obszarach kraju, związanych z wydobywaniem surowców mineralnych (w szczególności węgla brunatnego i kamiennego, siarki, rud metali kolorowych) oraz na mniejszą skalę w większości miast dużych, w których nasila się segregacja przestrzenna kształtująca dzielnice biedy i wykluczenia.

²⁹ Dnia 8 stycznia 2014 r. projekt umowy został przyjęty przez Radę Ministrów, 10 stycznia 2014 r. została przekazana Komisji Europejskiej, która przyjęła ją 23 maja 2014 r.

³⁰ Program ten oraz poprzednik PO Rozwój Polski Wschodniej 2007-2013, oprócz wsparcia dla miast wojewódzkich obejmowały wsparcie rozwoju przedsiębiorstw, a co za tym idzie wzrostu liczby dobrych miejsc pracy, zatrudnienia, dochodów oraz przeciwdziałanie odpływowi ludzi.

³¹ Projekt dokumentu Minister Infrastruktury i Rozwoju przesłał Radzie Ministrów 9 października 2015 r.

2.2. Jednym z zasadniczych problemów, najczęściej diagnozowanym w miastach dotkniętych skutkami przemian społeczno-ekonomicznych po 1989 r., było załamanie się przemysłu (zwykle dominującej gałęzi lub zakładu), skutkujące bezrobociem znacznej grupy mieszkańców, spadkiem ogólnej liczby mieszkańców (w tym także z powodu wyjazdów za pracę), utratą funkcji miejskich i marginalizacją tych miast. W dalszej kolejności wiązało się to z dekapitalizacją substancji mieszkaniowej, infrastruktury miejskiej, odpływem mieszkańców do terenów podmiejskich, nasileniem niekorzystnych zmian społecznych (bieda, wykluczenie, pogorszenie bezpieczeństwa itp.). Wszystkie opracowane dokumenty programowe uwzględniały ww. problemy, wskazując na wagę powiązania tych miast i obszarów z głównymi ośrodkami metropolitalnymi w kraju (poprzez systemy transportowe, systemy kooperacyjne itp.).

(dowód: akta kontroli, str. 31-36, 66 – 68, 70-266, 268-269)

2.3. W Ministerstwie, w odniesieniu do 11 wybranych miast, podejmowano następujące działania dotyczące niwelacji występujących tam problemów:

- z miastem Przemyśl zawarto umowę z 29 maja 2014 r., na podstawie której przekazano dofinansowanie w kwocie 746,0 tys. zł³² na zintegrowane działania na rzecz rozwoju miejskiego obszaru funkcjonalnego, które objęły sporządzenie Strategii Miejskiego Obszaru Funkcjonalnego, opracowanie „Diagnozy potencjału gospodarczego i atrakcyjności Miejskiego Obszaru Funkcjonalnego Przemyśl”, opracowanie dokumentacji projektowej i projektów budowlanych wykonawczych dotyczących budynków przeznaczonych na Inkubator Przedsiębiorczości i Innowacji, opracowanie planów gospodarki niskoemisyjnej, wykonanie inwentaryzacji (wraz z audytem) dla sieci oświetlenia drogowo-ulicznego; powyższe działania zrealizowano do 31 sierpnia 2015 r.;
- z miastem Białystok zawarto umowę z 8 lipca 2014 r., na podstawie której miasto wykorzystało dofinansowanie w kwocie 538,7 0 tys.³³ zł na rozwój miejskiego obszaru funkcjonalnego, a działania zrealizowane w okresie obowiązywania umowy (tj. do 31 sierpnia 2015 r.) to: opracowanie Studium Transportowego Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego, opracowanie Planu Zrównoważonego Rozwoju Publicznego Transportu Zbiorowego na lata 2015-2022 dla miasta Białegostoku i miast ościennych oraz jego oceny oddziaływania na środowisko, sporządzenie Planu Gospodarki Niskoemisyjnej dla miasta i sąsiadujących gmin do roku 2020;
- z miastem Łódź podpisano 22 lipca 2014 r. umowę, na podstawie której miasto wykorzystało dofinansowanie w kwocie 3.916,0 tys. zł³⁴ na „Opracowanie modelu prowadzenia rewitalizacji obszarów miejskich na wybranym obszarze w Mieście Łodzi”, a działania zrealizowane w okresie obowiązywania umowy (tj. do 31 marca 2016 r.) to: opracowanie dokumentów obejmujących diagnozę wybranych zagadnień - kluczowych z uwagi na przedsięwzięcia rewitalizacyjne, sporządzenie pogłębionej diagnozy obszaru pilotażowego wraz ustaleniem przyczyn problemów oraz potrzeb mieszkańców i wypracowaniem konkretnych propozycji rozwiązań. Działania zrealizowane w ramach tego projektu dotyczyły aktywizacji mieszkańców oraz opracowania schematów działań dla władz samorządowych;
- miasta Łódź i Wałbrzych³⁵ zostały wskazane w Umowie Partnerstwa, jako wymagające szczególnego wsparcia w zakresie rewitalizacji; założono zrealizowanie w tych miastach projektów pilotażowych na podstawie

