



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

LKR.410.021.03.2015

P/15/037

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

ul. Łobzowska 67, 30-038 Kraków

T +48 12 342 34 00, F +48 12 342 34 44

lkr@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/15/037 – Rewitalizacja zdegradowanych obszarów miast ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie
Kontroler	Piotr Smyrak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 97844 z 2 października 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Brzesku, ul. Głowackiego 51, 32-800 Brzesko (<i>Urząd Miejski w Brzesku</i> lub <i>UM w Brzesku</i>)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Grzegorz Wawryka, Burmistrz Brzeska ² (dowód: akta kontroli str. 67-75)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie³ opracowanie i uchwalenie Programu Rewitalizacji Obszaru Miejskiego Brzeska na lata 2008-2015 (*Program*), a także realizację jego priorytetowego projektu „Rewitalizacja Rynku w Brzesku”, zwracając jednocześnie uwagę na nieprawidłowości w zakresie nadzoru nad jego realizacją, polegającą na niepowołaniu Zespołu ds. Koordynacji Programu Rewitalizacji i niewykonywaniu jego zadań.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Program opracowano i uchwalono w celu pozyskania środków z Małopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na realizację projektu „Rewitalizacja Rynku w Brzesku”, co okazało się działaniem skutecznym. Pozyskane środki z MRPO wykorzystane zostały zgodnie z warunkami umowy o dofinansowanie, z nieznacznym tylko uchybieniem w zakresie zamówień publicznych, ujawnionym przez inspektorów z Urzędu Marszałkowskiego Województwa Małopolskiego. W rezultacie zmodernizowano część historycznego układu urbanistycznego centrum Brzeska, wpisanego do rejestru zabytków.

Niezależnie od pozytywnych aspektów w trakcie realizacji *Programu* miały również miejsce nieprawidłowości, z których najistotniejszą było niepowołanie Zespołu ds. Koordynacji Programu Rewitalizacji, tj. podmiotu odpowiedzialnego za realizację *Programu*, a w konsekwencji – niewykonywanie jego zadań, w tym w zakresie sporządzania raportów z monitoringu i ewaluacji, a także aktualizacji *Programu*.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Spójność lokalnego programu rewitalizacji z innymi obowiązującymi strategiami, programami oraz planami dotyczącymi rozwoju miasta

¹ Kontrolą objęto lata 2007-2015 (I półrocze).

² W okresie objętym kontrolą burmistrzami Brzeska byli: Jan Musiał (do 1 listopada 2007 r.), Stanisław Sulek (do 29 listopada 2007 r., pełniący funkcję burmistrza), Bogusław Babicz (do 23 lutego 2008 r., pełniący funkcję burmistrza).

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.

1.1. Kompleksowość działań przewidzianych w lokalnym programie rewitalizacji na obszarach wyznaczonych do rewitalizacji

Program Rewitalizacji Obszaru Miejskiego Brzeska na lata 2008-2015 przyjęty został uchwałą Nr XXX/245/2008 Rady Miejskiej w Brzesku z dnia 29 grudnia 2008 roku. *Program* ten zastąpił *Program Rewitalizacji Obszaru Miejskiego Brzeska na lata 2005-2013*⁴. *Program* opracowała „(...)” Sp. z o.o. z siedzibą w T.

(dowód: akta kontroli str. 78-79)

We wstępie do *Programu* odnotowano, że był on aktualizacją dokumentu opracowanego w 2005 r., a za ideą jego powstania przemawiały wnioski zgłoszone przez mieszkańców miasta dotyczące nie tylko zadań przestrzennych, gospodarczych i społecznych, ale także obszarów problemowych. Konieczność zmiany wynikała również z faktu, że program z 2005 r. dostosowany był do okresu programowania Unii Europejskiej w latach 2004-2006, nie spełniał natomiast wymogów Małopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007-2013. Wskazano tam również, że:

- działania związane z *Programem* spotkały się z zainteresowaniem mieszkańców, a prace nad dokumentem były otwarte i szeroko konsultowane;
- mieszkańcy zostali poddani badaniom ankietowym, w których wyrazili opinie o problemach miasta, zagrożeniach, głównych obszarach problemowych;
- badania ankietowe poprzedzono prezentacją multimedialną, przedstawiającą m.in. strukturę planowania rozwoju lokalnego, ideę rewitalizacji, procedury przygotowania programu rewitalizacji, metodykę wyboru kryteriów opisujących obszary problemowe;
- w czasie konsultacji zostały uruchomione punkty informacyjno-doradcze w celu przeprowadzenia indywidualnych konsultacji beneficjentów końcowych.

W konsekwencji przeprowadzonych konsultacji określono cel główny *Programu*, tj. stworzenie przestrzennych warunków do zrównoważonego rozwoju miasta i poprawy warunków życia mieszkańców Brzeska. Cele szczegółowe, to:

1. Rewitalizacja substancji architektonicznej.
2. Zabezpieczenie i utrwalenie substancji zabytkowej, zmierzające do ochrony układu urbanistycznego miasta Brzeska, w szczególności rynku wraz z przyległymi uliczkami.
3. Odnowa zdegradowanych osiedli mieszkaniowych.
4. Remonty nieruchomości i modernizacja infrastruktury technicznej i społecznej umożliwiającej rozwój działalności społecznej, kulturalnej, sportowej i zdrowotnej mieszkańców Brzeska.
5. Zwiększenie atrakcyjności Brzeska dla inwestorów lokalnych i zewnętrznych.
6. Marketing i promocja regionalna, krajowa i zagraniczna atrakcji kulturalnych i turystycznych Brzeska.

W *Programie* wskazano również pięć obszarów problemowych:

- I. Rynek wraz z przyległymi uliczkami
- II. Infrastruktura techniczna
- III. Infrastruktura społeczna
- IV. Osiedla mieszkaniowe
- V. Kultura i dziedzictwo kulturowe

(dowód: akta kontroli str. 83-87)

⁴ Uchwała Nr XXXV/222/05 Rady Miejskiej w Brzesku z dnia 28 września 2005 roku.

Zidentyfikowano następujące problemy Brzeska w podziale na ww. obszary problemowe.

W obszarze I wskazano m.in. na brak środków na kosztowną modernizację obiektów historycznych, szybki proces niszczenia tkanki urbanistycznej i pozostałej, degradację techniczną, estetyczną i społeczną obszarów zabudowy o charakterze historycznym, niewykorzystany potencjał turystyczny oraz na niską świadomość mieszkańców i turystów istniejących walorów kulturowych miasta. Proponowane działania w tym obszarze to: remont, modernizacja i rewitalizacja obiektów, odnowa i uporządkowanie przestrzeni publicznej, modernizacja oświetlenia, likwidacja barier architektonicznych. Za projekt kluczowy w tym obszarze problemowym uznano projekt „Rewitalizacja Rynku w Brzesku”.

W obszarze II zwrócono uwagę na niezadowalający stan infrastruktury technicznej, w tym zły stan dróg, niewystarczającą ilość terenów uzbrojonych, wolne tempo porządkowania gospodarki wodno-ściekowej, niewystarczające tempo wymiany tradycyjnych mediów w ciepłownictwie (na media przyjazne środowisku) i utrzymywanie się uciążliwego ruchu kołowego w centrum oraz niski stopień bezpieczeństwa na drogach, obniżone walory estetyczne miasta i znaczne zanieczyszczenie środowiska. Proponowane działania w tym obszarze to remont i modernizacja dróg i chodników, modernizacja oświetlenia, uporządkowanie gospodarki wodno-ściekowej, eliminacja tradycyjnych sposobów ogrzewania, zagospodarowanie przestrzeni na parkingi. Za projekt kluczowy w tym obszarze problemowym uznano zadanie: „Remont i modernizacja budynków komunalnych na terenie miasta Brzeska”.

