



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

LRZ.410.025.07.2018

Wójt Gminy Jawornik Polski
Pan Stanisław Petynia
Urząd Gminy w Jaworniku Polskim
37-232 Jawornik Polski 30

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy w Jaworniku Polskim 37-232 Jawornik Polski 30
Kierownik jednostki kontrolowanej	Stanisław Petynia, Wójt, od 21 listopada 2010 r. (dalej: Wójt).
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Działania Gminy podejmowane na rzecz opracowania Programu Rewitalizacji. 2. Realizacja przez Gminę procesu rewitalizacji i jej dotychczasowe efekty. 3. Monitoring i ewaluacja Programu Rewitalizacji.
Okres objęty kontrolą	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
Kontroler	Łukasz Malec, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LRZ/9/2019 z 10 stycznia 2019 r. oraz nr LRZ/69/2019 z 18 kwietnia 2019 r. (akta kontroli str.1, 798-800, 1001)

Użyte w wystąpieniu pokontrolnym skróty oznaczają:

- NIK – Najwyższa Izba Kontroli;
- Gmina – Gmina Jawornik Polski;
- Rada Gminy – Rada Gminy w Jaworniku Polskim;
- LPR lub Program – Lokalny Program Rewitalizacji Gminy Jawornik Polski na lata 2016-2023;
- Urząd – Urząd Gminy w Jaworniku Polskim;
- Instytucja zarządzająca – Instytucja zarządzająca Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Podkarpackiego na lata 2014-2020 (Zarząd Województwa Podkarpackiego);
- Wytoczne – Wytoczne Ministra Rozwoju z 2 sierpnia 2016 r. w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014-2020 (MR/H 2014-2020/20(2)08/2016);
- Instrukcja – 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.

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

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Gmina opracowała z własnych środków LPR, który został ujęty w Wykazie Programów Rewitalizacji Województwa Podkarpackiego. Ostateczną wersję Programu Rada Gminy uchwaliła 30 lipca 2018 r. Program w tej wersji został opracowany według Wytycznych oraz był spójny z przyjętymi w Gminie dokumentami o charakterze strategicznym.

Wcześniejsze wersje Programu, nierzetelnie przygotowane przez wykonawcę, zostały dwukrotnie negatywnie zaopiniowane przez Instytucję zarządzającą. W konsekwencji, pozbawiło to Gminę dotacji na opracowanie Programu, która według zawartej umowy powinna odpowiadać 90% poniesionych kosztów na ten cel i wynosić 19,2 tys. zł. Skutkiem tego, wszelkie koszty z tym związane w kwocie 21,3 tys. zł Gmina poniosła ze środków własnych.

Wydatki poniesione na opracowanie Programu zaksięgowano z naruszeniem art. 39 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o *finansach publicznych*³ oraz §1 pkt 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w *sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych*⁴.

Prowadząc sprawę związaną z wykonaniem Programu i dokumentów niezbędnych do jego opracowania, nie dokumentowano w pełni podejmowanych czynności dotyczących współpracy z wykonawcą, co było niezgodne z art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 14 lipca 1983 r. o *narodowym zasobie archiwalnym i archiwach*⁵ oraz 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*⁶, a w szczególności § 39 ust. 1, § 40 ust. 1 oraz § 44, 48, 49, 52, 56 i 57 pkt 2 instrukcji kancelaryjnej.

Opracowano proces wdrażania Programu, a także mechanizmy mające zapewnić jego skuteczność. W Urzędzie wyznaczono komórki odpowiedzialne za realizację Programu i ocenę efektów jego wdrażania. Wskazano narzędzia służące do śledzenia postępu realizacji Programu, w oparciu o wybrane wskaźniki. Nie określono jednak dla nich wartości bazowych i docelowych, które pozwoliłyby na monitorowanie zaplanowanych celów rewitalizacji.

Gmina podjęła działania na rzecz realizacji zaplanowanych przedsięwzięć rewitalizacyjnych, a także zaplanowała środki na ich realizację. Z uwagi na fakt, iż realizację projektów rewitalizacyjnych zaplanowano dopiero na 2019 r. i lata późniejsze, na dzień zakończenia kontroli NIK brak było efektów prowadzonej rewitalizacji.

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

³ Dz. U. z 2017 r. poz. 2077 ze zm.

⁴ Dz. U. z 2014 r. poz. 1053 ze zm.

⁵ Dz. U. z 2019 r. poz. 553.

⁶ Dz. U. z 2011 r. nr 14, poz. 67.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁷ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Opracowanie przez Gminę Lokalnego Programu Rewitalizacji Gminy Jawornik Polski na lata 2016 - 2023

1.1 Sposób opracowania i przyjęcia do realizacji Programu Rewitalizacji

1.1.1

Opis stanu faktycznego

Lokalny Program Rewitalizacji Gminy Jawornik Polski na lata 2016-2023 został przyjęty 27 czerwca 2017 r. uchwałą Rady Gminy⁸, na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁹. Uchwalony przez Radę Gminy Program był dwukrotnie aktualizowany: 30 listopada 2017¹⁰ r. oraz 30 lipca 2018 r.¹¹.

Zaktualizowany 30 lipca 2018 r. Program został pozytywnie zaopiniowany przez Instytucję zarządzającą, a następnie 28 sierpnia 2018 r. został wpisany¹² do Wykazu programów rewitalizacji gmin województwa podkarpackiego.

