



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Rzeszowie

LRZ.410.005.04.2018
P/18/095

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Rzeszowie
ul. Kraszewskiego 8, 35-016 Rzeszów
T +48 17 780 23 00, F +48 17 780 23 06
lrz@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/18/095 - Realizacja wojewódzkich programów strategicznych "Bieszczady" i "Błękitny San" ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie
Kontroler	Jacek Wolan – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli Nr LRZ/65/2018 z dnia 24 kwietnia 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Ustrzykach Dolnych, 38-700 Ustrzyki Dolne, ul. Mikołaja Kopernika 1, zwany dalej „Urzędem”.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Burmistrzem Ustrzyk Dolnych jest Pan Bartosz Romowicz od dnia 8 grudnia 2014 r., zwany dalej Burmistrzem. (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności²

Ocena ogólna

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, działalność Gminy Ustrzyki Dolne (zwanej dalej Gminą) w zakresie realizacji zadań wynikających z obowiązków określonych przepisami prawa oraz z potrzeb i oczekiwań mieszkańców pośrednio przyczyniała się do osiągnięcia celów Programu Strategicznego Błękitny San (PSBS) oraz Programu Strategicznego Rozwoju Bieszczad (PSRB).

Zgodnie z założeniami PSBS i PSRB, ich celem głównym był wzrost poziomu i warunków życia mieszkańców gmin uczestniczących w tych programach. Miał on zostać osiągnięty poprzez podjęcie projektów zgodnych z kierunkami wskazanymi przez zdefiniowane priorytety i działania strategiczne w tych programach, a także zwiększyć dostęp do miejsc pracy i usług przy efektywnym wykorzystaniu zasobów endogenicznych i wzmocnieniu funkcjonalnych powiązań zewnętrznych.

Gmina uczestniczyła w opracowaniu PSBS i PSRB, licząc na realizację przedsięwzięć prorozwojowych i związane z tym dofinansowanie. Po przyjęciu PSBS i PSRB przez Zarząd Województwa Podkarpackiego, w związku z przyjętymi w tych programach rozwiązaniami, w tym systemem wdrażania, Gmina nie zawierała żadnych porozumień czy umów na ich realizację, w których określono by zadania do wykonania dla Gminy z wyznaczeniem ram czasowych, środków finansowych i źródeł ich pochodzenia.

¹ Okres objęty kontrolą 2015-2018 (do dnia zakończenia kontroli). Badaniami kontrolnymi mogły być objęte również działania i zdarzenia zaistniałe wcześniej, jeżeli miały bezpośredni wpływ na zagadnienia objęte kontrolą.

² 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. W niniejszym wystąpieniu zastosowano ocenę opisową.

Gmina nie otrzymywała od Zarządu Województwa Podkarpackiego szczegółowych założeń, co do jej wkładu w realizację tych programów w aspekcie rzeczowym, finansowym i czasowym, jak również wskaźników bazowych i docelowych oraz jednoznacznych kryteriów kwalifikowania przedsięwzięć wdrażających PSBS i PSRB. Uniemożliwiło to zarówno skuteczne monitorowanie, jak i jednoznaczną ocenę wpływu kontrolowanej działalności na osiągnięcie celu głównego PSBS i PSRB. W takiej sytuacji trudno rozgraniczyć, które zadania, projekty i przedsięwzięcia podejmowane przez Gminę stanowiły realizację tych programów. Ponadto brak było wytycznych lub wskazówek, co do kwalifikowania zadań i wskaźników do poszczególnych programów, w związku z czym Gmina wykazywała je jako realizację zarówno PSBS jak i PSRB.

NIK stwierdza, że w okresie objętym kontrolą Gmina realizowała lub zaplanowała do realizacji zadania dotyczące założeń PSBS i PSRB, a także inne zadania, które odpowiadały priorytetom i działaniom określonym w tych programach. Gmina aplikowała o środki i realizowała zadania z udziałem funduszy otrzymanych z różnych źródeł, w tym również wydatkowała kwoty ze środków własnych.

Zdaniem Gminy głównym problemem w wykonywaniu zadań służących realizacji PSBS i PSRB, był brak wyodrębnionych środków na realizację takich zadań, które były zgłoszone do tych programów.

W przyjętej Strategii Rozwoju Gminy Ustrzyki Dolne na lata 2015-2025 Gmina zaznaczyła, iż wyznaczone cele i działania były spójne z zadaniami określonymi w programach PSBS i PSRB. W pozostałych dokumentach strategicznych Gminy nie odnoszono się wprost i nie wyodrębniano zadań służących realizacji PSBS i PSRB. Niemniej jednak większość z zadań zaplanowanych do realizacji ujętych w dokumentach strategicznych była zbieżna z koncepcją i kierunkami rozwoju przyjętymi w PSBS i PSRB, zdefiniowanymi w priorytetach i działaniach strategicznych tych dokumentów. Mimo, iż Gmina opracowała dokumenty strategiczne służące do prowadzenia polityki rozwoju, to jednak nie prowadziła ich monitoringu i ewaluacji.

W przypadku braku opracowania Gminnego Programu Opieki nad Zabytkami, stanowiło to naruszenie art. 87 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami³.

Zdaniem NIK – brak dokonywania przez Gminę bieżących ocen z dokumentów strategicznych i programowych – mógł utrudniać monitorowanie postępu prac i ocenę ryzyka niepowodzenia przyjętych w nich założeń, zwłaszcza w przypadku działań wieloletnich.

NIK zauważa również, że prawidłowe opracowanie i rzetelne wdrażanie dokumentów programowych i planistycznych Gminy, a także prowadzenie ich monitoringu i ewaluacji, może mieć wpływ na realizację wojewódzkich założeń strategicznych, takich jak PSBS lub PSRB. Pomiędzy dokumentami strategicznymi różnego stopnia i w ramach ich realizacji, powinna zachodzić spójność i komplementarność, tak aby zapewnić właściwe uporządkowanie działań.