Problemy zidentyfikowane w obszarze III to m.in. niezadowalający stan techniczny obiektów przedszkoli, szkół, ośrodków zdrowia, ośrodków kultury, klubów sportowych, Policji, ograniczony zasięg monitoringu wewnętrznego i zewnętrznego w instytucjach użyteczności publicznej, niedostosowanie obiektów infrastruktury społecznej do potrzeb osób niepełnosprawnych, a także brak poszanowania dla mienia publicznego i zagrożenie patologiami społecznymi, szczególnie wśród dzieci i młodzieży. Proponowane działania w tym obszarze to: remont i termomodernizacja obiektów infrastruktury społecznej, zagospodarowanie terenów wokół obiektów – przystosowanie otoczenia, podjazdów do potrzeb niepełnosprawnych, modernizacja i rozwój bazy materialnej ochrony zdrowia, sportu i rekreacji, instalacja systemów monitoringu wizyjnego w placówkach oświatowych, zagospodarowanie terenów pod place zabaw dla dzieci. Za projekt kluczowy w tym obszarze problemowym uznano zadanie: „Termomodernizacja budynków Szkoły Podstawowej nr 3, Gimnazjum nr 2 w Brzesku”.

W obszarze IV wymieniono m.in. zaniedbaną substancję mieszkaniową, ubytki ciepła spowodowane brakiem ocieplenia budynków, niewystarczająca ilość miejsc parkingowych, zły stan techniczny dróg osiedlowych, niewystarczająca ilość placów zabaw dla dzieci oraz niewystarczający stopień bezpieczeństwa publicznego, brak oferty spędzania wolnego czasu dla młodzieży i patologie społeczne. Proponowane działania w tym obszarze to termomodernizacja budynków, modernizacja i remont dróg osiedlowych, budowa placów zabaw, zwiększenie ilości miejsc parkingowych, instalacja systemów monitoringu wizyjnego na terenie osiedli mieszkaniowych. Za projekty kluczowe w tym obszarze problemowym uznano zadania „(...)” Sp. z o.o. w B.: „Remont i modernizacja budynków przy osiedlu Okocimskim” oraz „Remont i modernizacja budynków przy osiedlu Ogródowa”.

Problemy z ostatniego obszaru to powtórzenie zapisów z obszaru I. W tym obszarze problemowym nie wskazano projektu kluczowego.

(dowód: akta kontroli str. 161-179)

W punkcie 4.6. *Programu* (s. 62-81) szczegółowo opisano konsultacje społeczne, jakie przeprowadzono w dniu 3 października 2007 r. w budynku UM w Brzesku. Miały one formę anonimowych badań ankietowych, dokonanych [...] na 50 osobach wybranych spośród mieszkańców Brzeska jako liderów opinii publicznej [...]. Celem badania było poznanie opinii mieszkańców miasta Brzeska na temat planu rewitalizacji oraz problemów występujących w mieście.

Ankietowani odpowiedzieli na 10 pytań, z których pierwsze odnosiło się do oceny potrzeby ożywienia gospodarczego, społecznego i przestrzenno-środowiskowego miasta w postaci programu rewitalizacji – z możliwą odpowiedzią „tak” lub „nie”. Według *Programu* pozytywnie na powyższe pytanie odpowiedziało 98,2% ankietowanych, a negatywnie – 1,8%.

W pytaniu drugim ankietowani zostali poproszeni o wskazanie pięciu najważniejszych problemów do rozwiązania na terenie Brzeska, którymi okazały się:

- | | |
|---|---------------------|
| – remont i modernizacja dróg i chodników
(w tym budowa autostrady wraz ze zjazdem) | – 45,8% odpowiedzi, |
| – remont Pałacu Goetzów | – 35,7% odpowiedzi, |
| – budownictwo mieszkaniowe oraz modernizacja obiektów oświatowych | – 28,8% odpowiedzi, |
| – rewitalizacja Rynku | – 23,3% odpowiedzi, |
| – budowa dworca PKS | – 16,5% odpowiedzi. |

Następne pytanie odnosiło się do problemu, który miałby być rozwiązany w pierwszej kolejności. Najwięcej wskazań padło na 'remont Pałacu Goetzów' – 20,5%, 'remont i modernizację dróg i chodników' – 12,2%, 'rewitalizację rynku' – 9,7% oraz na 'budownictwo mieszkaniowe' – 7,2%.

W kolejnych pytaniach ankietowani zostali poproszeni o ocenę natężenia problemów w takich obszarach, jak 'bezrobocie', 'bieda', 'warunki mieszkaniowe', 'przestępczość', 'wykształcenie' i 'zanieczyszczenie środowiska' (pytanie 4), ocenę poziomu samoorganizacji społecznej i współpracy między mieszkańcami a władzami miasta (pytanie 5), ocenę poziomu występowania zagrożeń w takich obszarach jak 'bezpieczeństwo publiczne', 'przestępczość', 'bezrobocie', 'bieda', 'alkoholizm', 'przemoc w rodzinie', 'narkomania', 'dostęp do szkół', 'dostęp do nowoczesnych technologii', 'dostęp do podstawowych mediów', 'zanieczyszczenie środowiska', 'emigracja', 'niedobór organizacji pomagających w zmianie pracy' oraz ocenę poziomu działania podmiotów odpowiedzialnych za rozwiązywanie tych problemów (pytania 6 i 7), ocenę jakości takich dziedzin, jak 'oferta inwestycyjna', 'oferta kulturalna', 'baza gastronomiczna', 'baza hotelowa', 'turystyka i agroturystyka', 'promocja gminy', 'sport i kultura fizyczna', 'handel', 'usługi', 'telekomunikacja', 'stan dróg, chodników, parkingów', 'połączenia komunikacyjne, ilość dróg', 'stan zabytków' oraz ocenę działania podmiotów w tych dziedzinach (pytania 8 i 9).

W odpowiedzi na ostatnie pytanie 100% ankietowanych wskazało, że problem rewitalizacji Brzeska jest dla nich ważny.

(dowód: akta kontroli str. 141-160)

W rozdziale 3 Programu wskazano na jego powiązanie ze strategicznymi dokumentami dotyczącymi rozwoju Polski, województwa małopolskiego i Brzeska. Dokumentami tymi były m.in.:

- 1) na poziomie krajowym – *Strategia Rozwoju Kraju na lata 2007-2015*, *Narodowa Strategia Spójności 2007-2013*, *Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego na lata 2007-2013* i *Koncepcja Polityki Przestrzennego Zagospodarowania Kraju*;
- 2) na poziomie regionalnym – *Małopolski Regionalny Program Operacyjny na lata 2007-2013* i *Strategia Rozwoju Województwa Małopolskiego na lata 2007-2013*;
- 3) na poziomie lokalnym – *Strategia Rozwoju Gminy Brzesko*.

W macierzy logicznej wskazano na powiązanie – w różnym stopniu – celu głównego i sześciu celów szczegółowych Programu z priorytetami ww. dokumentów strategicznych. I tak np. cel główny Programu – „Stworzenie przestrzennych warunków do zrównoważonego rozwoju miasta i poprawy warunków życia mieszkańców Brzeska – uznano za zgodny m.in. z:

- wszystkimi priorytetami *Strategii Rozwoju Kraju na lata 2007-2015* (wzrost konkurencyjności i innowacyjności gospodarki, poprawa stanu infrastruktury podstawowej: technicznej i społecznej, wzrost zatrudnienia i podniesienie jego jakości, budowa zintegrowanej wspólnoty, systemu bezpieczeństwa i zasad współpracy, rozwój regionalny i podniesienie spójności terytorialnej kraju);
- priorytetem *Narodowej Strategii Spójności 2007-2013* (stworzenie warunków dla wzrostu konkurencyjności gospodarki polskiej opartej na wiedzy i przedsiębiorczości, zapewniającej wzrost zatrudnienia oraz wzrost poziomu spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej Polski w ramach Unii Europejskiej i wewnątrz kraju);
- celami kierunkowymi rozwoju regionalnego Polski z *Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego na lata 2007-2013* (większa konkurencyjność województw, większa spójność