(akta kontroli str. 2-295)

1.1.2

Opracowanie LPR zostało przez Gminę zlecone 12 czerwca 2017 r.¹³ podmiotowi zewnętrznemu za kwotę 12 792 zł. Wykonawca został wybrany w trybie zapytania ofertowego, w którym jedynym kryterium oceny złożonych ofert była cena usługi. Wyboru wykonawcy dokonano zgodnie z częścią „B” załącznika nr 5 do umowy dotacji – tj. „Procedurą udzielania zamówień przez dotacjobjoirców”. Zgodnie z zawartą umową, wykonawca zobowiązał się w terminie do 29 czerwca 2017 r. wykonać następujące zadania: przeprowadzić promocję projektu oraz wykonać Program zgodnie z wytycznymi w zakresie opracowywania programów rewitalizacji znajdujących się na stronie internetowej¹⁴ Samorządu Województwa Podkarpackiego. Wykonawca zobowiązał się również do wykonania przedmiotu umowy w sposób zapewniający pozytywną ocenę Programu przez Instytucję zarządzającą oraz do wykonania w ramach rękopisów niezbędnych korekt i uzupełnień, zgodnie z uwagami Instytucji zarządzającej w terminie siedmiu dni od zgłoszenia uwag, o czym mowa w § 2 pkt 2 i 3 umowy. W umowie nie określono sposobu przekazywania informacji i dokumentów pomiędzy zamawiającym a wykonawcą, wskazano natomiast osoby odpowiedzialne za dokonywanie bieżących ustaleń i przekazywanie informacji w trakcie realizacji umowy. Umowa w § 7 przewidywała, że: *dla zapewnienia prawidłowości wykonania przedmiotu umowy zamawiający zobowiązuje się do: bieżącego informowania wykonawcy o wszelkich faktach*

⁷ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁸ Uchwała 265/XXXIX/2017 Rady Gminy Jawornik Polski z dnia 27 czerwca 2017 r. w sprawie uchwalenia Lokalnego Programu Rewitalizacji Gminy Jawornik Polski na lata 2016-2023.

⁹ Dz. U. z 2019 r. poz. 506.

¹⁰ Uchwała 307/XLV/2017 Rady Gminy Jawornik Polski z dnia 30 listopada 2017 r. w sprawie uchwalenia aktualizacji Lokalnego Programu Rewitalizacji Gminy Jawornik Polski na lata 2016-2023.

¹¹ Uchwała 377/LIV/2018 Rady Gminy Jawornik Polski z dnia 30 lipca 2018 r. w sprawie uchwalenia aktualizacji Lokalnego Programu Rewitalizacji Gminy Jawornik Polski na lata 2016-2023.

¹² Uchwałą Nr 465/9714/18 Zarządu Województwa Podkarpackiego z dnia 28 sierpnia 2018 r. w sprawie wpisania programów rewitalizacji do Wykazu programów rewitalizacji gmin województwa podkarpackiego.

¹³ Umową Nr 6/2017.

¹⁴ <https://podkarpackie.pl/index.php/rozwoj-regionalny/rewitalizacja>.

mogących mieć wpływ na realizację zadań wynikających z przedmiotu umowy; udostępnienia wykonawcy materiałów źródłowych niezbędnych do należytego wykonania przedmiotu umowy, będących w posiadaniu zamawiającego. W przedłożonych wyjaśnieniach Wójt podał m.in., że: Zapisy umowy nie kształtowały sposobu przekazywania informacji pomiędzy wykonawcą a zamawiającym, gdyż z uwagi na krótki termin realizacji zleconego zadania i konieczność przekazywania danych w szybkim tempie czynność ta odbywała się bezpośrednio w Urzędzie oraz telefonicznie. Wójt poinformował także, że z zasobów Urzędu przekazano m.in.: dane statystyczne o liczbie mieszkańców gminy, migracji, zarejestrowanych podmiotach gospodarczych, stanie infrastruktury. Ponadto przekazano dane dotyczące: liczby osób korzystających z pomocy społecznej (dane pochodziły z zasobów Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej), wyników egzaminu 6 klasisty (dane uzyskano z zasobów szkół znajdujących się na terenie gminy), dane dotyczące liczby długotrwale bezrobotnych (pozyskane z Powiatowego Urzędu Pracy w Przeworsku). Ponadto Wójt poinformował, że Urząd nie jest w posiadaniu dokumentacji przekazanej wykonawcy i nie została ona zwrócona do Urzędu po wykonaniu zamówienia przez wykonawcę. Z informacji przekazywanych wykonawcy telefonicznie nie sporządzano notatek.

Odbioru przedmiotu zamówienia Gmina dokonała 29 czerwca 2017 r. W sporządzonym protokole odbioru zapisano: *prace zostały wykonane należyście.*

Odebrany od wykonawcy LPR nie zawierał wybranych elementów określonych w Wytycznych i Instrukcji, m. in.: diagnozy sfery środowiskowej i przestrzenno-funkcjonalnej; pogłębionej diagnozy obszaru rewitalizacji i pogłębionej analizy kwestii społecznych; wskazania potencjałów obszaru rewitalizacji; wyraźnego wskazania minimum czterech wskaźników, których wartości są mniej korzystne niż wartości referencyjne dla województwa podkarpackiego; wizualizacji dla miejsc realizacji projektów; relacji z przeprowadzonych konsultacji społecznych i badań fokusowych; ram finansowych w odniesieniu do projektów z indykatywnymi wielkościami środków finansowych z różnych źródeł.

W przedmiocie odbioru Programu od wykonawcy, Wójt wyjaśnił, że: *Pierwsza wersja LPR została odebrana protokołem odbioru, który stanowił podstawę do zapłaty faktury. Zabezpieczeniem interesów Gminy przed ewentualnymi brakami, których nie zweryfikowali pracownicy, a wynikającymi z uwag Urzędu Marszałkowskiego stanowił zapis obligujący wykonawcę do poprawienia dokumentu zgodnie z przekazanymi uwagami w okresie rękopis. Odbiorem i weryfikacją programu po pierwszych poprawkach zajmowała się osoba, która obecnie przebywa na urlopie macierzyńskim.*

Kontrola wykazała, że Program został dwukrotnie, w związku z uwagami wniesionymi przez Instytucję zarządzającą¹⁵, przekazany cy celem naniesienia stosownych zmian i uzupełnień. Wójt poinformował, że zgodnie z zapisami umowy poprawki były wykonywane bezkosztowo przez wykonawcę.

