



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

LRZ.410.025.05.2018

Tomasz Szeleszczuk – Wójt Gminy Żurawica
Urząd Gminy Żurawica ul. Ojca Św. Jana Pawła II 1
37-710 Żurawica

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/18/097 – Przygotowanie i realizacja programów rewitalizacji w województwie podkarpackim

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana Urząd Gminy Żurawica, ul. Ojca Św. Jana Pawła II 1, 37-710 Żurawica, zwany dalej Urzędem.

Kierownik jednostki kontrolowanej Tomasz Szeleszczuk, Wójt Gminy Żurawica, od dnia 5 listopada 2018 r., zwany dalej Wójtem. W okresie objętym kontrolą funkcję Wójta poprzednio pełnił Krzysztof Składowski.

Zakres przedmiotowy kontroli 1. Działania gminy podejmowane na rzecz opracowania Programu Rewitalizacji.
2. Realizacja procesu rewitalizacji i jej dotychczasowe efekty.
3. Monitoring i ewaluacja Programu Rewitalizacji.

Okres objęty kontrolą Lata 2016-2018. Badaniami kontrolnymi mogły być objęte również działania i zdarzenia, z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.

Podstawa prawna podjęcia kontroli Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o *Najwyższej Izbie Kontroli*¹.

Jednostka przeprowadzająca kontrolę Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie.

Kontrolerzy 1. Urszula Dziedzic, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LRZ/1/2019 z dnia 3 stycznia 2019 r.
2. Andrzej Trojanowski, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr LRZ/2/2019 z dnia 3 stycznia 2019 r.

(akta kontroli str.1-6)

¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 489, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli krytycznie ocenia przygotowanie i dotychczasową realizację procesu rewitalizacji w Gminie Żurawica (zwanej dalej Gminą), prowadzonego w oparciu o Gminny Program Rewitalizacji na lata 2016-2022 dla Gminy Żurawica (zwany dalej Programem lub GPR). Został on opracowany w oparciu o Wytyczne³, Instrukcję⁴ i ustawę z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji⁵, w powiązaniu z dokumentami planistyczno-strategicznymi Gminy.

Proces ten był jednak długotrwały, gdyż ostateczna wersja Programu została zatwierdzona ponad 1,5 roku od zlecenia jego wykonania. Przy opracowaniu Programu popełniono także szereg błędów i nieprawidłowości, zarówno w pierwszej jego wersji, która odebrana była bez uwag, jak i w ostatecznej ujętej w Wykazie Programów Rewitalizacji Województwa Podkarpackiego (zwanym dalej Wykazem). Dotyczyły one m.in. nieprawidłowości przy ewidencjonowaniu środków poniesionych na opracowanie Programu, braków w podstawowej dokumentacji, braku powiązania z podstawowymi dokumentami strategicznymi, czy niewłaściwej identyfikacji głównych problemów obszaru zdegradowanego. Skutkowało to w szczególności wyznaczeniem obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji w sposób uniemożliwiający weryfikację zasięgów przestrzennych tych obszarów, jako terenów o szczególnej koncentracji negatywnych zjawisk istotnych dla rozwoju Gminy. Zdaniem NIK, nie wszystkie kierunki zmian funkcjonalno-przestrzennych przyjęte w GPR dotyczyły terenów wymagających rewitalizacji. Powyższe świadczy o braku zrozumienia istoty procesu rewitalizacji.

Do dnia kontroli NIK w Gminie nie podejmowano żadnych działań na rzecz wdrażania i zarządzania Programem. W szczególności, we właściwym czasie nie uzyskano dokumentacji, niezbędnej dla złożenia wniosku na realizację głównego projektu rewitalizacyjnego o szacunkowej wartości 10 mln zł. Nie prowadzono również żadnych działań obejmujących proces monitoringu i ewaluacji Programu, które pozwoliłyby na bieżącą ocenę procesu rewitalizacji oraz dokonywanie niezbędnych aktualizacji GPR. Według NIK pełna realizacja założeń Programu w obecnej sytuacji nie będzie możliwa i nie pozwoli na osiągnięcie przyjętych celów i efektów rewitalizacji.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Opracowanie Programu Rewitalizacji

Opis stanu faktycznego

1.1. Sposób opracowania i przyjęcia do realizacji Programu Rewitalizacji

1) W Gminie opracowano Program na podstawie przepisów ustawy o rewitalizacji, który został uchwalony w dniu 27 kwietnia 2017 r.⁶ Uchwalenie Programu poprzedzone było wyznaczeniem obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji na terenie Gminy⁷. Projekt Programu przed jego uchwaleniem, został przekazany do

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Wytyczne Ministra Rozwoju w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014-2020 (MR/H 2014-2020/20(2)08/2016 z 2 sierpnia 2016 r.

⁴ Instrukcja przygotowania programów rewitalizacji w zakresie wsparcia w ramach regionalnego programu operacyjnego województwa podkarpackiego na lata 2014-2020, stanowiąca załącznik do uchwały nr 296/5906/17 Zarządu Województwa Podkarpackiego w Rzeszowie z dnia 18 kwietnia 2017 r.

⁵ Dz. U. z 2018 r., poz. 1398.

⁶ Uchwałą nr XXXVI/238/17 Rady Gminy Żurawica (zwanej dalej Radą Gminy) z dnia 27 kwietnia 2017 r.

⁷ Uchwałą nr XXXII/202/17 Rady Gminy z dnia 26 stycznia 2017 r. i uchwałą zmieniającą nr XXXII/213/17 z dnia 3 lutego 2017r.

zaopiniowania podmiotom wskazanym w art. 17 ust. 2 pkt 4a ustawy o rewitalizacji, oprócz Komitetu ds. Rewitalizacji, jak wyjaśnił Wójt Gminy z powodu przeoczenia przepisów.

Program został przekazany do Instytucji Zarządzającej Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Podkarpackiego na lata 2014-2020 (zwanej dalej IZ) celem zaopiniowania i wpisania do Wykazu. W dniu 10 maja 2017 r. do Urzędu wpłynęła informacja od IZ, iż w trakcie oceny formalnej stwierdzono m.in. brak załącznika graficznego przedstawiającego podstawowe kierunki zmian funkcjonalno-przestrzennych obszaru rewitalizacji. W Gminie opracowano ww. załączniki odrębnie dla każdego z podobszarów rewitalizacji i w dniu 2 czerwca 2017 r.⁸ do Programu wprowadzono zmiany w powyższym zakresie. Pismem z dnia 25 lipca 2017 r. Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego w Rzeszowie (Urząd Marszałkowski) przekazał stanowisko IZ z informacją o negatywnym zaopiniowaniu i uwagach merytorycznych do Programu, które dotyczyły w szczególności: przedstawienia w Programie niepełnej diagnozy w poszczególnych sferach; braku rozpoznania problemów społecznych w poszczególnych miejscowościach, które mogłyby stanowić podstawę do wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji; braku pogłębionej diagnozy obszaru rewitalizacji oraz metodologii jego wyboru, w tym wskazania liczby mieszkańców; braku informacji w zakresie planowanego efektu rewitalizacji; braku określenia celów rewitalizacji; braku określenia wskaźników dla obszaru rewitalizacji (w porównaniu z wartościami referencyjnymi dla województwa podkarpackiego); braku określenia planowanych rezultatów oraz sposobów oceny w odniesieniu do celów rewitalizacji; braku informacji nt. przebiegu i wyników partycypacji społecznej interesariuszy; braku wykazania komplementarności finansowej projektów; braku wskazania wskaźników monitorowania i ewaluacji dla Programu, w tym metodologii i źródeł pozyskiwania danych; braku wskazania komplementarności pomiędzy przedsięwzięciami (nie wskazano projektów społecznych). Uchwałą z dnia 13 października 2017 r.⁹ (tj. w ciągu ponad 2,5 miesiąca od otrzymania uwag IZ) wprowadzono zmiany w Programie i kolejną wersję przekazano do zaopiniowania do IZ.

Pismem z dnia 28 grudnia 2017 r. Urząd Marszałkowski przekazał informację o negatywnym zweryfikowaniu Programu, a przekazane uwagi dotyczyły głównie: powiązania Programu z dokumentami strategicznymi i planistycznymi, które nie obowiązywały; sporządzenia diagnozy w oparciu o niespójne dane oraz sporządzenia pogłębionej diagnozy dla całych sołectw zamiast dla terenów wyznaczonych jako obszary rewitalizacji; braku wskazania i uzasadnienia w jaki sposób dokonano wyboru obszaru rewitalizacji; braku wskazania minimum 4 wskaźników rekomendowanych przez IZ dla wyznaczonego obszaru rewitalizacji, dla których oszacowane wartości są mniej korzystne niż wartości referencyjne dla województwa podkarpackiego; braku wskazania dla projektów podstawowych podmiotu realizującego dany projekt; braków w zakresie konkretnych źródeł finansowania (działań i poddziałań) poszczególnych projektów; braku wykazania komplementarności pomiędzy projektami społecznymi i infrastrukturalnymi; braku dostatecznego wskazania na koncentrację problemów i negatywnych zjawisk dla wybranego obszaru rewitalizacji. Uchwałą z dnia 11 czerwca 2018 r.¹⁰ (tj. w ciągu ponad 5 miesięcy od otrzymania uwag IZ) wprowadzono zmiany w Programie i kolejną wersję przekazano do IZ.

Urząd Marszałkowski pismem z dnia 23 lipca 2018 r. przekazał stanowisko IZ z informacją, iż Program ponownie został zaopiniowany negatywnie. Uwagi IZ dotyczyły w szczególności: braku wykazania komplementarności dla trzech

⁸ Uchwałą nr XXXVIII/251/17 Rady Gminy.

⁹ Nr XLII/276/17 Rady Gminy.

¹⁰ Nr LII/344/18 Rady Gminy.

projektów zaplanowanych do sfinansowania w ramach działania 6.3 *Rewitalizacja przestrzeni regionalnej* ze środków Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podkarpackiego 2014-2020 (RPO WP 2014-2020). Uchwałą z dnia 27 lipca 2018 r.¹¹ wprowadzono zmiany w Programie i kolejną wersję przekazano do IZ. Pismem z dnia 14 sierpnia 2018 r. Urząd Marszałkowski poinformował o pozytywnym zweryfikowaniu Programu oraz podał, że Program został wpisany do Wykazu¹². W Urzędzie – oprócz pisma z dnia 13 października 2017 r., które zostało przekazane do Urzędu Marszałkowskiego z wyjaśnieniami jakie zmiany wprowadzono po otrzymaniu uwag do pierwszej wersji Programu – brak było dokumentów/pism przekazywanych do Urzędu Marszałkowskiego po nanoszeniu uwag do kolejnych wersji Programu¹³.

(akta kontroli str. 7-427)

Łącznie Program po uwagach formalnych i merytorycznych przekazywanych przez IZ korygowany był cztery razy. Każdorazowo po otrzymaniu uwag IZ, poprawki, korekty i uzupełnienia sporządzane były przez osobę, która opracowała Program. Poszczególne zmiany dokonywane w kolejnych wersjach Programu były na podstawie dotychczas opracowanych dokumentów (analizy, diagnozy) oraz – wg wyjaśnień Wójta – *na podstawie pisma zawierającego informacje, które elementy należy poprawić i uwagi skierowane z Urzędu Marszałkowskiego*.

Kontrola wykazała, że poprawki i uzupełnienia dokonane po otrzymaniu pierwszych uwag merytorycznych, a dotyczące uzupełnienia wskaźników monitorowania i ewaluacji dla Programu, w tym metodologii i źródeł pozyskiwania danych, zrealizowano nierzetelnie. W poprawionej wersji Programu przyjęto m.in. że mierząc stopień zmian zachodzących na terenie objętym działaniami rewitalizacyjnymi wykorzystany zostanie zestaw wskaźników programowych (w części pokrywających się ze wskaźnikami użytymi na potrzeby delimitacji) w odniesieniu do ich pierwotnych wartości, co pozwoli ocenić wpływ działań rewitalizacyjnych na stan społeczno-gospodarczy obszaru wskazanego do rewitalizacji, a także ocenić dynamikę zmian w relacji do innych obszarów miasta. W Programie wybrano dziewięć wskaźników programowych określając dla każdego z nich wartość bazową w podziale na poszczególne sołectwa, przy czym dla każdego z nich (niezależnie od rodzaju przyjętego wskaźnika) jako oczekiwaną zmianę wskazano spadek. Przyjęty sposób monitorowania zmian – obejmujący wartości bazowe dla całych sołectw, a nie dla wybranych obszarów rewitalizacji – nie pozwoli wskazać na tempo zachodzących zmian obszarów poddanych rewitalizacji oraz dokonać ich oceny.

Wyjaśniając Wójt podał, że w rozdziale „Struktura zarządzania, prowadzenie monitoringu i ewaluacji Programu, system wprowadzania zmian w Programie”, przez nieuwagę nie dodano osobnej tabeli, która miałaby na celu osobny monitoring podobszarów rewitalizacji. Przez pomyłkę dla każdego z wskaźników programowych jako oczekiwaną zmianę wpisano spadek.

(akta kontroli str. 7-430)

2) Gmina zleciła opracowanie Programu oraz dokumentacji niezbędnej do jego przygotowania na zewnątrz, zawierając w tym celu poniższe umowy:

- na opracowanie analiz służących do przygotowania Programu (2 umowy), na łączną kwotę 24.000 zł,
- na opracowanie Programu na kwotę 19.000 zł,

¹¹ Nr LV/362/18 Rady Gminy.

¹² Uchwałą nr 457/9557/18 Zarządu Województwa Podkarpackiego w Rzeszowie z dnia 31 lipca 2018 r.

¹³ Tj. po uwagach wprowadzonych uchwałami Rady Gminy z 11 czerwca 2018 r. oraz 27 lipca 2018 r.

- na wykonanie dokumentacji środowiskowej i przeprowadzenie uzgodnień z właściwymi organami w sprawie zaopiniowania Programu, na kwotę 19.000 zł.

Zlecenia na wykonanie ww. zadań dokonano zgodnie z *Instrukcją w sprawie postępowań o zamówienia publiczne*¹⁴, obowiązującą w Urzędzie. Dokonując rozeznania rynku i wyboru wykonawców na opracowanie ww. dokumentacji w przypadku każdego zadania skierowano zapytania do 3 potencjalnych wykonawców.

Wyjaśniając Wójt Gminy podał, że *dokonując rozeznania rynku i wyboru wykonawcy na opracowanie Programu oraz niezbędnych do jego opracowania analiz i dokumentacji środowiskowej Gmina brała pod uwagę doświadczenie w tego typu działalności (opracowania zbliżone w zakresie i treści do zakresu przedmiotowego zamówienia np. studia wykonalności, w których znajdowały się opisy i analizy sytuacji demograficznej i społecznej beneficjenta itp.) – z zastrzeżeniem, iż nie było podmiotów, które mogłyby się wykazać doświadczeniem w zakresie opracowania programów rewitalizacji zgodnych z ustawą o rewitalizacji (ustawa uchwalona została 9 października 2015 r., a zapytanie skierowano w lutym 2016 r.) – opierając się na znajomości lokalnego rynku usług, własnym doświadczeniu oraz opinii innych samorządów. Gmina nie wymagała przedstawienia dokumentów potwierdzających posiadanie doświadczenia, co wynikało m.in. z zapisów procedury udzielania zamówienia stosowanej u zamawiającego, przyjętą praktyką, jak również w procedurze udzielania zamówień przez dotacjobiorców.*

(dowód: akta kontroli str. 431-462, 744-757)

W umowach na opracowanie analiz oraz Programu, jak również w zapytaniach ofertowych¹⁵, nie określono sposobu przekazywania informacji i dokumentów, w tym rodzaju danych i stanu ich aktualności niezbędnych do opracowania Programu.

Wyjaśniając Wójt podał, m.in. że *Według założeń wnioskodawcy, obszary rewitalizacji miały pokrywać się z obiektami zabytkowymi znajdującymi się na terenie Gminy. To założenie – uwzględnione we wniosku o przyznanie dofinansowania – stało się podstawą do procedowania analiz. Identyfikowanie procesu rewitalizacji z remontem (odbudową) rewaloryzacją obiektów zabytkowych stało się podstawą procedowania nad dokumentem Programu. To założenie – błędne – skutkowało koniecznością opracowania dokumentów do założeń remontu obiektów zabytkowych i koniecznością wyznaczenia obszaru do rewitalizacji, który zawierałby wskazane obiekty. Proces rewitalizacji został potraktowany przez samorząd lokalny instrumentalnie jako okazja do remontów zabytkowych obiektów, co świadczy o pełnym niezrozumieniu istoty procesu rewitalizacji i zapisów ustawy. W odniesieniu do umów dotyczących przeprowadzenia analiz niezbędnych do opracowania Programu, ich treść wynikała z zapisów zawartych w zaproszeniu do składania oferty, skierowanego do potencjalnych wykonawców. W treści zapytania określono, czego poszczególne analizy mają dotyczyć, stąd też nie powielano zapisów zawartych w zaproszeniu do złożenia oferty, które posłużyło do wyłonienia wykonawcy, w treści umowy, uznając zakres określony w zapytaniu za wystarczający do sporządzenia umowy z danym wykonawcą (...) W umowie dotyczącej opracowania Programu określono ogólne wytyczne w zakresie rewitalizacji. Z zapisów ustawy o rewitalizacji jednoznacznie wynika, iż I etapem procedowania nad uchwaleniem Programu jest wyznaczenie obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji. Takie obszary wyznacza się na podstawie opracowanych*

¹⁴ Stanowiącą załącznik do Zarządzenia nr 10/2015 Wójta Gminy Żurawica.

¹⁵ W zapytaniach ofertowych dotyczących analiz zapisano, że zostaną one wykonane zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, a w szczególności z wytycznymi dotyczącymi opracowania programów rewitalizacji, m.in. w ramach RPO WP 2014-2020. Analizy mają posłużyć jako dokumenty podstawowe dla prowadzenia procesów rewitalizacji i służące rozwiązywaniu problemów rewitalizacyjnych na obszarach wymagających szczególnej interwencji, z uwzględnieniem specyfiki uwarunkowań Gminy. W zapytaniu ofertowym dotyczącym wykonania Programu zawarto że zostanie on opracowany zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, a w szczególności zgodnie z ustawą o rewitalizacji, wytycznymi dotyczącymi opracowania programów rewitalizacji, z wykorzystaniem analiz opracowanych przez podmioty wyłonione do ich opracowania, zgodnie z uwagami zamawiającego oraz wszelkimi dokumentami, które pozwolą na opracowanie prawidłowego i zaakceptowanego przez Urząd Marszałkowski dokumentu.

wcześniej diagnoz społecznych. Zamawiający uznał taką rzecz za oczywistą, stąd też nie została ona uwzględniona w treści umowy. Niemniej jednak wykonawca usługi miał pełny dostęp i korzystał z opracowanych analiz i diagnoz (...) Dane do przygotowania analiz określonych w ww. umowach nie zostały określone czasowo, gdyż analiza zjawisk społecznych obejmuje kontekst kilkuletni, obrazujący pewne trendy społeczne, ekonomiczne i demograficzne, stąd też nie określono zakresu czasowego przedmiotowych analiz, a jedynie ich zakres podmiotowy. Niemniej jednak – co znajduje potwierdzenie w opracowanych dokumentach – w trakcie opracowania dokumentów zamawiający wymagał stosowania najnowszych zbiorów danych (wiadomość przekazywana telefonicznie, podczas kontaktów roboczych z autorami). Odbioru dokumentów (analiz oraz Programu) dokonywała osoba bezpośrednio kontaktująca się z wykonawcami – pracownik zajmujący się pozyskiwaniem środków zewnętrznych w Urzędzie. Zapisy dokonane w analizach były na bieżąco konsultowane z ww. pracownikiem. Dokumenty były przekazywane w wersji roboczej – do zaopiniowania – drogą elektroniczną. Wykonanie zadania za właściwe uznano na podstawie przesyłanych dokumentów roboczych, uwzględnionych poprawek oraz konsultacji osobistych/telefonicznych z przedstawicielami Urzędu Marszałkowskiego.

(akta kontroli str. 431-462)

W umowie na wykonanie Programu zapisano m.in. że wykonawca wykona zadanie z należytą starannością, w sposób zgodny z Wytocznymi i Instrukcją, a jeżeli na jakimkolwiek etapie prowadzonego przez Urząd Marszałkowski procesu oceny tego dokumentu zostaną zgłoszone zastrzeżenia i zaistnieje konieczność wprowadzenia poprawek i korekt, wykonawca dokona ich w terminie 7 dni roboczych od daty otrzymania powiadomienia. Zgodnie z zapisami umowy zapłata za wykonanie przedmiotu umowy miała nastąpić na podstawie rachunku wystawionego przez wykonawcę, w terminie do 14 dni. Nie przedłożono dokumentacji potwierdzającej kiedy i jakie powiadomienia Gmina przekazywała dla wykonawcy po otrzymaniu uwag z Urzędu Marszałkowskiego.

Wyjaśniając Wójt podał, m.in. że w procesie opracowywania Programu uwzględnić należy dwa aspekty: prawny (legislacyjny), kończący się podjęciem uchwały rady gminy i konkursowy, polegający na ocenie uchwalonego Programu przez komisję konkursową, powołaną przez Marszałka Województwa. Zapisy regulaminu konkursu zakładały, że wydatek, aby uznany był za kwalifikowalny, musiał zostać poniesiony, a stosowne dokumenty dostarczone do Urzędu Marszałkowskiego. Dostarczenie dokumentów (sprawozdania, rozliczenia) musiało się odbyć w terminie określonym w regulaminie. Równolegle trwał proces oceny Programu przez komisję konkursową. Dostarczając uchwalony Program do Urzędu Marszałkowskiego, zamawiający zakładał jego poprawność. Niemożność przewidzenia decyzji komisji konkursowej narażała Gminę na ryzyko konieczności samodzielnego dokonywania zmian i poprawek wskazanych przez komisję konkursową. Z drugiej strony trudno byłoby w umowie zawrzeć zapis i tym samym określić termin zapłaty za wykonanie usługi, nie wiedząc kiedy proces oceny się zakończy. W umowie musi zostać określony zakres przedmiotowy opracowania, jak również termin wykonania usługi. Ponieważ proces oceny uchwalonych i przedłożonych programów do Urzędu Marszałkowskiego był trudny do określenia, w umowie zawarto zapis dotyczący dokonywania poprawek i korekt dokumentu na jakimkolwiek etapie prowadzonego przez Urząd Marszałkowski procesu oceny, przyjmując rozszerzająco, iż zobowiązanie to dotyczy także sytuacji po dokonaniu płatności. Poprawki i korekty dokonywał autor opracowania na podstawie umowy wcześniej zawartej (tj. umowy na opracowanie Programu). W związku z poprawkami zgłaszanymi przez komisję konkursową za pośrednictwem Urzędu Marszałkowskiego nie poniesiono żadnych dodatkowych wydatków.

Odbioru Programu dokonano w dniu 28 lutego 2017 r. (tj. po okresie 1,5 miesiąca od zawarcia umowy na jego opracowanie), jako dokumentu kompletnego bez wad i wykonanego zgodnie z umową i w tym dniu dokonano zapłaty wykonawcy zadania. Program został przekazany do zaopiniowania do Urzędu Marszałkowskiego w dniu 4 maja 2017 r. Poprawki nanoszone po otrzymaniu pierwszych i drugich uwag merytorycznych od IZ trwały odpowiednio ponad 2,5 miesiąca oraz ponad 5 miesięcy.