³² W ramach Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2007-2013.

³³ W ramach Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2007-2013.

³⁴ W ramach Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2007-2013.

³⁵ Oraz Bytom – objęty odrębną wcześniejszą kontrolą LKA 410.008.08.2015.

indywidualnych umów pomiędzy każdym z miast a Ministerstwem. Minister Rozwoju i Finansów, na podstawie umowy zawartej 13 lutego 2017 r. z Miastem Łódź, przekazał dotację w wysokości 4.741,0 tys. zł³⁶ na realizację „Projektu pilotażowego w zakresie rewitalizacji dla miasta Łodzi – etap II”, obejmującego: powołanie Gospodarzy Obszarów i Latarników Społecznych pomagających mieszkańcom w przeprowadzkach i rozwiązywaniu problemów społecznych, opracowanie modelu określającego reguły zasiedlania nieruchomości oraz zasady funkcjonowania mieszkańców tzw. Domu Wielopokoleniowego, opracowanie modelu funkcjonowania Centrum Usług Społecznych, wypracowanie rozwiązań zachęcających pracodawców do tworzenia nowych, trwałych miejsc pracy, wypracowanie modelu projektowania partycypacyjnego, wypracowanie kompleksowego modelu zarządzania procesem rewitalizacji; Kwota dotacji udzielonej Gminie Wałbrzych, na podstawie umowy z 20 września 2016 r., wyniosła 4.746,0 tys. zł³⁷, a dotowany projekt pn. „Koncepcja projektu pilotażowego w zakresie rewitalizacji dla miasta Wałbrzycha” obejmował - opracowanie materiałów problemowo-analitycznych związanych z rozwojem miasta, aktualizację Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Wałbrzych, Gminnego Programu Rewitalizacji Miasta Wałbrzycha (dalej: GPR) na lata 2016-2025, także koncepcji programowo-przestrzennej dla podobszarów rewitalizacji oraz narzędzi interwencji dotyczących rewitalizacji. Wśród tych narzędzi interwencji był - Miejskowy Plan Rewitalizacji, narzędzia finansowe wspierające realizację przedsięwzięć objętych GPR, kalkulator efektywności finansowej inwestycji dla wspólnot mieszkaniowych z modulem kalkulatora dla inwestycji termomodernizacyjnych, program mikrograntów dla interesariuszy rewitalizacji. Dotowany projekt obejmował także realizację działań wspierających i doradczych, które obejmowały szkolenia dla wspólnot mieszkaniowych i zarządców nieruchomości z zakresu rewitalizacji i finansowania remontów, spotkania informacyjne dla wspólnot mieszkaniowych, dotyczące zakresu ochrony konserwatorskiej, doradztwa inwestycyjno-finansowego dla wspólnot mieszkaniowych. Zgodnie z zawartymi umowami, projekty powinny zostać zakończone i rozliczone do 31 grudnia 2018 r.³⁸;