- społeczna, gospodarcza i przestrzenna, szybszy wzrost – wyrównywanie szans rozwojowych);
- celem *Koncepcji Polityki Przestrzennego Zagospodarowania Kraju* (wykorzystanie dobrze wykształconej, policentrycznej struktury funkcjonalno-przestrzennej kraju do dynamizacji rozwoju Polski i przełamanie w ten sposób jej zapóźnienia cywilizacyjnego);
 - celem głównym *Małopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego 2007-2013* (tworzenie warunków dla wzrostu gospodarczego i zatrudnienia – osiąganego w szczególności poprzez inwestycje infrastrukturalne wzmacniające konkurencyjność, wspieranie innowacyjności i społeczeństwa informacyjnego oraz poprawę stanu środowiska naturalnego i kulturowego);
 - priorytetem *Strategii Rozwoju Województwa Małopolskiego 2007-2013* (trwały wzrost poziomu życia mieszkańców i potencjału gospodarczego w skali dużej jednostki terytorialnej);
 - priorytetem *Strategii Rozwoju Gminy Brzesko* (optymalne wykorzystanie lokalnych zasobów siły roboczej, ziemi użytkowanej rolniczo, surowców, nagromadzonego majątku produkcyjnego, zasobów mieszkaniowych, rekreacyjno-turystycznych i leczniczych, tradycji i aktywności mieszkańców).

(dowód: akta kontroli str. 106-124)

Z uwagi na fakt, że liczba mieszkańców Brzeska nie przekraczała 20 tys. osób (17 048 wg stanu na 31 grudnia 2007 r.) *Program* objął swoim zasięgiem cały obszar miasta – na co pozwalały zapisy Uszczegółowienia do Małopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego⁵ (oś priorytetowa 6 Spójność międzyregionalna, działanie 6.1. Rozwój miast). Obszar ten wg *Programu* wynosił 1214 ha, natomiast z informacji Wydziału Geodezji i Kartografii Starostwa Powiatowego w Brzesku wynika, że powierzchnia ta wynosiła 1184 ha wg (stanu na 31 grudnia 2008 r.) i 1183 ha (wg stanu na 13 listopada 2015 r.).

(dowód: akta kontroli str. 89, 681)

Obowiązujące w Brzesku miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego pokrywają swym zasięgiem ok. 15% powierzchni miasta, stąd określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje przede wszystkim w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu⁶. W okresie od 2008 roku do końca października 2015 r. na terenie Gminy Brzesko wydano 1 987 decyzji wz oraz 360 decyzji ulicp⁷.

W szczególności planami miejscowymi nie pokryto obszaru historycznego układu urbanistycznego centrum miasta Brzeska, tj. terenu, na którym realizowano projekt „Rewitalizacja Rynku w Brzesku”. W okresie od 2008 roku dla tego obszaru wydano 9 decyzji o warunkach zabudowy (wz) oraz jedną decyzję o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego (*ulicp*) – dla przedsięwzięcia inwestycyjnego „Rewitalizacja Rynku w Brzesku”. Analiza 9 wymienionych decyzji wz nie wykazała, aby ich zakres był sprzeczny z celami rewitalizacji lub stanowił barierę dla realizacji projektu rewitalizacji Rynku. Inwestycje planowane na podstawie tych decyzji polegały na remoncie, przebudowie, rozbudowie budynków lub ich części, w tym na zmianie sposobu ich użytkowania (np. części mieszkalnej budynku usługowo-mieszkalnego na cele usługowe lub pomieszczeń gospodarczych na cele gastronomiczne). Gmina nie wprowadziła specjalnych rozwiązań dla uniknięcia sytuacji wydania decyzji o warunkach zabudowy, które byłyby sprzeczne z celami rewitalizacji, lub które utrudniałyby realizację projektów rewitalizacji.

(dowód: akta kontroli str. 679-723)

⁵ Uszczegółowienie Małopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007-2013 – załącznik nr 1 do Uchwały Nr 938/07 Zarządu Województwa Małopolskiego z dnia 27 listopada 2007 r. w sprawie przyjęcia Uszczegółowienia Małopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007-2013 (ze zmianami).

⁶ Zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2015 r., poz. 199 ze zm.) lokalizację inwestycji celu publicznego ustala się w drodze decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego (*ulicp*), a sposób zagospodarowania terenu i warunki zabudowy dla innych inwestycji ustala się w drodze decyzji o warunkach zabudowy (wz).

⁷ Nie prowadzi się odrębnych ewidencji dla części miejskiej i wiejskiej gminy. Zważenie wymienionych liczb udziałem powierzchni miasta Brzeska w ogólnej powierzchni Gminy Brzesko (11,5%) pozwala na uzyskanie szacunkowych danych odnoszących się wyłącznie do terenu miasta – 228 decyzji wz i 41 decyzji ulicp.

Burmistrz Brzeska wyjaśnił, że:

- decyzje wz i ulicp wydawane są po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego, w oparciu o przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym;
- wniosek o wydanie takiej decyzji może złożyć każdy i na dowolne przedsięwzięcie, ale to organ rozstrzyga o możliwości jego realizacji w danym obszarze;
- dotychczas nie stwierdzono niezgodności planowanych przedsięwzięć inwestycyjnych z przyjętym *Programem*;
- sukcesywnie, w miarę możliwości finansowych, prowadzone są prace zmierzające do objęcia miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego kolejnych obszarów miejskich, a plany te będą dopuszczały wyłącznie zabudowę niekolidującą z *Programem*.

(dowód: akta kontroli str. 745, 748)

W zakresie prowadzenia na obszarze objętym projektem „Rewitalizacja Rynku w Brzesku” innych działań, dla których nie ubiegano się o dofinansowanie ze środków na rewitalizację Burmistrz Brzeska poinformował, że podejmowane były działania na skromniejszą skalę, takie jak zakup donic, ław, stołów i parasoli na płytę Rynku ze środków Gminy Brzesko, przy współudziale środków z Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007-2013, a także prace remontowe i konserwatorskie przy kościele pw. św. Jakuba Apostoła (wieża kościelna, fundamenty, przypory, ołtarz) – przez „(...)”.

(dowód: akta kontroli str. 745-746, 748)

Jak wyjaśnił Burmistrz w Brzesku nie wprowadzono rozwiązań zapewniających lokatorom powrót do lokali, remontowanych w związku z realizowanymi projektami rewitalizacyjnymi. W ramach realizowanych projektów nie zachodziła potrzeba przekwaterowywania najemców do lokali zamiennych, a remonty kapitalne lub częściowe lokali komunalnych dokonywane są wyłącznie po zgonie najemcy zamieszkującego samotnie lub po eksmisji najemcy zadłużonego (do lokalu socjalnego lub pomieszczenia tymczasowego). Po remoncie takie lokale przydzielane są wg listy kandydatów do przydziału lokalu z zasobu mieszkaniowego Gminy Brzesko.

(dowód: akta kontroli str. 746, 749)

W *Programie* nie zamieszczono zapisów o wyłączeniu z działań objętych rewitalizacją nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym, ani nie wprowadzono wymogu umieszczenia w nim projektów wykazujących wzajemne powiązania funkcjonalne.

(dowód: akta kontroli str. 80-240)

W odniesieniu do podejmowania przez Gminę innych działań – nieobjętych *Programem* – a służących funkcjonowaniu projektów rewitalizacyjnych, Burmistrz Brzeska wskazał, że najważniejszym działaniem było zrealizowanie (w dużej części) koncepcji szlaku spacerowego z brzeskiego Rynku do Ogrodu Jordanowskiego. W ramach tego działania zrealizowano dwa zadania nieujęte w *Programie*, tj. modernizację południowej części placu Żwirki i Wigury (ze środków własnych) oraz budowę Regionalnego Centrum Kulturalno-Bibliotecznego (RCK-B) przy Ogrodzie Jordanowskim. W RCK-B działa Miejski Ośrodek Kultury oraz Powiatowe i Miejska Biblioteka Publiczna, tj. instytucje, których poprzednie siedziby były zaplanowane do modernizacji w ramach *Programu*.