Instytucja zarządzająca wniosła następujące uwagi:

1. Pismem z 20 października 2017 r. przekazała Stanowisko Zespołu ds. Rewitalizacji w sprawie LPR m. in. wskazując, że w zakresie:

- diagnozy – wnioskodawca: nie przeprowadził diagnozy w poszczególnych sferach, a jedynie dokonał analizy porównawczej, powinien uzupełnić opis sfery środowiskowej i przestrzenno-funkcjonalnej; nie wskazał potencjałów obszaru rewitalizacji;

¹⁵ Wynikających ze Stanowiska Zespołu ds. Rewitalizacji w sprawie LPR Gminy Jawornik Polski na lata 2016-2023 z 16 października 2017 r. oraz 21 lutego 2018 r.

- wymogów Instytucji zarządzającej: wskazano na brak wyraźnego wskazania minimum czterech wskaźników, których wartości są mniej korzystne, niż wartości referencyjne dla woj. Podkarpackiego; w zakresie listy planowanych podstawowych projektów: wskazano na brak wizualizacji dla miejsc realizacji projektów i prognozowanych rezultatów;
- partycypacji społecznej: wskazano na brak relacji z przeprowadzonych konsultacji społecznych i badań fokusowych oraz na brak informacji o uczestnikach konsultacji;
- finansów: nie wskazano ram finansowych w odniesieniu do projektów z indykatywnymi wielkościami środków finansowych z różnych źródeł, brak komplementarności finansowanej ze względu na nieobecność w LPR projektów finansowanych z EFS, a także na nieuwzględnienie dywersyfikacji finansowej;
- systemu monitorowania i oceny skuteczności działań: wskazano na brak wskaźników monitorowania i ewaluacji programu oraz wskazania innych źródeł pozyskiwania danych;
- komplementarności: wskazano na brak komplementarności projektów finansowanych z EFRR i EFS. W ramach uwagi zarekomendowano wypełnienie załączonej tabeli dot. komplementarności;
- koncentracji: stwierdzono brak uzasadnienia, że tereny objęte rewitalizacją są dotknięte szczególną koncentracją problemów i negatywnych zjawisk kryzysowych;
- kompleksowości: wskazano, że ze względu na brak wskazania do realizacji projektów z EFS, nie można stwierdzić czy LPR przedstawia w wykazanych strefach na obszarze rewitalizacji działania w sposób kompleksowy.

2. Pismem z 6 marca 2018 r. przekazała Stanowisko Zespołu ds. Rewitalizacji w sprawie LPR wskazując m. in., że w zakresie:

- diagnozy: w przypadku większości badanych wskaźników w poszczególnych sferach, brak jest okresu za jaki podawane są wartości; dobór poszczególnych wskaźników nie pozwalał na obiektywną ocenę sytuacji sfery technicznej oraz przestrzenno-funkcjonalnej; wskaźniki w sferze środowiskowej nie mają podanych wartości granicznych pozwalających na zdiagnozowanie przekroczenia norm;
- wymogów Instytucji zarządzającej: w tab. 6 Wnioskodawca błędnie podał wartość referencyjną dla województwa przy wskaźniku ludność w wieku poprodukcyjnym w stosunku do ludności w wieku produkcyjnym wg faktycznego miejsca zamieszkania (- 0,11), prawidłowa wartość to 27,9%;
- listy planowanych podstawowych projektów: wskazano na brak sposobu oceny i zmierzenia prognozowanych rezultatów w odniesieniu do celów rewitalizacji;
- finansów: nie uwzględniono dywersyfikacji finansowej poprzez wskazanie innych źródeł finansowania projektów w przypadku nie otrzymania dotacji z Funduszy Europejskich;
- komplementarności stwierdzono: brak komplementarności pomiędzy projektami nr 1 i nr 4. Opis projektu nr 1 zakłada m.in.: zagospodarowanie terenu w Zespole Pałacowo-Parkowym w Hadlach Szklarskich, aby dostosować go do funkcji rekreacyjnych, planowane jest utworzenie parku dendrologicznego oraz ścieżek edukacyjnych wraz z modernizacją infrastruktury towarzyszącej: ogrodzenie, alejki, fontanna, plac postojowy, niecka basenu. Z kolei z opisu projektu nr 4 wynikają m.in. szkolenia

prowadzące do podniesienia, uzupełnienia lub zmiany kwalifikacji zawodowych, poradnictwo zawodowe czy warsztaty aktywnego poszukiwania pracy. Wnioskodawca nie wykazał koniecznej niezbędności realizacji projektu infrastrukturalnego nr 1 na potrzeby realizacji projektu społecznego nr 4, tj. dlaczego wymienione szkolenia i warsztaty muszą się odbywać w Zespole Pałacowo-Parkowym, dla którego Wnioskodawca przewidział wyłącznie funkcje turystyczno-rekreacyjne.

W obu opisanych powyżej stanowiskach Zespół ds. Rewitalizacji nie wnosił uwag o charakterze formalnym.

Z uwagi na niepełną dokumentację przekazaną do badania (m. in. dokumentów przekazywanych wykonawcy, notatek dokumentujących podejmowane czynności), NIK nie mogła przeprowadzić analizy sposobu oraz terminowości zgłaszania uwag przez Gminę do wykonawcy oraz rzetelności i terminowości ich realizacji przez wykonawcę (o czym mowa w par. 2 pkt 2 i 3 umowy). Do kontroli nie przedstawiono także protokołów odbioru dokonanych przez wykonawcę zmian i uzupełnień w LPR.