- miasta: Chełm, Biała Podlaska, Przemyśl, Tarnobrzeg, Białystok i Łomża otrzymały wsparcie w ramach Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej 2007-2013 oraz Programu Operacyjnego Polska Wschodnia 2014-2020. Łączna wartość wsparcia udzielonego tym miastom w ramach pierwszego programu w latach 2009-2016, wyniosła 1.308.300,0 tys. zł (w tym 477.500,0 tys. zł w latach 2013-2016), a innym niż jednostki samorządu terytorialnego beneficjentom, mającym siedzibę w tych miastach przyznano 2.122.800,0 tys. zł, w ramach realizacji drugiego z programów. Wartość wsparcia udzielonego wszystkim beneficjentom z ww. miast w latach 2016-2017, wyniosła ogółem 7,9 mln zł³⁹. Udzielone dofinansowanie było przeznaczone na tworzenie warunków sprzyjających powstawaniu i rozwojowi innowacyjnych małych i średnich przedsiębiorstw, tworzenie modeli biznesowych w celu umiędzynarodowienia działalności przedsiębiorstw,

³⁶ 85% środków pochodziło z Funduszu Spójności w ramach PO Pomoc Techniczna 2014-2020, a 15% z budżetu państwa.

³⁷ 85% środków pochodziło z Funduszu Spójności w ramach PO Pomoc Techniczna 2014-2020, a 15% z budżetu państwa.

³⁸ Na dzień zakończenia kontroli projekty były w toku realizacji

³⁹ Większość inwestycji wspieranych przez PO PW jest jeszcze w początkowej fazie realizacji, stąd brak możliwości oceny ich efektów i wpływu na sytuację w miastach, pierwsze przeglądy planowane są na 2019 r.

poprawę efektywności układów transportowych oraz zrównoważonego rozwoju w miastach wojewódzkich i ich obszarach funkcjonalnych, zwiększenie dostępności makroregionu w zakresie infrastruktury transportowej;

- w ramach perspektywy finansowej 2014-2020, we wszystkich 16 regionalnych programach operacyjnych (dalej: RPO), przyznano wsparcie dla miast i obszarów z nimi powiązanych funkcjonalnie, na tzw. Zintegrowane Inwestycje Terytorialne (dalej: ZIT), na które przewidziano środki w wysokości ok. 3 mld euro, tj. ok. 9,6 % ogólnej alokacji RPO. Dotyczy to 24 obszarów funkcjonalnych, w tym 17 obszarów miast wojewódzkich oraz siedmiu obszarów o charakterze regionalnym i subregionalnym. Spośród miast, które były poddane kontroli, w obszarach ZIT znalazły się: Białystok, Łódź, Zgierz, Siemianowice Śląskie, Żory oraz Wałbrzych.

Białystok był w grupie realizującej ZIT Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego, pełniąc funkcję lidera⁴⁰. W ramach RPO Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020 na realizację ZIT przeznaczono 76 mln euro, a kontraktacja alokacji na dzień 30 września 2017 r. wyniosła 39,94%.

Kwota środków w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko na lata 2014-2020, przeznaczonych na realizację projektów komplementarnych dla ZIT wynosiła 20.630,0 tys. euro, a w ramach Programu Operacyjnego Polska Wschodnia na lata 2014-2020 wynosiła 76.737,5 tys. euro. Do najważniejszych projektów realizowanych w ramach ZIT na terenie miasta Białegostoku można zaliczyć uzbrojenie terenów pod inwestycje, projekty pn. „Laboratorium Młodego Mistrza i Odkrywcy”, „Wiemy więcej – budujemy więcej”, projekt poprawy dostępności centrum miasta dla komunikacji miejskiej oraz rozwój infrastruktury transportu miejskiego w Białymstoku.

