



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU – 410.024.01.2015

P/15/037

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

ul. Okopowa 7, 20-022 Lublin

T +48 81 461 31 20, F +48 81 461 31 11

[llu@nik.gov.pl](mailto:llu@nik.gov.pl)

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-112, 20-001 Lublin 1

# I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/15/037 – Rewitalizacja zdegradowanych obszarów miast
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie
Kontroler	Jacek Romanowski, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 97916 z dnia 9.09.2015 r.  (dowód: akta kontroli, tom I str. 4-5)
Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego w Lublinie, ul. Spokojna 4, 20-074 Lublin (dalej: Urząd).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marszałkiem Województwa Lubelskiego od 24.06.2014 r. jest Sławomir Sosnowski. Poprzednio funkcję tę pełnili: Jarosław Zdrojkowski (do 27.01.2008 r.), Krzysztof Grabczuk (do 30.11.2010 r.), Krzysztof Hetman (do 23.06.2014 r.).  (dowód: akta kontroli, tom I str. 6)

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

W ocenie<sup>1</sup> NIK Zarząd Województwa Lubelskiego rzetelnie przygotował – w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2007-2013 (dalej: RPO) – zasady i wytyczne, służące miastom do prawidłowego prowadzenia rewitalizacji zdegradowanych obszarów i wykorzystania środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (dalej: EFRR) na zintegrowane działania przynoszące wymierne efekty. Opracowane zostały szczegółowe wytyczne sporządzania i wdrażania przez miasta Lokalnych Programów Rewitalizacji (dalej: LPR), służących planowaniu i realizacji kompleksowych działań w sferze społecznej, gospodarczej i infrastrukturalnej. Dofinansowanie z EFRR uzyskać mogły wyłącznie projekty, ujęte w LPR na prawidłowo wyznaczonym obszarze zdegradowanym. Szczegółowy opis osi priorytetowych RPO (dalej: uszczegółowienie RPO) oraz regulamin konkursu o dofinansowanie projektów rewitalizacji zawierały wyczerpujące informacje dotyczące przygotowania wniosków oraz procesu wyboru i sposobu dokonywania ich oceny. Określone w RPO kryteria i punktacja oceny merytorycznej preferowały projekty mające znaczący wpływ na przewyższanie negatywnych zjawisk występujących na rewitalizowanym obszarze, poprawę warunków życia i rozwiązywanie głównych problemów społecznych.

Prawidłowo przebiegał proces naboru i kwalifikacji wniosków o dofinansowanie projektów, zgłaszanych w ramach Działania 3.2 „Rewitalizacja zdegradowanych obszarów miejskich”. Weryfikacja wniosków przeprowadzona została zgodnie z Instrukcją Wykonawczą Instytucji Zarządzającej RPO na lata 2007-2013, uszczegółowieniem RPO i regulaminem konkursu. Zapewniono obiektywną ocenę projektów, w oparciu o kryteria zatwierdzone przez Komitet Monitorujący Regionalny Program Operacyjny Województwa Lubelskiego na lata 2007-2013 (dalej: Komitet

<sup>1</sup> 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.

Monitorujący). Wyboru projektów do wsparcia dokonał – zgodnie z art. 26 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju<sup>2</sup> – Zarząd Województwa Lubelskiego, przestrzegając zasad ustalonych w uszczegółowieniu RPO i regulaminie konkursu. Do 23 września 2015 r. rozdysponowano 99,6% środków EFRR przewidzianych na Działanie 3.2.

### **III. Opis ustalonego stanu faktycznego**

#### **1. Działania samorządu województwa służące przygotowaniu i wdrożeniu przez gminy Lokalnych Programów Rewitalizacji, w sposób zapewniający zintegrowane działania na zdegradowanych obszarach miast**

Opis stanu faktycznego

1.1. Działania dotyczące rewitalizacji obszarów miejskich określone zostały po raz pierwszy w Zintegrowanym Programie Operacyjnym Rozwoju Regionalnego na lata 2004-2006. Celem Działania 3.3 „Zdegradowane obszary miejskie, przemysłowe i powojkowe” było ożywienie gospodarcze i społeczne, a także zwiększenie potencjału turystycznego i kulturalnego, w tym nadanie obiektom i terenom zdegradowanym nowych funkcji społeczno-gospodarczych poprzez: rewitalizację i odnowę zdegradowanych obszarów miast i dzielnic mieszkaniowych, rewitalizację obiektów i terenów przemysłowych oraz powojkowych. Realizowane były dwa poddziałania: 3.3.1 „Rewitalizacja obszarów miejskich” i 3.3.2 „Rewitalizacja obszarów przemysłowych i powojkowych”. Na rewitalizację obszarów miejskich dofinansowanie uzyskało 14 projektów na łączną kwotę 18.378,5 tys. zł, m.in. pierwszy etap rewitalizacji starego miasta w Zamościu (3.027,5 tys. zł) i rewitalizacja zabytkowego centrum miasta Radzyń Podlaski (2.487,6 tys. zł). W ramach poddziałania 3.3.2 wsparcie uzyskały dwa projekty miasta Puławy: budowa infrastruktury technicznej w pasach drogowych po jednostce wojskowej (1.986,1 tys. zł) i zagospodarowanie terenu pobraża Wisły (664,9 tys. zł).

(dowód: akta kontroli, tom I str. 7-9)

RPO, zatwierdzony przez Komisję Europejską w dniu 2 października 2007 r. i przyjęty w drodze uchwały<sup>3</sup> w dniu 28 listopada 2007 r. przez Zarząd Województwa Lubelskiego (dalej: Zarząd Województwa), zawierał – w ramach III Osi Priorytetowej „Atrakcyjność obszarów miejskich i tereny inwestycyjne” – Działanie 3.2 „Rewitalizacja zdegradowanych obszarów miejskich”. Celem działania było przywrócenie zdegradowanym obszarom, w tym przemysłowym i powojkowym funkcji gospodarczych, edukacyjnych, turystycznych, społecznych i kulturalnych, a także zwiększenie atrakcyjności inwestycyjnej oraz poprawa warunków życia mieszkańców.

Zapisy RPO i uszczegółowienia RPO poprzedzone były konsultacjami społecznymi. Pierwszy etap konsultacji odbył się na przełomie września i października 2005 r. Przed cyklem sześciu konferencji regionalnych rozesłano ankietę do 450

<sup>2</sup> Dz. U. z 2014 r., poz. 1649 ze zm.

<sup>3</sup> Uchwała Nr XCVI/1023/07 Zarządu Województwa Lubelskiego z dnia 28 listopada 2007 r. w sprawie przyjęcia Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2007-2013.

potencjalnych beneficjentów RPO, na podstawie której zidentyfikowano wstępnie potrzeby finansowe i planowane inwestycje, a także dokonano podziału środków na poszczególne priorytety i działania. Drugi etap konsultacji przeprowadzono w okresie od kwietnia do czerwca 2006 r. Zorganizowano siedem konferencji regionalnych, które poprzedzone zostały zapowiedziami w bloku reklamowym regionalnej TVP. W lipcu 2006 r. zorganizowano robocze spotkanie konsultacyjne, w trakcie którego omawiano zapisy dotyczące rewitalizacji. Ponadto w październiku 2007 r. i lutym 2008 r. odbyły się konsultacje uszczegółowienia RPO, w toku których złożono pięć wniosków dotyczących rewitalizacji. W wyniku konsultacji społecznych, w zakresie rewitalizacji zdegradowanych obszarów miejskich zredagowana została lista przykładowych rodzajów projektów, zwiększona kwota dofinansowania z EFRR i wprowadzona maksymalna kwota wsparcia projektu (10 mln zł).