Wyjaśniając kwestię odebrania przez Gminę pierwszej wersji Programu, jako zadania wykonanego kompletnie i bez wad pomimo, iż opracowanie to nie zawierało podstawowych elementów wymaganych Wytycznymi, Instrukcją oraz ustawą o rewitalizacji¹⁶ oraz okres w jakim nanoszono kolejne poprawki Wójt podał, że *opracowanie Programu na podstawie ustawy o rewitalizacji, Wytycznych i Instrukcji było czymś nowym dla nas jako zlecającego. Na etapie tworzenia dokumentu uczyliśmy się jak ma wyglądać i co zawierać i stąd nasza niewiedza przy opracowywaniu tego rodzaju dokumentu, dlatego został odebrany jako poprawny. Pierwsze wytyczne i komentarze w zakresie przedmiotowej sprawy ukazały się dopiero pod koniec 2016 r., a kalendarz postępowania przy wdrażaniu Programu („krok po kroku”) na stronie internetowej Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju ukazał się dopiero w marcu 2017 r. Proces przygotowania poprawek merytorycznych wymagał ponownego wnikliwego analizowania Programu. Gmina, po każdym otrzymaniu uwag umawiała się na konsultacje w sprawie poprawek z Urzędem Marszałkowskim, a wyznaczane terminy były odległe oraz nie raz przenoszone, pewnie z faktu dużej ilości konsultacji innych lokalnych lub gminnych programów rewitalizacji. Naniesione poprawki wymagały kolejnych konsultacji społecznych, które trwały 30 dni od momentu ich rozpoczęcia. Kolejnym aspektem oczekiwania przekazania dokumentu Programu z poprawkami do Urzędu Marszałkowskiego był fakt oczekiwania na termin sesji Rady Gminy, która musiała przyjąć opracowany dokument.*

Ponadto Wójt podsumowując proces opracowania Programu i rewitalizacji podał, że *proces rewitalizacji został kompletnie nie zrozumiany przez lokalne samorządy, zarówno jeżeli chodzi o szczebel uchwałodawczy, jak i wykonawczy. Utożsamianie procesu rewitalizacji z rewaloryzacją lub renowacją zabytków spowodowało skierowanie tego procesu na błędne tory. Przyjęcie założeń, że głównym celem rewitalizacji jest ratowanie zabytków, wypacza ideę ustawy o rewitalizacji. Spełnienie żądań radnych, którzy „tak na wszelki wypadek” chcieli wpisać swoją miejscowość do programu, utrudniało nie tylko przeprowadzenie diagnozy obszaru, ale przede wszystkim samo jego wyznaczenie. Również brak odpowiedniej komunikacji pomiędzy Gminą, a Urzędem Marszałkowskim spowodował, że proces oceny gminnego lub lokalnego programu był niejasny, zagmatwany i długotrwały. Samorządy, zarówno wojewódzki jak i gminny, poruszały się po omacku po zawiłych procedurach wdrażania programu rewitalizacji. Brak odpowiednich szkoleń (zbyt późne), brak precyzyjnych wytycznych (pierwsze poradniki, komentarze pojawiły się dopiero w październiku 2016 r.) i sprzeczne informacje dotyczące ocenianych programów, zniechęciły wiele samorządów do zaangażowania się w ten ważny proces legislacyjny. Warto zwrócić uwagę na fakt „geografii” przyjmowania programów rewitalizacji. Większość przyjętych dokumentów stanowiły programy z północy województwa. Powiat przemyski znalazł się na szarym końcu powiatów, których gminy zostały wpisane na listę prowadzoną przez Zarząd Województwa. I nie ma tu znaczenia fakt, czy programy były opracowywane przez firmy*

¹⁶ Brakujące elementy opisane zostały szczegółowo w pkt 1 niniejszego wystąpienia pokontrolnego, a dotyczyły m.in. braku pełnej diagnozy przeprowadzonej w każdej ze sfer, braku pogłębionej diagnozy dla obszaru rewitalizacji, braku określenia celów rewitalizacji, braku wskazania wartości referencyjnych.

zewewnętrzne, osoby fizyczne, czy robione we własnym zakresie, wykorzystując zasoby kadrowe urzędu. Procedowanie nad dokumentami „przyspieszyło” po bezpośrednim kontakcie z ekspertami, co dowodzi pewnej nieprecyzyjności przekazywanych uwag i swoistego „głuchego telefonu”. Ten komunikacyjny chaos był jedną z przyczyn wydłużonego procesu oceny dokumentów dotyczących rewitalizacji. Reasumując ani samorząd lokalny, ani samorząd wojewódzki (mimo życzliwości poszczególnych pracowników), nie sprostali zadaniu sprawnego wdrożenia programów rewitalizacji. Tempo prac, zmiany zasad i nieprecyzyjne zapisy regulaminów konkursowych spowodowały opóźnienia we wdrażaniu programu. Do tego dodać należy niezrozumienie istoty procesu rewitalizacji na poziomie władz lokalnych.

(akta kontroli str. 428- 430, 447-462)

Analiza przedstawionej do kontroli dokumentacji obejmującej proces opracowania Programu oraz procedowania jego wpisu do Wykazu, wykazała, iż nie dokumentowano w pełni podejmowanych czynności dotyczących współpracy z wykonawcami oraz Urzędem Marszałkowskim (co szczegółowo opisano powyżej).

Zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 14 lipca 1983 r. o *narodowym zasobie archiwalnym i archiwach*¹⁷ organy jednostek samorządu terytorialnego obowiązane są zapewnić odpowiednią ewidencję, przechowywanie oraz ochronę przed uszkodzeniem, zniszczeniem bądź utratą powstającej w nich dokumentacji, w sposób odzwierciedlający przebieg załatwiania i rozstrzygania spraw. Szczegółowe zasady i tryb wykonywania czynności kancelaryjnych w podmiotach, określa instrukcja kancelaryjna, która stanowi załącznik nr 1 do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie *instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych*¹⁸. Zgodnie z §39 ust. 1 pkt 1 i 3 tego załącznika w systemie tradycyjnym czynności kancelaryjne oraz ich dokumentowanie wykonuje się w postaci nieelektronicznej, w szczególności: spisy spraw odkłada się do właściwych teczek aktowych; całość dokumentacji gromadzi się i przechowuje w teczkach aktowych. Prowadzący sprawę sprawdza, czy przekazana bezpośrednio lub w drodze dekretacji przesyłka: dotyczy sprawy już wszczętej i wówczas prowadzący sprawę dołącza przesyłkę do akt sprawy, nanosząc na nią znak sprawy (§52 ust.1 pkt 1 i ust. 2). Jeżeli sprawa została załatwiona ustnie, a nie wynika to z treści przesyłki lub treści dekretacji, prowadzący sprawę: sporządza notatkę opisującą sposób załatwienia sprawy; umieszcza przesyłkę wraz z notatką w aktach sprawy; wpisuje do spisu spraw datę ostatecznego załatwienia sprawy (§56). W trakcie załatwiania sprawy dołącza się do akt sprawy w szczególności: notatki służbowe z rozmów przeprowadzonych z interesantami lub z czynności dokonanych poza siedzibą podmiotu, jeżeli nie jest dla nich przewidziana forma protokołu (§57 pkt 2). Nadzór ogólny nad prawidłowym wykonywaniem czynności kancelaryjnych w podmiocie należy do obowiązków kierownika podmiotu (§2 ust. 1).

Wyjaśniając Wójt podał, że w ramach współpracy z wykonawcą Programu nie dokumentowano wszystkich czynności wykonywanych w ramach Programu, w związku z tak przyjętą praktyką. Pozostałych dokumentów, w tym korespondencji z Urzędem Marszałkowskim na dzień dzisiejszy nie można odszukać.

(akta kontroli str. 7-479)

¹⁷ Dz. U. z 2019 r. poz. 553.

¹⁸ Dz. U. z 2011 r. Nr 14, poz. 67.

3) W dniu 3 marca 2016 r. Gmina złożyła do Urzędu Marszałkowskiego wniosek o przyznanie dotacji na „Przygotowanie programów rewitalizacji”¹⁹. W dniu 13 grudnia 2016 r. Gmina zawarła z Województwem Podkarpackim umowę²⁰ na realizację projektu obejmującego opracowanie Programu. Zgodnie z umową realizację projektu zaplanowano na okres od 1 października 2016 r. do 31 marca 2017 r. Całkowita wartość projektu stanowiła kwotę 110.120 zł, z tego środki dotacji wynosiły 99.108 zł, a pozostała kwota 11.012 zł, to środki własne Gminy.

W dniu 3 sierpnia 2018 r. Gmina ponownie złożyła do Urzędu Marszałkowskiego wniosek o przyznanie dotacji na zadanie „Przygotowanie programów rewitalizacji – edycja III”²¹, w którym łączna wartość projektu wynosiła 106.120 zł, z tego wnioskowana kwota dotacji – 95.108 zł²², a wkład własny 11.012 zł. W dniu 9 października 2018 r. Gmina zawarła z Województwem Podkarpackim kolejną umowę²³ na realizację projektu obejmującego opracowanie Programu. Termin realizacji projektu ustalono na okres od 1 października 2016 r. do 31 lipca 2018 r., na kwotę jak określono we wniosku.

Wyjaśniając Wójt podał, że *rozwiązanie umowy z dnia 13 grudnia 2016 r. nastąpiło zgodnie z §7 ust. 3 z uwagi na dwukrotną negatywną ocenę sprawozdania końcowego zadania. Gmina złożyła kolejny wniosek na to samo zadanie po uzyskaniu informacji z Urzędu Marszałkowskiego, że jest możliwość uzyskania dofinansowania w ramach III edycji konkursu.*

(akta kontroli str. 480-598)

Wg zapisów prowadzonych na koncie 130-9 *Przygotowanie i opracowanie Gminnego Programu Rewitalizacji dla Gminy Żurawica*, w okresie od 1 października 2016 r. do 31 lipca 2018 r. na realizację Programu wydatkowano kwotę 111.104 zł²⁴. Wydatki poniesione na realizację projektu dotyczącego opracowania Programu stanowiły kwotę 106.120 zł i obejmowały wynagrodzenia dla osób za opracowanie analiz i uzgodnień w ramach Programu (43.000 zł), wynagrodzenie za opracowanie Programu (19.000 zł), wynagrodzenie dla koordynatora za zarządzanie projektem (7.200 zł), wydatki na opracowanie specjalistycznych raportów i analiz dla Programu (15.000 zł), wydatki związane ze szkoleniem, konsultacjami społecznymi, spotkaniem, konferencją podsumowującą, utworzeniem i obsługą strony internetowej, wirtualnego spaceru, promocją i drukiem (21.920 zł). Środki otrzymane z Urzędu Marszałkowskiego w dniu 31 października 2018 r. w ramach refundacji wynosiły 87.908 zł – były niższe od kwoty planowanej dotacji o 7.200 zł tj. o 8%.

Przyczyną otrzymania niższej, niż planowana kwota dotacji było niezakwalifikowanie przez IZ wynagrodzenia dla koordynatora za zarządzanie projektem w kwocie 7.200 zł, z uwagi na fakt, iż z koordynatorem nie zawarto umowy o dzieło, jak zapisano w przyjętym harmonogramie i budżecie projektu.

Wyjaśniając Wójt podał, że *we wniosku o dofinansowanie rewitalizacji Gmina przewidziała zatrudnienie koordynatora projektu na podstawie umowy o pracę ½ etatu. Na etapie realizacji projektu okazało się, że osoba przewidziana jako koordynator projektu ze względów osobistych tj. urlop macierzyński, nie może zostać zatrudniona na podstawie umowy o pracę. W związku z powyższym osoba zajmująca się przygotowaniem wzoru umowy do podpisu z koordynatorem, błędnie go opracowała. Przygotowany projekt umowy miał charakter umowy zlecenie, a nie*

¹⁹ Wniosek w dniu 3 października 2016 r. został skorygowany wg uwag otrzymanych z Urzędu Marszałkowskiego.

²⁰ Nr RR-II.052.8.62.2016, z późniejszymi zmianami z 31 marca 2017 r., 29 sierpnia 2017 r., oraz 22 listopada 2017 r.

²¹ Wniosek w dniu 27 sierpnia 2018 r. został skorygowany wg uwag otrzymanych z Urzędu Marszałkowskiego.

²² We wniosku w porównaniu do poprzedniej wersji nie uwzględniono wynagrodzenia biegłego rewidenta w kwocie 4.000 zł.

²³ Nr RR-II.052.29.22.2018.

²⁴ Środki poniesione na realizację projektu w kwocie 106.120 zł oraz wydatki na wynagrodzenie biegłego rewidenta w kwocie 4.000 zł i wydatki na przygotowanie sprawozdania w kwocie 984 zł.

jak było zawarte we wniosku o dofinansowanie umowy o dzieło. Dlatego zawarta przez Wójta Gminy umowa z koordynatorem nie była umową o dzieło, dlatego też nie została uwzględniona jako koszt kwalifikowalny przez Urząd Marszałkowski.

(akta kontroli str. 599-637)

Zgodnie z umową zawartą z Województwem Podkarpackim na dotację na realizację projektu dotyczącego opracowania Programu, Gmina zobowiązana była do prowadzenia wyodrębnionej dokumentacji finansowo-księgowej²⁵ wydatków ponoszonych w związku z realizacją projektu zgodnie z zasadami wynikającymi z ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości²⁶, w sposób umożliwiający identyfikację poszczególnych operacji księgowych dotyczących realizowanego projektu. Gmina otrzymała 31 października 2018 r. dotację w kwocie 87.908 zł jako refundację poniesionych wydatków na opracowanie Programu, z czego kwota 74.722 zł stanowiła środki z Funduszu Spójności, a kwota 13.186 zł środki z budżetu państwa. Środki zaewidencjonowano w dziale 750, rozdziale 75095, § 2058 w pełnej kwocie 87.908 zł. Następnie w dniu 19 listopada 2018 r.²⁷ poleceniem księgowania dokonano przeniesienia ww. kwoty na § 2057. Zgodnie z załącznikiem nr 3 *Klasyfikacja paragrafów dochodów, przychodów i środków (z objaśnieniami)* do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych²⁸, dochody te należało ująć w §§: 2008 (kwotę 74.722 zł) i 2009 (kwotę 13.186 zł).

Wyjaśniając Wójt Gminy podał, że *środki otrzymane jako refundacja poniesionych wydatków na opracowanie Programu w dniu 31 października 2018 r. zaewidencjonowane zostały zgodnie z planem dochodów, uchwalonym przez Radę Gminy, który przygotowała nie pracująca obecnie skarbnik. Przeksięgowania dokonano także zgodnie z planem dochodów. Stwierdzone nieprawidłowości powstały prawdopodobnie z błędnej interpretacji przepisów dotyczących kontrolowanego projektu.*

(akta kontroli str. 573-595, 635-648)

Na realizację projektu dotyczącego opracowania Programu Gmina wydatkowała w 2016 r. środki w kwocie 30.500 zł, jako wydatki kwalifikowalne i zgodnie z przyjętym harmonogramem i budżetem projektu podlegały zapłacie ze środków dotacji. Wg prowadzonej ewidencji księgowej w Urzędzie wydatki w kwocie 30.500 zł ujęto w dziale 921, rozdziale 92120, §§: 4170 (kwota 24.000 zł) oraz 4300 (kwota 6.500 zł). Taki sposób ujęcia wydatków był niezgodny z §1 pkt 1 i 2 rozporządzenia w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych, co stanowiło naruszenie art. 39 ust.1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, ze względu, iż wydatki te dotyczyły opracowania programu rewitalizacji, a nie ochrony zabytków i opieki nad nimi.

Wyjaśniając Wójt podał, że *wydatki zostały przeksięgowane na inny rozdział, po wprowadzeniu zmian w budżecie Gminy uchwałą nr XXXVI/245/17 z dnia 27 kwietnia 2017 r. Zmiany w budżecie przygotowała skarbnik Gminy, która obecnie nie pracuje. Początkowo rewitalizacja była rozumiana jako remont zabytków, dlatego został utworzony dział 921, rozdział 92120 – ochrona zabytków i opieka nad zabytkami.*

²⁵ Zgodnie z art. 152 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077 ze zm.).

²⁶ Dz. U. z 2019 r. poz. 351.

²⁷ Zgodnie z uchwałą nr LX/383/18 Rady Gminy z dnia 16 listopada 2018 r. w sprawie wprowadzenia zmian w budżecie gminy na 2018 r.

²⁸ Dz. U. z 2014 r. poz. 1053.

W pierwszym kwartale 2017 r. Gmina wydatkowała środki w kwocie 79.620 zł, z czego kwota 68.420 zł²⁹ była poniesiona jako wydatki kwalifikowalne i zgodnie z przyjętym harmonogramem i budżetem projektu podlegała zapłacie ze środków dotacji w kwocie 57.408 zł oraz ze środków własnych Gminy w kwocie 11.012 zł. Wg prowadzonej ewidencji księgowej na koniec pierwszego kwartału 2017 r. wydatki w kwocie 79.620 zł ujęto w dziale 921, rozdziale 92120, §§: 4170 (kwota 46.320 zł) oraz 4300 (33.300 zł). W dniu 28 kwietnia 2017 r. poleceniem księgowania dokonano przeniesienia:

- kwoty 46.320 zł (z działu 921, rozdziału 92120, § 4170) na dział 750, rozdział 75095, §§: 4178 (kwota 35.434,80 zł) oraz 4179 (kwota 10.885,20 zł),
- kwoty 33.300 zł (z działu 921, rozdziału 92120, § 4300) na dział 750, rozdział 75095, §§: 4308 (kwota 25.474,50 zł) oraz 4309 (kwota 7.825,50 zł).

Dokonując ww. przeniesienia wszystkie wydatki (niezależnie z jakiego źródła dokonano zapłaty) w 85% ujęto w § z czwartą cyfrą 8, a w 15% w § z czwartą cyfrą 9.

Na wszystkich dowodach księgowych dotyczących wydatków poniesionych na realizację projektu dotyczącą opracowania Programu, w dekretacji wskazano dział 921, rozdział 92120, §§: 4170 lub 4300. Opisany powyżej sposób prowadzenia ewidencji księgowej środków wydatkowanych na realizację projektu dotyczącą opracowania Programu, nie pozwalał na wyodrębnienie, które wydatki faktycznie zostały poniesione ze środków dotacji, a które ze środków własnych Gminy.

Zgodnie z załącznikiem nr 4 *Klasyfikacja paragrafów wydatków i środków (z objaśnieniami)* do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych, wydatki te (jak również wydatki poniesione w 2016 r.) należało ująć w §§ z czwartą cyfrą 8 w kwocie obliczonej jako 85% wydatków poniesionych z dotacji oraz z czwartą cyfrą 9 w kwocie obliczonej jako 15% wydatków poniesionych z dotacji oraz 100% wydatków poniesionych ze środków własnych.

Wyjaśniając Wójt podał, że wydatki dotyczące Programu prowadzone były w wyodrębnionym dzienniku. Został otwarty również odrębny rachunek bankowy. Wydatki prowadzone były zgodnie z planem wydatków uchwalonym przez Radę Gminy. Przeksięgowania wydatków dokonano również zgodnie z planem budżetowym, w proporcjach wyliczonych przez skarbnika. Stwierdzone nieprawidłowości powstały prawdopodobnie z błędnej interpretacji przepisów dotyczących kontrolowanego projektu. Brak właściwej dekretacji na dowodach księgowych powstał przez niedopatrzenie i brak kontroli skarbnika.

Stosownie do zapisów umowy Gmina złożyła w dniu 11 października 2018 r. sprawozdanie końcowe³⁰, sporządzone zgodnie ze wzorem określonym w załączniku nr 5 do *Regulaminu konkursu dotacji*, wraz z dokumentami potwierdzającymi poniesione wydatki oraz przeprowadzenie rozeznania cen rynkowych przed wyborem wykonawców na realizację zadania. Środki dotacji wydatkowano zgodnie z umową na opracowanie Programu, a poniesione wydatki z dotacji były kwalifikowalne.

(akta kontroli str. 596-604, 635-735)

Dwa dowody księgowe na łączną kwotę 24.000 zł, w opisie nie posiadały adnotacji, które potwierdzałyby zasadność ich poniesienia (opis wydatku zgodny z zawartą umową, zgodność wydatku z określoną procedurą w zakresie zamówień publicznych) oraz dekretacji wskazującej na sposób ujęcia w ewidencji księgowej. Takie działanie było niezgodne z zasadami obowiązującymi w Gminie, wprowadzonymi Zarządzeniem

²⁹ Środki w kwocie 7.200 zł wydatkowane na zapłatę dla koordynatora projektu nie zostały zrefundowane, a środki w kwocie 4.000 zł na wynagrodzenie biegłego rewidenta wg umowy z 2018 r. nie były ujęte w projekcie.

³⁰ Które korygowano dwukrotnie, przy czym ostateczna wersja złożona została 30 października 2018 r.

Nr 10/2015 Wójta Gminy Żurawica z dnia 22 stycznia 2015 r. w sprawie wprowadzenia zasad rachunkowości (z późniejszymi zmianami), zgodnie z którymi każdy dowód księgowy należało zweryfikować, a na dowód sprawdzenia odpowiednio opisać stosując zatwierdzone pieczęcie.

Wyjaśniając Wójt podał, że *rachunki zostały zatwierdzone przez Skarbnika, Wójta, podpisane rachunkowo i merytorycznie w miejscach wyznaczonych na druku rachunku do umowy. Pozostałe pieczęcie i opisy zostały przeoczone.*

(akta kontroli str. 596-598, 736-772)

W dniu 16 stycznia 2017 r. Gmina zawarła umowę na wykonanie usługi poświadczającej przez biegłego rewidenta w zakresie projektu „Przygotowanie i opracowanie Gminnego Programu Rewitalizacji dla Gminy Żurawica”. Wyniki ww. usługi przedstawione miały zostać w formie pisemnej w protokole z badania sprawozdania z realizacji projektu, a usługa poświadczająca objąć miała wszystkie działania i wydatki poniesione przez Gminę do dnia 31 marca 2017 r. Ostateczny termin wykonania umowy ustalono na 10 kwietnia 2017 r. W dniu 15 marca 2017 r. dokonano zapłaty na kwotę 4.000 zł, za wykonanie przez biegłego rewidenta usługi poświadczającej w zakresie projektu „Przygotowanie i opracowanie Gminnego Programu Rewitalizacji dla Gminy Żurawica”. Na opisie faktury ujęto m.in. adnotację, iż dokonano sprawdzenia wydatku pod względem merytorycznym w dniu 14 marca 2017 r. W okresie od 15 do 31 marca 2017 r. dokonano zapłaty na łączną kwotę 50.100 zł na podstawie 12 rachunków/faktur wystawionych w związku z realizacją ww. projektu. Zatem zadanie powyższe w dniu sprawdzenia pod względem merytorycznym oraz w dniu dokonania zapłaty nie było w pełni wykonane.