Burmistrz wskazał też na inne, istotne przedsięwzięcie, wspomagające miejską rewitalizację, tj. uzbrojenie Pomianowskiego Stoku (wymienione w *Programie* w zadaniach gospodarczych), co pozwoliło na utworzenie na niezagospodarowanych wcześniej terenach nowej strefy biznesowo-handlowej Brzeska.

(dowód: akta kontroli str. 746, 749)

W *Programie* został określony plan finansowy i harmonogram jego realizacji na lata 2008-2015. Plan przewidywał, że w ogólnej kwocie wydatków, tj. 232 459 tys. zł, środki publiczne będą stanowiły 54,6% (127 016 tys. zł), a środki prywatne – 45,4% (105 443 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 180-219, 225-229)

W odpowiedzi na pytanie o tryb, w jakim projekty podmiotów niepublicznych trafiły do *Programu*, kryteria stosowane przy doborze projektów, a także o ew. przypadki nieuwzględnienia w *Programie* zgłoszonych projektów – Burmistrz Brzeska wyjaśnił:

Każdy projekt zgłoszony do Programu Rewitalizacji Obszaru Miejskiego Brzeska miał swojego autora. Propozycje projektów były zgłaszane na jednym ze spotkań szkoleniowo-

konsultacyjnych organizowanych na Sali Obrad Urzędu Miejskiego w Brzesku, w których brali udział przedstawiciele różnych sektorów gospodarczych i środowisk społecznych miasta. Kwalifikowalność projektów była oceniana przez autorów dokumentu – nieistniejącą już firmę „(...)”. Głównymi kryteriami wyboru projektów było zgłoszenie go przez przedstawiciela instytucji, której dany projekt dotyczył oraz zlokalizowanie zadania na terenie miasta. Brak spełnienia chociaż jednego tych kryteriów oznaczał odrzucenie danego projektu. Osoby współpracujące z firmą „(...)” przy opracowaniu dokumentu nie przypominają sobie sytuacji odrzucenia jakiegokolwiek projektu.

(dowód: akta kontroli str. 745, 747)

W Programie ujęto przewidywane do realizacji zadania inwestycyjne Gminy Brzesko, a tym samym zadania ujmowane również w zestawieniach wydatków związanych z wieloletnimi programami inwestycyjnymi, a od 2011 r. – w wieloletnich prognozach finansowych. Realizacja planu finansowego Programu nie miała jednak wpływu na kształt tych dokumentów, jak wyjaśnił bowiem Burmistrz Brzeska zasadnicza przydatność Programu zakończyła się w momencie uzyskania środków na zadanie „Rewitalizacja Rynku w Brzesku”. Każde później realizowane przez Gminę zadanie, niezależnie od źródeł finansowania, mogło być wykonane tylko i wyłącznie w oparciu o gminny budżet i nie wymagało zgodności z Programem. Dlatego stał się on tylko dokumentem poglądowym i pomocniczym przy tworzeniu budżetów na kolejne lata.

(dowód: akta kontroli str. 180-219, 256-297, 746, 750)

1.2. System oceny skuteczności prowadzonych działań rewitalizacyjnych

Stosownie do zapisów Programu głównym podmiotem odpowiedzialnym za jego realizację był Urząd Miejski w Brzesku, a w jego ramach – Zespół ds. Koordynacji Programu Rewitalizacji, który miał być powołany przez Burmistrza Brzeska. Do zadań Zespołu miały m.in. należeć monitoring i ewaluacja, polegające na systematycznym zbieraniu, analizowaniu i wykorzystywaniu informacji dla celów kontroli zarządzania i podejmowania decyzji w sprawie realizacji i aktualizacji Programu.

Założono, że raporty z monitoringu i ewaluacji Programu będą sporządzone na koniec lat 2010, 2012 i 2014 oraz po jego zakończeniu w 2015 roku. Założono również, że co dwa lata będzie następowała aktualizacja Programu (usuwanie zadań zrealizowanych, przesuwanie w czasie zadań niezrealizowanych, dodawanie nowych projektów).

(dowód: akta kontroli str. 233-240)

W rozdziale 6 Programu przedstawiono planowane wskaźniki jego realizacji:

- a) celów nadrzędnych i szczegółowych (wartość inwestycji – 232 459 tys. zł, tempo wzrostu PKB +5,5%, zmniejszenie stopy bezrobocia -7%, tempo wzrostu konsumpcji (rocznie) +5,3%, tempo wzrostu inwestycji (rocznie) +8,3%, zmniejszenie obszarów objętych patologią społeczną -20%);
- b) produktów (liczba zmodernizowanych dróg – 45 szt., liczba zmodernizowanych obiektów infrastruktury drogowej – 39 szt., liczba budynków poddanych renowacji – 69 szt., liczba budynków poddanych termomodernizacji – 41 szt., liczba budynków z wyremontowanymi instalacjami technicznymi – 33 szt., powierzchnia obszarów poddanych rewitalizacji – 10,2 km², liczba projektów walki z przestępczością – 11 szt., liczba budynków wyremontowanych na cele edukacyjno-społeczne – 26 szt.);
- c) rezultatów (liczba wyremontowanej i przebudowanej infrastruktury publicznej – 100 szt., liczba nowych ofert programowych w zakresie kultury i turystyki – 2 szt., liczba obiektów zabezpieczonych przed zagrożeniami – 9 szt., liczba nowych punktów usługowych – 20 szt.);
- d) oddziaływania, wpływu pośredniego, długofalowego (liczba nowych miejsc pracy +100 szt., wzrost dochodów Gminy z podatków od nieruchomości +10%, liczba MSP +20 szt., wzrost liczby turystów +10%, spadek poziomu przestępczości -20%, przyrost naturalny +5%).

(dowód: akta kontroli str. 220-222)

W Programie zamieszczona została również prognoza wartości wskaźników do analizy wskaźnikowej:

- dziesięciu wskaźników efektywności produktów (nr 1-10);

- czterech wskaźników efektywności rezultatów (oznaczonych numerami 1, 3, 6, 7);
- trzech wskaźników oddziaływania (nr 1-3).

Wszystkie ww. siedemnaście wskaźników miało formę ułamka, którego licznik stanowiła wartość 232 459 tys. zł, tj. wartość planowanych nakładów na realizację całego *Programu*, a mianownik – liczba przewidywanych do osiągnięcia: produktów (np. liczba zmodernizowanych dróg, liczba wyremontowanych budynków, liczba projektów walki z przestępczością itp.), rezultatów (np. liczba wyremontowanej i przebudowanej infrastruktury publicznej, liczba nowych ofert programowych w zakresie kultury i turystyki) i oddziaływań (np. wskaźnik wykrywalności przestępstw, liczba nowych miejsc pracy). Wyliczono w ten sposób planowaną wielkość nakładów do poniesienia na jednostkę produktu, rezultatu lub oddziaływania.

(dowód: akta kontroli str. 222-224)

1.3. Planowane działania w ramach lokalnego programu rewitalizacji – całościowość i spójność podejścia do rozwiązania problemu obszarów kryzysowych

Jak wynika z treści *Programu*, a także z wyjaśnień Burmistrza Brzeska, jedynymi kryteriami kwalifikacji projektów do *Programu* były w praktyce: lokalizacja zadań na terenie miasta oraz zgłaszanie ich przez przedstawicieli instytucji, których dotyczyły. Tym samym nie była badana ich adekwatność względem zakładanych celów *Programu*, nie oceniano barier utrudniających ich realizację ani możliwości ich realizacji (np. finansowych).

W konsekwencji wszystkie zgłoszone projekty zostały w *Programie* uwzględnione.