(dowód: akta kontroli, tom I str. 10-27, 32)

Według harmonogramu z 4 marca 2008 r. konkurs na realizację projektów rewitalizacji zdegradowanych obszarów miejskich, współfinansowanych z EFRR, planowano ogłosić we wrześniu 2008 r. W kolejnych harmonogramach konkursy na realizację ww. projektów planowane były na: sierpień 2009 r. (harmonogram z 12.05.2009 r.), listopad-grudzień 2009 r. (harmonogram z 28.07.2009 r.), czerwiec-październik 2010 r. (harmonogram z 11.05.2010 r.) i ostatecznie na wrzesień 2010 r. (harmonogram z 14.09.2010 r.).

Z wyjaśnienia zastępcy Dyrektora Departamentu Wdrażania EFRR wynika, że przyczyną ogłoszenia konkursu dopiero w 2010 r., były m.in. opóźniające się prace nad opublikowaniem rozporządzenia dotyczącego udzielania pomocy publicznej w ramach rewitalizacji. Rozporządzenie w sprawie udzielania pomocy na rewitalizację weszło w życie 16 lipca 2010 r. Ponadto wpływ na termin ogłoszenia konkursu miał także proces implementacji zasad udzielania wsparcia projektom dot. infrastruktury mieszkaniowej, określonych w Rozporządzeniu Komisji (WE) nr 1828/2006 oraz wejście w życie Rozporządzenia Komisji (WE) nr 846/2009 z dnia 1 września 2009 r. zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1828/2006. Zmieniony został m.in. art. 47 dotyczący kwalifikowalności wydatków na inwestycje mieszkaniowe, liberalizując zasady wyznaczania obszarów, na których zlokalizowane mogły być te inwestycje. Spowodowało to zawieszenie oceny złożonych do Instytucji Zarządzającej LPR i opóźnienie w naborze wniosków o dofinansowanie. Instytucja Zarządzająca zmuszona była wprowadzić zmiany w wytycznych dla opracowania LPR, co wymagało dokonania przez miasta korekty tych programów. Ostateczna wersja ww. wytycznych przyjęta została przez Zarząd Województwa w czerwcu 2010 r.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 203-214, 272, 274-276)

W pierwszej wersji uszczegółowienia RPO<sup>4</sup> (z dnia 18.03.2008 r.) na Działanie 3.2 zaplanowano 76.785 tys. euro, w tym: 50.857,6 tys. euro stanowiły środki unijne, 8.974,9 tys. euro krajowe środki publiczne i 16.952,5 tys. euro przewidywane środki prywatne. W wersji uszczegółowienia RPO z 14 września 2010 r.<sup>5</sup> (zatwierdzonej przez Zarząd Województwa przed ogłoszeniem konkursu) na Działanie 3.2 zaplanowano 84.762,6 tys. euro, w tym: 50.857,6 tys. euro stanowiły środki unijne, 16.952,5 tys. euro krajowe środki publiczne i 16.952,5 tys. euro przewidywane

<sup>4</sup> Szczegółowy opis osi priorytetowych RPO zatwierdzony uchwałą Nr CXIX/1285/08 Zarządu Województwa Lubelskiego z dnia 18.03.2008 r.

<sup>5</sup> Szczegółowy opis osi priorytetowych RPO zatwierdzony uchwałą Nr CCCXXXVIII/4703/10 Zarządu Województwa Lubelskiego z dnia 14.09.2010 r.

środki prywatne. W uszczegółowieniu RPO z 1 września 2015 r.<sup>6</sup> na rewitalizację zaplanowano 83.389,9 tys. euro, w tym: 56.471,8 tys. euro stanowiły środki unijne, 9.965,6 tys. euro krajowe środki publiczne i 16.952,5 tys. euro przewidywane środki prywatne.

W okresie od dnia 21.06.2012 r. do dnia 18.08.2015 r. kwota środków unijnych zwiększona została do 56.471,8 tys. euro (o 5.614,2 tys. euro, które przeniesione zostały z Działania 3.1 „Tworzenie terenów inwestycyjnych”). Realokacji pomiędzy działaniami III Osi Priorytetowej dokonano uchwałą nr 46/12 Komitetu Monitorującego z 21 czerwca 2012 r. oraz czterema uchwałami Zarządu Województwa<sup>7</sup> – zgodnie z uchwałą nr 51/12 Komitetu Monitorującego z 2 października 2012 r. w sprawie wyrażenia zgody na dokonywanie realokacji środków RPO (zmienioną uchwałą Komitetu Monitorującego z 24 września 2014 r.). Ponadto, w 2014 i 2015 r. w ramach mechanizmu elastyczności (między osiami) przesunięto 932 tys. euro wolnych środków z Działania 3.2: 810,9 tys. euro do Działania 6.2 i 121,1 tys. euro do Działania 2.4 i 5.1. Przesunięć pomiędzy osiami priorytetowymi dokonano za zgodą Ministra Finansów, w celu lepszego wykorzystania EFRR, w tym realizacji założeń Strategii Lizbońskiej (rewitalizacja zdegradowanych obszarów miejskich nie wspierała wdrażania Strategii).

Odnosnie przesunięcia 932 tys. euro na inne działania, zastępca Dyrektora Departamentu Wdrażania EFRR wyjaśnił, że zmniejszenie środków na rewitalizację nie miało miejsca, gdyż – biorąc pod uwagę przepływy środków między osiami i działaniami – alokacja w ramach Działania 3.2 wzrosła. Jedynym motywem przesunięcia środków w ramach RPO była lepsza i skuteczniejsza absorpcja dostępnych funduszy europejskich. Kwota przesunięta do innych działań byłaby niewystarczająca do sfinansowania projektów rewitalizacji znajdujących się na liście rezerwowej. Dofinansowanie projektu znajdującego się na pierwszym miejscu listy rezerwowej wynosiło 8,47 mln zł. Wobec zbliżającego się zakończenia realizacji RPO 2007-2013, pojawienie się dodatkowych środków umożliwiających dofinansowanie ww. projektu w pełnej wysokości było mało prawdopodobne. Utrzymywanie środków w Działaniu 3.2, w kontekście zbliżającego się terminu zakończenia realizacji programu na lata 2007-2013, byłoby nieracjonalne i groziłoby utratą tych środków z powodu ich niewykorzystania.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 38-40, 59-68, 107-112, 123-136, 272, 276-277)

W regulaminie konkursu z dnia 21.09.2010 r. i ogłoszeniu konkursu o dofinansowanie projektów rewitalizacji zdegradowanych obszarów miejskich z dnia 27.09.2010 r., Zarząd Województwa podał, że na realizację projektów w ramach konkursu przeznaczono kwotę 140.000,1 tys. zł (35.170,6 tys. euro)<sup>8</sup>, która obejmowała rezerwę finansową w wysokości 14.000 tys. zł (10%) na dofinansowanie projektów z listy rezerwowej po zakończeniu procedury odwoławczej. W szczegółowym opisie osi priorytetowych RPO, zatwierdzonym uchwałą Zarządu Województwa z dnia 14.09.2010 r., kwota dofinansowania ze środków unijnych na działanie wynosiła 50.857,6 tys. euro.