Wyjaśniając Wójt podał, że *zgodnie z informacją przekazaną przez Urząd Marszałkowski w materiałach informacyjnych udostępnionych na szkoleniu wydatek związany z wynagrodzeniem biegłego rewidenta, jest wydatkiem kwalifikowalnym, a tym samym faktura za wykonane usługi musiała znajdować się w protokole z badania. Zasugerowaliśmy się tym, że wydatek musi być poniesiony w okresie realizacji projektu, mimo że zadanie nie zostało w pełni wykonane dokonano zapłaty (płatność „z góry”). Pozostałe protokoły z badań zostały wykonane przez zespół biegłych rewidentów bezpłatnie.*

(akta kontroli str. 596-598, 773-778)

1.2. Zgodność opracowania Programu Rewitalizacji z Wytycznymi Ministra Rozwoju, Instrukcji, ustawy o rewitalizacji

1) Opis powiązań z dokumentami strategicznymi i planistycznymi zawarto w rozdziale 10 Programu. Przedstawiał on powiązania z dokumentami na poziomie europejskim, krajowym, regionalnym i lokalnym (gminnym). W ramach powiązań na poziomie lokalnym przedstawiono wizję, misję i cztery z pięciu obszarów Strategii Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Gminy Żurawica na lata 2014-2020³¹. Program nie zawierał natomiast powiązań z innymi dokumentami strategicznymi i planistycznymi gminy, w tym ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz ze strategią rozwiązywania problemów społecznych. Według art. 15 ust. 1 pkt 2 ustawy o rewitalizacji program rewitalizacji zawiera opis powiązań gminnego programu rewitalizacji z dokumentami strategicznymi gminy, w tym strategią rozwoju gminy, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz strategią rozwiązywania problemów społecznych. W Wytycznych określono, że program zawiera opis powiązań programu z dokumentami strategicznymi i planistycznymi gminy.

³¹ Przyjętej uchwałą nr XXVII/150/12 Rady Gminy z dnia 15 listopada 2012 r. – dalej: Strategia Rozwoju Gminy.

Według wyjaśnień Wójta w tej sprawie, było to spowodowane pomyłką, której nie zakwestionował Urząd Marszałkowski.

(akta kontroli str.239-417, 779-780)

2) Wójt odstąpił od przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko projektu Programu, na podstawie art. 48 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 3 października 2008 r. *o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*³², po uzgodnieniu z właściwymi organami³³, uznając że realizacja zadań nie spowoduje znaczącego oddziaływania na środowisko. Wobec zakresu i charakteru działań przewidzianych w Programie oraz w świetle art. 48 ww. ustawy było to uzasadnione. Informację o tym odstąpieniu Wójt podał do publicznej wiadomości bez zbędnej zwłoki³⁴.

(akta kontroli str. 371-372, 781-792)

3-4) Opracowany Program zawierał diagnozę czynników i zjawisk kryzysowych, odnoszącą się do każdej ze wskazanych w Wytycznych sfer, tj. społecznej, gospodarczej, środowiskowej, przestrzenno-funkcjonalnej i technicznej dla całego obszaru gminy. Przeprowadzone analizy i badania odnosiły się do każdej z tych sfer.

Główne zidentyfikowane w Programie problemy obszaru zdegradowanego dotyczyły: ubóstwa; braku pracy i bezrobocia; poczucia braku perspektyw w obecnym miejscu zamieszkania (peryferyjność położenia) i w konsekwencji odpływem mieszkańców (szczególnie ludzi młodych); rosnącej liczby ludzi starszych; dużym uzależnieniem od wsparcia środkami pomocy społecznej; ciągle zbyt małą i nie w pełni dostosowaną do potrzeb i oczekiwań (szczególnie młodzieży) ofertą społeczno-kulturalną; narastającymi zjawiskami patologii (alkoholizm, przemoc domowa, itp.); na co nakładały się problemy zagospodarowania przestrzennego, związane z peryferyjnym położeniem całej gminy i dużym rozproszeniem zabudowy. Wskazano również słabo rozwiniętą przedsiębiorczość oraz zanieczyszczenie środowiska, w tym niską emisję z sektora bytowego. Problemy te zostały uwzględnione w Programie, m.in. do identyfikacji potrzeb w poszczególnych sferach, które przypisano do kierunków działań.

(akta kontroli str. 251-309, 330-332, 781-782, 793-794)

W treści rozdziału 3 Programu, wszystkie te problemy zostały przypisane zarówno do obszaru zdegradowanego, jak i do obszaru rewitalizacji (określanych również zbiorczo jako „obszar kryzysowy”³⁵), bez rozróżnienia skali ich natężenia. Z analizy treści Programu, w tym opisu tych problemów wynika, że odnoszą się one do obszaru zdegradowanego.

Spośród 10 ww. problemów, dwa (brak perspektyw w miejscu zamieszkania i związany z tym odpływ mieszkańców oraz problemy zagospodarowania przestrzennego, związane z położeniem gminy oraz rozproszeniem zabudowy), nie wynikały z przeprowadzonej diagnozy, a dwa kolejne (zbyt mała i niedostosowana oferta społeczno-kulturalna oraz zanieczyszczenie środowiska) były z nią powiązane jedynie częściowo.

³² Dz. U. z 2018 r. poz. 2081 ze zm.

³³ Pismo z 27 marca 2017 r. Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Rzeszowie (RDOŚ) oraz opinia sanitarna z 31 marca 2017 r. Podkarpackiego Państwowego Inspektora Sanitarnego w Rzeszowie (PPIS).

³⁴ Obwieszczenia z 29 marca 2017 r. (po uzgodnieniu z RDOŚ) i z 5 kwietnia 2017 r. (po uzgodnieniu z PPIS).

³⁵ Zarówno ustawa o rewitalizacji, jak i Wytyczne nie definiują takiego pojęcia. W Wytycznych zdefiniowane zostały: stan kryzysowy, obszar zdegradowany i obszar rewitalizacji, a definicje te przywołano w GPR.

Spośród problemów ujętych w Programie, niewynikających z przeprowadzonej diagnozy, inne dokumenty strategiczne Gminy, potwierdzały występowanie: braku perspektyw w miejscu zamieszkania, problemów zagospodarowania przestrzennego związanych z peryferyjnym położeniem gminy oraz zanieczyszczenia środowiska, w tym niską emisją w sferze bytowej. Analiza treści ww. dokumentów nie potwierdziła natomiast, aby problemem dla całej Gminy, jak i obszaru zdegradowanego były: rozproszona zabudowa oraz niedostosowana oferta kulturalno-oświatowa.

Przyczyną powyższej rozbieżności, według wyjaśnień Wójta w tej sprawie, był brak doświadczenia i wiedzy przy opracowaniu programu rewitalizacji oraz niezakwestionowanie tego aspektu przez Urząd Marszałkowski.

(akta kontroli str. 296-309, 793-800)

Skalę i charakter potrzeb rewitalizacyjnych określono w Programie m.in. w podsumowaniu diagnozy dla obszaru przewidzianego do rewitalizacji, wskazując zidentyfikowane potrzeby w zakresie przewyższania zjawisk kryzysowych w sferach: społecznej siedem³⁶, po dwie w gospodarczej³⁷, przestrzenno-funkcjonalnej³⁸ oraz środowiskowej³⁹ oraz jedną w sferze technicznej⁴⁰. Potrzeby te zostały przypisane do kierunków działań. Zasięgi przestrzenne obszaru rewitalizacji, czyli terytorium najbardziej wymagające wsparcia zawarto poprzez określenie dla każdego z pięciu podobszarów rewitalizacji m.in.: lokalizacji, nr działek, łącznej powierzchni oraz wskazanie w załącznikach graficznych granic obszaru rewitalizacji, podstawowych i uzupełniających kierunków zmian funkcjonalno-przestrzennych.

(akta kontroli str. 310-329, 412-417)

Potrzeby rewitalizacyjne oraz zasięgi przestrzenne obszaru rewitalizacji nawiązywały do zagadnień określonych jako priorytetowe i najbardziej wymagające wsparcia w dokumentach strategiczno-planistycznych Gminy, m.in.:

a) Strategii Rozwoju Gminy – m.in. jej wizji, misji, celów strategicznych dla obszarów: 1. *Gospodarka*, 2. *Ochrona środowiska*, 3. *Turystyka* oraz 5. *Kapitał ludzki*, jak i poszczególnych celów operacyjnych w ramach ww. obszarów;

b) Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Żurawica⁴¹, a w szczególności zawartych w nim: zasad przekształcania struktury funkcjonalno-przestrzennej Gminy; kierunków ochrony wartości i zasobów środowiska przyrodniczego; kierunków i zasad rozwoju turystyki i rekreacji oraz gospodarki przestrzennej; polityki przestrzennej gminy;

c) w sferze społecznej - Gminną Strategią Rozwiązywania Problemów Społecznych na lata 2011-2018⁴², w zakresie m.in. związanym z: założeniem, że problemami, dla których należy programować działania są bezrobocie, pomoc rodzinie, problemy

³⁶ 1. Wieloaspektowe wsparcie osób zagrożonych marginalizacją społeczną i/lub wykluczonych społecznie 2. Przeciwdziałanie bezrobociu (w tym bezrobociu długotrwałemu) i zwiększenie szans na znalezienie zatrudnienia 3. Zwiększenie zaangażowania mieszkańców w sprawy lokalne oraz integracji we współdziałaniu na rzecz podobszarów rewitalizacji 4. Wyrównanie szans edukacyjnych i kreowanie możliwości do rozwoju młodych ludzi 5. Zwiększenie dostępności oraz jakości usług o charakterze publicznym 6. Podniesienie poziomu bezpieczeństwa publicznego 7. Zapewnienie udziału w życiu społecznym seniorom, osobom niepełnosprawnym oraz dotkniętym długotrwałą lub ciężką chorobą.

³⁷ 1. Pobudzanie i wspieranie przedsiębiorczości mieszkańców podobszarów rewitalizacji w zakresie handlu i usług 2. Wspieranie zakładania i rozwoju działalności gospodarczych.

³⁸ 1. Uporządkowanie oraz stworzenie atrakcyjnych przestrzeni publicznych sprzyjających aktywności mieszkańców 2. Zwiększenie funkcjonalności układów komunikacyjnych z uwzględnieniem preferencji dla ruchu pieszego i rowerowego.

³⁹ 1. Zagospodarowanie i wykorzystanie terenów zieleni służących wypoczynkowi i rekreacji mieszkańców 2. Podniesienie świadomości ekologicznej mieszkańców.

⁴⁰ Zatrzymanie postępującej degradacji technicznej oraz remont obiektów użyteczności publicznej.

⁴¹ Przyjętego uchwałą Rady Gminy z dnia 27 czerwca 2002 r. nr XXXIII/358/2002 (ze zm.) – dalej: Studium.

⁴² Przyjęta uchwałą nr IV/13/2011 Rady Gminy z dnia 27 stycznia 2011 r.

osób niepełnosprawnych i ludzi starszych i uzależnienia; celami strategicznymi⁴³ oraz przypisanymi im celami szczegółowymi i kierunkami działań;

a także:

d) Gminnym Programem Wspierania Rodziny w Gminie Żurawica na lata 2015-2017⁴⁴, a następnie Gminnym Programem Wspierania Rodziny w Gminie Żurawica na lata 2018-2020⁴⁵, Gminnym Programem Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie oraz Ochrony Ofiar Przemocy w Rodzinie w Gminie Żurawica na lata 2016-2020⁴⁶, Programem współpracy Gminy Żurawica z organizacjami pozarządowymi na lata 2014-2019⁴⁷ – poprzez cele lub założenia tych dokumentów, odnoszące się do zagadnień w ramach zidentyfikowanych potrzeb nr 1,3,4,5,6 tej sfery GPR;

d) w sferze gospodarczej (potrzeba nr 1) - Gminnym Programem Opieki nad Zabytkami dla Gminy Żurawica na lata 2012-2016⁴⁸, a następnie Gminnym Programem Opieki nad Zabytkami dla Gminy Żurawica na lata 2018-2022⁴⁹, w których uwzględniono zabytki objęte GPR oraz m.in. wskazano na szanse związane z rozwojem turystyki;

e) w sferze technicznej – ww. programy opieki nad zabytkami – m.in. ich cele (w tym zahamowanie procesów degradacji zabytków i doprowadzenie do poprawy stanu ich zachowania oraz wyeksponowanie poszczególnych zabytków i walorów krajobrazu kulturowego) oraz zidentyfikowane słabe strony i zagrożenia;

f) w sferze funkcjonalno-przestrzennej (potrzeba nr 1) - Program Ochrony Środowiska dla Gminy Żurawica na lata 2017-2020 z perspektywą do 2024 r.⁵⁰ - jego wizja, misja, a także działanie systemowe *Aspekty ekologiczne w planowaniu przestrzennym*;

g) w sferze środowiskowej – ww. Program (wizja, misja, cele strategiczne, kierunki działań, obszary interwencji, strategia działań, a zwłaszcza działania systemowe), a także Plan Gospodarki Niskoemisyjnej dla Gminy Żurawica⁵¹ - jego cel główny oraz cel strategiczny (priorytet) 5 *Kształtowanie proekologicznych postaw społeczności lokalnej oraz promocja rozwiązań ekologicznych w energetyce prowadzących do redukcji zużycia energii*.

Sfery: społeczna, gospodarcza, przestrzenno-funkcjonalna i środowiskowa GPR miały również swoje odzwierciedlenie w przyjętych w 2016 r. na lata 2016-2020 planach: rozwoju Bolestraszczyca oraz odnowy Żurawicy. W dokumentach tych przewidziano cele i odpowiadające im zadania, nawiązujące do ww. sfer Programu.

(akta kontroli str. 325-330,801-845)

W kontroli ustalono brak gminnego programu ochrony zabytków w roku 2017 oraz brak w okresie objętym kontrolą sprawozdania z realizacji gminnego programu ochrony zabytków na lata 2012-2016, o których mowa odpowiednio w ust. 1 i 5 art. 87 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. *o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami*⁵². Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Urzędu z dnia 30 lipca 2015 r. (ze zm.)

⁴³ 6.1. Systematyczna analiza istniejących problemów społecznych, 6.2. Budowanie systemu wsparcia dla osób bezrobotnych z uwzględnieniem ich aktywności, 6.3 Rozwiązywanie zintegrowanego systemu wsparcia na rzecz osób niepełnosprawnych i starszych 6.4 Wsparcie rodzin z problemami opiekuńczo-wychowawczymi, 6.5 Budowanie systemu profilaktyki i rozwiązywania problemów uzależnień.

⁴⁴ Przyjęty uchwałą Rady Gminy nr VI/22/15 z dnia 20 lutego 2015 r.

⁴⁵ Przyjęty uchwałą Rady Gminy nr XLV/313/17 z dnia 28 grudnia 2017 r.

⁴⁶ Przyjęty uchwałą Rady Gminy nr XVIII/123/16 z dnia 18 marca 2016 r.

⁴⁷ Przyjęty uchwałą Rady Gminy nr XLIX/301/14 z dnia 24 kwietnia 2014 r.

⁴⁸ Przyjęty uchwałą Rady Gminy nr XXX/204/13 z 28 marca 2013 r.

⁴⁹ Przyjęty uchwałą Rady Gminy nr L/336/18 z 26 kwietnia 2016 r.

⁵⁰ Przyjęty uchwałą Rady Gminy nr XXXVI/239/17 z dnia 27 kwietnia 2017 r.

⁵¹ Przyjęty uchwałą Rady Gminy nr XIV/83/15 z dnia 4 grudnia 2015 r. (ze zm.).

⁵² Dz. U. z 2018 r. poz. 2067.

zadania z zakresu ochrony dóbr kultury, w tym realizacja gminnego programu zabytków należały w ww. latach do zadań Referatu Organizacyjno-Administracyjnego, kierowanego przez Sekretarza Gminy.

W tej sprawie kierownik Ryszard Kostecki, Sekretarz Gminy wyjaśnił, że brak takiego programu był związany z szeregiem uzgodnień z Podkarpackim Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków (zwanym dalej Konserwatorem), które zakończyły się dopiero w kwietniu 2018 r., a niesporządzenie sprawozdania m.in. ograniczonymi działaniami realizowanymi w latach 2012-2016, które nie przyniosły realizacji celów programu, a o których Rada Gminy była na bieżąco informowana.

(akta kontroli str. 801-809, 846-861)

Wyniki przeprowadzonej diagnozy zostały przeniesione (z opisanymi niżej wyjątkami) do treści Programu w postaci dziewięciu tabel, w każdej z których zawarto porównanie danych (wskaźników) dla dziewięciu sołectw gminy⁵³. Na tej podstawie wyznaczony został obszar zdegradowany, obejmujący pięć sołectw (Żurawica, Maćkowice, Wyszatyce, Kosienice i Bolestraszyce), dla których zidentyfikowano najwięcej (od pięciu do ośmiu) wskaźników gorszych niż średnie dla całej gminy i wartości referencyjne dla województwa. Była to podstawa uznania, że obszar zdegradowany spełnia wymóg art. 9 ust. 2 ustawy o rewitalizacji⁵⁴.

Zarówno w diagnozie, jak i w Programie nie zawarto precyzyjnego wskazania źródła danych służących do wyznaczenia obszaru zdegradowanego, tj. danych za rok 2014, które były odnoszone do wartości referencyjnych dla województwa podkarpackiego. W Programie podano jako źródło: *opracowanie własne na podstawie danych z Urzędu Gminy*. Spośród ww. dziewięciu tabel, dla ośmiu z nich Urząd nie dysponował odpowiednimi danymi źródłowymi⁵⁵. Tylko tabela dotycząca liczby długotrwale bezrobotnych opierała się na danych Powiatowego Urzędu Pracy w Przemyślu⁵⁶, przy czym wskutek oczywistej omyłki zawyżono wskaźnik dla sołectwa Żurawica (71,79%), a prawidłowo wyliczony wskaźnik (66,75%) był niższy niż dla sołectwa Batyche (68,18%)⁵⁷.

(akta kontroli str. 301-309, 862-863)

Według wyjaśnień Wójta w sprawie braku danych do ww. ośmiu tabel, w związku z brakiem doświadczenia w opracowywaniu tak obszernego dokumentu, dane źródłowe do wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji były przekazywane wykonawcy na roboczo, i nie były przechowywane w Urzędzie.

(akta kontroli str. 797-800)

W sześciu z ww. tabel stwierdzono także różnice z danymi zawartymi w innych miejscach Programu lub w opracowaniu zawierającym wyniki diagnozy⁵⁸, i tak;

a) dane w tabeli dotyczącej wysokiego poziomu ubóstwa, przedstawiającej liczbę korzystających ze świadczeń pomocy społecznej nie były zgodne z inną tabelą

⁵³ Tabele nr 39-47. Podsumowanie zawarto w tabeli nr 48 Zbiorcza tabela wskaźników.

⁵⁴ Przepis ten stanowi, że który stanowi, że obszar zdegradowany może być podzielony na podobszary, w tym podobszary nieposiadające ze sobą wspólnych granic, pod warunkiem stwierdzenia na każdym z podobszarów występowania koncentracji negatywnych zjawisk społecznych oraz gospodarczych, środowiskowych, przestrzenno-funkcjonalnych lub technicznych, o których mowa w ust. 1.

⁵⁵ Tabele dotyczące: liczby osób bezrobotnych w stosunku do ludności w wieku produkcyjnym, demografii (mediany wieku), liczby osób korzystających ze świadczeń pomocy społecznej, liczby przestępstw, integracji społecznej (liczby stowarzyszeń), liczby podmiotów gospodarczych, korzystających z sieci wodociągowej oraz liczby budynków mieszkalnych.

⁵⁶ Dalej: PUP.

⁵⁷ W tabeli tej dla miejscowości Żurawica liczbę zarejestrowanych bezrobotnych wpisano jako 358, zamiast jak podał PUP 385 osób. W związku z tym, udział procentowy długotrwale bezrobotnych w tej miejscowości w liczbie bezrobotnych ogółem został zawyżony w opisany sposób. W związku z tą pomyłką ogólną liczbę bezrobotnych w gminie przedstawiono jako 889 (powinno być 916), a ww. udział procentowy dla całej gminy 68,84% zamiast prawidłowo 66,81%.

⁵⁸ Analiza-Diagnoza służąca wyznaczeniu obszaru zdegradowanych Gminy Żurawica, październik 2016.

Programu (opartą na danych Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Żurawicy⁵⁹) dotyczącą świadczeń pomocy społecznej;

b) według wyliczenia na podstawie danych z tabeli dotyczącej liczby bezrobotnych ich udział w liczbie mieszkańców gminy wynosił 6,9%⁶⁰, podczas gdy w innej tabeli Programu podano 11,1%;

c) w tabeli Programu dotyczącej przestępczości jako dane o liczbie przestępstw podano wartości, które w wynikach diagnozy przedstawiono jako liczbę przestępstw i wykroczeń, a jako ich źródło – dane z posterunku Policji w Żurawicy, mimo iż te odnosiły się do liczby interwencji;

d) w tabeli dotyczącej integracji społecznej podano, że liczba stowarzyszeń (organizacji pozarządowych) w gminie wynosi 19, a w innym miejscu Programu, podano liczbę stowarzyszeń i organizacji społecznych – 33;

e) z tabeli dotyczącej liczby podmiotów gospodarczych wynika, że wynosiła ona w gminie 388, podczas gdy w innym miejscu GPR podano liczbę 625⁶¹;

f) w tabeli GPR dotyczącej korzystających z sieci wodociągowej przedstawiono inne dane dotyczące odsetka osób korzystających niż zawarte w wynikach diagnozy - dla całej gminy w Programie miało to być 79,8%, podczas gdy w diagnozie podano 85,8%, (wartość różnicy 6), a różnice dla sołectw wynosiły od minus 3,81 do 15,3.

Według wyjaśnienia Wójta w tej sprawie, przyczyną powstania ww. różnic było przekazywanie danych drogą telefoniczną i pocztą elektroniczną, a także uwzględnianie uwag z Urzędu Marszałkowskiego.

Ponadto, zawarte w tabeli dotyczącej przestępczości dane o wskaźniku, oparte na ww. liczbie interwencji, dla Bolestraszczyk istotnie różniły się od wyliczenia przeprowadzonego w kontroli na podstawie tych samych danych⁶². Tym samym faktycznie był on niższy (lepiej) od średniej dla całej gminy⁶³ i od wskaźnika dla Buszkowiczek, Kosienic i Maćkowic, niż to wykazano w GPR.

(akta kontroli str.301-309,797-800, 862-866)

Z informacji z Komendy Miejskiej Policji w Przemyśle w zakresie stwierdzonych przestępstw⁶⁴ na terenie Gminy w 2014 r. oraz z GOPS na temat liczby osób objętych wsparciem w ramach pomocy społecznej wynikają n.w. ustalenia⁶⁵:

a) Wobec 157 stwierdzonych przestępstw, wskaźnik przestępczości dla Gminy w 2014 r. wynosił 1,21 (a nie jak podano w Programie 8,7) i był nieznacznie lepszy od wartości referencyjnej dla województwa (1,32)⁶⁶.

b) Liczba osób objętych wsparciem w ramach pomocy społecznej na terenie gminy w 2014 r. wyniosła ogółem 963⁶⁷, (a nie 494 jak ujęto w tabeli 33 Programu). W związku z tym inne były wskaźniki dla poszczególnych sołectw, niż wykazano to w analizie do wyznaczenia obszaru zdegradowanego. Dla siedmiu sołectw wskaźnik został zawyżony (różnica od 0,31 do 3,26), a dla dwóch (Orzechowce i Buszkowice)

⁵⁹ Dalej: GOPS.