(dowód: akta kontroli str. 161-179, 745, 747)

Większość projektów (41, tj. 56,9% ogółu) polegała na remoncie i modernizacji budynków, w większości stanowiących własność Gminy Brzesko, ale również spółdzielni, podmiotów gospodarczych, a w jednym przypadku – osoby fizycznej (Pałac Goetzów Okocimskich). Inne istotne wartościowo projekty to wszelkiego rodzaju remonty i modernizacje infrastruktury gminnej (drogi, parkingi, oświetlenie, kanalizacja, wodociągi, tereny rekreacyjne), często – składające się z kilku, lub nawet kilkudziesięciu, odrębnych zadań⁸. Sposób sformułowania celów *Programu* (głównego i szczegółowych – vide pkt 1.1. wystąpienia) powodowało, że każde zadanie o charakterze remontowym lub inwestycyjnym, odnoszące się do substancji architektonicznej miasta, jego zabytków, infrastruktury technicznej i społecznej – można było powiązać z tymi celami.

(dowód: akta kontroli str. 91, 180-214, 225-229)

W rozdziale 5 *Programu* wyszczególniono planowane zadania na obszarze rewitalizowanym, z podziałem na zadania techniczne (72 projekty o szacunkowej wartości 232 459 tys. zł – vide pkt 2.1. wystąpienia), ale także zadania gospodarcze i zadania społeczne. Wymienione zadania gospodarcze to 1) kontynuacja działalności punktu obsługi inwestora, 2) uzbrojenie Pomianowskiego Stoku oraz 3) uchwały o zwolnieniach z podatków. Z kolei zadania społeczne to 27 przedsięwzięć podejmowanych przez różne, głównie niepubliczne podmioty, sprowadzające się przede wszystkim do organizacji czasu wolnego i wypoczynku dla dzieci i młodzieży, w tym do przeciwdziałania uzależnieniom (alkohol, narkotyki)⁹.

(dowód: akta kontroli str. 180-219)

W rozdziale 7 przedstawiono plan finansowy *Programu*, ograniczający się wyłącznie do działań remontowych i inwestycyjnych z części odnoszącej się do zadań technicznych, natomiast nie uwzględniono w nim zadań gospodarczych i społecznych. W *Programie* brak również innych zapisów, które potwierdzałyby jego kompleksowość, tj. całościowe spojrzenie na obszar problemowy w celu podejmowania na rewitalizowanym obszarze zintegrowanych działań w sferze infrastrukturalnej, gospodarczej i społecznej.

W odpowiedzi na pytanie, dlaczego w planie finansowym *Programu* nie uwzględniono ww. zadań gospodarczych i społecznych, Burmistrz Brzeska wyjaśnił:

Wśród zaledwie trzech wymienionych w Programie zadań gospodarczych, dwa z nich są praktycznie bezkosztowe. Kontynuacja działalności Punktu Obsługi Inwestora, to dodatkowe zadanie przypisane do zakresu obowiązków pracowników etatowych Urzędu Miejskiego

⁸ Przykładowo projekt Gminy Brzesko „Remont i modernizacja dróg” o wartości 28 876 tys. zł to w praktyce 24 „podprojekty” o różnych zakresach i terminach realizacji.

⁹ Przykłady: „Realizacja programu uzależnień w środowiskach młodzieży szkolnej z podstawami pierwszej pomocy przedmedycznej” – zadanie realizowane przez Polski Czerwony Krzyż, „Organizacja zajęć pozaszkolnych dzieci i młodzieży przez promowanie różnych form spędzania czasu wolnego bez uzależnień” – zadanie realizowane przez „(...)”.

w Brzesku. Uchwały o zwolnieniach z podatków również nie pociągają za sobą kosztów bezpośrednich. Trzecie wymienione zadanie gospodarcze – Uzbrojenie Pomianowskiego Stoku zostało w Programie wycenione na 2 mln zł. Zadanie zostało faktycznie zrealizowane za kwotę 3,3 mln zł przy wsparciu funduszy europejskich z działania 4.3 Rozwój stref aktywności gospodarczej MRPO 2007 – 2013.

Wymienione w Programie zadania społeczne obejmują tzw. projekty miękkie, z których większość jest realizowana cyklicznie, a ich koszt jest każdego roku podobny. W porównaniu z zadaniami technicznymi, koszt realizacji zadań społecznych jest niewielki. Większość z wymienionych zadań jest finansowana przez instytucje i stowarzyszenia, które wnioskuje do Gminy o dotacje przedmiotowe w ramach zadań realizowanych z Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Przeciwdziałania Narkomanii. Budżet Programu Profilaktyki jest zmienny a jego wysokość uzależniona od wielkości podatków, które wpłyną do gminy od przedsiębiorców prowadzących sprzedaż alkoholu.

(dowód: akta kontroli str. 80-240 i 746, 748-749)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Burmistrz Brzeska nie powołał Zespołu ds. Koordynacji Programu Rewitalizacji, do czego zobowiązywały go postanowienia Programu. W konsekwencji nie zostały zrealizowane zadania tego Zespołu, tj.: 1) monitorowanie i ewaluacja Programu; 2) nadzór nad realizacją poszczególnych zadań; 3) bieżąca weryfikacja postępów prac nad realizacją zadań Gminy Brzesko; 4) pomiar efektywności i aktualizacja zapisów Programu – na koniec 2010, 2012 i 2014 roku oraz po jego zakończeniu; 5) kontrola nad obiegiem informacji oraz obiegiem środków finansowych.

(dowód: akta kontroli str. 298, 300)

W złożonych wyjaśnieniach Burmistrz Brzeska wskazał, że Zespół [...] nie został powołany, ponieważ wszelkie działania Gminy oparte są o budżet zadaniowy i w związku z tym Gmina każdego roku sprawozdaje przed Radą Miejską stan jego wykonania. Działania Zespołu byłyby niejako dublowaniem obowiązków i tak już wykonywanych przez wydziały Urzędu Miejskiego w Brzesku. Dodatkowo Biuro Funduszy Europejskich każdego roku obowiązkowo sporządza i przekazuje do Urzędu Marszałkowskiego monitoring wszystkich gminnych projektów dofinansowanych przez MRPO 2007-2013.

We wrześniu br. Gmina zleciła wykonanie nowego Programu Rewitalizacji [...]. Jednym ze wstępnych działań przy opracowaniu nowego Programu będzie analiza stopnia realizacji dotychczas obowiązującego dokumentu. Dokument zostanie sporządzony głównie dlatego, aby umożliwić Gminie Brzesko dostęp do Osi Priorytetowej 11 „Rewitalizacja przestrzeni regionalnej” w ramach MRPO 2014-2020 [...].

(dowód: akta kontroli str. 745, 747-748)

Stosownie do zapisów Programu (s. 155) Zespół ds. Koordynacji Programu Rewitalizacji zobowiązany był do przedstawiania, co dwa lata, raportu z monitoringu i ewaluacji oraz pomiaru efektywności Programu. Raporty takie nie zostały sporządzone.

(dowód: akta kontroli str. 234, 298, 300)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie opracowanie i uchwalenie Programu Rewitalizacji Obszaru Miejskiego Brzeska na lata 2008-2015 jako wyrazu gospodarnego podejścia do spraw Gminy Brzesko. Negatywnie należy jednak ocenić niepowołanie Zespołu ds. Koordynacji Programu Rewitalizacji, tj. podmiotu odpowiedzialnego za realizację Programu.