Zastępca Dyrektora Departamentu Wdrażania EFRR wyjaśnił, że Instytucja Zarządzająca nie była zobowiązana przepisami prawa do przeznaczenia całej alokacji na konkurs ogłaszany w 2010 r. Z uwagi na późne wejście w życie rozporządzenia w sprawie udzielania pomocy na rewitalizację, proces implementacji

<sup>6</sup> Szczegółowy opis osi priorytetowych RPO zatwierdzony uchwałą Nr LIII/1076/2015 Zarządu Województwa Lubelskiego z dnia 1.09.2015 r.

<sup>7</sup> Uchwały Zarządu Województwa z dnia: 26.11.2013 r., 04.03.2014 r., 10.06.2014 r., 18.08.2015 r.

<sup>8</sup> Kwota przeliczona zgodnie z kursem Europejskiego Banku Centralnego z przedostatniego dnia roboczego miesiąca poprzedzającego miesiąc ogłoszenia konkursu – 1 euro = 3,9806 zł.

zasad udzielania wsparcia projektom dot. infrastruktury mieszkaniowej, aktualizację wytycznych dla opracowania LPR i możliwość ewentualnego nieprzygotowania wnioskodawców do aplikowania we wrześniu 2010 r., podjęto decyzję o nieprzeznaczeniu całej alokacji na konkurs, planując ogłoszenie drugiego konkursu w późniejszym terminie. Ze względu na duże zainteresowanie aplikowaniem o środki w ramach konkursu (złożone zostały 84 projekty na łączną kwotę dofinansowania 415.944,6 tys. zł, co stanowiło 297,1% alokacji przewidzianej na dofinansowanie projektów w ramach konkursu) zrezygnowano z ogłaszania kolejnych konkursów. W ramach Działania 3.2 realizowane były również dwa projekty kluczowe, na które należało zabezpieczyć środki.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 71, 137-141, 145, 272, 277-278, 370)

W dniu 23.09.2015 r. alokacja na Działanie 3.2 wynosiła 233.146,3 tys. zł<sup>9</sup>. W wyniku konkursu podpisano 47 umów o dofinansowanie z EFRR na kwotę 208.651,2 tys. zł (uwzględniając zmiany wprowadzone aneksami) oraz dwie umowy na kwotę 23.535,9 tys. zł (z aneksami) z beneficjentami, których projekty zaliczono do kluczowych. Łącznie kwota dofinansowania w ramach 49 podpisanych umów (232.187,1 tys. zł) stanowiła 99,6% środków EFRR przewidzianych na Działanie 3.2.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 123-125, 268-271)

**1.2.** Opis wydatków kwalifikowalnych, dotyczących rewitalizacji zdegradowanych obszarów miejskich zamieszczony był w opracowanych przez Instytucję Zarządzającą Wytycznych kwalifikowania wydatków w ramach RPO - Podręczniku kwalifikowania wydatków. W ww. podręczniku określone zostały ogólne i szczegółowe zasady kwalifikowania projektów i wydatków oraz wykazy wydatków kwalifikowanych i niekwalifikowanych dla poszczególnych działań. Ponadto w uszczegółowieniu RPO, ogłoszeniu o konkursie na nabór projektów oraz w regulaminie konkursu, podane zostały przykładowe rodzaje projektów.

W trakcie realizacji RPO do Instytucji Zarządzającej wpłynęły 32 pisma, dotyczące kwalifikowalności wydatków. Na wszystkie pytania udzielone zostały odpowiedzi na piśmie. Większość (19) stanowiły prośby o interpretację zapisów dotyczących możliwości uzyskania dofinansowania na: przedsięwzięcia polegające na modernizacji, termomodernizacji i adaptacji budynków, wymianę instalacji technicznych w budynkach, rozbudowę i budowę budynków, zagospodarowanie terenów przyległych. Pozostałe pytania dotyczyły m.in.: sposobu rozliczania projektów, kwalifikowalności projektu w przypadku uzyskania premii termomodernizacyjnej, sposobu przygotowania LPR i wyznaczania obszarów zdegradowanych, udzielania pomocy publicznej.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 59-67, 137-156, 169-198, 272, 278, 287-290)

Podstawowym trybem wyboru projektów rewitalizacji był konkurs zamknięty. Szczegółowe informacje o konkursie, dotyczące zasad przygotowania wniosków, procesu wyboru, sposobu dokonywania oceny wniosków oraz procedury odwoławczej, zawarte zostały w uszczegółowieniu RPO oraz w regulaminie konkursu. Nabór wniosków o dofinansowanie projektów odbył się w terminie od 27 września do 29 października 2010 r. Dwa projekty o strategicznym znaczeniu wybrane zostały w trybie indywidualnym – zgodnie z art. 28 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 50-54, 89-92, 142-167)

<sup>9</sup> Według tabeli Ministerstwa Finansów obowiązującej we wrześniu 2015 r.: 56.471,8 tys. euro – 932 tys. euro przesunięte w ramach mechanizmu elastyczności.

W załączniku nr 7 uszczegółowienia RPO określone zostały kryteria wyboru projektów: formalne (zerojedynkowe) – dopuszczające i poprawności; merytoryczne (zerojedynkowe) – techniczne i finansowo-ekonomiczne; merytoryczne (punktowe) – dotyczące oceny projektów rewitalizacji; strategiczne (punktowe).

Warunkiem spełnienia kryteriów dopuszczających było m.in. złożenie zgodnego z wymaganiami LPR. Ponadto projekty musiały spełniać kryteria określone dla Działania 3.2 w RPO i dokumentacji konkursowej, tj. realizowane inwestycje musiały być zgodne z Programem Rozwoju i Rewitalizacji Miast dla Województwa Lubelskiego oraz musiały być ujęte w LPR, na prawidłowo wyznaczonych obszarach zdegradowanych, wyróżniających się in minus w zakresie wybranych przez miasto kryteriów. Projekt musiał uwzględniać minimum trzy z siedmiu kategorii inwestycji: obiekty budowlane publiczne; zieleń i małą architekturę; sieci i urządzenia infrastruktury technicznej; elementy układu komunikacyjnego; adaptację budynków na cele gospodarcze, społeczne, turystyczne, kulturalne; przestrzeń publiczną; rehabilitację tkanki mieszkaniowej.

Kryteria merytoryczne oceny projektów rewitalizacji i punktacja elementów podlegających ocenie odnosiły się do wpływu projektów na zahamowanie negatywnych zjawisk na obszarze rewitalizacji oraz oddziaływania projektu na sferę gospodarczą, społeczną i przestrzenną:

- kryterium trafności (wpływ na rozwiązywanie głównych problemów społecznych), oceniano pozytywny wpływ projektu na przezwyciężenie zjawisk negatywnych zdefiniowanych w LPR w zakresie jednego – 4 pkt (po uwzględnieniu wagi) lub dwóch – 8 pkt lub trzech i więcej kryteriów przyjętych do wyznaczenia danego obszaru rewitalizacji – 12 pkt (punktacja 0-12) oraz wpływ na poprawę warunków życia i rozwiązywanie głównych problemów społecznych miasta w zakresie tworzenia nowych miejsc pracy – 8 pkt, usług dla osób starszych i niepełnosprawnych – 4 pkt, układu komunikacyjnego – 4 pkt (punktacja 0-16);
- kryterium zasięgu oddziaływania projektu (oddziaływanie środowiskowe projektu): skala miejscowa – 4 pkt, dzielnicy/części miasta – 8 pkt, całego miasta – 12 pkt (punktacja 4-12),
- kryterium użyteczności (ułatwienia dla użytkowników), można było uzyskać po 3 pkt za każdy element: odnowienie instalacji technicznych oraz głównych elementów konstrukcji budynku; użyteczne zagospodarowanie terenu wokół rewitalizowanych obiektów, np. parkingi, tereny zielone; rewitalizację zdegradowanych budynków w celu przystosowania do nowych usług gospodarczych, edukacyjnych, turystycznych, kulturalnych i społecznych; rewitalizację budynków w celu przystosowania do usług dla grup społecznych wymagających wsparcia i/lub w celu stworzenia nowych możliwości zatrudnienia dla osób zagrożonych wykluczeniem; zachowanie dziedzictwa kulturowego; odzyskanie, dostosowanie i ponowne wykorzystanie terenów przemysłowych i powojсковych do celów nowej działalności gospodarczej, edukacyjnej, turystycznej, kulturalnej i społecznej (punktacja 0-18),
- kryterium użyteczności (oddziaływanie na ochronę środowiska i inne polityki horyzontalne); można było uzyskać po 6 pkt za: pozytywny wpływ na politykę ochrony środowiska, pozytywny wpływ na politykę wyrównywania szans, pozytywny wpływ na politykę społeczeństwa informacyjnego (punktacja 0-18).

Środki na wsparcie projektów rewitalizacji obszarów miejskich były dostępne dla wszystkich miast województwa lubelskiego.

Projektem realizowanym w miastach pełniących – zgodnie ze Strategią Rozwoju Województwa Lubelskiego na lata 2006-2020 – funkcję regionalnych ośrodków rozwoju (Lublin, Biała Podlaska, Chełm, Zamość i Puławy) przyznano preferencje w ramach oceny merytorycznej. Projekty realizowane w ww. miastach otrzymywały 4 pkt (po uwzględnieniu wagi), a w pozostałych miastach województwa – 2 pkt.

Przyjęte kryteria i punktacja oceny merytorycznej (m.in. wpływ projektu na przewyższanie negatywnych zjawisk zdefiniowanych w LPR, wpływ projektu na poprawę warunków życia i rozwiązanie głównych problemów społecznych, wpływ na ułatwienia dla użytkowników) preferowały projekty kompleksowe, odnoszące się poza poprawą infrastruktury także do sfery społecznej i gospodarczej. W ramach oceny strategicznej oceniany był wpływ na wzrost konkurencyjności regionalnej gospodarki i jej zdolności do tworzenia miejsc pracy oraz na rozwój nowoczesnego społeczeństwa i zasobów ludzkich, dostosowanych do wymogów gospodarki opartej na wiedzy.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 94-106, 144-145, 199, 272-273, 279-286, 360-362)

W okresie od zatwierdzenia pierwszej wersji uszczegółowienia RPO (18.03.2008 r.) do ogłoszenia konkursu na nabór projektów rewitalizacji (27.09.2010 r.), kryteria wyboru projektów były trzykrotnie zmieniane: w dniach: 3.03.2009 r., 22.06.2010 r. i 14.09.2010 r. Zmiany dotyczyły kryteriów brzegowych i merytorycznych. Zmiany kryteriów brzegowych związane były z zaleceniami Instytucji Audytowej dokonywania weryfikacji wnioskodawców pod względem wykluczenia z ubiegania się o wsparcie w trybie określonym w przepisach o finansach publicznych oraz z nałożonym przez Komisję Europejską obowiązkiem wprowadzenia kryterium przestrzegania zasad udzielania pomocy publicznej dla kin. Zmiany kryteriów merytorycznych wyboru projektów dotyczyły głównie elementów podlegających punktacji i podyktowane były: zwiększeniem znaczenia celów rewitalizacji, zapobieżeniem sytuacji podwójnego punktowania tych samych elementów, dostosowaniem zapisów kryteriów do typów projektów możliwych do realizowania w ramach Działania 3.2.

Przed ogłoszeniem konkursu na nabór projektów rewitalizacji, w dniu 24.03.2009 r. dokonano zmiany systemu wyboru wniosków, m.in. usunięto przedziały ocen i wprowadzono dwuetapową ocenę merytoryczną, poprzez dodanie oceny strategicznej. Zmiany wprowadzono w wyniku analizy przeprowadzonej przez firmę zewnętrzną, zakończonej raportem z dnia 23.02.2009 r. pt.: „Ocena systemu wyboru projektów w ramach RPO”.

Po ogłoszeniu konkursu kryteria wyboru projektów rewitalizacji nie były zmieniane.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 94-106, 215-233, 248-267, 272, 281-283)

Określone w RPO kryteria wyboru projektów rewitalizacji zdegradowanych obszarów miejskich nie były przedmiotem oddzielnych konsultacji społecznych.

Zdaniem zastępcy Dyrektora Departamentu Wdrażania EFRR Instytucja Zarządzająca nie miała obowiązku przeprowadzania takich konsultacji. Jednakże pierwsza wersja kryteriów wyboru projektów, w tym w zakresie rewitalizacji zdegradowanych obszarów miejskich, była poddana konsultacjom społecznym, jako załącznik do dokumentu „Szczegółowy opis osi priorytetowych RPO na lata 2007-2013”. Konsultacje uszczegółowienia RPO odbyły się w dniach 19-26 lutego 2008 roku, jednak nie zgłoszono żadnych uwag do kryteriów wyboru projektów w zakresie Działania 3.2. Uwagi do kryteriów zgłoszone zostały w ramach konsultacji przez członków Komitetu Monitorującego przed zatwierdzeniem w dniu 21 lutego 2008 r. pierwszej wersji kryteriów. W skład Komitetu Monitorującego wchodził

przedstawiciele strony samorządowej (gmin i powiatów województwa lubelskiego), jak i społecznej (organizacji pozarządowych, pracodawców, środowisk naukowych, kościołów). Członkowie Komitetu Monitorującego zgłosili do kryteriów wyboru projektów 25 uwag. Kolejna istotna zmiana kryteriów wyboru projektów w ramach działania 3.2, zatwierdzona przez Zarząd Województwa 3 marca 2009 r., nie podlegała procesowi konsultacji społecznych, jednakże była przedmiotem analizy przeprowadzonej przez firmę zewnętrzną zakończoną raportem z 23 lutego 2009 r. Ostatnia przed ogłoszeniem konkursu w ramach Działania 3.2 wersja kryteriów wyboru projektów (14 września 2010 r.) nie była przedmiotem konsultacji społecznych. Zmiany podyktowane były potrzebą dostosowania kryteriów do specyfiki Działania 3.2. W tym celu ściślej powiązано wybór projektu z realizacją założeń właściwego lokalnego programu rewitalizacji, zwiększono preferencje dla projektów generujących miejsca pracy oraz przyznano preferencje dla projektów o większej skali oddziaływania.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 272, 280-281, 291-306)

**1.3.** RPO zawierał wytyczne do opracowania LPR. Wymagano ujęcia projektów, beneficjentów ubiegających się o dofinansowanie, w aktualnych LPR, na prawidłowo wyznaczonych obszarach zdegradowanych. LPR miały odpowiadać wymaganiom określonym w wytycznych. Zaproponowano, żeby programy te obejmowały lata 2007–2015.