Łódź oraz Zgierz wchodziły w skład grupy realizującej ZIT Łódzkiego Obszaru Metropolitalnego - Łódź pełniła funkcję lidera. Kwota środków RPO dla Województwa Łódzkiego na lata 2014-2020, przeznaczonych na realizację projektów w ramach ZIT, wynosiła 226 mln euro, a kontraktacja alokacji środków na dzień 30 września 2017 r. wynosiła 54,07%. W ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko na lata 2014-2020, na projekty komplementarne realizowane w ramach ZIT przeznaczono 166.701,8 tys. euro. Kluczowe projekty realizowane na terenie miasta Łodzi to: rewitalizacja obszarowa centrum Łodzi, projekt racjonalizacji zużycia energii, termomodernizacji obiektów edukacyjnych. Projekty kluczowe realizowane w ramach ZIT na terenie miasta Zgierza dotyczyły kompleksowej termomodernizacji budynków na terenie miasta oraz termomodernizacji budynków użyteczności publicznej Powiatu Zgierskiego.

Siemianowice Śląskie wchodziły w skład grupy realizującej ZIT Subregionu Centralnego Województwa Śląskiego. Wielkość środków RPO Województwa Śląskiego na lata 2014-2020, przeznaczonych na realizację ZIT wynosiła 793.097,8 tys. euro, a kontraktacja alokacji na dzień 30 września 2017 r. wyniosła 31,92%. Kwota środków na poziomie krajowym w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko na lata 2014-2020, przeznaczonych na realizację projektów komplementarnych ZIT wynosiła 166.701,8 tys. euro. Projekty kluczowe realizowane w ramach ZIT na terenie Siemianowic Śląskich dotyczyły: wsparcia mobilności miejskiej (udogodnień dla wykorzystujących rower w mieście), niskoenergetycznych budynków użyteczności publicznej (szkoły i ośrodka sportu i rekreacji), likwidacji niskiej emisji na terenie miasta.

Żory wchodziły w skład grupy realizującej ZIT Subregionu Zachodniego Województwa Śląskiego. Wielkość środków RPO Województwa Śląskiego na

⁴⁰ Ogółem w ZIT ujęto 11 jst.

lata 2014-2020 przeznaczonych na realizację ZIT wynosiła 105.409,1 tys. euro, a kontraktacja alokacji na dzień 30 września 2017 r. wyniosła 26,03%. Do projektów kluczowych realizowanych w ramach ZIT na terenie miasta Żory należały: „Ekologiczne Żory – poprawa efektywności energetycznej w budynkach użyteczności publicznej”, projekt zwiększenia dostępności do placówek wychowania przedszkolnego (budowa przedszkola w dzielnicy Kleszczówka) oraz projekt kompleksowego wsparcia osób zagrożonych wykluczeniem społecznym (budowa mieszkań socjalnych i chronionych).

Wałbrzych wchodził w skład grupy realizującej ZIT Aglomeracji Wałbrzyskiej pełniąc funkcję lidera. Wielkość środków RPO Województwa Dolnośląskiego na lata 2014-2020, przeznaczonych na realizację ZIT wynosiła 193.600,0 tys. Euro, a kontraktacja alokacji na dzień 30 września 2017 r. wyniosła 35,95%. Projekty kluczowe realizowane w ramach ZIT w Wałbrzychu dotyczyły ograniczenia niskiej emisji poprzez wprowadzenie zrównoważonej mobilności miejskiej i podmiejskiej, zwiększenia wykorzystania e-usług publicznych oraz innowacyjnego wyposażenia wałbrzyskich szkół.

(Dowód: akta kontroli, str. 5-12, 22-39, 42-45, 272-300, 317-325, 464-684)

W ramach wszystkich programów operacyjnych⁴¹, w latach 2013 – 2016, w 11 miastach zrealizowano 2.026 projektów o łącznej wartości 11,4 mld zł⁴², na realizację których udzielono dofinansowania ze środków UE w łącznej wysokości 6,6 mld zł. Najważniejszymi adresatami wsparcia były jednostki samorządu terytorialnego oraz przedsiębiorcy.