⁶⁰ Z uwzględnieniem skorygowanej liczby (opis w przypisie 57) byłoby to 7,1%.

⁶¹ Na niespójność tę zwrócił uwagę Urząd Marszałkowski, w ramach opinii do wcześniejszej wersji Programu. Wskutek tego, w ostatecznej wersji GPR z tabeli usunięto liczbę podmiotów, ale wartość 388 nadal z niej wynika.

⁶² Wskaźnik ten powinien wynosić 5,09, a nie jak podano 6,08.

⁶³ W tabeli nr 43 podano 5,84, natomiast w związku z opisaną pomyłką wartość ta powinna wynosić 5,43. W związku z tym, wartość wskaźnika dla Bolestraszczyk była poniżej tej średniej, a dla Kosienic – powyżej.

⁶⁴ Według wymogów zawartych w Instrukcji dotyczących kwalifikowania obszaru rewitalizacji do wsparcia, przestępstwo stwierdzone jest to zdarzenie, co do którego w zakończonym postępowaniu przygotowawczym potwierdzono, że jest przestępstwem.

⁶⁵ Informacje uzyskane w kontroli w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f) ustawy o NIK.

⁶⁶ W latach 2014-2016 liczba przestępstw na terenie Gminy była mniejsza, wynosząc odpowiednio 112, 76 i 85.

⁶⁷ Z uwzględnieniem osób którym przyznano zasiłki stałe, okresowe, celowe, zasiłki w formie posiłku dla dzieci i liczby dzieci objętych dożywianiem.

zaniżony – odpowiednio o 0,69 i 1,39. Wyliczona na podstawie ww. danych GOPS średnia dla całej gminy wynosi 7,5 (a nie jak podano w GPR 8,7), lecz pozostaje wyższa (gorsza) od wartości referencyjnej dla województwa (6,1). Wartości wyższe od tej średniej miały cztery sołectwa (a nie jak podano w GPR pięć), przy czym:

- trzy sołectwa (Kosienice, Maćkowice, Wyszatyce) w obu przypadkach były powyżej średniej;
- jedno (Batycze) nie zostało w ten sposób wyróżnione w tym Programie;
- wskazana w GPR jako znajdująca się powyżej średniej Żurawica, według ww. wyliczenia miała wskaźnik poniżej tej wartości.

(akta kontroli str.239-417,867-870)

Zawarty w Programie obszar rewitalizacji wyznaczony został jako część obszaru zdegradowanego, tj. sołectw Bolestraszyce, Maćkowice, Wyszatyce, Kosienice oraz Żurawica – na terenie każdego z nich wyodrębniono jeden podobzdar⁶⁸. Według Programu, powierzchnia obszaru rewitalizacji wynosiła ogółem 143,12 ha, a zamieszkała była przez 6,11% mieszkańców gminy, co odpowiadało wymogowi art. 10 ust. 2 ustawy o rewitalizacji. W Programie wskazano, że obszar rewitalizacji wyznaczony na podstawie dwóch przesłanek: szczególnej koncentracji negatywnych zjawisk oraz uznania, że wybrany obszar ma istotne znaczenie dla rozwoju gminy. Stwierdzenie to nawiązywało do wymogu art. 10 ust. 1 ustawy o rewitalizacji⁶⁹. W dokumentacji Urzędu brak było pełnych, kompletnych danych uzasadniających powyższe stwierdzenie. W Programie zawarta została analiza czterech wskaźników⁷⁰ przeprowadzona dla każdego z podobzdarów rewitalizacji. Analiza zawarta w Programie była zbliżona do wyników z przeprowadzonych wcześniej diagnoz, w których jako obszary zdegradowane wyznaczono cztery⁷¹, a następnie pięć sołectw⁷², a ich części – również bez szczególnego uzasadnienia – wskazano jako obszary rewitalizacji.

Ponadto, w Urzędzie dostępne były pochodzące z 2016 r. pisma z Policji i GOPS, które wskazywały na występowanie negatywnych zjawisk społecznych na terenie podobzdaru nr 1 Żurawica, nr 3 Wyszatyce oraz nr 4 Kosienice⁷³.

Sposób przeprowadzenia tej analizy odpowiadał wymogom Instrukcji, według której wyznaczony obszar rewitalizacji charakteryzuje minimum cztery z wymienionych w niej wskaźników (maksymalnie po jednym z każdej kategorii), dla których wartości oszacowane dla tego obszaru są mniej korzystne niż wartości referencyjne dla województwa podkarpackiego.

W kontroli nie przedłożono jednak udokumentowanych danych, na które powoływano się w ww. analizie, mimo iż w GPR zapisano, że podstawą jest opracowanie własne na podstawie danych z Urzędu. Instrukcja zakładała, że Gmina pozyskuje dane dla obszaru rewitalizacji z dostępnych źródeł, wskazując źródła danych dla przedstawionych w programie rewitalizacji wybranych wskaźników dla obszarów rewitalizacji. W kontroli przedstawiono jedynie dwa robocze zestawienia danych, wykorzystanych do przeprowadzenia ww. analizy. Zawierały one wartości zgodne z zawartymi w analizie z Programu w zakresie mediany wieku i liczby

⁶⁸ W przypadku Żurawicy składający się z dwóch części: Żurawica Dolna i Żurawica Górna.

⁶⁹ Przepis ten stanowi, że obszar obejmujący całość lub część obszaru zdegradowanego, cechujący się szczególną koncentracją negatywnych zjawisk, o których mowa w art. 9 ust. 1, na którym z uwagi na istotne znaczenie dla rozwoju lokalnego gmina zamierza prowadzić rewitalizację, wyznacza się jako obszar rewitalizacji.

⁷⁰ Po jednym dla każdej z wybranych kategorii tj. Demografia: Mediana wieku, Rynek pracy: udział bezrobotnych zarejestrowanych w liczbie ludności w wieku produkcyjnym wg miejsca zamieszkania, Pomoc Społeczna: liczba osób korzystających ze świadczeń pomocy społecznej w przeliczeniu na 100 osób wg miejsca zamieszkania, Uwarunkowania przestrzenne: liczba budynków mieszkalnych wybudowanych przed rokiem 1989 w relacji do liczby budynków mieszkalnych zamieszkałych. Wyniki tej analizy zawarto w tabelach 49,51,53,55, 57 oraz 59 Programu.

⁷¹ Kosienice, Maćkowice, Wyszatyce i Żurawica – diagnoza i raport z października 2016 r.

⁷² Bolestraszyce, Kosienice, Maćkowice, Wyszatyce i Żurawica – diagnoza i raport ze stycznia 2017 r.

⁷³ Gromadzenie się młodzieży/osób starszych nadużywających alkoholu, powodujące interwencje Policji i zaśmieszanie terenu.

budynków gospodarczych (lecz bez podania danych źródłowych do wyliczenia podanych wartości) oraz dane stanowiące podstawę wyliczenia liczby bezrobotnych i korzystających z pomocy społecznej.

W powyższej sprawie Wójt wyjaśnił, że z braku doświadczenia przy opracowywaniu tego rodzaju dokumentu, nie przykładano takiej uwagi do przechowania danych pozwalających na weryfikację założeń do wyznaczania obszaru rewitalizacji.

(akta kontroli str.239-417, 797-800, 866-896)

Wyznaczenie w opisany powyżej sposób obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji w GPR poprzedzało przyjęcie przez Radę Gminy uchwały z dnia 26 stycznia 2017 r. w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji na terenie gminy Żurawica⁷⁴, zmienionej uchwałą Rady Gminy z dnia 3 lutego 2017 r.⁷⁵. Uchwały te, wbrew tytułowi i przywołanej podstawie prawnej (art. 8 ust. 1 ustawy o *rewitalizacji*⁷⁶) zawierały wyznaczenie (wyłącznie w formie graficznej) tylko obszaru rewitalizacji. Rada Gminy nie podejmowała kolejnych uchwał w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji. Uchwałą Rady Gminy z dnia 2 czerwca 2017 r.⁷⁷ do Programu wprowadzone zostały natomiast załączniki graficzne przedstawiające podstawowe kierunki zmian funkcjonalno-przestrzennych obszaru rewitalizacji. W załącznikach tych granice obszaru rewitalizacji nie pokrywały się z obszarem rewitalizacji wyznaczonym uchwałą z 3 lutego 2017 r. Identyczne załączniki zawiera również ostateczna wersja Programu z 27 lipca 2018 r. Dla podobszarów nr 1-4 obejmują one teren większy niż wyznaczony uchwałą z 3 lutego 2017 r. Dla podobszaru nr 5 Bolestraszyce wspólny jest jedynie odcinek drogi, natomiast według uchwały z 3 lutego 2017 r. obszar rewitalizacji obejmuje teren Arboretum, natomiast według Programu – tereny sąsiadujące z tym obiektem od południowego-zachodu i północnego-wschodu oraz fort XIII b. Ponadto, w przypadku podobszaru nr 3 Wyszatyce, według uchwały z 3 lutego 2017 r. włączono do niego działkę, na której wybudowana jest cerkiew⁷⁸, a według uchwały z 2 czerwca 2017 r. – także działkę sąsiednią (teren rolny)⁷⁹.

(akta kontroli str. 239, 412-417, 427, 897-927)

Według wyjaśnień Wójta w tej sprawie, wyznaczenie podobszarów obszaru zdegradowanego wynika z uzasadnienia do uchwał z 27 stycznia 2017 r. oraz 3 lutego 2017 r., a uchwałą z dnia 2 czerwca 2017 r. korygowała błędne załączniki do ww. uchwał, przy okazji czego błędnie wskazano działkę nr 767 do rewitalizacji.

Z załączonych do wyjaśnień projektów uchwał, wynika, że uchwała ze stycznia 2017 r. miała zawierać w treści nazwy pięciu miejscowości, stanowiących obszar zdegradowany, na terenie którego wyznaczono obszar rewitalizacji. W związku z uwagami i poprawkami radcy prawnego do tego projektu, treść ta została wykreślona z projektu, a uchwała zawierała wyłącznie odesłanie do załącznika.

(akta kontroli str.871-872, 929-944)

Wyjaśnienia w tej sprawie złożył również poprzedni Wójt, Krzysztof Skłodowski, (zaznaczając, że nie posiada obecnie dostępu do dokumentów, które mogłyby

⁷⁴ Nr XXXI/202/17, opublikowana w Dz. Urz. Woj. Podk. poz. 497.

⁷⁵ Nr XXII/213/17, opublikowana w Dz. Urz. Woj. Podk. poz. 795.

⁷⁶ Przepis ten stanowi, że: w przypadku gdy gmina zamierza realizować zadania własne, o których mowa w art. 3 ust. 1, rada gminy wyznacza, w drodze uchwały, z własnej inicjatywy albo na wniosek wójta, burmistrza albo prezydenta miasta, obszar zdegradowany i obszar rewitalizacji.

⁷⁷ Nr XXXVIII/251/17.

⁷⁸ Działka nr 769.

⁷⁹ Działka nr 767.

pomóc mu w odtworzeniu okoliczności sprawy i udzieleniu wyjaśnień⁸⁰) podnosząc, m.in. że uchwała z czerwca 2017 r. korygowała błędy uchwały z lutego 2017 r.

(akta kontroli str.1140-1145)

Odnosząc się do tych wyjaśnień i materiałów, NIK zwraca uwagę, że uchwały o których mowa w art. 8 oraz 14 ustawy o *rewitalizacji*, tj. w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji oraz w sprawie przyjęcia GPR mają inny zakres, podstawę prawną oraz charakter⁸¹. Zatem uchwała w sprawie przyjęcia GPR nie powinna zmieniać uchwały w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji. Z kolei uzasadnienie do uchwały nie stanowi załącznika do niej, lecz jego funkcją jest przedstawienie motywów i powodów, dla których uchwała ma zostać podjęta.

Zgodnie z art. 11 ust. 1 i 2 ustawy o *rewitalizacji*, wniosek o wyznaczenie obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji zawiera wskazanie granic tych obszarów wykonane na mapie w skali co najmniej 1:5000, sporządzonej z wykorzystaniem treści mapy zasadniczej, a w przypadku jej braku - z wykorzystaniem treści mapy ewidencyjnej w rozumieniu ustawy z dnia 17 maja 1989 r. *Prawo geodezyjne i kartograficzne*⁸², a do wniosku załącza się ponadto diagnozę, o której mowa w art. 4 ust. 1 pkt 1, potwierdzającą spełnienie przez obszar zdegradowany i obszar rewitalizacji przesłanek ich wyznaczenia.

Złożony wniosek, o którym mowa w powyższym przepisie, miał według wyjaśnień Wójta, formę projektu uchwały. W przedstawionej w związku z tym w kontroli dokumentacji brak było mapy do projektu uchwały ze stycznia 2017 r. oraz załączonej diagnozy. Jednocześnie, z dokumentacji tej wynika, że wymogi powyższe mogły być jednak spełnione, gdyż przyjęta uchwała z 27 stycznia 2017 r. (stosownie do wymogu art. 11 ust. 4 ustawy o *rewitalizacji*) zawiera bowiem załącznik – mapę w skali 1:5000, a projekty podlegające opiniowaniu przez radcę prawnego zawierają odwołanie do tej diagnozy.

Odnosząc się do tych wyjaśnień i materiałów, NIK zauważa, że w świetle wymogu art. 11 ust. 1 i 2 ustawy o *rewitalizacji* rzetelnym działaniem byłoby sporządzenie wniosku, odrębnego od projektu uchwały oraz odpowiednie udokumentowanie załączanych do niego materiałów.

W uchwałach w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji Rada Gminy nie skorzystała z możliwości przewidzianych w art. 11 ust. 5 ustawy o *rewitalizacji* ustanowienia na rzecz gminy prawa pierwokupu wszystkich nieruchomości położonych na obszarze rewitalizacji oraz zakazu wydawania decyzji o warunkach zabudowy.

(akta kontroli str. 907-924, 929-944)

Konsultacje społeczne uchwały w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji, o których mowa w art. 11 ust. 3 ustawy o *rewitalizacji*, były prowadzone na podstawie zarządzenia Wójta nr 123/16 z 7 grudnia 2016 r. Szczegółowe ustalenia przedstawiono w pkt 1.2.12 obszaru 1 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str.398-405, 945-950)

⁸⁰ Zastrzeżenie to dotyczyło wszystkich złożonych w kontroli wyjaśnień poprzedniego wójta.

⁸¹ Zgodnie z treścią art. 13 ustawy o *rewitalizacji*, uchwała o której mowa w art. 8, stanowi akt prawa miejscowego, natomiast charakteru takiego nie ma - w myśl art. 19 tej ustawy - gminny program rewitalizacji.

⁸² Dz. U. z 2017 r. poz. 2101 ze zm.

Z przeprowadzonych w kontroli oględzin obszaru rewitalizacji w zakresie terenów i obiektów ujętych w podstawowych (17) i pozostałych (13) kierunkach zmian funkcjonalno-przestrzennych⁸³ Programu, zdaniem NIK:

- a) pilne i konieczne są działania dotyczące całkowicie zdegradowanego Domu Rządcy na terenie parku (zespołu dworskiego) w Żurawicy Górnej, czyli związane z kierunkiem 2.1 podobszaru Żurawica (Górna)⁸⁴;
- b) dla dziewięciu kierunków (sześciu podstawowych⁸⁵ i trzech uzupełniających⁸⁶), a zwłaszcza związanych z parkami w Żurawicy Górnej, Żurawicy Dolnej i Kosienicach, ich wyznaczenie w Programie było w pełni uzasadnione;
- c) dla dziewięciu kolejnych kierunków (czterech podstawowych⁸⁷ i pięciu uzupełniających⁸⁸) ich wyznaczenie w Programie znajduje uzasadnienie w mniejszym stopniu;
- d) dla dziewięciu kierunków (pięciu podstawowych⁸⁹ i czterech uzupełniających⁹⁰), zostały one wyznaczone dla miejsc, obiektów lub działań, których stan lub położenie nie uzasadniały konieczności podejmowania działań rewitalizacyjnych;
- e) w przypadku podstawowego kierunku 1.3. podobszaru Wyszatycy, pn. *Zagospodarowanie terenu przy cerkwi w Wyszatycach*, teren objęty tym kierunkiem według załącznika do Programu, stanowił w rzeczywistości orne pole, niewymagające działań rewitalizacyjnych i w żaden sposób niepowiązane z założeniami GPR⁹¹;
- f) w przypadku kierunku 1.4 podobszaru Wyszatycy pn. *Zagospodarowanie terenu na potrzeby rekreacji i aktywnego wypoczynku w Wyszatycach*, teren objęty tym kierunkiem (przy kościele w tej miejscowości) był w trakcie zagospodarowywania (budowa drózek różańcowych), co nie pozwala odnieść się do przyjętych w Programie potrzeb i założeń rewitalizacyjnych.

(akta kontroli str. 951-968, pliki-zdjęcia nr 1-202)

5) Spośród 22 miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (mpzp), obowiązujących w Gminie w latach 2016-2018, jeden⁹² powiązany był z wyznaczonym obszarem rewitalizacji⁹³. Dla obszaru rewitalizacji nie były

⁸³ W kolejnych przypisach w nazwach kierunków sformułowanie: *w ramach Programu Rewitalizacji Obszaru Zdegradowanego* zastąpiono znakiem (...).

⁸⁴ Pn. *Remont Zespołu Dworskiego: Dom Rządcy* (...), także w świetle decyzji Konserwatora z dnia 20 lutego 2019 r., opisanej w 1.2.16 obszaru 1 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

⁸⁵ Podobszar 1 Żurawica (Górna): 1.1 Zagospodarowanie terenu parku przy Zespole Dworskim i Folwarcznym wraz z najbliższym otoczeniem (...), 1.2 Zagospodarowanie terenu placu po SKR wraz z najbliższym otoczeniem, Żurawica (Dolna) 1.1 Zagospodarowanie terenu parku oraz Dworu przy Zespole Dworskim i Folwarcznym wraz z najbliższym otoczeniem (...), podobszar 4 Kosienice 1.1 Zagospodarowanie terenu parku przy Zespole Pałacowo - Dworskim w Kosienicach wraz z najbliższym otoczeniem (...) i 1.2 Zagospodarowanie terenu parku w Kosienicach wraz z najbliższym otoczeniem (...) oraz podobszar 5 Bolestraszyce kierunek 1.2 Zagospodarowanie terenu (ławki, oświetlenie, wiata, mapy informacyjne, mała architektura) przy wjeździe do „Villi Bolestraszyce” (...).

⁸⁶ Podobszar 1 Żurawica (Górna): 2.2 Remont mostu, Żurawica (Dolna) 2.1 Remont Zespołu Dworskiego wraz z parkiem (...), podobszar 4 Kosienice 2.1 Remont Zespołu Pałacowo – Dworskiego (...).

⁸⁷ Podobszar 2 Maćkowice 1.1. Zagospodarowanie terenu parku przy Pałacu w Maćkowicach wraz z najbliższym otoczeniem (...), podobszar 3 Wyszatycy 1.2 Zagospodarowanie terenu Zespołu parkowego Spółdzielni Rolniczej w Wyszatycach, podobszar 4 Kosienice 1.3 Zagospodarowanie terenu stawu wraz z najbliższym otoczeniem na potrzeby rekreacji (...), podobszar 5 Bolestraszyce 1.1 Budowa ciągu komunikacyjnego przy drodze powiatowej (...).

⁸⁸ Podobszar 2 Maćkowice 2.1. Remont Pałacu w Maćkowicach (...), podobszar 3 Wyszatycy 2.2. Remont cerkwi w Wyszatycach i 2.3 Remont budynku Spółdzielni Rolniczej w Wyszatycach, podobszar 4 Kosienice 2.2 Remont zabytkowego „Kościoła w lesie” (...) oraz podobszar 5 Bolestraszyce 2.2 Zagospodarowanie terenu boiska Czarni Bolestraszyce wraz z otoczeniem (...).

⁸⁹ Podobszar 1 Żurawica (Dolna) 1.2 Modernizacja ciągów komunikacyjnych na osiedlu Sikorskiego podobszar 3 Wyszatycy 1.1. Zagospodarowanie terenu przy kościele parafialnym w Wyszatycach wraz z najbliższym otoczeniem, podobszar 4 Kosienice 1.4. Zagospodarowanie terenu wokół tzw. „Kościoła w lesie” wraz z najbliższym otoczeniem (...), podobszar 5 Bolestraszyce 1.3 Przebudowa drogi gminnej w kierunku „Huczka” i 1.4. Przebudowa drogi gminnej przy stadionie OSP w Bolestraszytach.

⁹⁰ Podobszar 1 Żurawica (Dolna) 2.2 Remont Zespołu Folwarcznego (...), podobszar 3 Wyszatycy 2.1. Remont kościoła w Wyszatycach oraz podobszar 5 Bolestraszyce 2.1. Zagospodarowanie terenu wokół Fortu XIIIb (...) i 2.3. Zagospodarowanie terenu przy Arboretum w Bolestraszytach (...).

⁹¹ Działka nr 767. Działania rewitalizacyjne mogłyby dotyczyć najbliższego otoczenia tej cerkwi (działka nr 769), w Programie objętego obszarem kierunku uzupełniającego 2.2 *Remont cerkwi w Wyszatycach*.

⁹² *Bolestraszyce I/2009* - uchwała Rady z 4 października 2012 nr XXV/144/12 (Dz. Urz. Woj. Podk. poz. 2251).

⁹³ Powiązanie z obszarem nr 5 Bolestraszyce dotyczyło m.in. ustaleń tego mpzp dotyczących drogi publicznej (powiatowej) z założoną w Programie budową ciągu komunikacyjnego przy tej drodze.

wydawane decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu⁹⁴. W Programie nie przewidziano wprowadzenia zmian w Studium i mpzp. Efektywnemu gospodarowaniu przestrzenią, ochronie krajobrazu kulturowego oraz uniknięciu wydania decyzji o warunkach zabudowy, sprzecznych z zamierzeniami i celami rewitalizacji dla obszarów rewitalizacji, służyć mają w szczególności wstępne analizy po złożeniu wniosku o ustalenie warunków zabudowy lub ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, dotyczące m.in. zgodności wniosku z Programem.

Należy zauważyć, że Studium podkreśla, że polityka zarządzania przestrzenią powinna polegać na właściwym typowaniu obszarów i kolejności sporządzania dla nich miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

(akta kontroli str. 369-370, 781-782, 841, 928, 969-975)

6) W Programie zawarto, stosownie do wymogu art. 15 ust. 1 pkt 3 ustawy *o rewitalizacji* oraz załącznika do Wytycznych, opis wizji stanu obszaru po przeprowadzeniu rewitalizacji (planowany efekt rewitalizacji). W opisie tym założono że cele, kierunki i zadania mają doprowadzić do przemiany zdegradowanych obszarów we wszystkich pięciu aspektach (sferach), w sposób powiązany ze zdiagnozowanymi potrzebami. Przyjęta w związku z tym wizja zakłada, że w 2023 roku obszary objęte Programem, po realizacji zaplanowanych inwestycji i działań społecznych zostaną efektywnie przekształcone zarówno społecznie, przestrzennie, jak i gospodarczo, a obszar rewitalizacji będzie atrakcyjnym miejscem zamieszkania i spędzania czasu wolnego dla obecnych i przyszłych mieszkańców – miejscem sprzyjającym rozwojowi na każdym etapie życia i pracy.