Zgodnie z art. 6 ust 1 ustawy *o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach*¹⁶ *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 w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych*¹⁷. 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. Punkt kancelaryjny rejestruje przesyłki wpływające (§40 ust. 1), przyjmując przesyłki przekazane pocztą elektroniczną, prowadzący sprawę dołącza przesyłkę do akt sprawy (§44). Po wykonaniu czynności związanych z przyjęciem i zarejestrowaniem przesyłek punkt kancelaryjny dokonuje ich rozdziału do właściwych komórek organizacyjnych lub osób oraz przekazania w sposób przyjęty w danym podmiocie (§48)¹⁸. Dekretacja przesyłek w systemie tradycyjnym polega na odręcznym umieszczeniu odpowiednich informacji bezpośrednio na przesyłce, wraz z datą i podpisem dekretującego (§49). Sposób nanoszenia znaku sprawy określa §52. 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).

Wójt wyjaśnił, że: *Przekazywanie danych odbywało się w sposób bezpośredni w Urzędzie Gminy pracownikom wykonawcy, jak również dane i uwagi były przekazywane telefonicznie. Osoba, która bezpośrednio zajmowała się współpracą z ramienia Urzędu Gminy z wykonawcą dokumentu przebywa obecnie na urlopie macierzyńskim, w związku z powyższym nie posiadam pełnej wiedzy w zakresie*

¹⁶ Dz. U. z 2019 r. poz. 553.

¹⁷ Dz. U. z 2011 r. Nr 14, poz. 67.

¹⁸ Właściwość komórek organizacyjnych lub osób wynika z podziału zadań i kompetencji w podmiocie.

dokumentowania czynności i przekazywanych informacji. Wymiana informacji nie odbywała się za potwierdzeniem, w związku z powyższym nie posiadamy kopii tych dokumentów.

NIK wskazuje, że Gmina formułując warunki udziału w postępowaniu nie wzięła pod uwagę zdolności wykonawcy do należytego wykonania zamówienia, a jedynym sformułowanym kryterium oceny oferty była cena za wykonanie zlecenia. Ponadto, zgodnie z zapisami umowy zawartej z wykonawcą, zapłata za wykonanie zamówienia nastąpić miała w terminie 30 dni od daty wystawienia faktury. Zdaniem NIK pełna realizacja przedmiotu umowy¹⁹ nastąpiła dopiero po uzyskaniu przez Gminę wpisu Programu w Wykazie Programów Rewitalizacji Gmin Województwa Podkarpackiego, a nie wraz z przekazaniem zamawiającemu przez wykonawcę LPR. W związku z tym, aby w pełni zabezpieczyć interes zamawiającego, wskazane byłoby, aby umowa z wykonawcą zawierała zapis, że zapłata za wykonaną usługę nastąpi po zrealizowaniu całości zamówienia. Ponadto NIK zauważa, że w umowie brak jest zapisów, które pozwoliłyby zamawiającemu na np. nałożenie kar finansowych na wykonawcę w przypadku nierzetelnego, bądź nieterminowego zrealizowania przedmiotu umowy.

Wójt w przedłożonych wyjaśnieniach podał, że: Projekt zapisów umowy z wykonawcą wynikał z zapisów umowy i aneksów do umowy zawartych pomiędzy Gminą a Województwem Podkarpackim. Umowa ta zabezpieczała interesy Gminy poprzez zastosowanie zapisu mówiącego o konieczności wykonania poprawek i realizacji uwag Urzędu Marszałkowskiego w okresie rękopis. Krótki termin realizacji umowy jak również mała jej wartość zdecydowały o takich zapisach umowy. Obwarowanie jej karami lub innymi zapisami gwarantującymi zabezpieczenie należytego wykonania umowy w tak krótkim czasie zdaniem Gminy bardzo mocno utrudniłoby lub wręcz uniemożliwiłoby znalezienie wykonawcy, który zgodziłby się podpisać umowę gwarantującą zapłatę w dużo późniejszym terminie niż zaraz po wykonaniu przedmiotu umowy. Zabezpieczeniem interesów Gminy przed ewentualnymi brakami, których nie zweryfikowali pracownicy, a wynikającymi z uwag Urzędu Marszałkowskiego stanowił zapis obligujący wykonawcę do poprawienia dokumentu zgodnie z przekazanymi uwagami w okresie rękopis.

(akta kontroli str. 427-469, 543-641, 721-730, 829-834)

1.1.3

Wnioskiem o przyznanie dotacji na przygotowanie programów rewitalizacji z 12 maja 2017 r. Gmina zgłosiła się do drugiego etapu konkursu organizowanego przez Województwo Podkarpackie oraz Ministerstwo Rozwoju. W wyniku pozytywnej weryfikacji złożonego wniosku, 9 czerwca 2017 r. Gmina zawarła z Województwem Podkarpackim umowę²⁰ na przekazanie dotacji celowej na realizację zadania polegającego na opracowaniu programu rewitalizacji. W umowie ustalono, że dotacja zostanie wypłacona jako refundacja poniesionych wydatków po otrzymaniu przez Gminę pozytywnej weryfikacji Programu. Ostateczny termin na zrealizowanie zadania został wyznaczony na 27 grudnia 2017 r. Maksymalną wartość projektu (dotacja wraz z wkładem własnym dotacjodawcy) ustalono na 61 400 zł, a wysokość dotacji do 55 260 zł, tj. 90% wartości projektu.

Pismem z dnia 6 marca 2018 r.²¹ Instytucja zarządzająca poinformowała Wójta, że LPR został ponownie (drugi raz) negatywnie zweryfikowany. Zgodnie z § 7 ust 3 umowy o dofinansowanie z 9 czerwca 2017 r. uzyskanie pozytywnej oceny Programu było jednym z warunków zatwierdzenia sprawozdania końcowego, przy

¹⁹ § 2 pkt 2 i 3 umowy.

²⁰ Umowa Nr RR-II.052.48.29.2016 z 09.06.2017 r. oraz aneksy: Aneks nr 1 z 05.07.2017 oraz Aneks nr 2 z 29.11.2017r.

²¹ Nr. RR-II.052.48.29.2017.GK.

czym uzyskanie drugiej negatywnej oceny skutkowało niezatwierdzeniem sprawozdania końcowego. W związku z czym nie został spełniony warunek przekazania dotacji wynikający z § 2 ust. 6 umowy o dofinansowanie.