Gmina – stosownie do wytycznych otrzymanych z Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podkarpackiego – sporządzała informacje za lata 2016-2017 o stanie realizacji wskaźników PSBS i PSRB, ujmując w nich zadania realizowane w ramach tych programów, jak i inne zadania wykonywane przez Gminę, które wpisywały się w priorytety i działania określone w tych programach. Wystąpiły również przypadki, gdzie Gmina realizowała zadania wpisujące się w cele PSBS i PSRB, a nie zostały one przedstawione w sprawozdaniach lub przedstawione dane były nieścisłe.

NIK zauważa, że otrzymane przez Gminę z ww. Urzędu wzory formularzy sprawozdawczych oraz wytyczne (instrukcje) ich wypełnienia mogły powodować ich

³ Dz. U. z 2017 r., poz. 2187 ze zm.

różną interpretację, a wskutek tego również wykazywanie danych niezwiązanych z realizacją PSBS i PSRB lub niewykazywanie takich zadań. Ze względu na brak jednoznacznych kryteriów przypisywania przedsięwzięć do poszczególnych Programów oraz ogólny charakter wskazówek zawartych we wzorach formularzy, istotne jest aby w przyszłości precyzyjnie uzgodnić z Urzędem Marszałkowskim zakres zadań do wykazania w ramach sprawozdawczości.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego.

Opis stanu
faktycznego

1.

W 2013 r. Gmina zawarła z Województwem Podkarpackim (reprezentowanym przez Zarząd Województwa Podkarpackiego), porozumienia dotyczące współpracy na rzecz opracowania: - „Programu strategicznego rozwoju Bieszczad” (w dniu 11 marca), - „Programu strategicznego *Błękitny San*” (w dniu 21 maja).

Intencją zawartych porozumień było opracowanie wymienionych Programów, których celem było zdefiniowanie i wyznaczenie kierunków rozwoju dla jednostek (z regionu objętego danym programem) uczestniczących w tych programach. Poniesione przez Gminę koszty (w 2013 r.) związane z opracowaniem programów PSBS i PSRB wyniosły: - 2.400 zł na rzecz programu PSRB; - 979,58 zł na rzecz programu PSBS.

Ustalono, że po opracowaniu i przyjęciu wymienionych programów (PSBS/PSRB), Gmina nie zawierała umów (porozumień) dotyczących ich realizacji, w których określono by zadania do wykonania dla Gminy z wyznaczeniem ram czasowych, środków finansowych i źródeł ich pochodzenia.

W związku z tym, Gmina nie określała (nie planowała) działań i zadań do realizacji w ramach tych programów, a także środków finansowych i źródeł ich finansowania.

Jak podał Burmistrz *„.../oba opracowania dotyczą jedynie wyznaczenia kluczowych kierunków rozwoju gmin bieszczadzkich oraz gmin położonych wzdłuż rzeki San. Gmina Ustrzyki Dolne nie wpisała konkretnych przedsięwzięć przedmiotowych opracowań”*.

W okresie objętym kontrolą Gmina realizowała lub zaplanowała do realizacji zadania dotyczące założeń PSBS i PSRB, a także inne zadania, które mieściły się w ramach priorytetów i działań określonych w tych programach. Zrealizowane zadania w tym okresie wyniosły łącznie kwotę 16.571.593,84 zł, w tym otrzymane środki zewnętrzne (dotacje, pożyczki) wyniosły 10.711.913,67 zł, co stanowiło 65% poniesionych wydatków.

W poszczególnych latach objętych kontrolą, kwoty wydatków Gminy na realizację zadań określonych w PSBS i PSRB wyniosły:

- w 2015 r. 1.293.871,84 zł co stanowiło 2,4% ogółu wydatków Gminy w tym roku,
- w 2016 r. 4.238.603,90 zł co stanowiło 6,4% ogółu wydatków Gminy,
- w 2017 r. 11.039.118,10 zł co stanowiło 14,2% ogółu wydatków Gminy.

W wydatkach na rok 2018 r. zaplanowano kwotę 3.632.665,34 zł na realizację wymienionych zadań (głównie wynikającą z kontynuacji zadań), co stanowiło 4% planu wydatków Gminy (wg uchwały budżetowej) na ten rok.

(dowód: akta kontroli str. 4-124)

Ustalono, że Gmina nie otrzymywała od Zarządu Województwa Podkarpackiego szczegółowych założeń, co do jej wkładu w realizację tych programów w aspekcie rzeczowym, finansowym i czasowym, jak również wskaźników bazowych i docelowych oraz jednoznacznych kryteriów kwalifikowania przedsięwzięć wdrażających PSBS i PSRB. Uniemożliwiło to zarówno skuteczne monitorowanie,

jak i jednoznaczną ocenę wpływu kontrolowanej działalności na osiągnięcie celu głównego PSBS i PSRB.

(dowód: akta kontroli str. 461)

2.

W dniu 3 listopada 2015 r. Rada Miejska przyjęła Strategię Rozwoju Gminy Ustrzyki Dolne na lata 2015-2025. W przyjętej Strategii określono cele i zadania priorytetowe dla Gminy, w takich obszarach jak:

- turystyka i sport;
- ochrona środowiska;
- kapitał społeczny i ludzki;
- przedsiębiorczość.

W przyjętej przez Gminę Strategii, w ramach poszczególnych priorytetów, określono zadania do wykonania oraz potencjalne źródła ich finansowania. Jednak nie określono terminów ich realizacji a także potencjalnych nakładów na ich finansowanie. W Strategii podano również sposób monitoringu oraz określono mierniki realizacji Strategii, bez podania docelowych wartości tych mierników.