(Dowód: akta kontroli, str. 461-463)

2.4. Od 2015 r. Ministerstwo realizowało program wsparcia miast w procesie rewitalizacji⁴³. W dniu 23 kwietnia 2015 r. ogłoszono konkurs dla pojedynczych gmin mających status miast - pn. „Modelowa Rewitalizacja Miast”, którego przedmiotem było opracowanie programów rewitalizacji oraz wypracowanie modeli prowadzenia rewitalizacji na obszarach miejskich. Spośród 240 zgłoszeń, na pierwszym etapie wyłoniono 57 miast. Wybrana grupa 57 miast otrzymała wyspecjalizowane wsparcie w postaci szkoleń, warsztatów, spotkań z ekspertami i pracownikami Ministerstwa. Następnie przygotowano właściwe wnioski o udzielenie dotacji, z których wybrano 20 projektów⁴⁴, a z wyłoniłymi miastami zawarto umowy (proces zawierania umów zakończono w IV kw. 2016 r.). Łączna kwota dotacji objętych umowami wyniosła 43.694,7 tys. zł. Termin realizacji projektów upływie 31 grudnia 2018 r., a do tego czasu uczestniczące w tym programie miasta będą otrzymywać wsparcie merytoryczne pracowników Ministerstwa lub ekspertów zewnętrznych.

W 2015 r. działania na rzecz wsparcia rewitalizacji realizowane były we współpracy z urzędami marszałkowskimi, które organizowały konkursy dla jednostek samorządu terytorialnego celem wyboru najlepszych projektów na dofinansowanie w tym zakresie. Ministerstwo zapewniło kompletną dokumentację konkursową oraz środki finansowe dla samorządów województw na obsługę konkursów i dotacje dla gmin w łącznej kwocie 90 mln zł⁴⁵. Umowy z wyłoniłymi jednostkami samorządu terytorialnego zawierały województwa samorządowe. Wsparcie merytoryczne i finansowe w procesach rewitalizacji otrzymało ponad 1.050 gmin z całej Polski.

⁴¹ W ramach Programów Operacyjnych: Inteligentny Rozwój, Infrastruktura i Środowisko, Polska Cyfrowa, Polska Wschodnia, Wiedza Edukacja Rozwój, Innowacyjna Gospodarka, Pomoc Techniczna, Rozwój Polski Wschodniej, Kapitał Ludzki, a także właściwych regionalnych programów operacyjnych.

⁴² Wybrano wszystkie projekty wg ich lokalizacji w tych miastach.

⁴³ Źródłem finansowania był Program Operacyjny Pomoc Techniczna 2014-2020.

⁴⁴ W grupie ww. 20 miast nie wystąpiły miasta wybrane do niniejszej kontroli.

⁴⁵ Z tego ok. 76 mln zł na bezpośrednie wsparcie gmin. Środki pochodziły z PO PT 2014-2020.

(Dowód: akta kontroli, str. 306–316, 326-341)

2.5. „Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)” z 2017 r. jest kluczowym dokumentem państwa w obszarze średnio- i długofalowej polityki gospodarczej. Jednym z celów tej Strategii w obszarze polityki miejskiej było tworzenie warunków dla zrównoważonego rozwoju ośrodków miejskich, wypracowanie mechanizmów współpracy w ich obszarach funkcjonalnych, wzmocnienie ich zdolności do tworzenia miejsc pracy oraz poprawa jakości życia mieszkańców. Za niezbędny czynnik realizacji tych celów uznano poprawę zdolności ośrodków miejskich do kreowania rozwoju, wzrostu, zatrudnienia, wspieranie zrównoważonego rozwoju (np. poprzez przeciwdziałanie negatywnym zjawiskom suburbanizacji, ponowne wykorzystanie uprzednio zagospodarowanych terenów czy rewitalizację zdegradowanych obszarów miejskich), wspomaganie ośrodków miejskich dotkniętych problemami rozwojowymi oraz stwarzanie warunków do partnerskiego zarządzania rozwojem. Przyjęto, że działania w ramach Strategii będą się koncentrowały na wsparciu rozwoju wszystkich miast, bez względu na ich wielkość, położenie czy pełnione funkcje, natomiast szczególne zainteresowanie będzie dotyczyło trzech obszarów oddziaływania: kwestii największych aglomeracji, miast średnich tracących funkcje społeczne i gospodarcze oraz obszarów zagrożonych trwałą marginalizacją. Założono, że działania podejmowane dla realizacji celów polityki miejskiej będą integrowane z szeregiem działań sektorowych podejmowanych w ramach innych obszarów tej Strategii, np. z zakresu reindustrializacji, spójności społecznej, skutecznego państwa czy infrastruktury. Przyjęto, że w horyzoncie czasowym do 2020 r. cel Strategii⁴⁶ będzie oparty na realizacji działań wynikających z KPM, uzupełnionych o instrumenty wprowadzone przez ww. Strategię.