Ostateczny Program został uchwalony przez Radę Gminy 30 lipca 2018 r. oraz wpisany do wykazu programów rewitalizacji Województwa Podkarpackiego 28 sierpnia 2018 r. Do dnia 3 sierpnia 2018 r. można było składać wnioski o uzyskanie dotacji na opracowanie programu rewitalizacji w ramach III edycji.

Wójt wyjaśnił: *Rozważaliśmy wystąpienie o dotację w ramach III edycji konkursu [...] Pozyskaliśmy informacje o konieczności ponownego poniesienia wydatku na biegłego rewidenta w zakresie ponownego zbadania sprawozdania finansowego dotyczącego przygotowania LPR [...]. W dalszej części wyjaśnień Wójt poinformował, że w związku z innymi pilnymi wydatkami, Gmina zrezygnowała z ubiegania się o dotację na opracowanie LPR.*

Do 31 grudnia 2018 r. Gmina poniosła wydatki związane z opracowaniem LPR w łącznej kwocie 21 312 zł, w tym: zapłata dla biegłego rewidenta 4 920 zł, opracowanie Programu przez podmiot zewnętrzny 12 792 zł oraz dodatek do wynagrodzenia dla koordynatora wraz z pochodnymi 3 600 zł. Wszystkie wydatki zostały poniesione na prace związane z opracowaniem Programu.

Wydatki dokonane przez Gminę w kwocie 21 312 zł, zaksięgowane zostały w roku 2017 na koncie wyodrębnionym dla Programu w dziale 750 rozdziale 75095 paragrafach 401, 411, 412, 401, 411, 412, 401, 411, 412 z ostatnią cyfrą: „0”, „8” lub „9”. Ponieważ Gmina nie uzyskała dotacji (refinansowania wydatków poniesionych na opracowanie Programu) – zgodnie z §30 rozporządzenia²² – powinna dokonać przeksięgowania tych wydatków na paragrafy budżetu krajowego gminy, tj. w paragrafie z czwartą cyfrą „0”.

Wójt wyjaśnił, że [...] *nie dokonano przeksięgowania na budżet krajowy gminy, ponieważ decyzja o ponownej negatywnej weryfikacji programu została przesłana pismem znak RR-II.052.48.29.2017.GK z dnia 06.03.2018r. (data wpływu do tut. UG 08.03.2018r.), a więc już po zamknięciu roku budżetowego. Z uwagi na powyższe zapomniano dokonać przeksięgowania zarówno na etapie sprawozdań jak i bilansu.*

(akta kontroli str.296-426, 457-461, 662-720, 721-730)

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

1.2.1

Program był powiązany z dokumentami strategicznymi i planistycznymi opracowanymi i udostępnionymi przez Gminę. W poniższych dokumentach odnotowano zagadnienia, które były zbieżne z problemami, jakie ustalono w LPR, w tym po przeprowadzeniu diagnozy oraz diagnozy pogłębionej obszaru rewitalizacji, i tak m. in.:

- W programie ochrony Środowiska dla Gminy Jawornik Polski na lata 2009-2012 z uwzględnieniem lat 2013-2016 poprzez m. in. realizację działań inwestycyjnych i organizacyjnych pozwalających na zmniejszenie degradacji środowiska przyrodniczego, podniesienie jakości życia mieszkańców, tworzenie nowych miejsc pracy w sektorach działalności gospodarczej związanej z turystyką.

²² Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2017 r. poz. 760).

- W strategii rozwiązywania problemów społecznych w Gminie Jawornik Polski wskazano na konieczność podjęcia działań mających na celu wsparcie osób zagrożonych wykluczeniem społecznym oraz stworzenie optymalnych warunków dla funkcjonowania społeczności lokalnej, poprzez m.in. tworzenie nowych miejsc pracy, zwłaszcza dla osób długotrwale bezrobotnych.
- W Gminnym Programie Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie oraz Ochrony Ofiar Przemocy w Rodzinie jako cel główny programu wskazano: zwiększenie skuteczności działań na rzecz przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz stworzenie jednolitego profesjonalnego systemu interwencji i wsparcia dla osób zagrożonych bądź uwikłanych w przemoc na terenie Gminy Jawornik Polski.
- W Gminnym Programie Przeciwdziałania Narkomanii wskazano jako cele szczegółowe: zwiększenie zaangażowania społeczności Gminy w zapobieganiu używania środków psychoaktywnych poprzez organizowanie i prowadzenie na terenie placówek oświatowych i opiekuńczo-wychowawczych programów profilaktycznych oraz podniesienie poziomu wiedzy społeczeństwa na temat problemów związanych z używaniem środków psychoaktywnych i możliwości zapobiegania zjawisku.
- W Gminnym Programie Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w Gminie Jawornik Polski wskazano cele do realizacji:
 - zmniejszenie śmiertelności i degradacji psychofizycznej osób uzależnionych, także z problemem alkoholowym, poprzez zwiększenie dostępności niezbędnych oddziaływań terapeutycznych oraz zmniejszenie liczby wypadków uzależnienia poprzez uczenie wczesnego rozpoznawania sygnałów związanych z procesem uzależniania się a także zwiększenie skuteczności interwencji wobec zaburzeń zachowania, wynikających z nadmiernego picia;
 - zmniejszenie ilości i dolegliwości alkoholowych zaburzeń życia rodzinnego (przemocy i zaniedbań) poprzez: zwiększenie skuteczności interwencji prawno-administracyjnych wobec przemocy i innych zaburzeń funkcjonowania rodziny powodowanych przez picie alkoholu, zwiększanie dostępności i skuteczności zorganizowanych form pomocy psychologicznej i społecznej dla członków rodzin;
 - ograniczenie możliwości zakupu i spożycia alkoholu przez niepełnoletnich, wdrażanie nowoczesnych programów profilaktycznych i metod uczenia postaw i umiejętności służących zdrowemu i trzeźwemu życiu, ograniczanie działań promujących picie alkoholu przez młodzież, interwencje profilaktyczne wobec grup podwyższonego ryzyka, edukację rodziców i wychowawców w zakresie pomagania młodzieży w utrzymaniu abstynencji. Poza tym celem tego zadania jest analiza zjawiska problemów alkoholowych występujących na terenie Gminy oraz informowanie opinii publicznej o tych problemach.