Wyznaczone cele i działania były spójne z zadaniami określonymi w programach PSBS i PSRB, a także w Strategii Rozwoju Województwa – Podkarpackie 2020, co wykazano w części dotyczącej wykazu powiązań celów Strategii z dokumentami strategicznymi wyższego rzędu.

Gmina posiadała „Program Ochrony Środowiska dla Gminy Ustrzyki Dolne na lata 2016 – 2025”, przyjęty przez Radę Miejską⁴ w dniu 13 lipca 2017 r.

Poprzedni Program Ochrony Środowiska wraz z Planem Gospodarki Odpadami dla Gminy obowiązywał w latach 2004 – 2015.

Obowiązujący Program Ochrony Środowiska dla Gminy na lata 2016 – 2025 bezpośrednio odnosi się do głównych dokumentów strategicznych, na podstawie których prowadzona jest polityka rozwoju w tym do dokumentów strategicznych opracowywanych na szczeblu regionalnym również określa strategię ochrony, racjonalnego wykorzystania zasobów i poprawy standardów jakości środowiska Gminy, w tym: cele ekologiczne (długo - i krótkookresowe), kierunki działań strategicznych w zakresie ochrony i poprawy stanu środowiska oraz racjonalnego wykorzystania jego zasobów, priorytety inwestycyjne i pozainwestycyjne oraz narzędzia i instrumenty realizacyjne. Tak określone działania zbieżne są z zadaniami podanymi w PSBS i PSRB.

W dniu 20 czerwca 2016 r. została przyjęta Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych dla Gminy Ustrzyki Dolne na lata 2016-2022⁵. Jak ustalono, obecnie trwają prace Zespołu wdrażającego Strategię Rozwiązywania Problemów Społecznych dla Gminy Ustrzyki Dolne na lata 2016-2022 nad monitoringiem i oceną realizacji.

Przyjęte przez Gminę dokumenty strategiczne, takie jak: Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych czy Program Ochrony Środowiska, zawierały określone cele działania i zadania do realizacji na kolejne lata jednak w dokumentach tych nie odnoszono się wprost i nie wyodrębniano zadań służących realizacji PSBS i PSRB.

W okresie objętym kontrolą Gmina nie posiadała innych dokumentów strategicznych, w których określone byłyby zadania na rzecz realizacji programów PSBS i PSRB.

(dowód: akta kontroli str. 127-184)

⁴ Uchwała Nr XXV/469/17 z dnia 13 lipca 2017 r.

⁵ Uchwała Nr XXII/265/16 z dnia 20 czerwca 2016 r.

Ustalono, że Gmina nie posiadała „Gminnego programu opieki nad zabytkami”, którego obowiązek sporządzenia wynika z treści art. 87 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

W złożonych wyjaśnieniach Pani Katarzyna Sekuła – zastępca Burmistrza, podała, że „Gmina Ustrzyki Dolne nie ma gminnego programu opieki nad zabytkami, w chwili obecnej trwają prace dotyczące wykonania ww. programu. Zgodnie z wytycznymi Podkarpackiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków zakończono wykonywanie prac dotyczących aktualnej ewidencji zabytków oraz stanowisk archeologicznych gminy Ustrzyki Dolne i podjęto Zarządzenie nr 23/V/18 Burmistrza Ustrzyk Dolnych z dnia 28 maja 2018 r. w sprawie przyjęcia Gminnej Ewidencji Zabytków Gminy Ustrzyki Dolne”.

(dowód: akta kontroli str. 21-22; 185-201)

3.

Ustalono, że w okresie objętym kontrolą, w Gminie nie dokonywano podsumowania dotychczasowych efektów realizowanych celów i zadań związanych z realizacją programów PSBS i PSRB. Gmina sporządzała raporty półroczne z realizacji zadań określonych w tych programach, podając wskaźniki ich realizacji. Jak podała Pani Katarzyna Sekuła Zastępca Burmistrza, „realizacja PSBS i PSRB stanęła w martwym punkcie, /.../ nie ma wyznaczonej instytucji, która dysponowałaby środkami finansowymi do tych naborów”.

Ustalono, że pomimo zapisu w Strategii „zaleca się, aby szczegółowa, systematyczna analiza opierała się na sporządzaniu rocznych sprawozdań tj. oceny stopnia realizacji Strategii do założonych wskaźników, prawidłowości ich realizacji, oceny przyjętych wskaźników w odniesieniu do celów strategicznych i operacyjnych”, w okresie objętym kontrolą Gmina nie dokonywała analizy stopnia osiągnięcia zakładanych wskaźników przyjętych w Strategii.

Z uwagi na przyjęcie „Programu Ochrony Środowiska dla Gminy Ustrzyki Dolne na lata 2016 – 2025” w dniu 13 lipca 2017 r. aktualizacji i raportu z jego realizacji do dnia zakończenia kontroli nie sporządzano. Ustalono, iż do poprzednio obowiązującego Programu Ochrony Środowiska, sporządzano raporty i sprawozdania z jego realizacji.

W badanym okresie, udział Gminy w zadaniach służących realizacji PSBS i PSRB nie był przedmiotem zainteresowania Rady Miejskiej w Ustrzykach Dolnych.

(dowód: akta kontroli str. 127-184; 202-203)

4.

Ustalono, że na koniec I kwartału 2018 r. łączna powierzchnia aktualnych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (MPZP) terenu wynosiła 1.245,679 ha, co stanowiło 2,6% powierzchni Gminy (447,7 km²). W okresie objętym kontrolą, Gmina przyjęła dwa MPZP o łącznej powierzchni 1,0749 ha, które obejmowały:

- teren o pow. 0,33 ha (6 działek) w Ustrzykach Dolnych, w którym określono m.ni. sposób realizacji inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej należących do zadań własnych Gminy;
- teren o pow. 0,7449 ha w Krościenku, obejmujący obszary byłego dworca kolejowego, w którym określono m.in. przeznaczenie terenu, zasady jego zagospodarowania i zabudowy oraz obsługi komunikacyjnej.