2. Efektywność działań realizowanych na zdegradowanych obszarach miast

Opis stanu
faktycznego

2.1. Integralność projektów realizowanych w ramach lokalnego programu rewitalizacji

W Programie umieszczono plan finansowy i harmonogram realizacji 72 projektów o szacunkowej wartości 232 459 tys. zł (w latach 2008-2015), z tego:

- 2 projektów w obszarze I „Rynek wraz z przyległymi uliczkami” o wartości 8 008 tys. zł,
- 27 projektów w obszarze II „Infrastruktura techniczna” o wartości 110 120 tys. zł,
- 38 projektów w obszarze III „Infrastruktura społeczna” o wartości 47 711 tys. zł,
- 2 projektów w obszarze „Osiedla mieszkaniowe” o wartości 5 620 tys. zł,
- 3 projektów w obszarze „Kultura i dziedzictwo kulturowe” o wartości 61 000 tys. zł.

Środki publiczne w kwocie 127 016 tys. zł stanowiły 54,6% planowanych wydatków Programu, a środki prywatne w kwocie 105 443 tys. zł – 45,4%.

Projekty zostały uszeregowane według hierarchii ich ważności (zapis z Programu).

(dowód: akta kontroli str. 180-214, 225-232)

Podział projektów wg podmiotów, które miały je realizować, był następujący:

- Gmina Brzesko – 34 projekty na kwotę 111 481 tys. zł (w tym priorytetowy – „Rewitalizacja Rynku w Brzesku” o wartości 7 528 tys. zł, a ponadto takie, jak: „Remont i modernizacja dróg” – 28 876 tys. zł, „Kanalizacja” – 22 300 tys. zł, „Remont i modernizacja kanalizacji opadowej” – 12 197 tys. zł, „Adaptacja terenu do funkcji rekreacyjno-wypoczynkowej dla mieszkańców Brzeska” – 13 394 tys. zł, a także „Remont szaleńców miejskich” – 40 tys. zł);
- „(...)” Sp. z o.o. z siedzibą w B. – 4 projekty na kwotę 12 780 tys. zł (wszystkie związane z remontami i modernizacjami budynków komunalnych);
- „(...)” Sp. z o.o. z siedzibą w B. – 3 projekty na kwotę 5 310 tys. zł („Przebudowa sieci ciepłowniczych” – 4 500 tys. zł, remonty i modernizacje budynków kotłowni – 810 tys. zł);
- „(...)” – 6 projektów na kwotę 529 tys. zł (projekty związane z zagospodarowaniem terenów wokół BOSiR – boiska, korty, plac zabaw, plac rekreacyjny);
- Starostwo Powiatowe w Brzesku – 2 projekty na kwotę 343 tys. zł (remont budynku powiatowego urzędu pracy wraz z otoczeniem, modernizacja otoczenia budynku Starostwa);
- 23 różne podmioty realizujące pojedyncze projekty na łączną kwotę 102 016 tys. zł, w tym również podmioty niepubliczne, m.in. „(...)” Sp. z o.o. z siedzibą w W., „(...)” w B., „(...)” w B., „(...)” w B., dwie spółdzielnie mieszkaniowe, a także osoba fizyczna – właściciel Pałacu Goetzów Okocimskich w Brzesku (projekt o planowanej wartości 60 000 tys. zł); w większości projekty tych podmiotów dotyczyły remontów/modernizacji budynków i ich otoczenia.

W ogólnej kwocie wydatków, tj. 232 459 tys. zł, środki publiczne miały stanowić 54,6% (127 016 tys. zł), a środki prywatne – 45,4% (105 443 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 180-214, 225-232, 242-245)

Przedmiotem projektu „Rewitalizacja Rynku w Brzesku”, który uzyskał dofinansowanie z Małopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego, była przebudowa płyty Rynku (usunięcie drzew i krzewów, zmiana nawierzchni, wykonanie fontanny, ozdobnej studni, małej architektury i zieleni, wymiana oświetlenia, wymiana i przełożenie infrastruktury technicznej pod płytą Rynku), renowacja elewacji dwóch kamienic (nr 16 i nr 24) oraz renowacja kościoła pw. św. Jakuba Apostoła (renowacja tynków, ogrodzenia z ciosów kamiennych oraz z cegły, prace obróbkowe z blachy miedzianej).

Nieruchomości objęte projektem stanowiły własność:

- Gminy Brzesko – nr ewid. 1751 (plac Rynku), 1750, 1752/1, 1752/3, 1747, 1740, 1539 (kamienica nr 24);
- Skarbu Państwa – w zarządzie Gminy Brzesko – nr ewid. 974/4;
- Gminy Brzesko (60%) i Powiatu Brzeskiego (40%) – nr ewid. 1733/2 (kamienica nr 16);
- Diecezji Tarnowskiej – „(...)”.

(dowód: akta kontroli str. 163-164, 481, 486)

Inne nieruchomości objęte projektami rewitalizacyjnymi uwzględnionymi w *Programie* były własnością podmiotów zgłaszających projekty, względnie podmioty te dysponowały innym tytułem prawnym do dysponowania tymi nieruchomościami.

(dowód: akta kontroli str. 180-214)

Żadnego z projektów ujętych w *Programie* nie realizowano w systemie partnerstwa publiczno-prywatnego.

(dowód: akta kontroli str. 298, 300)

Projekty Gminy Brzesko umieszczone w planie finansowym *Programu* ograniczały się do działań w sferze infrastruktury społecznej (np. budynki publiczne), technicznej (urządzenia i sieci zaopatrujące w media) i transportowej (drogi, parkingi). Tym samym *Program* nie wymuszał ich integracji z działaniami o charakterze społecznym i kulturalnym.

(dowód: akta kontroli str. 180-214)

Rozwiązaniem przyjętym w *Programie*, które miało służyć efektywnemu zarządzaniu projektami na obszarze rewitalizacji, był Zespół ds. Koordynacji Programu Rewitalizacji. Zespół taki nie został utworzony (vide pkt 1 wystąpienia).

(dowód: akta kontroli str. 233-240, 298, 300)

2.2. Partycypacja społeczna w pracach nad przygotowaniem i realizacją projektów rewitalizacji

Urząd Miejski w Brzesku nie dysponuje żadnymi dokumentami potwierdzającymi przeprowadzenie konsultacji społecznych na etapie tworzenia *Programu*, a także w trakcie realizacji poszczególnych projektów. Potwierdzeniem przeprowadzenia takich konsultacji – na etapie tworzenia *Programu* – są wyłącznie zapisy w tym dokumencie (vide pkt 1.1. wystąpienia).

(dowód: akta kontroli str. 141-160, 298-300)

W sprawie braku dokumentacji przeprowadzenia konsultacji społecznych Burmistrz Brzeska wyjaśnił m.in.:

- opracowanie *Programu* zlecono firmie „(...)” Sp. z o.o. z siedzibą w T., która już nie istnieje;
- firma „(...)” gromadziła dane trzytorowo: 1) z UM w Brzesku, 2) z opracowań instytucji zewnętrznych (dostępne raporty, opracowania i roczniki statystyczne), 3) przeprowadzając własne badania, m.in. wykorzystując informacje zebrane podczas organizowanych spotkań roboczych z przedstawicielami różnych grup społecznych;
- celem spotkań była m.in. analiza obszarów kwalifikujących się do rewitalizacji;
- podczas spotkań – podobnie jak podczas przeprowadzanych w lecie br. spotkań w sprawie nowej strategii Gminy Brzesko – wszelkie wnioski zebranych były zapisywane na planszy typu flipchart, a następnie bezpośrednio przenoszone do projektu dokumentu, stąd na etapie spotkań roboczych i tworzenia analiz nie powstawały żadne dokumenty;
- jedną z form konsultacji społecznych były również wypełniane przez mieszkańców ankiety, które trafiały do urny umieszczonej w holu głównym UM w Brzesku; po upływie okresu zbierania ankiet zostały one przekazane do firmy „(...)”.

(dowód: akta kontroli str. 298-300)

Z zapisów pkt 4.6. *Programu* „Konsultacje społeczne” wynika, że wybrana grupa mieszkańców Brzeska wypowiadała się w zakresie najważniejszych problemów miasta oraz jakości działania podmiotów odpowiedzialnych za ich rozwiązywanie. Przedmiotem tych konsultacji nie były natomiast konkretne projekty zgłaszane do *Programu*. Tym samym kształt tych projektów nie ulegał zmianie w wyniku konsultacji społecznych.