W Gminie nie opracowano gminnego programu opieki nad zabytkami do czego zobowiązywał art. 87 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. *o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami*²³ oraz wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy – art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 21 czerwca

²³ Dz. U. z 2018., poz. 2067.

2001 r. o *ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego*²⁴.

Ponadto do kontroli nie przedstawiono:

- raportów z wykonania w danym roku Gminnego Programu Przeciwdziałania Narkomani i efektów jego realizacji, które przedkłada się radzie gminy, w terminie do dnia 31 marca roku następującego po roku, którego dotyczy raport (art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o *przeciwdziałaniu narkomanii*²⁵);
- sprawozdań z realizacji zadań z zakresu wspierania rodziny oraz przedstawienia potrzeb związanych z realizacją zadań, które składane są do dnia 31 marca każdego roku przez wójta radzie gminy (art. 179 ust. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o *wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej*²⁶);
- raportów (sporządzanych co dwa lata) z realizacji Gminnego Programu Ochrony Środowiska – wymaganych zgodnie z art. 18 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska*²⁷.

Wójt wyjaśnił, że *nie opracowano gminnego programu opieki nad zabytkami. Gmina posiadała Studium zasobów kulturowych Gminy Jawornik Polski. [...] w roku 2014 przystąpiliśmy do opracowania gminnego programu opieki nad zabytkami. W tym celu rozpoczęliśmy weryfikację kart zabytków zgodnie z sugestiami Konserwatora zabytków. Czynności te trwają do dnia dzisiejszego z uwagi na niekiedy skomplikowany i długotrwały proces ustalenia lokalizacji i stanu faktycznego obiektów zabytkowych znajdujących się na terenie Gminy (samowolne remonty, nieistnienie budynków ujętych w kartach).*

NIK zwraca uwagę, iż wymóg opracowania takiego programu obowiązuje od 2003 r.

W sprawie nieopracowania wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy Wójt poinformował, że Gmina nie dysponuje takim zasobem.

W sprawie nieprzedstawienia do kontroli raportów i sprawozdań z realizacji gminnych programów o których mowa wyżej, Wójt wyjaśnił: *Informuję, że nie jestem obecnie w stanie przedstawić do kontroli raportów oraz sprawozdań z realizacji gminnych programów. [...] Podejmę działania w celu ustalenia czy i kiedy powyższe dokumenty zostały przedstawione Radzie Gminy, a w przypadku ustalenia, że nie został dochowany obowiązek to wydam polecenie ich niezwłocznego przygotowania celem przedłożenia Radzie Gminy.*

(akta kontroli str. 725, 797, 832-833, 841-1000)

1.2.2

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*²⁸, po uzgodnieniu z właściwymi organami 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. Ustalono, że pismem z 28 czerwca 2017 r. Wójt zwrócił się do Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Rzeszowie o odstąpienie od przeprowadzenia

²⁴ Dz. U. z 2018 r. poz. 1234.

²⁵ Dz. U. z 2018 r. poz. 1030 ze zm.

²⁶ Dz. U. z 2018 r. poz. 998 ze zm.

²⁷ Dz. U. z 2018 r. poz. 799 ze zm.

²⁸ Dz.U. z 2018 r. poz. 2081 ze zm.

strategicznej oceny oddziaływania na środowisko dla projektu LPR. Regionalny Dyrektor Środowiska w Rzeszowie 7 lipca 2017 r. pozytywnie zaopiniował wniosek Wójta, wskazując w uzasadnieniu, że: *mając na uwadze zakres i charakter działań w przedmiotowym projekcie dokumentu – nie jest wymagane przeprowadzenie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko.*

Wnioskiem z 28 czerwca 2017 r. Wójt zwrócił się Wojewódzkiej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej w Rzeszowie o uzgodnienie możliwości odstąpienia od przeprowadzania strategicznej oceny oddziaływania na środowisko. W odpowiedzi²⁹ na złożony wniosek, Podkarpacki Państwowy Wojewódzki Inspektor Sanitarny uzgodnił odstąpienie od przeprowadzenia strategicznej oceny w zakresie sanitarno-higienicznym oddziaływania na środowisko dla Programu.

(akta kontroli str.470-501)

1.2.3

Diagnozę obszaru zdegradowanego przeprowadzono w oparciu o Wytoczne oraz Instrukcję. Zgodnie z tymi dokumentami do określenia obszaru zdegradowanego przeprowadzono m.in.: analizę danych zastanych (społecznych, gospodarczych, środowiskowych, przestrzenno-funkcjonalnych oraz technicznych), następnie dokonano analizy przestrzennej za pomocą diagramów obrazujących problematykę w przestrzeni w podziale na sołectwa. Łącznie wykorzystano 18 wskaźników, w tym:

- o charakterze społecznym, m.in. dane dotyczące: salda migracji, ludności w wieku poprodukcyjnym, przyrostu naturalnego, liczby długotrwale bezrobotnych, danych dotyczących zabudowy mieszkalnej i infrastruktury technicznej, atrakcji turystycznych;
- o charakterze gospodarczym: liczbę nowo zarejestrowanych podmiotów gospodarczych w rejestrze REGON³⁰;
- o charakterze technicznym: liczbę budynków mieszkalnych podłączonych do sieci wodociągowej oraz liczbę budynków mieszkalnych podłączonych do sieci kanalizacyjnej;
- o charakterze przestrzenno-funkcyjnym: średnią ocenę stanu technicznego budynków użyteczności publicznej w poszczególnych sołectwach, średnią ocenę stanu technicznego atrakcji turystycznych w poszczególnych sołectwach, liczbę budynków mieszkalnych zamieszkałych, wybudowanych przed rokiem 1989 w relacji do ogólnej liczby budynków mieszkalnych zamieszkałych w 2011 roku.