Sporządzone w badanym okresie MPZP, nie wynikały z potrzeby realizacji zadań w ramach PSBS/PSRB, ale uwzględniały zawarte w nich działania.

W okresie objętym kontrolą, Gmina nie dokonywała aktualizacji studium i MPZP w związku z zadaniami służącymi realizacji PSBS lub PSRB.

(dowód: akta kontroli str. 202-203; 204-270)

5.

W latach 2015-2018 (do 30 kwietnia) Gmina realizowała dwa zadania objęte dofinansowaniem ze środków RPO WP⁶, których łączna kwota poniesionych wydatków wyniosła 2.610.974,40 zł, z tego kwota dofinansowania środkami RPO WP wyniosła łącznie 1.045.893,08 zł.

Realizowane zadania dotyczyły:

- „Modernizacji energetycznej wielorodzinnych budynków mieszalnych w Gminie Ustrzyki Dolne” (RPO WP – oś Czysta energia, działanie Modernizacja energetyczna budynków), – zadanie realizowane w 2017 r. o łącznej kwocie wydatków 551.759,84 zł (0,7% wydatków ogółem Gminy w 2017 r.), z tego dofinansowanie z RPO WP 458.253,28 zł (83% kwoty wydatków - wniosek nierozliczony);
- „Przedszkole moich marzeń – budowa zaplecza żłobka gminnego poprzez rozbudowę Przedszkola Nr 1 w Ustrzykach Dolnych”, (RPO WP - oś Spójność Przestrzenna i Społeczna, działanie Infrastruktura ochrony zdrowia i pomocy społecznej), – zadanie realizowane w latach 2016-2017 r. (z różnych źródeł finansowania, w tym ze środków budżetu Państwa podanych niżej w pkt. 9), z tego ze środków RPO WP wydatkowano 940.751,23 zł, środki własne 93.506,56 zł. Łączna wartość zadania wyniosła 3.667.565,97 zł. W 2017 r. zrealizowano wydatki o łącznej kwocie 2.059.214,56 zł (2,6% wydatków ogółem Gminy w 2017 r.), z tego dofinansowanie z RPO WP w 2017 r. wyniosło 587.639,80 zł (16% kwoty ogółu wydatków na zadanie) i z pozostałych źródeł finansowania 1.471.574,76 zł (40,1% - analogicznie); w 2018 r. planowana kwota dofinansowania ze środków RPO WP wynosi 353.111,43 (tj. do łącznej kwoty 940.751,23 zł dofinansowania tego zadania w ramach RPO WP), co stanowi 0,4% planowanych wydatków w 2018 r.

W okresie objętym kontrolą, Gmina realizowała trzy zadania objęte dofinansowaniem ze środków EFRROW⁷, których łączna kwota poniesionych wydatków wyniosła 401.643,74 zł, z tego kwota dofinansowania środkami EFRROW wyniosła łącznie 257.219 zł, co stanowiło 64% poniesionych wydatków.

Realizowane zadania dotyczyły:

- „Zakupu estrady mobilnej do świetlicy wiejskiej w Łodynie” (działanie: „Odnowa i rozwój wsi” – Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju) , – zadanie realizowane w 2015 r. o łącznej kwocie wydatków 143.900 zł (0,3% wydatków ogółem Gminy w 2015 r.), z tego dofinansowanie z EFRROW 93.600 zł (65% kwoty wydatków na zadanie);
- „Przebudowy dróg lokalnych w miejscowościach Ropienka i Brelików” (działanie: „Podstawowe usługi i odnowa wsi na obszarach wiejskich”) – zadanie realizowane w 2016 r. o łącznej kwocie wydatków 117.437,75 zł (0,18 % wydatków ogółem Gminy w 2016 r.), z tego dofinansowanie z EFRROW 75.234 zł (64% kwoty wydatków na zadanie);
- „Przebudowy drogi gminnej nr 119252R w miejscowości Hoszowczyk” (działanie: „Podstawowe usługi i odnowa wsi na obszarach wiejskich”) – zadanie realizowane w 2016 r. o łącznej kwocie wydatków 140.305,99 zł (0,21 % wydatków ogółem Gminy w 2016 r.), z tego dofinansowanie z EFRROW 88.385 zł (63% kwoty wydatków na zadanie).

⁶ Regionalny Program Operacyjny Województwa Podkarpackiego na lata 2014-2020

⁷ Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich

Realizacja wymienionych wyżej projektów i osiągnięte efekty były zgodne z założeniami programów PSBS i PSRB, w takich działaniach jak:

- z zakresu przebudowy dróg – w PSBS w ramach: *Priorytet I - INNOWACYJNA PRZEDSIĘBIORCZOŚĆ, 1.1. Działanie – Przygotowanie i promocja terenów inwestycyjnych* oraz w PSRB w ramach: *Priorytet IV - INFRASTRUKTURA SŁUŻĄCA POPRAWIE DOSTĘPNOŚCI i OCHRONIE ŚRODOWISKA, 4.2. Działanie – Wykorzystanie transgranicznej infrastruktury komunikacyjnej w ruchu lokalnym i turystycznym*;
- z zakresu modernizacji energetycznej budynków – w PSBS w ramach: *Priorytet IV ŚRODOWISKO I ENERGETYKA, 4.3. Działanie – Zapobieganie, przeciwdziałanie i minimalizowanie skutków zagrożeń wywołanych przez człowieka* oraz w PSRB w ramach: *Priorytet IV - INFRASTRUKTURA SŁUŻĄCA POPRAWIE DOSTĘPNOŚCI i OCHRONIE ŚRODOWISKA*;
- z zakresu budowy zaplecza żłobka gminnego oraz zakupu estrady mobilnej do świetlicy wiejskiej - w PSBS i w PSRB w ramach *Priorytetu III KAPITAŁ LUDZKI I SPOŁECZNY*.