(dowód, akta kontroli, str. 685-708)

2.6. W ramach wdrażania Krajowej Polityki Miejskiej realizowano poniższe przedsięwzięcia, wpisujące się za równo w ramy KPM, jak i *Strategię na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)*”.

- Konkurs na dofinansowanie projektów pt. „Human Smart Cities - Inteligentne miasta współtworzone przez mieszkańców”, ogłoszony 18 lipca 2017 r.⁴⁷, skierowany do jednostek samorządu terytorialnego. Celem tego konkursu było wyłonienie projektów, które umożliwią wdrożenie w miastach inteligentnych i pilotażowych rozwiązań technologicznych, a także innowacji społecznych, które posłużą lepszemu zarządzaniu i organizacji tkanki miejskiej. W regulaminie konkursu wskazano jako adresatów miasta średnie, tracące funkcje społeczno-gospodarcze. Konkurs miał charakter pilotażowy, pośrednim jego celem było upowszechnienie idei miasta oferującego inteligentne narzędzia i usługi wspierające zarządzanie. Obszary tematyczne potencjalnych projektów obejmowały społeczne i technologiczne innowacje mieszkaniowe (np. oszczędność energii, zielone budownictwo, polityka senioralna), zrównoważone osiedla mieszkaniowe, innowacyjne rozwiązania dotyczące partycypacji społecznej oraz mobilności, inteligentne sieci do zarządzania gospodarką komunalną, internet jako narzędzie zarządzania miastem (monitorowanie jakości powietrza, bezpieczeństwa, natężenia ruchu), ekotechnologie, efektywne wykorzystanie danych o mieszkańcach. Wartość projektu jednego wnioskodawcy nie może przekroczyć 4 mln zł netto, a minimalna wartość

⁴⁶ Odnoszący się do aktywnych gospodarczo i przyjaznych mieszkańcom miast – str. 189 „Strategii”.

⁴⁷ Z terminem zgłaszania wniosków ustalonym na 24 listopada 2017 r.

projektu być niższa niż 500 tys. zł netto. Termin zakończenia realizacji projektów określono na 31 grudnia 2021 r.⁴⁸

- „Pakiet dla miast średnich”, realizowany od kwietnia 2017 r., odpowiadający paradygmatowi polityki regionalnej, dotyczący rozwoju terytorialnie zrównoważonego, który oparty był na badaniach i analizach miast średnich⁴⁹, dotkniętych utratą funkcji społeczno-gospodarczych. Projektowane narzędzia wsparcia będą nakierowane na inwestycje publiczne oraz tworzenie odpowiednich warunków dla inwestycji prywatnych. W krajowych programach operacyjnych przewidziano preferencje dla miast średnich, w tym szczególnie preferencje dla miast średnich, tracących funkcje społeczno-gospodarcze. Służyć temu będą dedykowane nabory wniosków w wybranych obszarach. Suma funduszy w ramach krajowych programów operacyjnych na konkursy dedykowane dla miast średnich, zaplanowane w ramach ww. pakietu na najbliższe lata, to prawie 2,5 mld zł⁵⁰. W 2017 roku trwała realizacja naborów wniosków dedykowanych, o łącznej alokacji środków w wysokości ok. 1 mld zł. Pakietem objęto 9 miast, spośród wymienionych 11 (nie objęto nim miast wojewódzkich – Łodzi, Białegostoku).