(akta kontroli str. 325-334)

7) W Programie, stosownie do wymogu art. 15 ust. 1 pkt 4 ustawy *o rewitalizacji* oraz załącznika do Wytycznych zawarto cele rewitalizacji oraz odpowiadające zidentyfikowanym potrzebom rewitalizacyjnym kierunki działań mających na celu eliminację lub ograniczenie negatywnych zjawisk. Celami tymi były:

- stworzenie wielofunkcyjnej przestrzeni publicznej wraz z przyczyniającymi się do jego realizacji kierunkami działań, które dotyczyły: kształtowania funkcjonalnej i bezpiecznej przestrzeni publicznej oraz zapewnienia dostępu do wysokiej jakości usług publicznych – w związku z wizją stanu podobszarów we wszystkich sferach;
- wzmocnienie kapitału społecznego mieszkańców wraz z przyczyniającymi się do jego realizacji kierunkami działań, które dotyczyły: włączania w życie społeczne osób wykluczonych oraz zagrożonych ubóstwem oraz pobudzania i rozwijania aktywności społecznej i gospodarczej mieszkańców – w związku z wizją stanu podobszarów w sferach społecznej, gospodarczej i środowiskowej.

(akta kontroli str. 330-332)

Odnosząc ww. cele do metody SMART⁹⁵, czyli weryfikacji czy były one sprecyzowane, mierzalne, akceptowalne, realistyczne oraz określone czasowo w zakresie rozpoczęcia i zakończenia, na podstawie treści Programu w powiązaniu z ustaleniami kontroli, NIK stwierdza, że były one sprecyzowane i określone

⁹⁴ W trakcie kontroli w toku było postępowanie w sprawie wydania decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego – przebudowy drogi gminnej i remontu mostu związanego z podobszarem nr 1 Żurawica.

⁹⁵ Wyznaczanie celów tylko wtedy będzie skuteczną metodą, jeśli spełni kilka podstawowych warunków. Warunki te nazwano od pierwszych liter zasadą SMART (akronim od ang. *Specific, Measurable, Achievable, Realistic/Relevant, Time-bound*). Cele powinny być zatem:

- sprecyzowane (skonkretyzowane) - należy je określać możliwie konkretnie,
- mierzalne, każdy cel musi mieć swój wskaźnik, na podstawie którego będzie oceniana jego realizacja,
- akceptowalne/osiągalne/istotne) – możliwe do osiągnięcia a zarazem osoby/podmioty, które będą realizować cel, muszą się z nim utożsamiać i go akceptować,
- ważne (realne) - posiadane zasoby muszą być wystarczające dla realizacji celu,
- określone w czasie (terminowe) - cele powinny posiadać termin wykonania.

czasowo. Wątpliwość natomiast budzi ich akceptowalność (ze względu na faktyczne niskie zaangażowanie społeczne w ramach partycypacji/konsultacji) oraz ich realność – m.in. z powodu niezłożenia wniosku w ramach działania 6.3. RPO WP 2014-2020, błędów w przeprowadzonej diagnozie, bardzo złego stanu obiektu w Żurawicy Górnej oraz stanu prawnego (brak tytułu prawnego) do niektórych nieruchomości. Ustalenia w zakresie mierzalności celów Programu, w powiązaniu z przyjętym systemem monitoringu przedstawiono w pkt 1.2.15 obszaru 1 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

Sytuacja społeczno-gospodarcza Gminy przedstawiona w Programie odnosiła się do stanu z roku 2014. Takie podejście zastosowano w kolejnych wersjach tego dokumentu. Było to związane z faktem, że przyjęte w Instrukcji wartości referencyjne dla województwa podkarpackiego odnosiły się do tego roku. NIK zwraca uwagę, że na przestrzeni lat, w których opracowywano Program (2016-2018) – jak na to wskazuje analiza danych publikowanych przez Główny Urząd Statystyczny w formie Banku Danych Lokalnych⁹⁶ – nastąpiła poprawa ogólnej sytuacji społeczno-gospodarczej na terenie Gminy.

(akta kontroli str.239-417, 945-968, 976-977, 981-1017, 1066-1068, 1073-1108)

8) W rozdziale 7 GPR, stosownie do art. 15 ust. 1 pkt 5 lit. a) ustawy o rewitalizacji zawarto listę planowanych podstawowych przedsięwzięć rewitalizacyjnych, wraz z ich opisami zawierającymi w odniesieniu do każdego przedsięwzięcia: nazwę i wskazanie podmiotów je realizujących, zakres realizowanych zadań, lokalizację, szacowaną wartość oraz prognozowane rezultaty.

W ostatecznej wersji Programu przyjęto osiem projektów rewitalizacyjnych o nr:

1. *Rewitalizacja obejmująca wielofunkcyjne zagospodarowanie przestrzeni i obiektów do realizacji przez Gminę, o szacunkowej wartości 10 mln zł, składający się z 6 zadań;*
2. *Rewitalizacja terenu przy osiedlu Sikorskiego w Żurawicy do realizacji przez Spółdzielnię Mieszkaniową „Wiarus” o szacunkowej wartości 0,5 mln zł;*
3. *Rewitalizacja i zagospodarowanie terenu wokół kościoła w Wyszatycach do realizacji przez parafię rzymskokatolicką p.w. św. Mikołaja-biskupa w Wyszatycach o szacunkowej wartości 1 mln zł;*
4. *Zagospodarowanie terenu Arboretum w Bolestraszczykach do realizacji przez ten podmiot, o szacunkowej wartości 1,5 mln zł;*
5. *Poprawa sytuacji na rynku pracy do realizacji przez GOPS o szacunkowej wartości 1 mln zł;*
6. *Aktywizacja społeczna i gospodarcza osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym do realizacji przez GOPS o szacunkowej wartości 0,5 mln zł;*
7. *Poprawa jakości kształcenia i wzrost kompetencji do realizacji przez placówki oświatowe na terenie Gminy, o szacunkowej wartości 1,3 mln zł;*
8. *Bliżej rodziny do realizacji przez GOPS oraz partnerów społecznych i gospodarczych o szacunkowej wartości 1 mln zł;*

Projekty nr 1-5 i 7 miały być realizowane w latach 2018-2026, projekt nr 6 w latach 2019-2026, a projekt nr 8 – w latach 2020-2026.

⁹⁶ W szczególności: zmniejszyła się liczba bezrobotnych ogółem (w 2016 r. do 787 w porównaniu do 883 z roku 2015, a w roku 2018 do 637 w porównaniu do 741 z roku 2017), liczba długotrwale bezrobotnych z 640 na koniec roku 2014 do 397 na koniec roku 2018, liczba podmiotów gospodarki narodowej zarejestrowanych przekraczała liczbę podmiotów wyrejestrowanych o 21 (2016 r.), 23 (2017 r.) i 29 (2018 r.).

Wyszczególniono prognozowane rezultaty dla każdego z projektów oraz wskaźniki produktu/rezultatu, przy czym rezultaty miały charakter opisowy⁹⁷, a wskaźniki liczbowy⁹⁸, bez wyszczególniania wartości. Wyjątkiem był projekt nr 2, dla którego prognozowane rezultaty określono jako: *Liczba zmodernizowanych budynków oraz Poprawa estetyki osiedla, zwiększenie jakości i rozszerzenie oferty usług w zakresie spędzania czasu wolnego*, natomiast przyjęte wskaźniki miały charakter opisowy⁹⁹.

Według wyjaśnień Wójta, była to spowodowane pomyłką przy poprawianiu GPR.

W opisie projektu nr 5 wskazano, że przedsięwzięcie to obejmować będzie trzy projekty, natomiast zawarto założenia dotyczące tylko jednego¹⁰⁰. Według wyjaśnień Wójta zapis o trzech projektach wynikał z błędu.

(akta kontroli str. 335-351, 978-980)

Przewidziany ww. przepisem sposób oceny rezultatów w odniesieniu do celów rewitalizacji dla projektów nr 1-4 przedstawiono poprzez odesłanie do rozdziału dotyczącego systemu monitoringu¹⁰¹. Odesłania takiego nie zawarto dla projektów nr 5-8, jednakże w rozdziale dotyczącym monitoringu wymieniono wskaźniki dla wszystkich projektów, zakładając ich monitorowanie raz na rok, w sposób który ma umożliwić ocenę jego wykonania w stosunku do celów Programu.

Zakładane projekty podstawowe odpowiadały zdiagnozowanym w Programie celom, potrzebom, problemom i potencjałom. Nie były one jednak w pełni zgodne z kierunkami zmian funkcjonalno-przestrzennych Programu, gdyż nie dla wszystkich tych kierunków przewidziano odpowiadające im projekty. Dotyczyło to sześciu kierunków podstawowych¹⁰² i sześciu uzupełniających¹⁰³. Różnice tę Wójt wyjaśnił niedopatrzaniem i nieuwagą.

(akta kontroli str. 239-417, 978-980)

W ramach projektu nr 1 przewidzianego do realizacji przez Gminę ujęto sześć zadań¹⁰⁴. W ramach zadań nr 2, 4 i 6 miały być one realizowane także na obiektach i terenach nienależących do Gminy, co odpowiednio dotyczyło:

- zagospodarowania dworu w Żurawicy Dolnej (własność prywatna);
- rewitalizacji zespołu parkowego i dworu w Wyszatycach: (własność Rolniczo-Handlowego Zespołu Spółdzielczego w Wyszatycach);
- zagospodarowania terenu Fortu XIIIb (użytkowanie wieczyste Arboretum).

⁹⁷ Np. rozwój oraz poprawa dostępności infrastruktury społecznej.

⁹⁸ Np. liczba przedsięwzięć ulokowanych na zrewitalizowanych obszarach.

⁹⁹ 1. poprawa dostępu do infrastruktury społecznej oraz do oferty społecznej opartej na zmodernizowanej infrastrukturze 2. rozwój oferty czasu wolnego 3. integracja społeczna 4. aktywizacja społeczna 5. poprawa estetyki przestrzeni publicznej 6. wzrost poczucia bezpieczeństwa rowerzystów i pieszych 7. poprawa dostępności komunikacyjnej obszaru 8. poprawa jakości życia mieszkańców.

¹⁰⁰ Aktywizacja osób młodych pozostających bez pracy.

¹⁰¹ Omyłkowo wskazano niewłaściwy numer tego rozdziału – zamiast 10.2 powinno być 9.2.

¹⁰² 1) Podobszar Żurawica, 1.2 Zagospodarowanie terenu placu po SKR wraz z najbliższym otoczeniem 2) podobszar Wyszatycy 1.3 Zagospodarowanie terenu przy cerkwi w Wyszatycach 3) podobszar Kosienice 1.3 Zagospodarowanie terenu stawu wraz z najbliższym otoczeniem na potrzeby rekreacji (...) 4) podobszar Kosienice 1.4 Zagospodarowanie terenu wokół tzw. „Kościoła w lesie” wraz z najbliższym otoczeniem (...) 5) podobszar Bolestraszyce 1.1. Budowa ciągu komunikacyjnego przy drodze powiatowej (...) 6) podobszar Bolestraszyce 1.4 Przebudowa drogi gminnej przy stadionie OSP w Bolestraszytach.

¹⁰³ 1) podobszar Żurawica, kierunek 2.2, 2-4) podobszar Wyszatycy – kierunki 2.1-2.3, 5) podobszar Kosienice kierunek 2.2, 6) podobszar Bolestraszyce kierunek 2.2.

¹⁰⁴ Nr 1 Rewitalizacja Zespołu Dworskiego i Folwarcznego: Dom Rządcy przebudowa/ rozbudowa Zespołu Dworskiego i Folwarcznego: Dom Rządcy Nr 2 Rewitalizacja Zespołu Dworskiego i Folwarcznego: przebudowa/rozbudowa Dworu wraz z parkiem w Żurawicy Nr 3 Rewitalizacja terenu Parków oraz Pałacu w Maćkowicach: przebudowa/ rozbudowa Pałacu w Maćkowicach Nr 4 Rewitalizacja zespołu parkowego Spółdzielni Rolniczej w Wyszatycach: przebudowa/rozbudowa zespołu parkowego Nr 5 Rewitalizacja i zagospodarowanie terenu Zespołu Pałacowo – Dworskiego w Kosienicach: przebudowa/rozbudowa Pałacu Dworskiego Nr 6 Zagospodarowanie terenu wokół Fortu XIIIb, przebudowa drogi gminnej od drogi powiatowej nr 1820 (w kierunku Huczka), budowa grzybka turystycznego z mapą turystyczną gm. Żurawica i sołectwa Bolestraszyce.

W wyjaśnieniach w tej sprawie poprzedni Wójt podniósł, że właściciele nieruchomości/obiektów w przypadku posiadania środków finansowych na realizację zadań, będą występować do Gminy o wspólną realizację zadań w ramach GPR i: *będzie się to odbywało na podstawie zawartej w późniejszym okresie umowy partnerskiej.*

Odnosząc się do tych wyjaśnień, należy zauważyć że skoro ww. zadania miały być realizowane przez Gminę, to brak tytułu prawnego do niektórych obiektów uniemożliwia wykonanie tych zadań w przewidzianym zakresie, a jeżeli miały być realizowane w partnerstwie, to powinna ona dysponować odpowiednimi porozumieniami/umowami już na etapie sporządzania Programu.

(akta kontroli str. 310-329, 335-351, 925-927, 1077-1083, 1140-1146)

9) W rozdziale 7 GPR, stosownie do art. 15 ust. 1 pkt 5 lit. b) ustawy o rewitalizacji oraz treści Wytucznych, zawarto charakterystykę pozostałych przedsięwzięć rewitalizacyjnych, realizujących kierunki działań mających na celu eliminację lub ograniczenie negatywnych zjawisk. Miały one stanowić dopełnienie projektów podstawowych, poprzez działania nieinwestycyjne obejmujące szkolenia, aktywizację i animację członków społeczności lokalnych, organizację wydarzeń kulturalnych, itp.

(akta kontroli str.335-378)

10) Gmina nie skorzystała z przewidzianej w art. 25 ustawy o rewitalizacji możliwości wyznaczenia Specjalnej Strefy Rewitalizacji. Utworzenie takiej strefy nie jest przewidziane w Programie.

(akta kontroli str.369)

11) W Programie przewidziano mechanizmy zapewnienia kompleksowości, koncentracji i komplementarności, przewidując projekty (przedsięwzięcia) oparte o przeprowadzoną diagnozę zidentyfikowanych problemów i zjawisk kryzysowych.

W Programie zadbano o:

- komplementarność przestrzenną - projekty inwestycyjne zostały zaplanowane na obszarach rewitalizacji (z założeniem, że ich zasięg oddziaływania będzie większy, gdyż z efektów skorzystają interesariusze z całej gminy), natomiast społeczne dla mieszkańców całej gminy, z preferencjami dla mieszkańców ww. obszarów;
- komplementarność problemową – wykazano związek projektów podstawowych z potrzebami rewitalizacyjnymi, celami rewitalizacji i kierunkami działania;
- komplementarność proceduralno-instytucjonalną – wskazując jako podmiot odpowiedzialny Wójta, przy pomocy Koordynatora ds. rewitalizacji, powołanego w Urzędzie, który ma posiadać wiedzę i doświadczenie w zakresie zarządzania projektami, jak również przewidując możliwość powołania Zespołu Zadaniowego, mającego przyczynić się do wzajemnego uzupełniania się działań oraz spójności procedur w realizacji poszczególnych przedsięwzięć rewitalizacyjnych;
- komplementarność międzyokresową – wskazując zrealizowane projekty społeczne w ramach perspektywy 2007-2013;
- komplementarność źródeł finansowania – przyjmując założenie współfinansowania z różnych źródeł, m.in. środków UE w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) i Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS), krajowych środków publicznych oraz środków prywatnych z wykluczeniem ryzyka podwójnego finansowania oraz zdolność łączenia prywatnych i publicznych źródeł finansowania;
- komplementarność i integrowanie na poziomie kierunków działań oraz przedsięwzięć, wskazując że kierunki działań integrują działania rewitalizacyjne we wszystkich sferach na wyznaczonych podobszarach rewitalizacji, oddziałując kompleksowo na sytuację kryzysową, a projekty (przedsięwzięcia) rewitalizacyjne

o charakterze społecznym i inwestycyjnym wzajemnie się uzupełniają, rozwiązują zdiagnozowane problemy oraz wykorzystują lokalne potencjały odpowiadając na określone potrzeby.

Założenia Programu wykazują związek z dwoma z trzech projektów inwestycyjnych realizowanych przez Gminę w latach 2016-2018 w ramach RPO WP 2014-2020. Były to:

- projekt pn. *Przebudowa budynku Domu Ludowego w Wyszatycach* – obiekt ten, w którym zorganizowano uruchomiony w 2018 r. Gminny Ośrodek Kultury, znajduje się w bezpośrednim sąsiedztwie podobszaru rewitalizacji nr 3 Wyszatyce;
- projekt dotyczący kanalizacji w miejscowościach Batycze, Maćkowice i Kosienice był wprowadzany realizowany poza obszarem rewitalizacji, lecz związek z Programem miały jego cel główny oraz założenia dotyczące m.in. rozwoju turystyki.

(akta kontroli str. 351-358, 388-394, 981-982)

12) W Programie dochowano wymogu Wytycznych przedstawienia opisu procesu jego przygotowania, dokumentującego udział różnych grup interesariuszy, w taki sposób, aby możliwe były zweryfikowanie i ocena osiągniętego społecznienia. Opis zawarty w rozdziale 14 GPR oparty był na treści czterech raportów, przedstawiających poszczególne etapy konsultacji społecznych:

- projektu uchwały w sprawie wyznaczenia obszarów zdegradowanych i obszaru rewitalizacji – przeprowadzone w dniach 7 grudnia 2016 r. - 9 stycznia 2017 r. – opisano w raporcie ze stycznia 2017 r. (etap pierwszy);
- projektu uchwały w sprawie przyjęcia Programu – przeprowadzone w dniach 28 lutego - 29 marca 2017 r. – opisano w raporcie z kwietnia 2017 r. (etap drugi);
- zmiany Programu – przeprowadzone w dniach 31 sierpnia - 2 października 2017 r., – opisano w raporcie z października 2017 r. (etap trzeci);
- zmiany Programu – przeprowadzone w dniach 2 maja - 2 czerwca 2018 r. – opisano w raporcie z czerwca 2018 r. (etap czwarty).

Ww. raporty stanowiły podsumowanie kolejnych etapów konsultacji społecznych, o którym mowa w art. 6 ust. 7 ustawy o rewitalizacji.

Treść rozdziału 14 GPR odpowiadała treści ww. raportów, oprócz nw. różnic:

- w Programie zapisano, że podczas konsultacji projektu uchwały w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego oraz obszaru rewitalizacji do ostatecznego wskazania obszaru rewitalizacji wykorzystano metodę badań ankietowych, z uwzględnieniem wyników z zebranych i opracowanych materiałów¹⁰⁵, podczas gdy informacji takiej nie zawarto w poszczególnych raportach, a w Urzędzie brak było dokumentacji dotyczącej tak przeprowadzonego badania ankietowego;
- w raporcie z kwietnia 2017 r. zapisano, że wpłynęły dwa formularze zawierające cztery uwagi, podczas gdy w GPR (zgodnie z dokumentacją źródłową) opisano trzy uwagi, zgłoszone na jednym formularzu.

Według oświadczenia Daniela Smuczka, który opracowywał ww. raporty, zapis Programu dotyczący przeprowadzonej ankiety jest nieprecyzyjny, związany był z opracowaniem i opublikowaniem wzoru takiej ankiety, która jednak nie została zrealizowana, natomiast do raportu z kwietnia 2017 r. czwarta uwaga: *prawdopodobnie została wpisana omyłkowo*.

(akta kontroli str. 398-405, 945-950, 983-1018)

Z treści raportów z konsultacji społecznych wynika, że wszystkie zgłaszane problemy i propozycje zostały uwzględnione. Brak jednak było w Urzędzie

¹⁰⁵ Podano, że w badaniu wzięli udział przedstawiciele Urzędu, instytucji odpowiedzialnej za pomoc społeczną, instytucji związanych z kulturą, organizacji społecznych i lokalnej społeczności z obszarów zdegradowanych.

dokumentacji źródłowej dotyczącej zgłaszanych propozycji¹⁰⁶, które miały zostać zgłoszone w ramach dwóch uwag z pierwszego etapu procesu konsultacji społecznych oraz podczas spotkania w dniu 5 stycznia 2017 r. Z tego spotkania, jak i kolejnych z 16 marca 2017 r. i 26 września 2017 r. oraz 30 maja 2018 r.¹⁰⁷ brak było protokołów (notatek) potwierdzających ich przebieg, treść obrad i dane uczestników.

Daniel Smuczek oświadczył, że nie pamięta czego dotyczyły ww. dwie uwagi, ze spotkań (w których uczestniczyło kilkanaście osób) i dyżurów nie sporządzano protokołów lub notatek, a przebieg tych spotkań i wnioski zawarto w raportach.

(akta kontroli str. 945-950,983-1018)

Wszystkie cztery etapy konsultacji społecznych zostały ogłoszone z dniem ich rozpoczęcia¹⁰⁸. Przepis art. 6 ust. 2 ustawy o rewitalizacji wymagał, aby nastąpiło to nie później niż w terminie siedmiu dni przed ich przeprowadzeniem. Według treści wyjaśnień Wójta w tej sprawie, wynikało to z braku wiedzy i doświadczenia.

(akta kontroli str. 945-950,983-1017,1019-1021)

Przywołany przepis określał również formy powiadomienia: *co najmniej poprzez obwieszczenie, ogłoszenie w sposób zwyczajowo przyjęty w danej gminie oraz ogłoszenie na stronie podmiotowej gminy w Biuletynie Informacji Publicznej*.

Obwieszczenia w sprawie trzech etapów konsultacji społecznych zostały zamieszczone na stronie BIP Urzędu, natomiast ostatniego - tylko na stronie internetowej. W ten sam sposób zostały opublikowane raporty zawierające podsumowania konsultacji, które w świetle art. 6 ust. 8 ustawy o rewitalizacji podlegały publikacji na stronie BIP urzędu. Według treści wyjaśnień Wójta w tej sprawie, wynikało to z pomyłki informatyka Urzędu.

(akta kontroli str. 945-950,983-1017,1019-1021)

Według treści raportów i GPR, obwieszczenia te były również zamieszczane na:

- stronie poświęconej rewitalizacji: <http://zurawica-rewitalizacja.pl>. - w trakcie kontroli na stronie tej były dostępne tylko obwieszczenia o konsultacjach z sierpnia-października 2017 r.¹⁰⁹. Według treści oświadczenia Daniela Smuczka w sprawie tej strony, obecnie (z uwagi na zakończenie umowy), dostępna jest jedynie wersja poglądowa tej strony¹¹⁰, natomiast stanowiła ona element promocji rewitalizacji;
- tablicy ogłoszeń Urzędu – w trakcie kontroli brak było dokumentów w tym zakresie. Według wyjaśnień Wójta w tej sprawie było to spowodowane: *brakiem praktykowania tego typu działań*.