Przyjęte w wymienionych wyżej projektach wskaźniki produktu i rezultatu były zgodne ze wskaźnikami określonymi w programach PSBS i PSRB. Założone wskaźniki i cele tych projektów zostały osiągnięte, a realizacja projektów miała wpływ na osiągnięcie celów programów PSBS i PSRB, w szczególności w zakresie osiągnięcia wskaźników:

- długości przebudowanych lub zmodernizowanych dróg,
- liczba wspartych obiektów infrastruktury jednostek organizacyjnych systemu oświaty,
- liczby obiektów poddanych termomodernizacji.

(dowód: akta kontroli str. 24-126; 271-352)

6.

W okresie objętym kontrolą, Gmina realizowała jedno zadanie finansowane w ramach Programów Operacyjnych 2014-2020 - Program Operacyjny *Infrastruktura i Środowisko*, dotyczące realizacji inwestycji pn. „Program Strategiczny «Błękitny San» – uporządkowanie gospodarki ściekowej w aglomeracji Ustrzyki Dolne”. Wartość zadania ogółem wynosi 3.788.465,10 zł, z tego środki własne Gminy – 1.166.843,90 zł (tj. 31% wartości zadania), dofinansowanie ze środków tego programu 2.621.621,20 (tj. 69%). Realizując zadanie w 2017 r. wydatkowano kwotę 861.131,19 zł (tj. 1,1% wydatków ogółem Gminy w 2017 r.), z tego dofinansowanie ze środków programu wyniosło 597.739,44 zł (tj. 69% kwoty poniesionych wydatków). Pozostała kwota 2.927.333,91 zł (stanowiąca 3,2% planowanych wydatków Gminy w 2018 r.) dotycząca realizacji tego zadania, planowana jest do wydatkowania w 2018 r.

Realizacja tego projektu była zgodna z założeniami programów zarówno PSBS (*Priorytet - ŚRODOWISKO I ENERGETYKA; Działanie – Zapobieganie, przeciwdziałanie i minimalizowanie skutków zagrożeń wywołanych przez człowieka*), jak i PSRB (*Priorytet: INFRASTRUKTURA SŁUŻĄCA POPRAWIE DOSTĘPNOŚCI I OCHRONIE ŚRODOWISKA; działanie – Poprawa gospodarki wodno-ściekowej i gospodarki odpadami*). Przyjęte wskaźniki (długość sieci oraz ilość podłączeń do sieci) i cele projektu są zbieżne z przyjętymi w PSBS i PSRB i mają wpływ na osiągnięcie celów programów PSBS i PSRB w zakresie ich realizacji.

(dowód: akta kontroli str. 24-126; 271-352; 353-375)

W okresie objętym kontrolą Gmina nie otrzymała dofinansowania na realizację zadań:

- poprawa jakości wód transgranicznej rzeki Strwiąż i rzeki Dniestr poprzez rozbudowę kanalizacji sanitarnej w Ustrzykach Dolnych i Starym Samborze (wniosek o dofinansowanie na kwotę - 533 668,64zł),
- poprawa dostępności polsko-ukraińskiego pogranicza poprzez inwestycje w infrastrukturę drogową (wniosek o dofinansowanie na kwotę – 1.483.061,45 zł)
- budowa transgranicznego partnerstwa na rzecz ochrony przeciwpożarowej, zwalczania skutków klęsk i katastrof na polsko-ukraińskim pograniczu (wniosek o dofinansowanie na kwotę – 1.323.364,65 zł).

(dowód: akta kontroli str. 461)

7.

W latach 2015-2018 (do 30 kwietnia), Gmina uczestniczyła w realizacji jednego zadania finansowanego ze środków RPO WP w partnerstwie dotyczącego poprawy jakości kształcenia ogólnego. Projekt pn. „Omnibus – kompleksowy program rozwoju szkoły” realizowany w latach 2017-2018, którego partnerem wiodącym była Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie. Wartość zadania ogółem (dla Gminy) wynosiła 367.220 zł i w 100% dofinansowana ze środków programu.

W 2017 r. wydatkowano kwotę 15.000 zł (0,02% wydatków Gminy w 2017 r.) na zakup wyposażenia szkół uczestniczących w programie.

Pozostała kwota 352.220 zł planowana jest do wydatkowania w 2018 r., co stanowi 0,4% planu wydatków 2018 r.

W ramach realizacji tego zadania, Gminie przypisano zadania dotyczące:

- kształcenia kompetencji kluczowych niezbędnych na rynku pracy oraz właściwych umiejętności/postaw wśród nauczycieli i uczniów,
- tworzenia warunków do nauczania,
- wsparcia na rzecz zwiększenia wykorzystania technologii informacyjno-komunikacyjnej.

Zadaniem partnera wiodącego była w szczególności koordynacja programu oraz przeszkolenie nauczycieli biorących udział w programie.

Na dzień zakończenia kontroli, projekt był w trakcie realizacji. Przyjęte w nim zadania były zgodne z założeniami programów PSBS (*Priorytet - KAPITAŁ LUDZKI I SPOŁECZNY; działanie – Zróżnicowanie oferty edukacyjnej na wszystkich poziomach kształcenia*) i PSRB (*Priorytet - KAPITAŁ LUDZKI I SPOŁECZNY; działanie – Wzrost jakości kapitału ludzkiego poprzez zwiększenie opieki i zróżnicowanie oferty edukacyjnej dostosowanej do zmieniających się warunków na lokalnym rynku pracy*) dotyczącymi wsparcia obiektów infrastruktury jednostek organizacyjnych systemu oświaty.