(dowód: akta kontroli str. 141-160)

W odniesieniu do sposobu zgłaszania projektów do *Programu*, kryteriów stosowanych przy doborze projektów oraz ewentualnego nieuwzględnienia w nim niektórych ze zgłoszonych projektów Burmistrz Brzeska wyjaśnił:

Każdy projekt zgłoszony do Programu Rewitalizacji Obszaru Miejskiego Brzeska miał swojego autora. Propozycje projektów były zgłaszane na jednym ze spotkań szkoleniowo-konsultacyjnych organizowanych na Sali Obrad Urzędu Miejskiego w Brzesku, w których

brali udział przedstawiciele różnych sektorów gospodarczych i środowisk społecznych miasta. Kwalifikowalność projektów była oceniana przez autorów dokumentu – nieistniejącą już firmę „(...)”. Głównymi kryteriami wyboru projektów było zgłoszenie go przez przedstawiciela instytucji, której dany projekt dotyczył oraz zlokalizowanie zadania na terenie miasta. Brak spełnienia chociaż jednego tych kryteriów oznaczał odrzucenie danego projektu. Osoby współpracujące z firmą „(...)” przy opracowaniu dokumentu nie przypominają sobie sytuacji odrzucenia jakiegokolwiek projektu.

(dowód: akta kontroli str. 745, 747)

2.3. Wpływ zrealizowanych projektów na ograniczanie negatywnych zjawisk w obszarze objętym rewitalizacją

Realizowane projekty były powiązane z celami wyznaczonymi w *Programie*. W szczególności realizacja projektu wiodącego – „Rewitalizacja Rynku w Brzesku” – odpowiadała celowi głównemu *Programu*, polegającemu na stworzeniu przestrzennych warunków do zrównoważonego rozwoju miasta i poprawy warunków życia jego mieszkańców, a także celom szczegółowym, w tym:

- nr 1) rewitalizacja substancji architektonicznej;
- nr 2) zabezpieczenie i utwalenie substancji zabytkowej, zmierzające do ochrony układu urbanistycznego miasta, w szczególności Rynku z przyległymi ulicami;
- nr 4) remonty nieruchomości i modernizacja infrastruktury technicznej i społecznej.

(dowód: akta kontroli str. 125-126, 161-170)

W projekcie rewitalizacji Rynku – w ramach poprawy standardu budynków mieszkalnych – ograniczono się do renowacji elewacji dwóch kamienic (nr 16 i nr 24) i w takim zakresie ich standard został podwyższony.

(dowód: akta kontroli str. 161-170, 650-658)

Zakres realizowanych projektów rewitalizacyjnych nie wymuszał przekwaterowywania najemców do lokali zamiennych na czas remontu. Tym samym nie były konieczne wprowadzanie rozwiązań zapewniających dotychczasowym lokatorom powrót do wyremontowanych lokali (vide pkt 1.1. wystąpienia).

(dowód: akta kontroli str. 746, 749)

Przeprowadzone 2 grudnia 2015 r. oględziny wykazały m.in., że w wyniku realizacji projektu „Rewitalizacja Rynku w Brzesku” uporządkowana została przestrzeń historycznego centrum miasta. Potwierdziły również, że realizowane projekty dotyczyły pojedynczych budynków/obiektów rozproszonych na terenie całego miasta.

(dowód: akta kontroli str. 740-744)

Według informacji Zespołu ds. Zamówień Publicznych, Przedsiębiorczości Komunalnej i Działalności Gospodarczej UM w Brzesku w okresie 2012 – I półrocze 2015, tj. po zakończeniu projektu „Rewitalizacja Rynku w Brzesku”, swoją działalność przy brzeskim Rynku zarejestrowało 10 podmiotów gospodarczych. Jednocześnie w tym samym czasie i miejscu wykreśliło działalność 6 podmiotów gospodarczych.

W skali całego Brzeska w analogicznym okresie działalność gospodarczą zarejestrowały 384 podmioty, a 394 ją wykreśliły.

(dowód: akta kontroli str. 752-753)

W odniesieniu do tworzenia nowych miejsc pracy na obszarze rewitalizacji Burmistrz Brzeska wyjaśnił: *Gmina posiada niepełną wiedzę w zakresie nowo powstałych miejsc pracy. Ze względu na coroczny obowiązek przedstawiania Urzędowi Marszałkowskiemu raportów trwałości, m.in. do projektu uzbrojenia Pomianowskiego Stoku, wiadomo że w strefie tej powstało blisko 270 nowych miejsc pracy od 2012 r. W nowo wybudowanym Regionalnym Centrum Kulturalno-Bibliotecznym dodatkowo powstało od 2010 r. 16 nowych etatów [...]. W okresie od 2008 roku „(...)” zatrudnił dodatkowo 10 osób.*

(dowód: akta kontroli str. 746, 749)

We wniosku o dofinansowanie realizacji projektu w ramach Małopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007-2013, stanowiącym załącznik do umowy pomiędzy Zarządem Województwa Małopolskiego a Gminą Brzesko o dofinansowanie projektu pn. „Rewitalizacja Rynku w Brzesku”¹⁰, przyjęto m.in., że w wyniku realizacji projektu nie zostaną utworzone stałe miejsca pracy. Zerową wartość tego wskaźnika Urząd Miejski

¹⁰ Umowa nr MRPO.06.01.01-12-153/09-00-XVI/23/FE/10 z 19 lutego 2010 r.

w Brzesku wykazał również w sprawozdaniach do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Małopolskiego w zakresie monitorowania projektu w okresie trwałości – z 14 lipca 2014 r. i 16 marca 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 451, 558, 590, 659-672)

W odpowiedzi na pytanie o wprowadzenie przez Gminę Brzesko rozwiązań ułatwiających prowadzenie działalności gospodarczej na obszarze rewitalizacji Burmistrz Brzeska wskazał, że w okresie od października 2008 r. do sierpnia 2015 r. (z krótkimi przerwami) przedstawiciel „(...)” udzielał raz w tygodniu, w siedzibie UM w Brzesku, bezpłatnych porad w sprawie zakładania i prowadzenia działalności gospodarczej, co cieszyło się bardzo dużym powodzeniem wśród mieszkańców. Działalność ta była finansowana ze środków europejskich i być może będzie kontynuowana w ramach nowej perspektywy finansowej 2014-2020.

(dowód: akta kontroli str. 746, 749)

W Programie, wśród zadań gospodarczych, wskazano również na uchwałę w sprawie zwolnienia od podatku z września 2007 r., obowiązującą do 2013 r. Na oficjalnym portalu internetowym Gminy Brzesko dostępna jest uchwała Nr X/91/2007 Rady Miejskiej w Brzesku z 5 września 2007 r. w sprawie zwolnień od podatku od nieruchomości dla przedsiębiorców tworzących nowe miejsca pracy związane z realizacją nowych inwestycji na terenie Gminy Brzesko¹¹. Zwolnienie przysługiwało na okres: 1 roku – w przypadku utworzenia co najmniej 2 nowych miejsc pracy, 2 lat – w przypadku utworzenia co najmniej 20 nowych miejsc pracy i na okres 3 lat – w przypadku utworzenia co najmniej 50 nowych miejsc pracy. Uchwała obowiązywała do 31 grudnia 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 215)

Program zakładał stworzenie systemu oceny skuteczności działań podejmowanych w jego ramach, opartego na działalności Zespołu ds. Koordynacji Programu Rewitalizacji. Zespół taki nie został utworzony, a w konsekwencji – nie zweryfikowano osiągniętego poziomu wskaźników realizacji Programu (vide pkt 1.2. wystąpienia).