(akta kontroli str. 398-405, 945-950, 983-1021)

Przepis art. 6 ust. 3 ustawy o rewitalizacji określał formy konsultacji społecznych: zbieranie uwag w formie elektronicznej lub papierowej oraz co najmniej dwie dodatkowe¹¹¹. Urząd w obwieszczeniach założył zbieranie uwag w ww. formie oraz spotkania i zbieranie uwag ustnych. Na stronie BIP Urzędu zamieszczono również wzór ankiety¹¹², lecz, jak wyjaśnił Wójt, wypełnione ankiety nie zostały złożone.

(akta kontroli str. 398-405, 945-950,983-1027)

¹⁰⁶ Oprócz uwag przewodniczącego Rady Gminy z 16 marca 2017 r., oraz zgłoszonych przez Przemyską Agencję Rozwoju Regionalnego w Przemysłu (PARR) w dniu 25 września 2017 r.

¹⁰⁷ W raportach i Programie zapisano, że podczas tych spotkań nie zostały zgłoszone merytoryczne uwagi.

¹⁰⁸ 7 grudnia 2016 r., 28 lutego 2017 r., 31 sierpnia 2017 r. oraz 2 maja 2018 r.

¹⁰⁹ Z podaną datą publikacji 8 stycznia 2018 r.

¹¹⁰ Według tego oświadczenia, możliwe jest opłacenie i aktywowanie tej strony.

¹¹¹ Spotkania, debaty, warsztaty, spacer studyjny, ankiety, wywiady, wykorzystanie grup przedstawicielskich lub zbieranie uwag ustnych.

¹¹² W trakcie kontroli brak było danych o innych formach dystrybucji tej ankiety wśród mieszkańców.

Uwagi dotyczące projektów rewitalizacyjnych zgłosili:

- w drugim etapie konsultacji – przewodniczący Rady Gminy – zgłoszone przez niego propozycje dotyczące obszaru nr 5 Bolestraszyce (przebudowa drogi gminnej, budowa grzybka turystycznego z mapą turystyczną oraz budowa oświetlenia parkowego) zostały uwzględnione i pozostały w ostatecznej wersji Programu;
- w trzecim etapie konsultacji – zgłoszona propozycja PARR skutkowała wpisaniem trzech projektów¹¹³ do Programu w wersji z października 2017 r. W kolejnej wersji Programu z 11 czerwca 2018 r. i ostatecznej z 27 lipca 2018 r. projekty te nie zostały uwzględnione. Jak oświadczył Daniel Smuczek i wyjaśnił Wójt, wykreślono je w wyniku spotkania z ekspertem ds. oceny programów w Urzędzie Marszałkowskim z maja 2018 r., podczas którego została zakwestionowana ich komplementarność.

(akta kontroli str. 945-950, 983-1021)

Założenia dotyczące włączenia mieszkańców, przedsiębiorców i innych podmiotów na etapie wdrażania Programu ujęte zostały w rozdziale 15 GPR, określającym zasady współpracy pomiędzy sektorem publicznym, społecznym i gospodarczym, instrumenty wspierania beneficjentów działań rewitalizacyjnych oraz instrumenty włączające społeczność lokalną w działania rewitalizacyjne. Przyjęte dla etapu wdrażania założenia (zwłaszcza współpraca międzysektorowa w wymiarach merytorycznym, organizacyjnym i finansowym), zgodnie z Wytycznymi, dążą do zaawansowanych form partycypacji społecznej, takich jak współdecydowanie czy kontrola obywatelska.

W Programie na etapie monitorowania w ramach partycypacji społecznej wskazano na współpracę sektora publicznego, prywatnego i organizacji pozarządowych w celu ich włączenia do oceny Programu oraz rolę Komitetu Rewitalizacji w tym zakresie. Na etapie podsumowania procesu rewitalizacyjnego przewidziano badania opinii mieszkańców, publiczne debaty, konkursy i wystawy oraz informacje w mediach.

NIK zwraca uwagę, że zgodnie z Wytycznymi, partycypacja społeczna została wpisana w proces rewitalizacji gminy Żurawica jako fundament działań na każdym etapie (diagnozowanie, programowanie, wdrażanie monitorowanie)¹¹⁴. Również art. 5 ust. 1 i 3 ustawy *o rewitalizacji* wymaga zapewnienia możliwości wypowiedzenia się interesariuszy nie tylko na etapie przygotowania i prowadzenia rewitalizacji, ale również jej oceny.

(akta kontroli str. 405-407)

13. W Programie wskazano indykatywne ramy finansowe przedsięwzięć planowanych podstawowych z indykatywnymi wielkościami środków finansowych z różnych źródeł. Dla każdego z projektów rewitalizacyjnych wskazano planowane środki i potencjalne źródła finansowania. Całkowitą wartość projektów podstawowych oszacowano na łączną kwotę 16.800.000 zł, w tym środki EFRR – 11.050.000 zł, EFS – 3.420.000 zł, środki własne Gminy – 1.490.000 zł oraz środki prywatne – 840.000 zł.

Wyjaśniając Wójt Gminy podał, że w ramach Programu przewidziano finansowanie zadań ze środków prywatnych. Finansowane miały być one ze środków pochodzących m.in. spółdzielni mieszkaniowej, mieszkańców budynków wielorodzinnych, organizacji pozarządowych, przedsiębiorców. Wkład środków prywatnych wynosił 5% wartości ogółem danego projektu. Aczkolwiek Gmina nie zawierała z ww. instytucjami porozumień, bądź przedwstępnych umów na przekazanie takich środków. Porozumienia między Gminą, a instytucjami były na podstawie rozmowy.

(akta kontroli str. 239-417, 1028-1029)

¹¹³ Projekty nr: 14 Własna firma – program wsparcia lokalnej przedsiębiorczości, 15 Staż i szkolenie – twoją szansą na zatrudnienie, 16 Staż+szkolenie= Zatrudnienie.

¹¹⁴ Analogiczną treść zawarto również w treści samego GPR – zdanie 1 rozdziału 14.

Spośród 8 projektów podstawowych 5 z nich zaplanowano do realizacji z udziałem środków RPO WP 2014-2020, z tego 1 projekt w ramach działania 6.3 *Rewitalizacja przestrzeni regionalnej*, 1 projekt w ramach działania 7.3 *Poprawa sytuacji osób bezrobotnych na rynku pracy*, 1 projekt w ramach działania 8.1 *Aktywna integracja osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym* lub 8.2 *Aktywna integracja osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym prowadzona przez ośrodki pomocy społecznej/powiatowe centra pomocy rodzinie*, 1 projekt w ramach działania 9.2 *Poprawa jakości kształcenia ogólnego*, 1 projekt w ramach działania 8.4 *Poprawa dostępu do usług wsparcia rodziny i pieczy zastępczej*. Pozostałe 3 projekty zaplanowano do realizacji z udziałem środków Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014-2020 (PROW) w ramach działania 7 *Podstawowe usługi i odnowa wsi na obszarach wiejskich*, typ operacji *Ochrona zabytków i budownictwa tradycyjnego*. Projekty uwzględniały elementy komplementarności finansowej (środki EFRR i EFS) i wykluczały ryzyko podwójnego dofinansowania. W Programie zapisano również, że w przypadku braku możliwości skorzystania z współfinansowania ze środków RPO WP 2014-2020 Gmina będzie poszukiwała innych możliwych źródeł finansowania zaplanowanych projektów, w tym np. środków Programu Operacyjnego Wiedza, Edukacja, Rozwój; Programu Operacyjnego Ochrona i Środowisko; Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa; środków będących w dyspozycji Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego; Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej; Ministra Sportu i Turystyki.

Według zapisów Programu do realizacji zaplanowano również 5 projektów pozostałych. Wskazano ich charakterystykę, a dla 3 dodatkowo wskazano szacunkowe koszty. Dla dwóch pozostałych nie podano kosztów, ze względu, jak wyjaśnił Wójt Gminy *zadania te miały być prowadzone nieodpłatnie przez lokalnych przedstawicieli stowarzyszeń czy przedsiębiorców*.

(akta kontroli str. 239-417, 1028-1029)

14. Zgodnie z zapisami Programu odpowiedzialnym za jego wdrażanie był Wójt Gminy przy pomocy Koordynatora ds. rewitalizacji, powołanego w Zespole ds. zamówień publicznych i pozyskiwania zewnętrznych źródeł finansowania w Urzędzie, który odpowiadać miał za koordynację realizacji przedsięwzięć rewitalizacyjnych oraz ocenę wdrażania projektów i postępów prac. Ponadto Koordynator ds. rewitalizacji odpowiadać miał za współpracę z innymi pracownikami Urzędu i jednostek organizacyjnych Gminy oraz za przepływ informacji między interesariuszami rewitalizacji (w tym partnerami projektów rewitalizacyjnych), a Wójtem, który podejmować miał kluczowe decyzje w procesie rewitalizacji. Dodatkowo Koordynator ds. rewitalizacji miał ściśle współpracować z Komitetem Rewitalizacji oraz prowadzić jego obsługę techniczną i organizacyjną. Do zadań Komitetu Rewitalizacji (powołanego jako organ opiniodawczo-doradczy Wójta w zakresie rewitalizacji) należało m.in. przedkładanie Wójtowi opinii w sprawie opracowanych projektów Programu; monitorowanie przebiegu oraz ocena efektywności i skuteczności realizacji Programu; opracowywanie i przedkładanie do Wójta raportów okresowych i raportu końcowego z realizacji Programu; rozpatrywanie wniosków zmian do Programu. W celu efektywnego oraz zintegrowanego współdziałania różnych jednostek, jako alternatywę przewidziano możliwość powołania Zespołu Zadaniowego¹¹⁵, który byłby odpowiedzialny za realizację konkretnego projektu. Zadania niezbędne do wdrażania Programu wykonywane miały być w ramach obowiązków poszczególnych struktur organizacyjnych, dlatego nie określano kosztów ich realizacji związanych z nowo utworzonym stanowiskiem pracy, dodatkowymi etatami, czy funkcjonowaniem wyodrębnionej komórki. W ramach

¹¹⁵ W skład Zespołu Zadaniowego, zgodnie z zapisami Programu wchodzić mieli przedstawiciele referatów/samodzielnych stanowisk pracy w Urzędzie i/lub jednostkach organizacyjnych Gminy, a w zależności od realizowanego projektu również przedstawiciele interesariuszy rewitalizacji.

istniejących kompetencji każdy z referatów Urzędu i/lub jednostek organizacyjnych miał wdrażać działania warunkujące sprawny i efektywny proces rewitalizacji, dostosowując w sposób elastyczny zasoby osobowe do aktualnych potrzeb.

Koszty związane z zarządzaniem rewitalizacją w latach 2016-2022 oszacowano na kwotę 33.000 zł i obejmowały one wynagrodzenie Koordynatora ds. rewitalizacji (część etatu) – 9.000 zł, obsługę techniczną i administracyjną Zespołu Zadaniowego – 6.000 zł, obsługę techniczną i administracyjną Komitetu Rewitalizacji – 6.000 zł, zakupy materiałów biurowych i promocyjnych – 6.000 zł oraz rezerwę na nieprzewidziane wydatki – 6.000 zł.

Wszystkie projekty i przedsięwzięcia rewitalizacyjne miały być wdrażane zgodnie z uchwaloną wieloletnią prognozą finansową oraz budżetami rocznymi. W proces zarządzania środkami finansowymi przy realizacji projektów rewitalizacyjnych włączony miał zostać Skarbnik Gminy oraz Referat Finansowy Urzędu.

(akta kontroli str. 239-417)

15. Zgodnie z zapisami Programu jednym z kluczowych etapów procesu jego zarządzania jest system monitorowania, który miał odbywać się na dwóch poziomach tj. poprzez monitorowanie realizacji kolejnych przedsięwzięć rewitalizacyjnych oraz dokonywanie analizy zmian zachodzących na podobszarach rewitalizacji. Monitoring miał bazować na zbieraniu danych ilościowych od poszczególnych jednostek organizacyjnych Gminy, analizowaniu danych mających na celu określenie powiązania pomiędzy podejmowanymi działaniami rewitalizacyjnymi, a zmianami zachodzącymi na terenie Gminy, sprawozdaniach z realizacji założonych celów, które zawierać miały informacje dotyczące realizowanych działań rewitalizacyjnych. Ponadto monitorowanie procesów rewitalizacji skupiać się miało na trzech obszarach tj.: monitoring rzeczowy (dostarczenie danych, które obrazują postęp we wdrażaniu Programu oraz umożliwiają ocenę jego wykonania w stosunku do celów Programu), monitoring finansowy (dostarczenie danych umożliwiających porównanie wydatków poniesionych do planowanych, co będzie podstawą do oceny sprawności wydatkowania środków przeznaczonych na Program), monitoring ryzyk (polegający na obserwacji zmiany uwarunkowań zewnętrznych, identyfikacji potencjalnych trudności w realizacji Programu oraz racjonalnym reagowaniu na zaistniałe zmiany). Monitoring prowadzony dla każdego z zaplanowanych podstawowych projektów rewitalizacyjnych miał być w oparciu o przyjęte dla tych projektów wskaźniki produktu i rezultatu raz na rok w oparciu o źródła dostępne w Urzędzie. Ponadto dla oceny wpływu działań rewitalizacyjnych na stan społeczno-gospodarczy obszaru wskazanego do rewitalizacji oraz oceny dynamiki tych zmian w relacji do innych obszarów Gminy przyjęto 9 wskaźników¹¹⁶, które odnosiły się do celów rewitalizacji, ze wskazaniem wartości bazowej i oczekiwanej zmiany (nierzetelność sposobu opracowania w zakresie tych wskaźników i obszarów opisano pkt 1.1.1 obszaru 1 wystąpienia pokontrolnego). Dla powyższych wskaźników nie określono źródła danych, ani częstotliwości dokonywania pomiaru, wskazano tylko oczekiwaną zmianę bez określenia w jakim czasie ma zostać osiągnięta. Tak przyjęty sposób monitorowania procesu rewitalizacji w odniesieniu do celów określonych w Programie, nie dawał możliwości na dokonanie pomiaru i oceny stopnia ich realizacji zwłaszcza w trakcie wdrażania tego Programu.

¹¹⁶ Liczba długotrwale bezrobotnych w % bezrobotnych ogółem; liczba bezrobotnych zarejestrowanych w liczbie ludności w wieku produkcyjnym wg miejsca zamieszkania; mediana wieku; liczba osób korzystających ze świadczeń pomocy społecznej w przeliczeniu na 100 osób wg miejsca zamieszkania; liczba stwierdzonych przestępstw ogółem w przeliczeniu na 100 osób wg faktycznego miejsca zamieszkania; liczba organizacji pozarządowych na 100 osób wg miejsca zamieszkania; liczba zarejestrowanych podmiotów gospodarczych w rejestrze REGON w przeliczeniu na 100 osób wg faktycznego miejsca zamieszkania; udział % odsetek ludności korzystających z sieci wodociągowej; liczba budynków mieszkalnych zamieszkałych, wybudowanych przed rokiem 1989 w relacji do ogólnej liczby budynków mieszkalnych zamieszkałych.

Wyjaśniając Wójt Gminy podał, że w Programie błędnie został przyjęty sposób monitorowania opracowany przez wykonawcę. Gmina w powyższym zakresie nie posiadała doświadczenia, dlatego też nie wniosła uwag.

Ewaluacja Programu miała być prowadzona na wszystkich etapach jego wdrażania i polegać miała na badaniu wpływu projektów rewitalizacyjnych na poszczególne aspekty funkcjonowania gminy oraz dekoncentracji negatywnych zjawisk na obszarze wyznaczonym do rewitalizacji. Systematycznie prowadzony monitoring i ewaluacja miały umożliwić zweryfikowanie bieżących potrzeb gospodarczo-społecznych i porównania ich z zamierzonymi celami i działaniami. Ewaluacja *ex-ante* prowadzona na etapie tworzenia Programu miała pomagać na dokonanie oceny zasadności poszczególnych działań i przedsięwzięć rewitalizacyjnych. Podczas wdrażania należało prowadzić ewaluację *on-going*, która miała się skupiać na doraźnych problemach i barierach. Ewaluacja *ex-post* miała być zrealizowana na zakończenie wdrażania Programu i dać ocenę przeprowadzonego procesu rewitalizacji. Wg zapisów Programu uwzględniono również procedurę jego aktualizacji, zgodnie z którą: podmioty zainteresowane realizacją projektu zlokalizowanego na obszarze rewitalizacji zgłaszają propozycje do Komitetu ds. rewitalizacji; Komitet ds. rewitalizacji przeprowadza konsultacje z odpowiednimi wydziałami Urzędu; następuje weryfikacja zgłaszanych propozycji i wydanie opinii odnośnie włączenia lub odmowy danego przedsięwzięcia do Programu; Komitet ds. rewitalizacji zwołuje posiedzenie i przedkłada propozycję przedsięwzięcia pod obrady Rady Gminy, która wydaje opinię o jego włączeniu, bądź odrzuceniu; decyzję o wprowadzeniu zmian podejmuje Wójt; po sporządzeniu projektu aneksu ze zmianami w Programie, następnie dokument przedkładany jest Radzie Gminy w celu podjęcia stosownej uchwały; następuje przekazanie Programu do Urzędu Marszałkowskiego celem zaakceptowania, a po tym fakcie zamieszczenie uaktualnionej wersji Programu na stronie internetowej Urzędu oraz w BIP. Proces prowadzenia monitoringu i ewaluacji Programu, zgodnie z ramowym harmonogramem, zaplanowano w całym okresie w latach 2016-2022 w okresach trzyletnich.

(akta kontroli str. 239-417, 1030-1032)

16. Do Gminy nie wpływały skargi i wnioski dotyczące przygotowania i realizacji Programu. Nie prowadzono również audytów i kontroli związanych z procesem rewitalizacji. Radni Gminy, w tym komisje działające przy Radzie Gminy nie zgłaszali również problemów związanych z rewitalizacją.

(akta kontroli str. 199-201, 1033, 1073-1076)

W dniu 5 grudnia 2016 r. przedstawiciele Wojewódzkiego Urzędu Ochrony Zabytków z/s w Przemyśle (WUOZ) przeprowadzili kontrolę w zakresie stanu zachowania budynku dworu/rządcówki w Żurawicy Górnej¹¹⁷, w wyniku której ustalono, iż budynek był w stanie katastrofy budowlanej. Część dachu i ścian uległa całkowitemu zniszczeniu, stolarka okienna i drzwiowa całkowicie została zniszczona. Wydane zalecenia pokontrolne dotyczyły dokonania zabezpieczenia budynku do 30 marca 2017 r., opracowania inwentaryzacji i projektu remontu budynku wraz z jego częściową rekonstrukcją do 31 grudnia 2017 r. oraz rozpoczęcia prac remontowych i rekonstrukcyjnych do 31 czerwca 2018 r. W dniu 11 grudnia 2018 r. przedstawiciele WUOZ przeprowadzili na ww. zabytku kontrolę stanu jego zachowania, w wyniku której stwierdzono prowizoryczne zabezpieczenie, które uległo zniszczeniu. W dniu 20 lutego 2019 r. Konserwator wydał decyzję nakazującą Gminie wykonanie na zabytkowym dworze/rządcówce wykonanie prac konserwatorskich i robót budowlanych obejmujących:

¹¹⁷ Obiekt, na którym w ramach Programu (projekt nr 1, zadanie nr 1) zaplanowano jego rewitalizację poprzez rozbudowę, przebudowę i nadbudowę.

- uporządkowanie terenu wokół i wewnątrz dworu; odgruzowanie i zabezpieczenie piwnic; wykonanie zabezpieczeń elementów zagrożonych zniszczeniem, w tym przede wszystkim ścian, stropów, dachu i kominów; zabezpieczenie rozrzuconych luźno elementów konstrukcji oraz profilowanych filarów pochodzących z ganku dworu, a służących obecnie jako słupy prowizorycznego ogrodzenia przed dworem i złożenie ich pod zadaszeniem; wykonanie zadaszenia części dworu, nad którą dach uległ całkowitemu zniszczeniu – w terminie do 30 kwietnia 2019 r.;

- remont murowanych fundamentów wraz z ich wzmocnieniem, uzupełnieniem, ewentualnym podbiciem i przebudową w koniecznym zakresie; remont drewnianych ścian obwodowych i wewnętrznych wraz z wymianą elementów całkowicie zniszczonych i uzupełnieniem części brakujących; remont murowanych trzonów kominowych; remont drewnianych stropów wraz z wymianą elementów uszkodzonych i odtworzeniem stropów całkowicie zniszczonych; remont drewnianej więźby dachowej wraz z wymianą elementów zniszczonych i odtworzeniem części konstrukcji, która uległa całkowitemu zniszczeniu; wykonanie pokrycia dachowego z dachówki – w terminie do 30 listopada 2020 r.;

- rekonstrukcja stolarki okiennej i drzwiowej zewnętrznej; rekonstrukcja tynków zewnętrznych i szalunków – w terminie do 30 listopada 2022 r.

Oględziny dworu/rzadcówki¹¹⁸ wykazały, że budynek ten był w stanie degradacji, część dachu, ścian i stropów uległa zawaleniu, brak było okien i drzwi (brak zabezpieczenia na dachu i części, która uległa zawaleniu). Teren budynku oznaczono tabliczkami z napisem: „teren prywatny, wstęp i wjazd wzbronione”, „uwaga niebezpieczeństwo”, „uwaga strefa niebezpieczna”, „przejście wzbronione”, ogrodzono siatką metalową rozciągniętą na betonowych i drewnianych słupach. Ze względu, iż od strony zachodniej ogrodzenie uległo wywróceniu, istniała możliwość wejścia osób postronnych na teren dworu/rzadcówki. W związku z powyższym na podstawie art. 51 ust. 1 ustawy o NIK, poinformowano Wójta Gminy o stwierdzeniu bezpośredniego niebezpieczeństwa dla życia lub zdrowia ludzkiego, w celu zapobieżenia występującemu niebezpieczeństwu.

Wójt poinformował, że *ogrodzenie przy obiekcie zostało uzupełnione oraz naprawione w sposób uniemożliwiający dostęp osób postronnych na teren budynku oraz jego wnętrza*. W załączeniu przedłożono zdjęcia przedstawiające sposób zabezpieczenia terenu.

Wyjaśniając kwestię sposobu wykonania zaleceń wydanych przez Konserwatora z terminem realizacji do 30 kwietnia 2019 r., Wójt Gminy podał, że *jeśli chodzi o prace związane z uporządkowaniem terenu wewnątrz dworu, odgruzowaniu i zabezpieczeniu piwnic, wykonaniu zabezpieczeń elementów zagrożonych zniszczeniem (w tym przede wszystkim ścian, stropów, dachu i kominów), wykonaniu zadaszenia części dworu, nad którą dach uległ całkowitemu zniszczeniu są na dzień dzisiejszy niemożliwe do wykonania, gdyż do tej pory nie znaleźliśmy podmiotu, który podjąłby się wymienionych prac ze względu na bezpieczeństwo pracowników. Do tej pory poszukiwania skupiały się tylko na ustaleniach telefonicznych z firmami, które mogłyby podjąć się prac. Nie posiadamy jednak dokumentacji potwierdzającej powyższe, gdyż rozmowy były prowadzone jedynie słownie*.