W wytycznych wskazano podstawowe założenia metodologiczne LPR, m.in., że: program powinien mieć interdyscyplinarny charakter i stanowić wielokierunkowy dokument operacyjny, nie należało w LPR traktować rewitalizacji tylko i wyłącznie w kontekście zadań inwestycyjnych; przedmiotowo rewitalizacja powinna odnosić się do działań technicznych (remonty, modernizacje, zagospodarowanie przestrzenne), gospodarczych (programy żywienia gospodarczego) i społecznych (działania na rzecz rozwiązywania problemów społecznych); obligatoryjnie powinny być wyznaczone granice obszaru rewitalizacji, które powinny tworzyć spójne geograficznie i funkcjonalnie strefy; obszar rewitalizacji powinien być wyznaczony w oparciu o minimum trzy kryteria określone w art. 47 ust. 1 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1828/2006 z 8 grudnia 2006 r.<sup>10</sup>; w LPR powinny zostać określone procedury monitorowania.

Podano wskaźniki do kryteriów wyznaczania obszarów rewitalizacji, które należało porównać z danymi dla miasta lub dla miast województwa lubelskiego, jeśli obszarem rewitalizacji było całe miasto: liczba osób korzystających z zasiłków pomocy społecznej, ilość postępowań eksmisyjnych i eksmisji z lokali mieszkalnych (kryterium wysoki poziom ubóstwa i wykluczenia), udział długotrwale bezrobotnych wśród osób w wieku produkcyjnym (wysoka stopa długotrwałego bezrobocia), dynamika spadku ludności, starzenie się społeczeństwa, saldo migracji (niekorzystne trendy demograficzne), młodzież niekontynuująca nauki, struktura wykształcenia osób bezrobotnych (niski poziom wykształcenia i wysoki wskaźnik przerywania nauki), liczba przestępstw na jeden tysiąc ludności (wysoki poziom przestępczości), obszary wyłączone z użytkowania (wysoki stopień degradacji środowiska), liczba zarejestrowanych podmiotów gospodarczych na 100 osób (niski wskaźnik prowadzenia działalności gospodarczej), udział ludności narodowości niepolskiej w ogólnej liczbie ludności (wysoki poziom imigrantów, grup etnicznych

<sup>10</sup> Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1828/2006 z dnia 8 grudnia 2006 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności oraz rozporządzenia (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (Dz. U. UE L 371 z 27.12.2006 r.)

i mniejszościowych), udział budynków bez wodociągu do ogólnej liczby budynków (niski poziom wartości zasobu mieszkaniowego), liczba budynków wybudowanych przed rokiem 1989 do ogólnej liczby budynków (niski poziom wydajności energetycznej budynków).

Wskazano, że w ramach programów rewitalizacji powinny być ujęte działania dotyczące substancji mieszkaniowej. Inwestycje w infrastrukturę mieszkaniową powinny być elementem kompleksowych działań (w sferze społecznej, gospodarczej i przestrzennej), podejmowanych w celu wyprowadzenia danego obszaru wsparcia z kryzysu. Inwestycje te mogły być realizowane na prawidłowo wyznaczonych obszarach, które spełniały minimum trzy z następujących kryteriów: wysoki poziom przestępczości i wykroczeń; niski wskaźnik prowadzenia działalności gospodarczej; porównywalnie niski poziom wartości zasobu mieszkaniowego; wysoki poziom ubóstwa i wykluczenia; wysoka stopa długotrwałego bezrobocia. Załączono wykaz ww. kryteriów, wskaźników i ich wartości referencyjnych wymaganych dla określenia obszarów wsparcia w zakresie mieszkalnictwa.

Podano wymogi dotyczące organizacji sporządzania LPR, tj.: przyjęcie przez radę miasta odpowiednich uchwał, powołanie zespołów roboczych, zachowanie poprawności metodologicznej opracowania programu, w tym zachowanie logicznej kolejności działań.

Przedstawiona została także struktura dokumentu, która powinna obejmować: określenie horyzontu czasowego obowiązywania LPR; nawiązanie do strategicznych dokumentów dotyczących rozwoju przestrzenno-społeczno-gospodarczego miasta i regionu; diagnozę stanu wyjściowego; analizę strategiczną obszaru wsparcia; założenia programu rewitalizacji dla danego obszaru wsparcia; planowane działania w latach 2007-2010 oraz 2011-2015 na danym obszarze rewitalizowanym, z podziałem na działania przestrzenne, gospodarcze i społeczne; plan finansowy realizacji rewitalizacji – określenie źródeł finansowania programu; system wdrażania LPR; system monitorowania, oceny realizacji oraz komunikacji społecznej.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 234-247, 273, 283-286)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że podany w wytycznych do sporządzania LPR wskaźnik do kryterium niskiego poziomu energetycznego budynków (do wyznaczania przez miasta obszarów rewitalizacji) „liczba budynków wybudowanych przed rokiem 1989 do ogólnej liczby budynków” nie w pełni odzwierciedla poziom wydajności energetycznej budynków. Wydajność ta nie jest bowiem zależna wyłącznie od daty wybudowania, gdyż starsze budynki mogły być poddane w międzyczasie termomodernizacji. W przytoczonych przez zastępcę Dyrektora Departamentu Wdrażania EFRR wytycznych Ministra Rozwoju Regionalnego z 16 stycznia 2008 r. w zakresie programowania działań dotyczących mieszkalnictwa ww. kryterium opisane było jako „udział budynków sprzed roku 1990 i dodatkowo dla budynków powstałych w latach 1980-1990 bez jakichkolwiek prac termomodernizacyjnych”.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 244-247, 273, 283, 410-416)

Ocena cząstkowa

Zarząd Województwa rzetelnie opracował zasady i kryteria kwalifikacji do dofinansowania projektów rewitalizacji zdegradowanych obszarów miast. Przed

zatwierdzeniem RPO i jego uszczegółowienia przeprowadzono konsultacje społeczne. Określone zostały szczegółowe wytyczne sporządzania i wdrażania przez miasta LPR, w których zwrócono uwagę na wymóg kompleksowości planowanych działań w sferze społecznej, gospodarczej i infrastrukturalnej. Warunkiem uzyskania wsparcia było złożenie odpowiadającego wymaganiom LPR oraz ujęcie projektu w tym programie na prawidłowo wyznaczonym obszarze zdegradowanym. W uszczegółowieniu RPO oraz w regulaminie konkursu o dofinansowanie projektów rewitalizacji zawarte zostały wyczerpujące informacje, dotyczące zasad przygotowania, procesu wyboru oraz sposobu dokonywania oceny projektów. Przyjęte kryteria merytoryczne i punktacja preferowały projekty mające istotny wpływ na poprawę warunków życia, rozwiązywanie głównych problemów społecznych i przewyższanie negatywnych zjawisk zdefiniowanych na rewitalizowanym obszarze. Do 23 września 2015 r. rozdysponowano 99,6% środków przewidzianych na rewitalizację.

## **2. Procedury kwalifikacji wniosków i wyboru projektów rewitalizacji obszarów miast do współfinansowania środkami UE w zakresie zapewnienia trwałych efektów rozwojowych tych obszarów**

Opis stanu faktycznego

**2.1.** W konkursie o dofinansowanie projektów rewitalizacji zdegradowanych obszarów miejskich złożone zostały 84 wnioski. Wszystkie wnioski wpłynęły do Instytucji Zarządzającej w terminie wskazanym w ogłoszeniu o konkursie z dnia 27.09.2010 r., tj. do dnia 29.10.2010 r. Jeden wniosek został wycofany przez beneficjenta. Weryfikację formalną wniosków zakończono w dniu 31.01.2011 r.