Do analizy wartości poszczególnych wskaźników opracowano skalę (od „1” – największy stopień do „3” – najmniejszy stopień) określającą stopień degradacji. Określono skalę i charakter potrzeb rewitalizacyjnych tj.: przywrócenie lub nadanie terenom funkcji rekreacyjno-turystycznych, zwiększenie aktywności mieszkańców oraz integracji osób narażonych na wykluczenie społeczne, zapobieganie wykluczeniu osób starszych i niepełnosprawnych, wspieranie rozwoju mieszkańców w każdym wieku, podniesienie oferty kulturalno-sportowej skierowanej do mieszkańców, wspieranie potrzeby kultywowania tradycji regionu, zwiększenie atrakcyjności przestrzeni publicznej, poprawa dostępności do infrastruktury technicznej.

Określone w Programie potrzeby nawiązywały do założeń określonych w dokumentach strategiczno-planistycznych Gminy, co opisano w pkt. 1.2.1 wystąpienia pokontrolnego.

Diagnoza została przeprowadzona w oparciu o rzeczywiste dane statystyczne.

²⁹ Pismem z 3 lipca 2017 r.

³⁰ Pomiaru wskazanego miernika tj. liczba „powstałych nowych przedsiębiorców” gmina dokonuje na podstawie rejestru nowo zarejestrowanych podmiotów znajdującego się w Urzędzie Gminy.

Przeprowadzone badanie fokusowe (wzięło w nim udział 20 osób) wskazało, że:

- problemami społecznymi są: brak miejsc parkingowych, niewystarczająca oferta zagospodarowania czasu dla osób starszych, bezrobocie, alkoholizm, emigracja osób młodych, mało organizacji pozarządowych, starzejące się społeczeństwo;
- problemami gospodarczymi są: niewielka ilość małych i średnich przedsiębiorstw, brak szkoleń podnoszących kwalifikacje, brak znajomości zasad dotyczących form prowadzenia działalności gospodarczej oraz pozyskiwania środków zewnętrznych;
- problemami technicznymi są: zły stan nawierzchni dróg, niewystarczający poziom skanalizowania Gminy, brak chodników, słabo rozwinięta baza turystyczna, słaby poziom skomunikowania z innymi miejscowościami, infrastruktura niedostosowana dla osób z niepełnosprawnościami, nieefektywne i przestarzałe systemy grzewcze w budynkach;
- problemami środowiskowymi są: niska świadomość ekologiczna, dzikie wysypiska, nielegalne zrzuty ścieków.

Osoby uczestniczące w tym badaniu wskazały jako obszar który powinien zostać poddany rewitalizacji na: centrum Huciska, teren po wysypisku śmieci w Grabniku, kompleks pałacowo-parkowy, starą i nową szkołę w Hadlach Szklarskich, stary ośrodek zdrowia w Jaworniku Polskim, linię kolei wąskotorowej wraz z budynkami stacji oraz na stare kino w Jaworniku Polskim. Wskazane przez badanych propozycje działań, które mogłyby być realizowane w ramach rewitalizacji polegałyby na: wybudowaniu wyciągu narciarskiego, powstaniu kręgielni, renowacji obiektów znajdujących się na terenie kompleksu pałacowo-parkowego, budowie Domu Pomocy Społecznej, budowie parkingu przed Urzędem, stworzeniu bazy mieszkań socjalnych.

Wójt poinformował, że zgłaszane przez interesariuszy problemy i propozycje zostały omówione podczas roboczych spotkań zlecniodawcy z wykonawcą i w części uwzględnione w LPR. Władze Gminy przeanalizowały zgłoszone propozycje i po wnikliwej analizie wybrały projekty do LPR.

(akta kontroli str. 11-61, 601-606, 833)

1.2.4

Wyróżniono osiem jednostek statystycznych (sołectw), w odniesieniu do których zgromadzono szczegółowe dane obrazujące poziom natężenia negatywnych zjawisk na terenie Gminy Jawornik Polski wraz z ich przestrzennym rozkładem. Każdą z wybranych zmiennych poddano kategoryzacji według opracowanej skali, a następnie dokonano obliczeń średnich dla każdego z sołectw, co w dalszej kolejności stanowiło podstawę do wyłonienia obszaru zdegradowanego. Założono, że obszary zdegradowane to obszary, dla których wskaźnik syntetyczny dla sfery społecznej oraz wskaźnik syntetyczny dla pozostałych sfer jest mniejszy niż 1,6. Wobec powyższego, przyjęto, iż obszarem zdegradowanym o największym natężeniu negatywnych zjawisk jest sołectwo: Hadle Szklarskie, dla którego syntetyczny wskaźnik dla sfery społecznej oraz sfer: gospodarczej, technicznej, przestrzenno-funkcjonalnej i środowiskowej wyniósł 1,5.

Przeprowadzono pogłębioną diagnozę obszaru rewitalizacji pod kątem bezrobocia, osób korzystających ze wsparcia socjalnego, średniego wyniku egzaminu szóstoklasisty, stopniu przedsiębiorczości, frekwencji w wyborach oraz funkcjonujących na terenie organizacji pozarządowych.