(akta kontroli str. 951-968, pliki-zdjęcia nr 174-191, 1034-1065)

¹¹⁸ Dokonane w dniu 4 kwietnia 2019 r.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Wójt nie przekazał projektu Programu przed jego uchwaleniem do zaopiniowania Komitetowi ds. Rewitalizacji, który został powołany 30 listopada 2016 r., pomimo takiego obowiązku wynikającego z art. 17 ust. 2 pkt 4a ustawy o rewitalizacji.

(akta kontroli str. 7-427)

2. Gmina w zapytaniach ofertowych na opracowanie analiz oraz Programu nie wymagała od potencjalnych wykonawców przedkładania dokumentacji poświadczającej zdolność wykonawcy do należytego wykonania zamówienia. Dodatkowo w zapisach umów, ani też w zapytaniach ofertowych nie określono sposobu przekazywania informacji i dokumentów, w tym rodzaju danych i stanu ich aktualności niezbędnych do opracowania analiz i Programu. Takie rozwiązanie spowodowało, że Program korygowany był kilkakrotnie przez wykonawcę, a ostateczna jego wersja została pozytywnie zweryfikowana i wpisana do Wykazu dopiero 31 lipca 2018 r., tj. po ponad 1,5 roku od dnia podpisania umowy na wykonanie zadania. Odbioru pierwszej wersji Programu dokonano bez uwag i wad pomimo, iż dokument ten nie zawierał podstawowych elementów wymaganych Wytycznymi, Instrukcją oraz ustawą o rewitalizacji. W ostatecznej wersji Programu stwierdzono m.in. brak powiązań ze Studium i Strategią oraz błędy w rozdziale obejmującym sposób monitorowania i ewaluacji procesu rewitalizacji. Ponadto wybrane dane, na podstawie których opracowano diagnozę czynników i zjawisk kryzysowych oraz pogłębioną diagnozę obszaru rewitalizacji były nierzetelne, co nie pozwoliło na dokonanie oceny czy obszar rewitalizacji wyznaczony został we właściwy sposób.

(akta kontroli str. 7-472, 744-757, 779-780, 793-800, 862-863)

3. Prowadząc sprawę związaną z wykonaniem Programu i dokumentów niezbędnych do jego opracowania, nie dokumentowano w pełni podejmowanych czynności dotyczących współpracy z wykonawcami oraz z Urzędem Marszałkowskim. Takie działanie stanowiło naruszenie art. 6 ust. 1 ustawy o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach oraz rozporządzenia w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych, a w szczególności §39 ust. 1 pkt 1 i 3, §52 ust.1 pkt 1 i ust. 2, §56 i §57 pkt 2 załącznika nr 1 do tego rozporządzenia.

(akta kontroli str. 7-479)

4. Gmina pomimo obowiązku wynikającego z art. 152 ustawy o finansach publicznych, nie prowadziła wyodrębnionej ewidencji finansowo-księgowej wydatków ponoszonych w związku z realizacją projektu dotyczącą opracowania Programu, która wskazywałaby rzeczywiste kwoty poniesione ze środków dotacji oraz ze środków własnych Gminy. Ponadto zarówno środki pochodzące z dotacji, jak i wydatki dokonywane w ramach tej dotacji w łącznej kwocie 87.908 zł, ujęto w ewidencji księgowej w niewłaściwych §§, jak wskazuje przepis §1 pkt 3 i 4 rozporządzenia w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych, co stanowiło naruszenie art. 39 ust.1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych.

(akta kontroli str. 573-604, 635-735)

5. Wydatki poniesione w 2016 r. w kwocie 30.500 zł, ujęto w dziale 921, rozdziale 92120, pomimo, że nie dotyczyły one ochrony zabytków. Takie sposob prowadzenia ewidencji księgowej nie odpowiadał zapisom art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych.

(akta kontroli str. 596-604, 635-735)

6. Gmina nie otrzymała refundacji w kwocie 7.200 zł na wynagrodzenie koordynatora projektu, ze względu, iż rodzaj umowy zawartej na realizację tego zadania nie odpowiadał formie umowy przyjętej w harmonogramie i budżecie projektu.

(akta kontroli str. 599-637)

7. Dwa dowody księgowe na łączną kwotę 24.000 zł, w opisie nie posiadały właściwych adnotacji i pieczęci potwierdzających skontrolowanie wydatków przed dokonaniem ich zapłaty. Takie postępowanie naruszało zasady obowiązujące w Gminie, wprowadzone Zarządzeniem Nr 10/2015 Wójta Gminy Żurawica z dnia 22 stycznia 2015 r. w sprawie *wprowadzenia zasad rachunkowości* (ze zm.).

(akta kontroli str. 596-598, 736-772)

8. Wydatki poniesione na wynagrodzenie biegłego rewidenta w kwocie 4.000 zł, były dokonane pomimo, że zadania to nie zostało w pełni zrealizowane (zgodnie z zapisami umowy) w dniu zapłaty.

(akta kontroli str. 596-598, 773-778)

9. Brak było wymaganego art. 15 ust. 1 pkt 2 ustawy o *rewitalizacji* opisu powiązań Programu ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz strategią rozwiązywania problemów społecznych, co stanowiło również niespełnienie przewidzianego Wytocznymi wymogu zawarcia opisu powiązań programu rewitalizacji z innymi dokumentami planistycznymi i strategicznymi gminy.

(akta kontroli str. 239-417, 779-780)

10. Niewłaściwie dokonano identyfikacji głównych problemów obszaru zdegradowanego – spośród 10 wyodrębnionych w Programie problemów dotyczących tego obszaru, dwa nie wynikały z przeprowadzonej diagnozy, a dwa kolejne były z nią powiązane jedynie częściowo. Z tych czterech problemów dwa (jeden w całości, a drugi w części) nie znajdowały także potwierdzenia w innych dokumentach strategicznych i planistycznych Gminy.

(akta kontroli str. 296-309, 793-800)

11. Brak było danych źródłowych do ośmiu z dziewięciu tabel, które posłużyły w diagnozie, a następnie w Programie do wyznaczenia obszaru zdegradowanego. Świadczy to także o nierzetelnym podejściu Urzędu do tego zagadnienia. Skutkiem tego braku jest niemożliwość weryfikacji podstawowych założeń, które stanowiły podstawę wyznaczenia tego obszaru, mimo iż według treści art. 4 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o *rewitalizacji* w analizach w celu opracowania diagnoz służących wyznaczeniu obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji oraz przy sporządzaniu i zmianie programu rewitalizacji, wykorzystuje się obiektywne i weryfikowalne mierniki i metody badawcze.

(akta kontroli str. 239-417, 797-800, 862-863)

12. Stwierdzono błędy, nieścisłości i rozbieżności w sześciu z dziewięciu opisanych powyżej tabel, w porównaniu m.in. do dostępnych dokumentów i danych, w tym zawartych w Programie lub uzyskanych w kontroli z Policji i GOPS. Wypaczało to wyniki przeprowadzonej diagnozy i podstawy wyznaczenia obszaru zdegradowanego.

(akta kontroli str. 296-309, 797-800, 862-870)

13. Brak było pełnych danych pozwalających – w kontekście treści Programu oraz art. 4 ust. 1 pkt 1 i 2 *ustawy o rewitalizacji* – na weryfikację założeń przyjętych do wyznaczenia obszaru rewitalizacji.

(akta kontroli str. 310-329, 797-800, 866-896)

14. Rada Gminy przyjęła rozbieżne uchwały w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji. Uchwały podjęte w 2017 r. na podstawie art. 8 ust. 1 *ustawy o rewitalizacji* nie określały, wbrew temu przepisowi, obszaru zdegradowanego, a wyznaczony w nich obszar rewitalizacji nie pokrywał się z obszarem rewitalizacji wyznaczonym w później podejmowanych (na podstawie art. 14 i 15 ww. ustawy) uchwałach w sprawie przyjęcia Programu.

(akta kontroli str. 239, 412-417, 427, 897-924, 929-944, 1140-1146)

15. Brak było w roku 2017 gminnego programu opieki nad zabytkami, a w okresie objętym kontrolą sprawozdania z realizacji programu dotyczącego lat 2012-2016. Z uwagi na treść GPR, skoncentrowaną na rewitalizacji obiektów zabytkowych, treść ww. dokumentów mogła mieć znaczenie dla zakresu i form planowanej rewitalizacji.

(akta kontroli str. 801-809, 846-861)

16. Brak było właściwego utrwalenia w formie dokumentacji źródłowej rzeczywistego przebiegu prowadzonych konsultacji społecznych przygotowania Programu oraz wystąpiły rozbieżności pomiędzy treścią raportów z tych konsultacji a GPR. Wbrew założeniom wyrażonym w art. 5 ust. 1 i 3 *ustawy o rewitalizacji*, utrudnia to pełną ocenę aktywności interesariuszy na tym etapie.

(akta kontroli str. 945-950, 983-1021, 1140-1146)

17. Niezgodnie z art. 6 ust. 2 i 8 *ustawy o rewitalizacji* pominięto obwieszczenia ostatniego etapu konsultacji społecznych Programu i ich podsumowania w BIP Urzędu, na rzecz zamieszczenia tych materiałów na ogólnej stronie internetowej Urzędu. Brak ten nie tylko naruszał ww. przepisy, ale utrudniał też interesariuszom zapoznanie się z pełnym przebiegiem i wynikami tych konsultacji. Zgodnie bowiem z art. 8 ust. 1 *ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej*¹¹⁹ BIP utworzony został w celu powszechnego udostępniania informacji publicznej.

(akta kontroli str. 990-992, 997, 1014-1017, 1019-1021)

18. Niezgodnie z art. 6 ust. 2 *ustawy o rewitalizacji* podawano do publicznej wiadomości ogłoszenie o konsultacjach społecznych na wszystkich etapach opracowania Programu, w dniu ich rozpoczęcia, zamiast na co najmniej siedem dni wcześniej. W konsekwencji, mimo formalnego dochowania 30 dniowego terminu na składanie uwag, o którym mowa w art. 6 ust. 5 tej ustawy, ograniczało to możliwość udziału interesariuszy w tych konsultacjach.

(akta kontroli str. 945-950, 983-1017, 1019-1021)

19. Nierzetelnie przyjęto założenia podstawowego projektu nr 1, przewidujące realizację przez Gminę trzech z sześciu jego zadań, także na terenach niestanowiących jej własności.

(akta kontroli str. 310-329, 335-351, 925-927, 1077-1083, 1140-1146)

20. Nieprecyzyjnie wprowadzono zapisy Programu dotyczące podstawowych przedsięwzięć (projektów) rewitalizacyjnych w zakresie projektu nr 2 (niespójne ujęcie rezultatów i wskaźników) oraz nr 5 (rozbieżność w liczbie i opisie projektów).

(akta kontroli str. 335-351, 978-980)

¹¹⁹ Dz. U. z 2018 r. poz. 1330 ze zm.

21. Przyjęty w Programie sposób monitorowania i ewaluacji procesu rewitalizacji w odniesieniu do określonych celów, nie pozwalał na dokonanie pomiaru i oceny stopnia ich realizacji zwłaszcza w trakcie wdrażania Programu. Monitorowanie zmian zaplanowano w oparciu o wartości bazowe dla całych sołectw, a nie dla wybranych obszarów rewitalizacji. Niezależnie od rodzaju przyjętego wskaźnika jako oczekiwaną zmianę wskazano spadek. Ponadto dla wybranych 9 wskaźników programowych nie określono źródła danych, ani częstotliwości dokonywania pomiaru.

(akta kontroli str. 7-430)

W trakcie kontroli w trybie art. 51 ust. 1 ustawy o NIK, poinformowano Wójta, że na terenie Gminy, gdzie stał zabytkowy budynek dworu/rzadcówki występowało bezpośrednie niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzkiego. Wójt podjął niezwłocznie działania w celu zapobieżenia występującemu niebezpieczeństwu.

(akta kontroli str. 1058-1063)

OCENA CZĄSTKOWA

Gmina opracowała Program w oparciu o Wytyczne, Instrukcję i ustawę o rewitalizacji, w powiązaniu z dokumentami planistyczno-strategicznymi Gminy, zlecając go do wykonania na zewnątrz. Wyboru wykonawcy dokonano na podstawie wewnętrznych przepisów Urzędu. Zlecając zadanie dotyczące opracowania Programu oraz niezbędnych analiz, ani w umowach, ani w zapytaniach ofertowych nie wprowadzono zapisów, które określałyby sposób przekazywania informacji i dokumentów, w tym rodzaju danych i stanu ich aktualności niezbędnych do ich opracowania. Skutkiem takiego rozwiązania opracowana pierwsza wersja dokumentu została wykonana nierzetelnie, a mimo to odebrana jako dokument kompletny i bez wad. Dopiero jego czwarta wersja została pozytywnie zweryfikowana przez Urząd Marszałkowski. Program do Wykazu został wpisany 31 lipca 2018 r., tj. po okresie ponad 1,5 roku od podpisania umowy na jego wykonanie. Program w ostatecznej wersji zawierał jednak błędy w szczególności w rozdziałach obejmujących wyznaczenie obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji oraz dotyczących sposobu monitorowania i ewaluacji procesu rewitalizacji; niezgodności w opisach projektów rewitalizacyjnych; brak było także wymaganych powiązań ze Studium i Strategią. Rada Gminy przyjęła rozbieżne uchwały w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji, a uchwały podjęte w styczniu i lutym 2017 r. faktycznie nie określały obszaru zdegradowanego.

Powyższe nieprawidłowości i problemy częściowo wynikały z faktu, iż proces rewitalizacji był dla Gminy zadaniem nowym, nie w pełni zrozumianym przez samorząd. Prowadząc sprawy obejmujące proces opracowania Programu i jego wpisania do Wykazu, nie stosowano przepisów art. 6 ust. 1 ustawy o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach oraz rozporządzenia w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych, a w szczególności §39 ust. 1 pkt 1 i 3, §52 ust.1 pkt 1 i ust. 2, §56 i §57 pkt 2 załącznika nr 1 do tego rozporządzenia. Gmina na opracowanie Programu korzystała ze środków dotacji otrzymanych z Urzędu Marszałkowskiego, które wydatkowano i rozliczono zgodnie z zawartą umową. Jednakże, pomimo obowiązku wynikającego z art.152 ustawy o finansach publicznych, Gmina nie prowadziła wyodrębnionej ewidencji finansowo-księgowej wydatków ponoszonych w związku z realizacją projektu dotyczącą opracowania Programu. Otrzymane środki dotacji jak i dokonywane wydatki w łącznej kwocie 87.908 zł, ujęto w ewidencji księgowej w niewłaściwych §§, jak określono to w §1 pkt 3 i 4 rozporządzenia w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych, co stanowiło naruszenie art. 39 ust.1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych. Ponadto, Gmina nie otrzymała refundacji w kwocie 7.200 zł na wynagrodzenie koordynatora

projektu, gdyż umowa na realizację tego zadania nie odpowiadała formie przyjętej w tym projekcie.

Wprawdzie w trakcie kontroli NIK, Wójt podjął działania w celu zapobieżenia bezpośredniego niebezpieczeństwa związanego ze stanem budynku dworu/rzadcówki oraz wystąpił o środki pomocowe na jego remont, jednakże trwałe zabezpieczenie tego obiektu wymaga podjęcia szeregu stosownych działań w ścisłej współpracy z Konserwatorem.

OBSZAR

2. Realizacja założeń przyjętych w Programie Rewitalizacji

Opis stanu faktycznego

2.1 Realizacja Programu Rewitalizacji

1) Zgodnie z zapisami Programu za zapewnienie skutecznego procesu wdrażania tego Programu odpowiadał Wójt. Do czasu niniejszej kontroli w Gminie nie powołano Koordynatora ds. rewitalizacji, ani Zespołu Zadaniowego. W związku z tym faktem w Gminie nie rozpoczęto procesu wdrażania Programu, pomimo, iż od wpisania go do Wykazu upłynął okres ponad pół roku.

Wyjaśniając Wójt Gminy podał, że *proces zarządzania Programem został całkowicie zaniedbany. Po objęciu przeze mnie stanowiska w listopadzie 2018 r. w pierwszej kolejności zająłem się priorytetowymi dla mnie zadaniami (np. reorganizacja Urzędu).*

(akta kontroli str. 239-417, 1066-1068)

Zgodnie z art. 7 ust. 1-3 ustawy o rewitalizacji: Komitet Rewitalizacji stanowi forum współpracy i dialogu interesariuszy z organami gminy w sprawach dotyczących przygotowania, prowadzenia i oceny rewitalizacji oraz pełni funkcję opiniotwórczo-doradczą wójta, burmistrza albo prezydenta miasta. Dopuszcza się powołanie osobnych Komitetów Rewitalizacji dla wyznaczonych podobszarów rewitalizacji. Zasady wyznaczania składu oraz zasady działania Komitetu Rewitalizacji ustala się, uwzględniając funkcję Komitetu, o której mowa w ust. 1, oraz zapewniając wyłanianie przez interesariuszy ich przedstawicieli. Zasady, o których mowa w ust. 2, określa, w drodze uchwały, rada gminy przed uchwaleniem gminnego programu rewitalizacji albo w terminie nie dłuższym niż 3 miesiące, licząc od dnia jego uchwalenia. Podjęcie uchwały jest poprzedzone konsultacjami społecznymi. Uchwała nie stanowi aktu prawa miejscowego.

W Gminie nie podjęto uchwały w sprawie zasad wyznaczenia składu oraz zasad działania Komitetu Rewitalizacji, jak wyjaśnił Wójt Gminy ze względu na *niedopatrzenie i przeoczenie zapisów ustawy.*

(akta kontroli str. 1066-1072)

Stosownie do art. 7 ust. 4 ustawy o rewitalizacji Wójt, zarządzeniem nr 120/16 z dnia 30 listopada 2016 r. (tj. przed uchwaleniem Programu) powołał Komitet ds. rewitalizacji. W skład Komitetu powołano 13 osób, które wg stanu na ten dzień pełniły funkcje Wójta Gminy – 1 osoba, Przewodniczącego Rady Gminy – 1 osoba, radnych Gminy – 7 osób, lub były pracownikami Urzędu Gminy (Kierownik Referatu Ochrony Środowiska i Budownictwa – 1 osoba, Kierownik Referatu Infrastruktury – 1 osoba, Inspektor ds. pozyskiwania środków zewnętrznych – 2 osoby). Wg stanu na dzień 6 marca 2019 r. 3 osoby ze składu Komitetu (Wójt Gminy, oraz kierownicy referatów) nie pracowali w Urzędzie. W Programie określono zasady wyznaczenia składu Komitetu Rewitalizacji podając m.in., że Komitet liczy od 5 do 15 osób, a w jego skład wchodzi

osoby fizyczne (mieszkańcy) zamieszkujący wyłącznie Gminę, przedstawiciele podmiotów prowadzących działalność gospodarczą, przedstawiciele organizacji pozarządowych oraz przedstawiciele instytucji publicznych i innych podmiotów działających na obszarze Gminy, będący przedstawicielami interesariuszy rewitalizacji, w tym: od 1 do 4 przedstawicieli Urzędu Gminy, od 1 do 3 przedstawicieli jednostek organizacyjnych Urzędu Gminy i/lub przedstawicieli Rady Gminy wskazanych przez Radę Gminy, od 1 do 6 przedstawicieli obszaru zdegradowanego (osoby fizyczne – mieszkańcy), od 1 do 2 przedstawicieli sektora społecznego tj. organizacji pozarządowych i grup nieformalnych działających na terenie Gminy. Ponadto w Programie wskazano zadania do realizacji przez Komitet Rewitalizacji. W myśl art. 7 ust. 5 i 6 ustawy o rewitalizacji: *W przypadku gdy Komitet Rewitalizacji został powołany przed uchwaleniem gminnego programu rewitalizacji, w programie tym określa się niezbędne zmiany w uchwale, o której mowa w ust. 3, w tym dotyczące powołania Komitetu Rewitalizacji dla podobszaru rewitalizacji objętego tym programem. Zmiana uchwały, o której mowa w ust. 3, w sposób zgodny z gminnym programem rewitalizacji, następuje niezwłocznie po uchwaleniu tego programu. Po zmianie uchwały wójt, burmistrz albo prezydent miasta zmienia zarządzenie powołujące Komitet Rewitalizacji.*

W Gminie nie podjęto działań mających na celu wprowadzenie zmian w składzie Komitetu i zasad jego działania, które uwzględniałyby zapisy Programu, w tym zmian, które zapewniłyby włączenie przedstawicieli interesariuszy.

Wyjaśniając Wójt Gminy podał, że w związku z tym, że w Gminie nie rozpoczęto wdrażania i zarządzania Programem oraz był brak zainteresowania rewitalizacją, nie wprowadzono stosownych zmian w składzie Komitetu ds. rewitalizacji oraz zasad jego działania w odpowiednim czasie.

W okresie od dnia powołania Komitetu ds. rewitalizacji, Komitet ten nie wykonywał żadnych zadań, które były dla niego wskazane w Programie, ani też innych zadań na rzecz rewitalizacji. Zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy o rewitalizacji: *Komitet Rewitalizacji stanowi forum współpracy i dialogu interesariuszy z organami gminy w sprawach dotyczących przygotowania, prowadzenia i oceny rewitalizacji oraz pełni funkcję opiniotawczą-doradczą wójta, burmistrza albo prezydenta miasta.* Zgodnie z zapisami ramowego harmonogramu Programu posiedzenia Komitetu ds. rewitalizacji miały się odbywać od 2016 r. przynajmniej jeden raz w roku.

Wyjaśniając Wójt Gminy podał, że powodem była nieznajomość przez poszczególnych członków Komitetu zasad funkcjonowania i działania Programu.

(akta kontroli str. 239-417, 1066-1072)

2) Zgodnie z zapisami Programu, do realizacji w latach 2018-2022¹²⁰ zaplanowano 8 podstawowych projektów rewitalizacyjnych. Spośród nich 5 projektów zaplanowano do realizacji przez Gminę i jednostki jej podległe¹²¹, a 3 projekty przez inne podmioty¹²². Okres realizacji 6 z tych projektów zaplanowano na lata 2018 -2022, 1 na lata 2019-2022, a 1 na 2020-2022. Projekt nr 1 pn. *Rewitalizacja obejmująca wielofunkcyjne zagospodarowanie przestrzeni i obiektów publicznych w celu aktywizacji społecznej i gospodarczej mieszkańców*, w ramach którego zaplanowano do realizacji 6 zadań o charakterze infrastrukturalnym, zgodnie z zapisami Programu, miał być realizowany przez Gminę z udziałem środków RPO WP 2014-2020 w ramach działania 6.3

¹²⁰ Wg zapisów ramowego harmonogramu GPR realizację projektów zaplanowano w latach 2016-2022, natomiast przy opisie poszczególnych przedsięwzięć rewitalizacyjnych jako okres realizacji ujęto lata 2018-2026 (projekt nr 1, 2, 3, 4, 5, 7), 2019-2026 (projekt nr 6) oraz 2020-2026 (projekt nr 8).