Po weryfikacji formalnej odrzuconych zostało 14 wniosków: 13 ze względu na niespełnienie kryteriów brzegowych (dopuszczających), a jeden – z powodu niespełnienia kryteriów poprawności. Ocenę formalną pozytywnie przeszło 69 wniosków.

Odrzucenie wniosków po ocenie formalnej w oparciu o kryteria brzegowe, w 11 przypadkach spowodowane było zamiarem realizacji projektów zlokalizowanych w miejscach, które nie spełniały minimum trzech kryteriów do wyznaczenia obszarów rewitalizacji, określonych w wytycznych do opracowania LPR. W dwóch przypadkach wnioski wspólnot mieszkaniowych odrzucone zostały na podstawie § 6 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 9 czerwca 2010 r. w sprawie udzielania pomocy na rewitalizację w ramach regionalnych programów operacyjnych<sup>11</sup>, gdyż realizacja projektów objętych pomocą publiczną rozpoczęta została i zakończona przed złożeniem wniosków o dofinansowanie.

Odrzucenie jednego wniosku spółdzielni mieszkaniowej na etapie oceny formalnej pod względem poprawności, spowodowane było rozpoczęciem realizacji projektu, objętego pomocą publiczną, przed złożeniem wniosku o dofinansowanie. Zostało to stwierdzone przez Instytucję Zarządzającą po otrzymaniu poprawionego wniosku z wyjaśnieniami. Skarga wnioskodawcy oddalona została przez Wojewódzki Sąd Administracyjny<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> Dz. U. z 2014, poz. 1736.

<sup>12</sup> Wyrok z 3.11.2011 r., sygn. akt: III SA/Lu 469/11.

W trakcie oceny formalnej spełnienia kryteriów poprawności, wszystkich 70 beneficjentów, których wnioski uzyskały pozytywną ocenę w oparciu o kryteria brzegowe, wzywano do poprawy lub uzupełnienia dokumentów. Wezwania dotyczyły błędów technicznych i finansowych, polegających głównie na: niezgodności dołączonych oświadczeń z obowiązującym wzorem, błędnie sporządzonej karcie zestawienia dokumentów, niespójności pomiędzy zapisami wniosku a pozostałymi dokumentami, błędnej kwalifikacji kosztów, nieprawidłowym obliczeniu poziomu dotacji z EFRR, błędnie wyliczonych stawek i kwot podatku od towarów i usług.

Poprawione wnioski wszyscy beneficjenci złożyli w terminie określonym w regulaminie konkursu, tj. w ciągu pięciu dni roboczych od dnia następnego po doręczeniu pisma o uzupełnienie i poprawienie dokumentów.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 307-332, 337-359)

Protesty wniosło 13 wnioskodawców, z 14 których wnioski zostały odrzucone po ocenie formalnej. Zgodnie z art. 30b ust. 5 pkt 1<sup>13</sup> ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, pięć protestów pozostawiono bez rozpatrzenia, gdyż zostały wniesione po terminie 14 dni od dnia doręczenia pism informujących o odrzuceniu wniosków (pisma doręczone zostały 28.01.2011 r., a protesty wniesione 14.02.2011 r.). Pozostałych osiem protestów, po rozpatrzeniu przez Zespół ds. Odwołań, uznanych zostało za niezasadne. W pięciu protestach wniesionych przez spółdzielnie mieszkaniowe wnioskodawcy twierdzili, że ich projekty były ujęte w Programie rewitalizacji dla Lublina i powinny być poddane ocenie merytorycznej. W dwóch protestach wspólnoty mieszkaniowe uważały, że w modernizowanych budynkach nie prowadziły działalności gospodarczej generującej dochody i nie powinny być objęte pomocą publiczną. W jednym przypadku wnosząca protest spółdzielnia mieszkaniowa twierdziła, że wykonane przed złożeniem wniosku roboty nie były przedsięwzięciem ujętym w projekcie złożonym na konkurs. Spółdzielnia wniosła skargę do WSA. Wyrokiem z 31 maja 2011 r.<sup>14</sup> WSA w Lublinie stwierdził, że ocena projektu została przeprowadzona w sposób naruszający prawo i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia przez Zarząd Województwa. W wyniku skargi kasacyjnej wniesionej przez Zarząd Województwa, NSA wyrokiem z 3 sierpnia 2011 r.<sup>15</sup> uchylił zaskarżony wyrok WSA i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia temu sądowi. W ocenie NSA sąd pierwszej instancji nie wyjaśnił przyczyn, dla których uznał za nieuprawnione stanowisko organu, że wnioskodawca rozpoczął realizację projektu przed złożeniem wniosku o dofinansowanie. Wyrokiem z 3 listopada 2011 r.<sup>16</sup> WSA oddalił skargę spółdzielni. Sąd stwierdził, że ocena wniosku o dofinansowanie projektu dokonana przez Zarząd Województwa nastąpiła w sposób odpowiadający wymogom prawnym określonym w ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, a także w przepisach stanowiących podstawę merytorycznej oceny wniosków, w tym rozporządzenia z 2010 r. w sprawie pomocy na rewitalizację.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 352-359)

**2.2. Merytoryczna i strategiczna ocena wniosków o dofinansowanie projektów rewitalizacji zdegradowanych obszarów miejskich dokonana została zgodnie z kryteriami wyboru projektów, zatwierdzonymi przez Komitet Monitorujący uchwałą**

<sup>13</sup> W wersji tekstu ustawy po zmianie dokonanej 28.06.2013 r.: art. 30b ust. 11 pkt 1.

<sup>14</sup> Sygn. akt: III SA/Lu 199/11.

<sup>15</sup> Sygn. akt: II GSK 1507/11.

<sup>16</sup> Sygn. akt: III SA/Lu 469/11.

z 7 września 2010 r., stanowiącymi załącznik do uszczegółowienia RPO z 14 września 2010 r.

Ocena merytoryczna 69 wniosków, które pozytywnie przeszły ocenę formalną, dokonywana była dwustopniowo: według kryteriów zerojedynkowych (technicznych i finansowo-ekonomicznych) oraz punktowych, charakterystycznych dla rewitalizacji. Kryteria zawarte były w kartach oceny wniosków, które wypełnione zostały niezależnie i podpisane przez każdego oceniającego. Oceny dokonał trzyosobowy zespół powołany przez Marszałka Województwa Lubelskiego.

Na etapie merytorycznej oceny zerojedynkowej nie został odrzucony żaden wniosek. Czternaście wniosków wymagało doprecyzowania przez wnioskodawcę lub udzielenia dodatkowych wyjaśnień i skierowanych zostało do poprawy. Poprawione przez beneficjentów wnioski złożone zostały w terminie określonym w regulaminie konkursu, tj. w ciągu siedmiu dni roboczych od dnia następnego po doręczeniu beneficjentowi pisma w tej sprawie.

W wyniku merytorycznej oceny punktowej 65 projektów uzyskało wynik pozytywny, tj. co najmniej 60% (48 pkt) możliwych do uzyskania punktów (80). Cztery, które uzyskały mniej niż 60% maksymalnej liczby punktów, zostały odrzucone i nie brały udziału w dalszej procedurze konkursowej. Odrzucone zostały dwa projekty polegające na remoncie pojedynczych budynków dydaktycznych uczelni w Lublinie i dwa projekty wspólnot mieszkaniowych w Chełmie polegające na modernizacji jednego i trzech budynków mieszkalnych wraz z otoczeniem.