(dowód: akta kontroli str. 24-126; 271-352; 376-458)

8.

Realizowane przez Gminę w latach 2015-2018 (do 30 kwietnia) zadania finansowane ze środków WFOŚiGW⁸, służące realizacji programów PSBS i PBRB wyniosły łączną kwotę wydatków 4.849.394,73 zł, z tego środki WFOŚiGW wyniosły 4.037.277,27 zł (w tym kwota 76.937,22 zł dotacji na realizację zadań dotyczących usuwania odpadów zawierających azbest współfinansowanych przez NFOŚiGW⁹). W poszczególnych latach objętych kontrolą wydatki te wyniosły:

⁸ Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Rzeszowie

⁹ Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej

- w 2015 r. 655.375,47 zł, w tym finansowane ze środków WFOŚiGW 550.934,35 zł (tj. 84% tych wydatków), co stanowiło 1,2% ogółu wydatków budżetowych Gminy w 2015 r.,
- w 2016 r. 141.299,96 zł, w tym finansowane ze środków WFOŚiGW 120.182,34 zł (tj. 85%), co stanowiło 0,2% ogółu wydatków budżetowych Gminy w 2016 r.,
- w 2017 r. 4.052.719,30 zł, w tym finansowane ze środków WFOŚiGW 3.366.160,58 zł (tj. 83%), co stanowiło 5,2% ogółu wydatków budżetowych Gminy w 2017 r.

Realizowane przez Gminę zadania finansowane ze środków WFOŚiGW były zgodne z zadaniami określonymi w programach PSBS (*Priorytet - ŚRODOWISKO I ENERGETYKA; Działanie – Zapobieganie, przeciwdziałanie i minimalizowanie skutków zagrożeń wywołanych przez człowieka*), jak i PSRB (*Priorytet: INFRASTRUKTURA SŁUŻĄCA POPRAWIE DOSTĘPNOŚCI I OCHRONIE ŚRODOWISKA; działanie – Poprawa gospodarki wodno-ściekowej i gospodarki odpadami*). Dotyczyło to m.in. termomodernizacji budynków, ochrony wód i ziemi, gospodarki wodno-ściekowej, które można wyrazić za pomocą wskaźników określonych w programach tj. - długość sieci oraz ilość połączeń do sieci, - liczba obiektów poddanych termomodernizacji. Dodatkowo w programie PSRB wskaźnik – liczba wspartych placówek funkcjonujących w ramach systemu ratowniczo-interwencyjno-kryzysowego (dotacja WFOŚiGW 25.000 zł, na zakup samochodu dla OSP w miejscowości Stańkowa).

Działania te przyczyniały się do realizacji celów zawartych w tych programach.

Osiągniętego (zgodnie z zapisami umów na dotacje) efektu rzeczowego i ekologicznego określonego jako masa unieszkodliwionych odpadów zawierających azbest, nie można było wyrazić poprzez wskaźniki przyjęte do PSBS i PSRB.

W okresie objętym kontrolą Gmina zawarła trzy umowy pożyczki z WFOŚiGW, na realizację zadań dotyczących regulacji gospodarki wodno-ściekowej. Łączna kwota zaciągniętych pożyczek¹⁰ w tym okresie wyniosła 5.637.000 zł.

Otrzymane przez Gminę środki wykorzystano zgodnie z postanowieniami określonymi w umowach oraz z harmonogramem rzeczowo-finansowym, a zaciągnięte pożyczki spłacane były terminowo.

(dowód: akta kontroli str. 24-126; 271-352; 461-462)

9.

W okresie objętym kontrolą Gmina realizowała zadania służące realizacji programów PSBS i PSRB, finansowane ze środków otrzymanych od innych podmiotów o łącznej wartości 7.296.689,94 zł, z czego kwota dofinansowania otrzymana przez Gminę wyniosła 4.315.531,60 zł co stanowiło 59% poniesionych wydatków na realizację tych zadań. W poszczególnych latach objętych kontrolą, wydatki na realizację tych zadań wynosiły:

- w 2015 r. 494.596,37 zł, w tym finansowane z otrzymanych środków 150.000 zł, (tj. 30% tych wydatków), co stanowiło 1% ogółu wydatków budżetowych Gminy w 2015 r.,
- w 2016 r. 3.839.560,20 zł, w tym dofinansowanie z otrzymanych środków 1.760.518 zł (tj. 46%), co stanowiło 6% ogółu wydatków budżetowych Gminy w 2016 r.,
- w 2017 r. 2.962.533,37 zł, w tym dofinansowanie 2.405.013,60 zł (tj. 81%), co stanowiło 4% ogółu wydatków budżetowych Gminy w 2017 r.

Wymienione wyżej wydatki dotyczyły realizacji zadań:

¹⁰ W 2017 r. zawarto umowę pożyczki w wysokości 5.400.000 zł, natomiast zaciągnięto pożyczkę w kwocie 5.107.000 zł, z czego do wykazu zadań realizowanych w ramach programów PSBS i PSRB przyjęto kwotę pożyczki 3.157.000 zł przeznaczoną na budowę magistrali.