¹²¹ 1 projekt do realizacji przez Gminę, 3 projekty przez Gminy Ośrodek Pomocy Społecznej w Żurawicy, 1 projekt przez placówki oświatowe na terenie Gminy.

¹²² Spółdzielnia Mieszkaniowa WIARUS, Parafia Rzymsko-Katolicka pw. Św. Mikołaja-biskupa w Wyszatycach oraz Arboretum w Bolestraszcach.

Rewitalizacja przestrzeni regionalnej. Ogłoszenie o konkursie opublikowane było przez IZ w maju 2018 r., a wnioski należało składać w terminie od 29 czerwca do 14 września 2018 r. Projekty nr 2 pn. *Rewitalizacja terenu przy osiedlu Sikorskiego w Żurawicy*, nr 3 pn. *Rewitalizacja i zagospodarowanie terenu wokół kościoła w Wyszatycach* i nr 4 pn. *Zagospodarowanie terenu Arboretum w Bolestraszcach*, miały być realizowane z udziałem środków PROW 2014-2020 w ramach działania *Podstawowe usługi i odnowa wsi na obszarach wiejskich: „Ochrona zabytków i budownictwa tradycyjnego”*. Ogłoszenie o konkursie opublikowane było przez IZ w kwietniu 2018 r., a wnioski należało składać w terminie od 2 maja do 22 czerwca 2018 r. Do dnia 8 marca 2019 r. nie realizowano żadnego z ww. projektów rewitalizacyjnych (nie złożono żadnego wniosku o uzyskanie środków z Unii Europejskiej).

Wyjaśniając Wójt Gminy podał, że podmioty wskazane w Programie, które obok Gminy miały realizować projekty rewitalizacyjne i miały możliwość ubiegania się o dofinansowanie w ramach rewitalizacji, nie aplikowały o dofinansowanie zadań ujętych w Programie. Powodem braku aplikowania był m.in. brak dokumentacji technicznej często wymaganej na etapie składania wniosku o dofinansowanie, dotyczy to głównie projektów nr 1, 2, 3, 4 (tzw. infrastrukturalnych). Spośród 4 pozostałych projektów, 2 zaplanowane do realizacji od 2018 r. nie zostały rozpoczęte z powodu braku dostępności konkursów (projekt nr 5 i nr 7).

(akta kontroli str. 239-417, 1073-1076)

Wg otrzymanych z Urzędu informacji zadania¹²³, które polegały na przebudowie, rozbudowie i nadbudowie obiektów wymagały sporządzenia dokumentacji budowlanej oraz uzyskania pozwolenia na budowę. Zadania obejmujące prace polegające na montażu obiektów małej architektury¹²⁴ wymagały sporządzenia dokumentacji technicznej oraz zgłoszenia budowy obiektu budowlanego lub wykonania robót budowlanych nie wymagających pozwolenia na budowę. Pozostałe prace zaplanowane do wykonania w ramach każdego z 6 zadań ujętych w projekcie nr 1 w zależności od szczegółowych rozwiązań technicznych wymagały uzyskania pozwolenia na budowę, zgłoszenia budowy obiektu budowlanego lub wykonania robót budowlanych nie wymagających pozwolenia na budowę. Do dnia aplikowania o ośrodki w ramach działania 6.3, Gmina opracowała za kwotę 16.064 zł program funkcjonalno-użytkowy dla zadania pn. *Zagospodarowanie terenu parku przy Zespole Dworskim i Folwarcznym w Żurawicy*¹²⁵, zawierający wykonanie kompletnej dokumentacji projektowo-kosztorysowej oraz inwentaryzacji dendrologicznej drzewostanu. Ponadto ze środków Konserwatora¹²⁶ opracowana została inwentaryzacja budowlana dla obiektu zabytkowego – Dworek-rzadcówka¹²⁷. Wg stanu na dzień 2 kwietnia 2019 r. Gmina nie posiadała dokumentacji w pozostałym zakresie.

Wyjaśniając były Wójt podał, że wg jego pamięci inspiracją do zlecenia opracowania Programu był brak zainteresowania zabytkowymi zasobami Gminy przez wcześniejsze samorządy, co skutkowało niedoborem spójnej wiedzy w tym zakresie oraz miało stanowić punkt wyjścia do przygotowania dokumentacji stosownie do pojawiających się możliwości aplikowania. Stąd też Program planowany był na lata 2018-2022. Nie dotyczył jedynie naboru ogólnego RPO WP z 2018 r. Ponadto aplikowanie i ewentualna realizacja pełnego Programu w naborze ogólnym w 2018 r. doprowadziłaby do poważnych problemów finansowych Gminę, co wobec ogromu potrzeb inwestycyjnych

¹²³ W ramach projektu nr 1, dotyczyło to zadania nr 1, nr 2, nr 3, nr 5.

¹²⁴ Zaplanowane w ramach projektu nr 1 we wszystkich 6 zadaniach.

¹²⁵ Zadanie nr 2 w ramach projektu nr 1.

¹²⁶ Dokumentacja opracowywana była na podstawie umowy zawartej pomiędzy Konserwatorem a wykonawcą zadania na kwotę 10.000 zł.

¹²⁷ Obiekt, na którym planowano prace w ramach zadania nr 1, projektu nr 1.

byłoby niegospodarnością. W związku z tym zdecydowano o rozpoczęciu realizacji Programu od rewitalizacji parku dworskiego (Żurawica Dolna). W związku z propozycją samorządu Przemyśla dotyczącą partnerstwa w programie dedykowanym Miejskim Obszarom Funkcjonalnym, powstał plan funkcjonalno-użytkowy w systemie „zaprojektuj i wybuduj” oraz zostało zlecone przygotowywanie inwentaryzacji dendrologicznej parku. Jakkolwiek środki do pozyskania były tu znacząco mniejsze, ale szansa ich pozyskania znacznie większa ze względu na ograniczenie programu do MOF-ów. Ostatecznie jednak Przemyśl wycofał się ze współpracy. W okresie kiedy pełniłem funkcję Wójta Gminy, pracownikiem merytorycznym odpowiedzialnym za pozyskiwanie środków unijnych, przygotowaniem i koordynowaniem przygotowania dokumentacji przez poszczególne komórki Urzędu oraz podmioty zewnętrzne, w tym Program objęty kontrolą, był inspektor Tomasz Szeleszczuk. Na niego dekretowana była cała korespondencja w formie papierowej i elektronicznej dotycząca prowadzonych czy planowanych projektów. Inspektor odpowiadał również za przekazywanie informacji dotyczących programów, naborów i możliwości aplikowania wójtowi oraz kierownikom inwestycyjnym Urzędu. W oparciu o te informacje podejmowane były decyzje dotyczące przygotowania dokumentacji projektowej, uczestniczenia w naborze, a później realizacji danej inwestycji (...).

(akta kontroli str. 239-417, 1077-1108, 1140-1145)

Mimo obowiązku zawartego w art. 21 ustawy o rewitalizacji, oraz zapisu ramowego harmonogramu Programu, wg którego zaplanowane inwestycje należało niezwłocznie po uchwaleniu Programu wprowadzić do wieloletniej prognozy finansowej na lata 2016-2022, w prognozie¹²⁸ nie ujęto żadnego projektu rewitalizacyjnego do realizacji na kolejne lata. Wg zapisów uchwały budżetowej na 2019 r.¹²⁹ w planowanych wydatkach budżetu jako jedyne zadanie związane z rewitalizacją zaplanowano 10.000 zł na Rozbiórkę „Dworku” ul. Wyszyńskiego wraz z budową Domu Seniora/żłobka/przedszkola.

Wyjaśniając kwestię planowania środków oraz czy Gmina, w tym również pozostałe podmioty, zamierza realizować zaplanowane projekty rewitalizacyjne, kiedy, i przy udziale jakich środków Wójt Gminy podał, że projekty rewitalizacyjne zaplanowane w Programie nie zostały ujęte w wykazie przedsięwzięć do wieloletniej prognozy finansowej w wyniku niedopatrzeń. Gmina zamierza realizować poszczególne projekty w ramach rewitalizacji w najbliższych latach, jednakże musi najpierw zabezpieczyć odpowiednie środki w budżecie na ich wykonanie oraz zweryfikować możliwość pozyskania środków zewnętrznych w ramach perspektywy unijnej na lata 2014-2020. Na chwilę obecną w 2019 r. Gmina zamierza rozpocząć prace związane z zadaniem nr 1 „Rewitalizacja Zespołu Dworskiego i Folwarcznego: Dom Rządcy przebudowa/rozbudowa Zespołu Dworskiego i Folwarcznego: Dom Rządcy” w ramach projektu nr 1. Na ww. cel w budżecie zaplanowano kwotę w wysokości 10.000 zł na prace polegające na częściowej rozbiórce obiektu umożliwiające dalsze wykonywanie prac. Częściowa rozbiórka jest konieczna ze względów bezpieczeństwa osób wykonujących prace. Elementy z rozbiórki miały zostać zabezpieczone oraz wykorzystane do dalszej rozbudowy Dworku. Nazwa zadania ujęta w budżecie Gminy nie odzwierciedla zamierzeń inwestycyjnych na przedmiotowym obiekcie.

(akta kontroli str. 239-417, 1073-1076, 1109-1127)

W dniu 29 marca Gmina złożyła do Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego wnioski o udzielenie dotacji na dofinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków w ramach

¹²⁸ Przyjętej uchwałą nr IV/27/19 z dnia 26 stycznia 2019 r. i zmienionej uchwałą nr VI/42/19 z dnia 1 marca 2019 r. w sprawie zmiany wieloletniej prognozy finansowej (załącznik nr 2 do uchwały wykaz przedsięwzięć do wieloletniej prognozy finansowej).

¹²⁹ Nr IV/28/29 Rady Gminy z dnia 25 stycznia 2019 r.

programu *Ochrona zabytków 2019*. W ramach zadania¹³⁰ do realizacji zaplanowano opracowanie dokumentacji techniczno-budowlanej oraz odbudowę obiektu. Całkowity przewidywany koszt zadania określono na kwotę 1.060.000 zł, w tym kwota dotacji to 625.400 zł, a pozostałe to środki własne Gminy w kwocie 434.600 zł.

Zgodnie z zapisami Programu zaplanowano do realizacji również 5 projektów uzupełniających tzw. „miękkich” skierowanych do mieszkańców, które obejmowały m.in. szkolenia, warsztaty, aktywizację i animację członków społeczności lokalnych, organizację wydarzeń kulturalnych. Do dnia kontroli nie zrealizowano, ani nie rozpoczęto realizacji żadnego z nich.

Wyjaśniając Wójt Gminy podał, że *Gmina w miarę dostępności konkursów na projekty zawarte w Programie będzie aplikować o dofinansowanie tych zadań*.

(akta kontroli str. 239-417, 1073-1076, 1128-1139)

3) i 4) W związku z tym, iż w Gminie nie rozpoczęto procesu wdrażania Programu, nie była realizowana zasada partnerstwa i partycypacji społecznej interesariuszy różnych grup, jak również nie ponoszono dotychczas żadnych kosztów związanych z rewitalizacją¹³¹.

(akta kontroli str. 951-968, pliki-zdjęcia nr 1-202, 1066-1068, 1073-1076)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Pomimo, iż od wpisania Programu do Wykazu upłynął okres ponad pół roku w Gminie nie rozpoczęto żadnych działań na rzecz procesu jego wdrażania i zarządzania.

(akta kontroli str. 239-417, 1066-1068)

2. W Gminie nie było uchwały w sprawie określenia zasad wyznaczania składu oraz zasad działania Komitetu Rewitalizacji, mimo obowiązku wynikającego z art. 7 ust. 3 ustawy o rewitalizacji.

(akta kontroli str. 1066-1068)

3. Skład Komitetu ds. rewitalizacji i zasady jego działania nie zostały dostosowane do wytycznych przyjętych w Programie. Komitet ds. rewitalizacji od dnia powołania nie wykonywał żadnych zadań związanych z rewitalizacją.

(akta kontroli str. 239-417, 1066-1076)

4. W Gminie do dnia rozpoczęcia kontroli NIK, nie rozpoczęto żadnych działań na rzecz projektów rewitalizacyjnych, w tym nie składano wniosków na realizację projektów o charakterze infrastrukturalnym, zaplanowanych do realizacji przy udziale środków RPO WP 2014-2020 oraz PROW 2014-2020, pomimo iż konkursy ogłoszone były w 2018 r.¹³² Gmina jako podmiot odpowiedzialny za realizację projektu nr 1 nie podjęła właściwych działań w odpowiednim czasie, co skutkowało tym, że na ostatni dzień składnia wniosków w ramach działania 6.3 brak było pełnej dokumentacji niezbędnej przy aplikowaniu o te środki. W wyniku takiego działania Gmina pozbawiona została możliwości pozyskania środków na rewitalizację z RPO WP 2014-2020, w ramach tego głównego działania dedykowanego rewitalizacji.

¹³⁰ Zakres zadania ujętego we wniosku stanowi część robót zaplanowanych do wykonania w ramach zadania nr 1, projektu nr 1 Programu.

¹³¹ Oprócz środków w kwocie 16.064 zł na opracowanie programu funkcjonalno-użytkowego.

¹³² Konkurs z RPO WP 2014-2020 w ramach działania 6.3 Rewitalizacja przestrzeni regionalnej oraz konkurs z PROW 2014-2020 działania Podstawowe usługi i odnowa wsi na obszarach wiejskich: „Ochrona zabytków i budownictwa tradycyjnego”.

Ponadto za wyjątkiem ujęcia w budżecie na 2019 r. kwoty 10.000 zł na realizację części robót w ramach jednego zadania, nie planowano żadnych środków na przedsięwzięcia rewitalizacyjne.

(akta kontroli str. 239-417, 1073-1108, 1140-1145)

5. Mimo obowiązku zawartego w art. 21 ustawy o *rewitalizacji*, oraz zapisu ramowego harmonogramu Programu, w Gminie – za wyjątkiem ujęcia w budżecie na 2019 r. kwoty 10.000 zł na realizację dokumentacji projektowej i części robót w ramach jednego zadania, nie planowano żadnych środków na przedsięwzięcia rewitalizacyjne – nie planowano, ani nie ujmowano wydatków związanych z projektami rewitalizacyjnymi w wieloletniej prognozie finansowej.

(akta kontroli str. 239-417, 1073-1076, 1109-1127)

**OCENA
CZĄSTKOWA**

W Gminie nie podejmowano żadnych działań na rzecz wdrażania i zarządzania Programem. Nie wyznaczono osób odpowiedzialnych za wdrażanie założeń Programu, koordynację realizacji przedsięwzięć rewitalizacyjnych, a także współpracę pomiędzy właściwymi pracownikami Urzędu, Komitetem ds. rewitalizacji oraz interesariuszami rewitalizacji. Rada Gminy nie podjęła w stosownym czasie uchwały, o której mowa w art. 7 ust. 3 ustawy o *rewitalizacji*. Skład osobowy powołanego Komitetu ds. rewitalizacji – który stanowi forum współpracy i dialogu interesariuszy z organami gminy – oraz zasady jego działania, nie zostały dostosowane do wytycznych przyjętych w Programie. Do dnia kontroli NIK, Gmina oprócz środków w kwocie 26.064 zł nie planowała, ani nie wydatkowała żadnych innych środków na projekty rewitalizacyjne. Ze względu, iż w Gminie we właściwym czasie nie podejmowano działań na rzecz opracowania dokumentacji technicznej, niezbędnej dla uzyskania wymaganych pozwoleń, nie złożono wniosku na realizację projektu rewitalizacyjnego nr 1, w ramach RPO WP 2014-2020, działania 6.3 *Rewitalizacja przestrzeni regionalnej*. W trakcie trwania kontroli NIK, Gmina podjęła działania na rzecz pozyskania środków od Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego, które zamierza przeznaczyć na wykonanie części prac w ramach zadania nr 1, ujętego w pierwszym projekcie rewitalizacyjnym.

OBSZAR

3. Efekty prowadzonej rewitalizacji

**Opis stanu
faktycznego**

3.1 Efekty działań prowadzonych w ramach rewitalizacji

1) W związku z faktem, iż w Gminie nie rozpoczęto procesu wdrażania Programu, brak było jakichkolwiek efektów procesu rewitalizacji.

(akta kontroli str. 239-417, 951-968, pliki-zdjęcia nr 1-202, 1066-1068, 1073-1076)

2) W Gminie dotychczas nie prowadzono żadnych działań obejmujących monitoring i ewaluację Programu.

Wyjaśniając Wójt Gminy podał, że *w związku z zaniechaniem procesu rewitalizacji, w tym brakiem wprowadzonego systemu zarządzania Programu, nie prowadzono monitoringu i ewaluacji.*

(akta kontroli str. 1030-1032)

**Stwierdzone
nieprawidłowości**

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

Pomimo, iż od wpisania Programu do Wykazu upłynął okres ponad pół roku, w Gminie nie rozpoczęto żadnych działań na rzecz procesu jego monitoringu

i ewaluacji. W tym okresie wystąpiły zasadnicze okoliczności wskazujące na potrzebę dokonania aktualizacji Programu.

(akta kontroli str. 239-417, 1030-1032)

**OCENA
CZĄSTKOWA**

W Gminie nie prowadzono żadnych działań obejmujących proces monitoringu i ewaluacji Programu. Nie podejmowano również działań mających na celu ocenę postępu prowadzonych prac, w tym stopnia osiągnięcia celów rewitalizacji wg przyjętych w Programie wskaźników. Mimo, iż w okresie od wpisania Programu do Wykazu, wystąpiły zasadnicze okoliczności wskazujące na potrzebę dokonania aktualizacji Programu, Gmina nie podejmowała działań w tym zakresie. W ocenie NIK zaniechanie prowadzenia monitoringu i ewaluacji uniemożliwi podejmowanie w odpowiednim czasie właściwych działań, mających na celu realizację zaplanowanych celów rewitalizacji.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o *NIK*, przedstawia następujące wnioski i uwagi:

Wnioski

1. Szczegółowe określanie warunków wykonywania zadań w zawieranych umowach oraz rzetelne dokonywanie ich odbioru.
2. Właściwe i pełne dokumentowanie prowadzonych spraw zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy o *narodowym zasobie archiwalnym i archiwach* oraz załącznikiem nr 1 do rozporządzenia w sprawie *instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych*.
3. Prowadzenie wyodrębnionej ewidencji finansowo-księgowej wydatków realizowanych ze środków dotacji, zgodnie z art. 152 ustawy o *finansach publicznych*.
4. Ujmowanie w ewidencji księgowej środków dotacji we właściwych działach, rozdziałach i paragrafach, stosownie do postanowień określonych w art. 39 ust.1 ustawy o finansach publicznych oraz w §1 rozporządzenia w sprawie *szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych*.
5. Kontrolowanie wszystkich wydatków przed dokonaniem ich zapłaty oraz dokonywanie na dowodach księgowych stosownych zapisów potwierdzających te kontrole, zgodnie z zasadami określonymi w zarządzeniu w sprawie *wprowadzenia zasad rachunkowości*.
6. Dokonywanie zapłaty za rachunki, faktury po zrealizowaniu całości zadania, jak określono w zapisach umownych.
7. Podjęcie działań mających na celu przyjęcie uchwały prawidłowo wyznaczającej obszar zdegradowany i obszar rewitalizacji, stosownie do art. 8 ustawy o *rewitalizacji*.
8. Wprowadzenie w Programie zmian w zakresie – wymaganych przepisem art. 15 ust. 1 pkt 2 ustawy o *rewitalizacji* – powiązań ze Studium oraz Strategią Rozwiązywania Problemów Społecznych.
9. Zapewnienie prawidłowego przebiegu i dokumentowania konsultacji społecznych.

10. Wprowadzenie w Programie stosownych zmian dotyczących sposobu prowadzenia monitoringu i ewaluacji w taki sposób, który zapewni dokonywanie pomiaru i oceny stopnia realizacji celów rewitalizacji w trakcie wdrażania Programu i po jego zakończeniu.
11. Podjęcie skutecznych działań mających na celu wykonanie decyzji Konserwatora dotyczącej zabytkowego dworu/rzadcówki.
12. Niezwłoczne podjęcie działań na rzecz wdrażania i zarządzania Programem, w tym powołanie Koordynatora ds. rewitalizacji oraz włączenie w ten proces Komitetu ds. rewitalizacji i różnych grup interesariuszy.
13. Opracowanie projektu uchwały określającej zasady wyznaczania składu oraz zasady działania Komitetu Rewitalizacji w oparciu o zapisy przyjęte w Programie oraz dokonanie stosownych zmian w zarządzeniu w sprawie powołania Komitetu ds. rewitalizacji, po przyjęciu przez Radę Gminy uchwały w powyższym zakresie, stosownie do postanowień art. 7 ustawy *o rewitalizacji*.
14. Dokonanie analizy poszczególnych projektów rewitalizacyjnych pod względem możliwości ich wykonania, w tym pozyskania zewnętrznych środków finansowych oraz podjęcie działań na rzecz ich realizacji.
15. Ujęcie w wieloletniej prognozie finansowej wydatków związanych z realizacją przedsięwzięć rewitalizacyjnych, stosownie do zapisów Programu i art. 21 ustawy *o rewitalizacji*.
16. Niezwłoczne podjęcie działań na rzecz realizacji procesu monitoringu i ewaluacji Programu, a w przypadku pojawienia się uzasadnionych okoliczności dokonywanie aktualizacji Programu.
17. Zapewnienie rzetelnego pozyskania i udokumentowania danych źródłowych wykorzystywanych do opracowywania dokumentów planistyczno-strategicznych.

Uwagi Ze względu na skalę i liczbę stwierdzonych nieprawidłowości oraz błędów i rozbieżności w Programie, jak również brak możliwości aplikowania o środki w ramach działania 6.3 RPO WP 2014-2020, dokument ten wymaga przeprowadzenia gruntownej analizy i dokonania istotnych zmian, umożliwiających przeprowadzenie rewitalizacji na terenie Gminy. Biorąc pod uwagę założenia ustawy *o rewitalizacji* dotyczące partycypacji społecznej, zmiany powinny być wprowadzane przy aktywnym udziale różnych grup interesariuszy. Taka aktualizacja wymagać będzie przeprowadzenia również rzetelnej diagnozy bieżącej sytuacji społeczno-gospodarczej Gminy, w szczególności istniejących potrzeb i faktycznych możliwości ich realizacji. Wprowadzając zmiany należy także mieć na względzie, że odpowiednie spełnienie wymogów ustawy *o rewitalizacji* warunkować będzie nie tylko wpisanie Programu do Wykazu, ale wpływać będzie na obowiązywanie tego dokumentu. Ewentualny brak obligatoryjnych elementów, wymienionych w art. 15 ust. 1 pkt 1-14 ustawy *o rewitalizacji* stanowić bowiem może istotne naruszenie prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności programu rewitalizacji.

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. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o *NIK*, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania
uwag
i wykonania
wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o *NIK* należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie miesiąca od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Rzeszów, dnia 10 maja 2019 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie

Kontrolerzy
Urszula Dziedzic
główny specjalista
kontroli państwowej

p.o. Dyrektora
Wiesław Motyka

.....
podpis

.....
podpis

Andrzej Trojanowski
doradca prawny

.....
podpis