Projekty remontu budynków dydaktycznych w ocenie merytorycznej otrzymały odpowiednio 43 pkt (53,75% możliwych do uzyskania) i 39 pkt (48,75%), głównie z powodu: nierozwiązywania problemów społecznych poprzez tworzenie nowych miejsc pracy i braku pozytywnego wpływu na politykę horyzontalną wyrównywania szans (nie przewidywano zatrudnienia osób ze zmarginalizowanych grup społecznych i ułatwień dostępu dla tych grup). Projekty wspólnot mieszkaniowych uzyskały odpowiednio 38 pkt (47,5% możliwych do uzyskania) i 30 pkt (37,5%), przede wszystkim z powodu: braku stworzenia infrastruktury ułatwiającej funkcjonowanie osób starszych i niepełnosprawnych, braku pozytywnego wpływu na politykę horyzontalną wyrównywania szans oraz jedynie miejscowego zasięgu oddziaływania środowiskowego.

W kolejnym etapie konkursu 65 projektów poddanych zostało ocenie strategicznej przez dwuosobowy zespół powołany przez Marszałka Województwa Lubelskiego. Ocena strategiczna miała na celu wybranie projektów najbardziej wartościowych w kontekście realizacji celów RPO. Kryteria oceny strategicznej zawarte były w kartach oceny wniosków, które wypełnione zostały niezależnie i podpisane przez każdego oceniającego.

Przyjęta punktacja w ocenie strategicznej (możliwość uzyskania 20 pkt) preferowała projekty wykazujące powiązanie z innymi działaniami na zdegradowanym obszarze. W ramach kryterium komplementarności wewnętrznej (synergia z innymi projektami tej samej osi priorytetowej) wysoko punktowane były projekty współtworzące kompleksowe rozwiązania obszarowe, tj. będące końcowym elementem wypełniającym ostatnią lukę w istniejącej infrastrukturze na danym obszarze lub będące centralnym rozwiązaniem, którego realizacja umożliwi realizację kolejnych projektów sferycznie umiejscowionych wobec danego projektu lub poprawiające spójność układu obiektów i infrastruktury – 6 pkt, będące bezpośrednią kontynuacją lub uzupełnieniem realizowanych dotychczas projektów – 4 pkt. Natomiast w ramach kryterium komplementarności zewnętrznej: 4 pkt przyznawano projektom

bezpośrednio powiązanych z projektami z co najmniej dwóch innych osi priorytetowych, 2 pkt – powiązanych z projektami z jednej innej osi priorytetowej.

Na podstawie sumy punktów z oceny merytorycznej (maksymalnie 80 pkt) i oceny strategicznej (maksymalnie 20 pkt) Oddział Oceny Projektów sporządził listę rankingową, na której znalazło się 65 projektów.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 94-106, 199-202, 307-311, 328- 336, tom II str. 3-144)

Wszystkie projekty znajdujące się na liście rankingowej wynikały z lokalnych programów rewitalizacji. Weryfikując spełnienie warunku ujęcia projektów w LPR, Oddział Oceny Projektów brał pod uwagę wpisywanie się zakresu rzeczowego projektu w przedsięwzięcia ujęte w LPR.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 233-246)

Zgodnie z art. 26 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju decyzje o wyborze projektów do dofinansowania podejmował Zarząd Województwa. Wyboru projektów do dofinansowania Zarząd Województwa dokonał na podstawie listy rankingowej, kierując się – zgodnie z zasadami określonymi w uszczegółowieniu RPO i regulaminie konkursu – ilością punktów zdobytych przez projekt oraz wysokością limitu środków finansowych.

Uchwałą z dnia 21 czerwca 2011 r. Zarząd Województwa wybrał do dofinansowania 25 projektów z najwyższą liczbą uzyskanych punktów. Pozostałych 40 projektów z listy rankingowej, które nie zostały wybrane do dofinansowania ze względu na wyczerpanie dostępnej alokacji środków przeznaczonych na konkurs, zostało umieszczonych na liście rezerwowej.

W momencie pojawiania się wolnych środków, Zarząd Województwa wybrał do dofinansowania<sup>17</sup> kolejne 22 projekty z listy rezerwowej z najwyższą liczbą uzyskanych punktów. Łącznie dofinansowanie uzyskało 47 projektów wybranych w konkursie.

Każdorazowo, po dokonaniu wyboru do dofinansowania projektów z listy rezerwowej oraz rezygnacji beneficjentów z ubiegania się o dofinansowanie, lista ta podlegała aktualizacji w drodze uchwały Zarządu Województwa. Po ostatniej aktualizacji, w dniu 28 października 2014 r. na liście rezerwowej znajdowało się 10 projektów<sup>18</sup>, które nie uzyskały dofinansowania z powodu braku środków.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 145-176, 247-267)

Utworzona 21 czerwca 2011 r. przez Zarząd Województwa lista rezerwowa projektów rewitalizacji została zmieniona uchwałą Zarządu Województwa z 20 grudnia 2011 r., w związku z zakończeniem powtórnej oceny projektów w ramach procedury odwoławczej i otrzymaniem przez 16 projektów wyższej liczby punktów.

Do wyników oceny merytorycznej i strategicznej wniesionych zostało 26 protestów dotyczących 22 wniosków (4 protesty wniesiono do wyników powtórnej oceny):

- 16 protestów Zespół ds. Odwołań uznał za zasadne i skierował wnioski do powtórnej oceny,
- osiem uznanych zostało za niezasadne (w tym cztery protesty do wyników powtórnej oceny),
- jeden pozostawiono bez rozpatrzenia, gdyż odnosił się do przyjętych kryteriów

<sup>17</sup> Wybór dokonany został uchwałami Zarządu Województwa z dnia: 19.07.2011 r., 25.09.2012 r., 15.01.2013 r., 12.11.2013 r., 26.11.2013 r., 29.04.2014 r., 22.07.2014 r.

<sup>18</sup> Pięć projektów wykreślonych zostało z listy wybranych do dofinansowania z powodu rezygnacji beneficjentów z realizacji projektów, trzech wnioskodawców zrezygnowało z ubiegania się o dofinansowanie i ich projekty zostały wykreślone w liście rezerwowej: 65 projektów na liście rankingowej – 47 projektów dofinansowanych = 18 – 8 rezygnacji = 10 projektów na liście rezerwowej.

oceny merytorycznej, a nie wskazywał, z którymi ocenami wnioskodawca się nie zgadzał,

- jeden protest nie przysługiwał, gdyż złożony został przed etapem oceny strategicznej, a w wyniku oceny merytorycznej wnioski nie zostały odrzucone (uzyskał 85% maksymalnej liczby punktów).

W złożonych protestach beneficjenci nie zgadzali się z przyznaną liczbą punktów lub ich nieprzyznaniem za poszczególne elementy podlegające punktacji i wnioskowali o powtórzenie oceny. W wyniku dokonania przez zespoły ekspertów powtórnej oceny kwestionowanych elementów podlegających punktacji, 16 projektów uzyskało wyższą liczbę punktów. Trzydzieści z tych projektów wybranych zostało do dofinansowania, a po rezygnacji jednego beneficjenta dofinansowanych zostało 12.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 352-356, tom II str. 154-157, 177-187)

**2.3.** Proces weryfikacji i wyboru do dofinansowania projektów rewitalizacji zdegradowanych obszarów miejskich przebiegał zgodnie z Instrukcją Wykonawczą Instytucji Zarządzającej RPO na lata 2007-2013, przyjętą uchwałą Zarządu Województwa z dnia 29 czerwca 2010 r.