- usuwania klęsk żywiołowych na drogach – 4 zadania, dotacje z budżetu Państwa w łącznej kwocie 1.206.384 zł (rezerwa celowa, przekazywana za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego),
- przebudowa zaplecza socjalno-sanitarnego dla stadionu sportowego w Ustrzykach Dolnych - dofinansowanie w kwocie 338.000 zł, przez Ministra Sportu i Turystyki ze środków Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej (FRKF) w ramach Programu Modernizacji Infrastruktury Sportowej,
- „przedszkole moich marzeń – budowa zaplecza żłobka gminnego poprzez rozbudowę Przedszkola Nr 1 w Ustrzykach Dolnych” - dofinansowanie - Resortowy program instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 Konkurs MALUCH - edycja 2016, kwota dofinansowania – 982.518 zł, (zadanie było realizowane również przy udziale środków RPO WP – wymienione wyżej w pkt. 5),
- remont budynku Środowiskowego Domu Samopomocy w Ustrzykach Dolnych (ŚDS)- dotacja z budżetu Państwa (przekazywana za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego), w tym na termomodernizację budynku w kwocie 195.908,60 zł.

Realizowane przez Gminę wymienione zadania były zgodne z zadaniami określonymi w programach PSBS (*Priorytet INNOWACYJNA PRZEDSIĘBIORCZOŚĆ, działanie – Przygotowanie i promocja terenów inwestycyjnych; Priorytet - TURYSTYKA, działanie – Skoordynowany rozwój zagospodarowania oraz poprawa funkcjonowania infrastruktury turystycznej; Priorytet - ŚRODOWISKO I ENERGETYKA, działanie – Zapobieganie, przeciwdziałanie i minimalizowanie skutków zagrożeń wywołanych przez człowieka*), jak i PSRB (*Priorytet - TURYSTYKA I REKREACJA, działanie – Koordynacja rozwoju oraz poprawa funkcjonowania infrastruktury turystycznej i rekreacyjnej; Priorytet - INFRASTRUKTURA SŁUŻĄCA POPRAWIE DOSTĘPNOŚCI I OCHRONIE ŚRODOWISKA, działanie – Wykorzystanie transgranicznej infrastruktury komunikacyjnej w ruchu lokalnym i turystycznym, działanie – Poprawa gospodarki wodno-ściekowej i gospodarki odpadami*).

Efekty tych działań można było wyrazić za pomocą wskaźników z programów PSBS i PSRB dotyczącymi: - liczby obiektów poddanych termomodernizacji, - długości przebudowanych i zmodernizowanych dróg, - liczby wspartych obiektów infrastruktury turystycznej i sportowo-rekreacyjnej.

Zrealizowane zadania przyczyniały się do realizacji celów zawartych w programach PSBS i PSRB. Zostały wykorzystane zgodnie z ich przeznaczeniem i terminowo rozliczone.

(dowód: akta kontroli str. 24-126; 271-352; 461)

10.

W okresie objętym kontrolą Gmina nie współpracowała z instytucjami non-profit działającymi na rzecz realizacji programów PSBS lub PSRB.

(dowód: akta kontroli str. 459-460)

11.

W latach 2015-2018 (do 30 kwietnia) Gmina nie współpracowała i nie wspierała organizacji pozarządowych lub innych podmiotów w zakresie zadań służących realizacji programów PSBS i PSRB.

(dowód: akta kontroli str. 459-460)

12.

Ustalono, że w 2017 r. Gmina wspierała powstanie trzech nowych produktów turystycznych służących realizacji programów PSBS i PSRB. Były to:

- „Szlak Kolonizacji Józefińskiej” o długości 30 km, współfinansowany przez ambasadę Republiki Federalnej Niemiec w Warszawie oraz przy współudziale Karpackiego Stowarzyszenia Turystyczno-Kulturalnego „Źródło Karpat” oraz Bieszczadzkiego Centrum Turystyki i Promocji. Koszt zadania wyniósł 25.000 zł, w tym 5.500 zł stanowiło dofinansowanie z Fundacji Działaj Lokalnie i 5.000 zł dofinansowanie z ambasady Republiki Federalnej Niemiec.
 - „Szlak Naftowy” o długości 40 km, współfinansowany przez Fundację PGNiG¹¹ im. Ignacego Łukasiewicza oraz przy współudziale Karpackiego Stowarzyszenia Turystyczno-Kulturalnego „Źródło Karpat” oraz Bieszczadzkiego Centrum Turystyki i Promocji. Koszt zadania wyniósł 40.000 zł, w tym 15.000 zł stanowiło dofinansowanie z Fundacji.
 - Izba regionalna w Ustrzykach Dolnych – koszt 50.000 zł.
- W 2017 r. Gmina zrealizowała także wsparcie obiektów infrastruktury turystycznej i sportowo-rekreacyjnej wydając środki własne na lodowisko miejskie (278.399,43 zł) oraz na siłownię plenerową przy SP nr 2 w Ustrzykach Dolnych (18.154,80 zł). Wymienione zadania były zgodne z zadaniami określonymi w programach PSBS (*Priorytet - TURYSTYKA, działanie – Rozwój i dywersyfikacja produktów turystycznych wraz ze zintegrowaną promocją oraz działanie – Skoordynowany rozwój zagospodarowania oraz poprawa funkcjonowania infrastruktury turystycznej*), jak i PSRB (*Priorytet - TURYSTYKA I REKREACJA, działanie – Koordynacja rozwoju oraz poprawa funkcjonowania infrastruktury turystycznej i rekreacyjnej*)
(dowód: akta kontroli str. 325-352)

13.

W okresie objętym kontrolą, w Gminie nie odnotowano problemów czy trudności w wykonywaniu zadań służących realizacji programów PSBS i PSRB.

Jak wyjaśnił Burmistrz „Gmina:

- *przygotowuje i składa wnioski o dofinansowanie, które w zasadzie służą realizacji Programów jednak inicjatywa ich złożenia nie wynika bezpośrednio z realizacji Programów,*
- *realizuje projekty partnerskie, które w zasadzie służą realizacji Programów jednak inicjatywa ich złożenia nie wynika bezpośrednio z realizacji Programów,*
- *składa okresowe (półroczne) informacje o stanie zaawansowania realizacji Programów ujmując tam wszystkie zrealizowane zadania finansowane ze środków własnych i środków zewnętrznych, jednak nie bezpośrednio ze środków Programów”.*

(dowód: akta kontroli str. 21-23)

14.