(dowód: akta kontroli str. 233-240, 298-300)

2.4. Nakłady poniesione w ramach lokalnego programu rewitalizacji

W Programie zaplanowano realizację 72 projektów o łącznej wartości 232 459 tys. zł, przy czym w planie finansowym rozróżniono wyłącznie dwa źródła finansowania nakładów: publiczne – 127 016 tys. zł i prywatne – 105 443 tys. zł (bez dalszego podziału na środki z budżetu państwa, środki z budżetu gminy, środki UE itd.).

(dowód: akta kontroli str. 225-229)

Z niepełnych danych pozyskanych przez UM w Brzesku w trakcie kontroli NIK wynika, że do 30 czerwca 2015 r. plan finansowy Programu zrealizowano w 53,5%, przy czym dla 23 z 72 projektów nie wykazano żadnych nakładów finansowych (nie zostały poniesione lub brak danych), a dla pozostałych zaawansowanie wyniosło od 0,5% dla projektu Gminy Brzesko „Remont byłej ujeżdżalni koni wraz z oficynami i murami” (wydatki zaplanowane – 3 300 tys. zł, poniesione – 15 tys. zł) do 731,5% dla projektu Gminy Brzesko „Remont i modernizacja Publicznej Szkoły Podstawowej nr 2 w Brzesku” (wydatki zaplanowane – 235 tys. zł, poniesione – 1 719 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 242-246)

Burmistrz Brzeska wyjaśnił: *Wpisanie projektu do Programu Rewitalizacji nie oznaczało konieczności jego realizacji. Wiele z wpisanych zadań znalazło się tam ze względu na uzyskanie dodatkowymi możliwości pozyskania środków z zewnątrz. Ubieganie się o środki z Działania 6.1 Rewitalizacja Miast MRPO 2007-2013 było możliwe tylko wtedy, kiedy dane zadanie było wpisane do miejscowego Programu Rewitalizacji.*

Główną przeszkodą niezrealizowania części zadań ujętych w Programie Rewitalizacji były możliwości budżetowe poszczególnych podmiotów, ale nie tylko one o tym decydowały. Zadania ujęte w Programie zostały zaplanowane do realizacji w okresie 7-8 lat. W przypadku gminy wykonywanie inwestycji uzależnione jest nie tylko od siły jej budżetu, ale też od bieżących potrzeb i hierarchii priorytetów, które zmieniają się każdego roku. Dobrym tego przykładem była budowa Regionalnego Centrum Kulturalno-Bibliotecznego (RCKB), której

¹¹ www.brzesko.pl/?page_id=740 (dostęp 4 grudnia 2015 r.)

koncepcja od kilku lat funkcjonowała w planach samorządu, ale ze względu na koszt kilku-nastu milionów złotych nie była traktowana priorytetowo, dopóki nie pojawiła się możliwość pozyskania środków europejskich na jej realizację. Wybudowanie Centrum miało również istotny wpływ na zapisy zadań w Programie Rewitalizacji. Z jednej strony nieaktualny stał się pilny remont poprzednich siedzib MOK i Biblioteki, ujętych w zadaniach inwestycyjnych Programu, z drugiej zaś strony konieczność zapewnienia kilku milionów złotych wkładu własnego na budowę RCKB ograniczyła możliwości finansowe Gminy w zakresie realizacji innych zadań przewidzianych do rewitalizacji.

(dowód: akta kontroli str. 746, 750)

Ostateczna wartość projektu „Rewitalizacja Rynku w Brzesku”, który uzyskał dofinansowanie z Małopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego (oś priorytetowa 6 Spójność międzyregionalna, działanie 6.1. Rozwój miast Schemat A), wyniosła 5 793,8 tys. zł, a kwota dofinansowania z MRPO – 3 556,1 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 647-649)

W kwietniu 2012 r. inspektorzy z Departamentu Funduszy Europejskich Urzędu Marszałkowskiego Województwa Małopolskiego przeprowadzili kontrolę na zakończenie realizacji projektu „Rewitalizacja Rynku w Brzesku”. W podsumowaniu kontroli stwierdzono:

- prawidłową realizację projektu w zakresie merytorycznym i finansowym (w zakresie skontrolowanych dokumentów),
- jedną nieprawidłowość w zakresie zamówień publicznych, skutkującą korektą finansową¹²; nieprawidłowość stwierdzono w postępowaniu w trybie przetargu nieograniczonego na wykonanie projektu technicznego na rewitalizację Rynku w Brzesku – naruszenie zasady konkurencyjności poprzez wymaganie w specyfikacji istotnych warunków zamówienia przedstawienia dokumentów przez wszystkich wykonawców występujących wspólnie, tj. naruszenie art. 7 w zw. z art. 23 ust. 3 ustawy Prawo Zamówień Publicznych¹³; korektę nałożono dla wydatków kwalifikowalnych objętych umową na kwotę 176 900 zł brutto (po korekcie – 167 336,77 zł brutto).

(dowód: akta kontroli str. 631, 650-658)

Ustalone
nieprawidłowości

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

W Urzędzie Miejskim w Brzesku nie dopełniono wymogów *Programu* w zakresie jego monitoringu, ewaluacji i aktualizacji (rozdział 8). W konsekwencji Urząd nie dysponuje pełną wiedzą na temat stopnia, w jakim projekty realizowane w ramach *Programu* przyczyniły się do niwelowania negatywnych zjawisk w obszarze objętym rewitalizacją, np. poprzez pomiar jego efektywności. Brak również kompletnej wiedzy na temat zaawansowania finansowego projektów realizowanych przez inne podmioty niż Gmina Brzesko – dopiero w trakcie kontroli NIK Urząd wystąpił do wszystkich podmiotów realizujących projekty rewitalizacyjne o udzielenie stosownych informacji, przy czym w czterech przypadkach nie uzyskał odpowiedzi, a w trzech kolejnych odpowiadający nie udzielili informacji, o jakie byli proszeni.

(dowód: akta kontroli str. 242-248, 298-300)

Ocena częściowa

Realizacja *Programu* w zakresie jego priorytetowego projektu „Rewitalizacja Rynku w Brzesku” przyniosła pozytywny rezultat. Pozyskane na projekt środki z MRPO wykorzystane zostały zgodnie z umową, z nieznacznym tylko uchybieniem w zakresie zamówień publicznych, ujawnionym przez inspektorów z Urzędu Marszałkowskiego Województwa Małopolskiego.

Zasadniczą nieprawidłowością w obszarze efektywności działań realizowanych w ramach *Programu* były zaniechania w zakresie realizacji zadań, które miał realizować Zespół ds. Koordynacji *Programu* Rewitalizacji, tj. monitoringu i ewaluacji, polegających na systematycznym zbieraniu, analizowaniu i wykorzystywaniu informacji dla celów kontroli zarządzania i podejmowania decyzji w sprawie realizacji i aktualizacji *Programu*. W konsekwencji

¹² Do wyliczenia wartości korekty za stwierdzone naruszenie przyjęto wskaźnik 5% z tabeli 4 pkt 5 taryfikatora – „Wymierzanie korekt finansowych za naruszenia prawa zamówień publicznych związane z realizacją projektów współfinansowanych ze środków funduszy UE”.

¹³ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. Nr 19, poz. 177 ze zm.).

nie sporządzano raportów z monitoringu i ewaluacji *Programu*, nie dokonywano również jego aktualizacji.

Konsekwencją powyższych zaniechań był brak dostatecznej wiedzy w Urzędzie Miejskim w Brzesku na temat stanu realizacji *Programu*.

IV. 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 Kontroli¹⁴, wnosi o opracowanie raportu podsumowującego realizację *Programu*, zawierającego propozycje i kierunki działań związanych z kontynuacją programu rewitalizacji w Brzesku (tj. dokumentu przewidzianego w rozdziale 8 *Programu*).

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 Krakowie.

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 i wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Kraków, dnia 31 grudnia 2015 r.

Kontroler

Piotr Smyrak
Główny specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Krakowie

z up.

Marcin Kopeć
Wicedyrektor

¹⁴ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096.