W ramach ww. Pakietu realizowane są następujące inicjatywy:

- o Nabory wniosków dla średnich miast w ramach krajowych programów operacyjnych z różnych dziedzin⁵¹, ważnych z punktu widzenia rozwoju tych miast. I tak, w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój, Pakietem objęte zostały nabory wniosków dotyczące rozwoju kadr dla biznesu, realizacji programów praktyk w państwowych wyższych szkołach zawodowych, współpracy międzynarodowej w obszarze rewitalizacji społecznej oraz programów mobilności ponadnarodowej. W ramach Programu Operacyjnego Polska Wschodnia oraz Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój, Pakiet przewidywał wsparcie projektów obejmujących wdrożenie przez przedsiębiorców wyników prac B+R. W ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko, dla miast średnich dedykowane są nabory wniosków dotyczące projektów obejmujących modernizację energetyczną wielorodzinnych budynków mieszkalnych, budowę i przebudowę systemów ciepłowniczych, rekultywację terenów zdegradowanych lub zanieczyszczonych oraz infrastruktury przeciwpowodziowej. Opisanie propozycje nie oznaczały automatycznego przyznania jakichkolwiek funduszy miastom objętym Pakietem, lecz stanowiły szansę ubiegania się o dofinansowanie projektów na ułatwionych zasadach, bez konieczności konkurowania z większymi ośrodkami.
- o Pilotaż dla miast średnich, uruchomiony przez Ministra we współpracy z Polskim Funduszem Rozwoju, dotyczący wsparcia 270 potrzeb inwestycyjnych zgłoszonych przez średnie miasta, w ramach którego, po pozytywnej analizie projektów pod kątem określonych kryteriów (m.in. efektywności ekonomicznej), Polski Fundusz Rozwoju będzie mógł np. zaangażować się jako inwestor, wykorzystując środki Funduszu Inwestycji

⁴⁸ Źródłem finansowania jest PO Pomoc Techniczna 2014-2020.

⁴⁹ tj. 122 miast o liczbie mieszkańców powyżej 20 tys. mieszkańców, z wyłączeniem miast wojewódzkich lub o liczbie mieszkańców 15-20 tys. jeżeli są one siedzibami powiatów

⁵⁰ W ramach nowej perspektywy finansowej 2014-2020 w ramach PO: Wiedza Edukacja Rozwój, Inteligentny Rozwój, Infrastruktura i Środowisko, Polska Wschodnia.

⁵¹ W 2017 roku uruchomione zostały nabory wniosków dedykowane dla miast średnich o łącznej wartości ok. 1,3 mld zł.

Samorządowych. Ten pilotaż jest i będzie realizowany w formie spotkań przedinwestycyjnych. Spotkania z ekspertami ww. Funduszu rozpoczęły się 26 września 2017 r. i potrwać do sierpnia 2018 r. W ramach pilotażu, którego celem jest zapewnienie miastom kompleksowego wsparcia, zapewniono współpracę z Bankiem Gospodarstwa Krajowego S.A. i BGK Nieruchomości S.A. oraz konsultantami Punktów Informacyjnych Funduszy Europejskich; same spotkania będą miały dla samorządów walor edukacyjny, dotyczący różnorodnych możliwości finansowania inwestycji samorządowych;

- o Z inicjatywy Ministerstwa, dla miast objętych Pakietem w zarządzanym przez Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa „Programie rozwoju gminnej i powiatowej infrastruktury drogowej na lata 2016-2019”, wprowadzono możliwość dodatkowego premiowania. Dodatkowo punktowane będą inwestycje wpływające na poprawę dostępności do obszarów o najwyższym wskaźniku peryferyjności czasowej. W ramach ww. Programu, dodatkowe punkty dla miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze przewidziano m.in. w województwie podkarpackim, opolskim i lubuskim.
- o Działania informacyjno-promocyjne i nawiązanie współpracy Ministerstwa z Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, które zwiększyły szanse średnich miast na skorzystanie z projektów przygotowanych w ramach ww. Funduszu, dotyczące doradztwa energetycznego dla sektora publicznego, mieszkaniowego i przedsiębiorstw oraz programu bezemisijnego transportu publicznego.

W dokumencie KPM nie było konkretnego zakresu działań adresowanych do enumeratywnie wymienionych miast, wskazano w nim zakres polityki państwa ukierunkowanej na problemy miast i ich mieszkańców.