W latach 2015-2018 (do 30 kwietnia) do Gminy nie wpływały skargi i wnioski związane z realizacją programów PSBS i PSRB.

(dowód: akta kontroli str. 21-23)

15.

W okresie objętym kontrolą, współpraca Gminy z Radą Programową, Zarządem Województwa, Pełnomocnikiem Zarządu ds. Realizacji Przedsięwzięć Strategicznych oraz z innymi jednostkami samorządu terytorialnego lub innymi podmiotami na rzecz skutecznej realizacji programów PSBS i PSRB ograniczała się do „*corocznego spotkania z Marszałkiem Województwa dot. realizacji Programów*”.

(dowód: akta kontroli str. 21-23)

¹¹ Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo

16.

W okresie objętym kontrolą, Gmina przedkładała informacje o stanie zawansowania realizacji projektów obejmujących priorytety i działania wskazane w programach PSBS i PSRB – roczne za 2016 r. oraz półroczne za 2017 r.

Za sporządzanie i przekazywanie sprawozdań z realizacji wymienionych programów od 2015 r. do sierpnia 2017 r. była osoba, która nie jest już pracownikiem Urzędu. Od sierpnia 2017 r. obowiązki te przejęła inna osoba w Urzędzie.

Ustalono, że w przekazywanych przez Gminę sprawozdaniach dotyczących realizacji programów PSBS i PSRB, w poszczególnych pozycjach dotyczących realizacji wskaźników tych programów, w obu programach wskazywano te same dane. Dotyczyło to takich wskaźników jak: - liczba wspartych produktów turystycznych, - całkowita długość przebudowanych lub zmodernizowanych dróg, - liczba obiektów poddanych termomodernizacji. Wynikało to z założeń PSBS i PSRB. Takie podejście nie było kwestionowane przez Urząd Marszałkowski.

W sprawozdaniach dotyczących PSBS i PSRB nie ujęto realizacji projektu „Program strategiczny «Błękitny San» – uporządkowanie gospodarki ściekowej w aglomeracji Ustrzyki Dolne” (realizowanego z PO *Infrastruktura i Środowisko*) – będącego w trakcie realizacji.

(dowód: akta kontroli str. 21-126; 271-352)

W przypadku wskaźnika - liczba wspartych obiektów infrastruktury jednostek organizacyjnych systemu oświaty – w sprawozdaniu PSBS wymieniono lokalizację i nakłady bez podania wartości wskaźnika, natomiast w sprawozdaniu PSRB nie ujęto tych zadań.

W informacjach/sprawozdaniach z realizacji programów w 2017 r., dotyczących zrealizowanych wskaźników (produktu i rezultatu), nie ujęto zrealizowanych zadań (działań) z udziałem środków zewnętrznych (dotacji), obejmujących:

- zakup samochodu dla OSP w miejscowości Stańkowa – wskaźnik wymieniony w sprawozdaniu PSRB;
- termomodernizację budynku ŚDS w Ustrzykach Dolnych – nie ujęto tego zadania w sprawozdaniu PSBS i PSRB;

W ocenie NIK, przedkładane przez Gminę informacje/sprawozdania z realizacji programów PSBS i PSRB w 2017 r. były nierzetelne, z uwagi na wymienione wyżej nieścisłości dotyczące zawartości danych w tych sprawozdaniach.

(dowód: akta kontroli str. 24-126; 271-352)

W złożonych wyjaśnieniach Burmistrz podał, że „*.../ sprawozdania są rozsyłane do poszczególnych wydziałów bądź też jednostek organizacyjnych Gminy Ustrzyki Dolne, po uzyskaniu częściowych informacji są zbiorczo redagowane i odsyłane do UM Województwa Podkarpackiego.*

Niektóre zadania zrealizowane przez Gminę odpowiadają obu Programom, dlatego też często są wskazywane w obu sprawozdaniach.

Brak niektórych zadań w sprawozdaniach wynika z błędnych informacji spływających z poszczególnych wydziałów czy też jednostek organizacyjnych Gminy dotyczących realizacji zadań”.

(dowód: akta kontroli str. 21-23)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. braku opracowania „Gminnego programu opieki nad zabytkami”, o którym mowa w art. 87 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. *o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami*,
2. przedkładania przez Gminę nierzetelnych informacji w sprawozdaniach dotyczących realizacji programów PSBS i PSRB za 2017 r. w zakresie niewykazania w nich zakup samochodu dla OSP w miejscowości Stańkowa oraz termomodernizacji budynku ŚDS w Ustrzykach Dolnych, a także braku wartości wskazania dotyczącego liczby wspartych obiektów infrastruktury jednostek organizacyjnych systemu oświaty – gdzie w sprawozdaniu PSBS wymieniono lokalizację i nakłady bez podania wartości wskaźnika, natomiast w sprawozdaniu PSRB nie ujęto tych zadań.

(dowód: akta kontroli str. 21-23, 185,271-352)

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹², wnosi o:

1. opracowanie „Gminnego programu opieki nad zabytkami”, zgodnie z treścią art. 87 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. *o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami*,
2. przedkładanie przez Gminę rzetelnych informacji w sprawozdaniach dotyczących realizacji programów PSBS i PSRB, tj. zgodnych z dokumentacją źródłową.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 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 Rzeszowie.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
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 wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

¹² Dz. U. z 2017 r. poz. 524 ze zm.

Rzeszów, dnia 23 lipca 2018 r.

Kontroler

/.../

Jacek Wołan
główny specjalista k.p.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie

Dyrektor

/.../

Wiesław Motyka