Zgodnie z ww. instrukcją, uszczegółowieniem RPO i regulaminem konkursu<sup>19</sup>, ocena formalna wniosków dokonywana była zawsze przez dwóch pracowników Oddziału Oceny Projektów w Departamencie Strategii i Rozwoju Regionalnego Urzędu, a ocena merytoryczna i strategiczna przez powołane przez Marszałka Województwa zespoły: oceniający i strategiczny. W procedurze odwoławczej, ocena merytoryczna i strategiczna przeprowadzone zostały przez zespoły składające się z osób nieangażowanych w pierwotny proces oceny wniosków.

Termin na dokonanie oceny formalnej wniosków – 4 stycznia 2011 r. (45 dni roboczych od zamknięcia naboru wniosków) został przedłużony do 31 stycznia 2011 r. Ocena merytoryczna przeprowadzona została w terminie 45 dni roboczych od zakończenia oceny formalnej (od 1 lutego do 4 kwietnia 2011 r.). Termin na dokonanie oceny strategicznej – 18 maja 2011 r. (30 dni roboczych od zakończenia oceny merytorycznej) przedłużono do 10 czerwca 2011 r. Przedłużenie terminów uzasadniono dużą liczbą i złożonym charakterem wniosków. Zmiany terminów ocen dokonano w trybie określonym w regulaminie konkursu, stosowne informacje zamieszczono na stronie internetowej RPO.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 50-54, 142-156, 307-313, 363-409, tom II str. 3-9, 143-144, 188-191)

Przeprowadzający oceny merytoryczne i strategiczne powołani zostali spośród osób wpisanych przez Zarząd Województwa, w drodze naboru, na regionalne listy specjalistów i ekspertów oraz spośród pracowników Urzędu zajmujących kierownicze stanowiska w departamentach merytorycznych, właściwych do dziedziny wsparcia. Osoby te posiadały odpowiednie kwalifikacje i co najmniej trzyletnie doświadczenie zawodowe, odpowiadające zakresowi oceny projektów rewitalizacji zdegradowanych obszarów miast. W trakcie oceny wniosków nastąpiła jedna zmiana w składzie zespołu strategicznego, spowodowana zmianą miejsca pracy osoby, która powołana była do zespołu oceny w związku z zajmowanym

<sup>19</sup> Regulamin konkursu zatwierdzony uchwałą Zarządu Województwa z dnia 21 września 2010 r., zmieniony uchwałą Zarządu Województwa z dnia 26 kwietnia 2011 r. Zmieniono postanowienia dotyczące „oceny negatywnej”. Zapis: „Negatywnej oceny nie należy utożsamiać z sytuacją, w której projekt uzyskał wystarczającą ilość punktów, aby zakwalifikować się do dofinansowania, jednakże ze względu na wyczerpanie alokacji jego dofinansowanie nie jest możliwe. W takiej sytuacji środek odwoławczy nie przysługuje.”, zmieniono na: „przez negatywną ocenę projektu należy rozumieć taką sytuację, w której projekt negatywnie przeszedł którykolwiek z etapów jego oceny i nie uzyskał wnioskowanego dofinansowania. Protest może dotyczyć negatywnej oceny projektu na każdym etapie jego oceny.”

wcześniej kierowniczym stanowiskiem w Urzędzie.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 309, tom II str. 6-9, 188-225)

W celu zabezpieczenia obiektywnego przeprowadzenia oceny wniosków, członkowie zespołu oceniającego i strategicznego oraz sekretarze tych zespołów, przed przystąpieniem do oceny projektu, składali deklaracje bezstronności i poufności. Eksperti oświadczyli, że nie zachodzi żadna z okoliczności określonych w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego<sup>20</sup> dotyczących wyłączenia pracownika oraz organu, które stosownie do art. 31 ust. 3 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju skutkują wyłączeniem z udziału w ocenie projektu oraz że nie zachodzą żadne okoliczności mogące budzić wątpliwości, co do bezstronności względem podmiotu ubiegającego się o dofinansowanie lub podmiotu, który złożył wniosek będący przedmiotem oceny. Oceniający projekty pracownicy Urzędu oświadczyli, że nie pozostają z wnioskodawcą w takim stosunku prawnym, iż wynik oceny mógłby mieć wpływ na ich prawa i obowiązki, nie byli i nie są małżonkami wnioskodawcy, krewnymi i powinowatymi do drugiego stopnia, nie byli związani z wnioskodawcą z tytułu przysposobienia, opieki lub kurateli, nie byli przedstawicielami wnioskodawcy w postępowaniach konkursowych i zaangażowani w procesie opracowania projektu, wniosku lub załączników złożonych w konkursie.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 307-310, tom II str. 226-232)

Poza protestami i skargami przewidzianymi w procedurze odwoławczej, beneficjenci nie zgłaszali innych uwag, skarg i zastrzeżeń dotyczących kwalifikacji i wyboru wniosków o dofinansowanie projektów rewitalizacji.

Wniesiona została skarga grupy mieszkańców dotycząca realizacji przez miasto Puławy projektu pn. „Rewitalizacja zdegradowanych obszarów miasta Puławy dla potrzeb rozwoju turystyki i poprawy warunków życia mieszkańców”. Skarżący uważali, że: kompleksowa modernizacja skweru była niepotrzebna, realizowana na podstawie złego, kontrowersyjnego projektu technicznego, niezgodnie z tym projektem i nie powinna otrzymać dofinansowania. W odpowiedzi, po dokonaniu analizy stanu faktycznego i przeprowadzonej kontroli doraźnej po zakończeniu realizacji projektu, Instytucja Zarządzająca stwierdziła, że: projekt został wybrany zgodnie z regulaminem konkursu, zrealizowany zgodnie z umową o dofinansowanie i nie ma podstaw do kwestionowania zasadności przyznania dofinansowania.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 268-298)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

#### Ocena cząstkowa

Weryfikacja wniosków o dofinansowanie projektów rewitalizacji zdegradowanych obszarów miejskich przeprowadzona została zgodnie z Instrukcją Wykonawczą Instytucji Zarządzającej RPO na lata 2007-2013, uszczegółowieniem RPO i regulaminem konkursu. Zarząd Województwa zapewnił obiektywne dokonanie oceny projektów przez osoby posiadające kwalifikacje i doświadczenie odpowiadające specyfice działań rewitalizacyjnych, w oparciu o kryteria zatwierdzone przez Komitet Monitorujący. Zgodnie z ustawą z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju decyzje o wyborze projektów do

<sup>20</sup> Dz. U. z 2013 r. poz. 267 ze zm.

dofinansowania podejmował Zarząd Województwa. Wyboru projektów do wsparcia dokonano zgodnie z przyjętymi zasadami, tj. na podstawie ilości punktów uzyskanych przez projekt w konkursie, z uwzględnieniem limitu środków z EFRR.

#### **IV. 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 z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>21</sup> 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 Lublinie.

Obowiązek  
poinformowania NIK  
o sposobie  
wykorzystania uwagi

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwagi 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.

Lublin, dnia 15 grudnia 2015 r.

Kontroler:  
Jacek Romanowski  
Główny specjalista kontroli państwowej

Dyrektor  
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli  
w Lublinie  
Edward Lis

.....  
*podpis*

.....  
*podpis*

<sup>21</sup> Dz. U. z 2015 r., poz. 1096.