(Dowód: akta kontroli, str. 22-23, 36, 31-36, 268-269, 311-312, 743-814)

2.7. Do najnowszych propozycji wprowadzonych przez Ministerstwo, mających na celu wsparcie miast w rozwiązywaniu ich problemów, należał projekt realizowany ramach „Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)” pn. „Partnerska Inicjatywa Miast” (dalej: PIM). Projekt ten odnosi się do celu, jakim jest prowadzenie rozwoju „społecznie wrażliwego i terytorialnie zrównoważonego”. W projekcie tym, położono nacisk na potrzebę aktywizacji rozwoju i poprawę sprawności funkcjonowania miast. Program ma służyć miastom poszukującym wiedzy i wsparcia dotyczącego rozwiązywania problemów, które je dotyczą. Podstawowym mechanizmem działania PIM będą sieci tematyczne zrzeszające grupę miast, mające na celu rozpoznanie i przeanalizowanie wyzwań, dobrych praktyk i innowacyjnych rozwiązań dotyczących wyłonionych tematów. Prace sieci będzie wspierał ekspert tematyczny⁵².

(akta kontroli, str. 689, 712-733)

2.8. W dokumentach strategicznych i programowych nie określono działań dotyczących wsparcia jednostek samorządu terytorialnego w tworzeniu nowych miejsc pracy za pomocą lokowania inwestorów. Instrumenty zachęt inwestycyjnych dla inwestorów zawarte były w „Programie wspierania inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki polskiej na lata 2011-2020” oraz systemie specjalnych stref ekonomicznych. Pomoc publiczna przyznawana z tytułu obu instrumentów uwzględniała zróżnicowanie terytorialne poziomu rozwoju społeczno-

⁵² Budżet projektu oszacowano na 600 tys. zł w ramach PO Pomoc Techniczna 2014-2020.

gospodarczego, a w związku z tym zróżnicowanie zapotrzebowania na inwestycje zewnętrzne, jako istotny czynnik stymulujący rozwój gospodarczy, ze szczególnym naciskiem na tworzenie nowych miejsc pracy.

(dowód: akta kontroli, str. 39)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że w dokumentach strategicznych i programowych uwzględniono zidentyfikowane problemy rozwojowe regionów i miast.

Minister, realizując zadania wynikające z ustawy o zasadach polityki rozwoju, wspierał rozwój społeczno-gospodarczy miast. Zakres i efekty działań realizowanych w poszczególnych 11 wybranych miastach były wypadkową możliwości wynikających przede wszystkim z wdrażanych programów operacyjnych, zarówno krajowych, jak i regionalnych oraz aktywności beneficjentów, a w szczególności jednostek samorządu terytorialnego i przedsiębiorców.

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 o ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁵³ kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Warszawa, dnia 7 listopada 2017 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Mieczysław Łuczak

wz. Wojciech Kutyla
podpis

Na podstawie art. 35c ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2017 r., poz. 524) w powyższym tekście dokonano sprostowania oczywistych omyłek pisarskich, poprzez:

- 1) zastąpienie w zapisie o treści „w łącznej kwocie wszystkich funduszy dla 122 średnich miast”, zamieszczonym na str. 3 wystąpienia, w drugim akapicie od góry, liczby „122” liczbą „255”,
- 2) zastąpienie w zdaniu zaczynającym się od słów „W 2017 roku trwała realizacja naborów wniosków...” na str. 17 wystąpienia, w piętnastym wierszu od góry, liczby „1 mld” liczbą „1,3 mld”,
- 3) skorygowanie w zapisie zaczynającym się od słów „»Pakiet dla miast średnich«, realizowany od kwietnia 2017 r. odpowiadający...”, zamieszczonym na str. 17 wystąpienia, w piątym wierszu od góry, miejsca zamieszczenia przypisu nr 49 (zaczynającego się od słów „tj. 122 miast o liczbie mieszkańców...” poprzez jego przeniesienie do wiersza szóstego na koniec zdania, którego wskazany przypis dotyczy.

2 lutego 2018 r.

⁵³ Dz.U. z 2017 r., poz. 524.