Analiza wskaźnikowa obszaru rewitalizacji wykazała mniej korzystne wartości referencyjne, niż takie wartości dla województwa podkarpackiego, i tak w przypadku wskaźnika:

- „Ludność w wieku poprodukcyjnym w stosunku do ludności w wieku produkcyjnym według faktycznego miejsca zamieszkania w 2014 r.” – wielkość dla obszaru rewitalizacji wyniosła 40,2% przy wartości referencyjnej dla województwa podkarpackiego 27,9%.
- „Liczba długotrwale bezrobotnych w % bezrobotnych ogółem w 2014 r.” – wielkość dla obszaru rewitalizacji wyniosła 63,2% przy wartości referencyjnej dla województwa podkarpackiego 61,5%.
- „Liczba budynków mieszkalnych zamieszkałych, wybudowanych przed 1989 r. w relacji do ogólnej liczby budynków mieszkalnych zamieszkałych w 2011 r.” – wielkość dla obszaru rewitalizacji wyniosła 91,4% przy wartości referencyjnej dla województwa wynoszącej 76,3%.
- „Liczba nowo zarejestrowanych podmiotów gospodarczych w rejestrze REGON w przeliczeniu na 100 osób wg faktycznego miejsca zamieszkania w 2014 r.” – wielkość dla obszaru rewitalizacji wyniosła 0,3%, przy średniej dla województwa na poziomie 0,6%.

Diagnoza została przeprowadzona w oparciu o rzeczywiste dane statystyczne. Wyznaczony obszar rewitalizacji obejmował 19,1% powierzchni Gminy i był zamieszkały przez 12,6% jej mieszkańców.

Na podstawie oględzin ustalono, że stan nieruchomości przewidzianych do rewitalizacji (ujęte w przedsięwzięciach 1 i 2 opisanych w LPR) wymagał podjęcia działań rewitalizacyjnych.

(akta kontroli str. 10-105, 740-746, 801-823)

1.2.5

W Gminie nie uchwalono miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Ustalono, że Wójt nie wydawał także decyzji o warunkach zabudowy w obszarze rewitalizacji, które byłyby sprzeczne z założeniami LPR lub ingerowały by w realizację planowanych przedsięwzięć rewitalizacyjnych.

(akta kontroli str. 796)

1.2.6

W Programie zawarto wizję stanu obszaru po przeprowadzeniu rewitalizacji. Zawarty opis pożądanego stanu docelowego odnosił się do wszystkich sfer i zdiagnozowanych potrzeb na obszarze rewitalizacji. Po przeprowadzeniu procesów rewitalizacyjnych, w tym wdrożeniu planowanych przedsięwzięć, będzie on obszarem, który został uzdrowiony, tj. nastąpi ożywienie w sferze społecznej, technicznej, gospodarczej, przestrzenno-funkcjonalnej i środowiskowej, przy jednoczesnym zachowaniu zasad zrównoważonego rozwoju oraz walorów przyrodniczych i rekreacyjno-turystycznych Gminy.

(akta kontroli str. 61-62)

1.2.7

Analiza Programu wykazała, że przyjęte w nim cele operacyjne wraz z odpowiadającymi im kierunkami działań odnosiły się do potrzeb zidentyfikowanych na etapie analizy i diagnozy. Ustalono trzy cele strategiczne i pięć celów operacyjnych oraz kierunki działań, tj.:

1. Cel strategiczny: Rozwój i integracja mieszkańców.
 - Cel operacyjny nr 1.1: Pobudzenie aktywności zawodowej mieszkańców:
Kierunki działania: organizacja szkoleń zawodowych, wsparcie osób bezrobotnych, działania edukacyjne.
 - Cel operacyjny nr 1.2: Wzrost integracji społecznej:
Kierunki działania: wsparcie dla rodzin zagrożonych wykluczeniem społecznym, organizacja czasu wolnego dla dzieci i młodzieży, organizacja wydarzeń integrujących mieszkańców.

- Cel operacyjny 1.3: Popularyzacja kultury:
Kierunki działania: organizacja przestrzeni dla działalności artystycznej i kulturalnej, organizacja zajęć rozwijających zainteresowanie kulturą oraz tradycją regionu, wzbogacenie oferty obiektów kultury, zachowanie walorów historycznych regionu.
- 2. Cel strategiczny: Kształtowanie funkcjonalnej przestrzeni publicznej.
 - Cel operacyjny 2.1: Nadanie lub przywrócenie funkcji terenom funkcjonującym na obszarze rewitalizacji:
Kierunki działania: dostosowanie budynków użyteczności publicznej do pełnionych funkcji, przystosowanie obiektów użyteczności publicznej dla osób niepełnosprawnych, dostosowanie terenów publicznych do pełnionych funkcji, nadanie terenom nowych funkcji użytkowych, modernizacja infrastruktury.
 - Cel operacyjny 2.2: Stworzenie obszarów rekreacyjnych aktywizujących mieszkańców:
Kierunki działania: dostosowanie terenów do pełnionych funkcji rekreacyjnych, wspieranie spędzania czasu na świeżym powietrzu, zachęcanie do aktywności sportowych i aktywnego wypoczynku.

Przyjęte cele rewitalizacji określone w Programie były sprecyzowane, akceptowalne, realistyczne i określone w czasie rozpoczęcia i zakończenia. Ich realizacja powinna zapewnić co najmniej ograniczenie negatywnych zjawisk występujących na obszarze objętym rewitalizacją. Ustalenia w zakresie mierzalności celów Programu, w powiązaniu z przyjętym systemem monitoringu przedstawiono w pkt 1.2.15 niniejszego wystąpienia.

(akta kontroli str.61-66)

1.2.8

W ramach programu przewidziano realizację pięciu przedsięwzięć podstawowych:

- Kompleksową rewitalizację obiektów i ich otoczenia w zespole Pałacowo Parkowym w Hadlach Szklarskich w celu przywrócenia i nadania im funkcji turystyczno-rekreacyjnych.
- Kompleksową adaptację i rozbudowę budynków „Starej Szkoły” i „Nowej Szkoły” pod Dom Pomocy Społecznej w Hadlach Szklarskich w celu nadania im nowych funkcji społecznych wraz z zagospodarowaniem terenu.
- Wsparcie rodzin na obszarze miejscowości Hadle Szklarskie.
- Powrót na rynek pracy – kompleksowy program aktywizacji społeczno-zawodowej mieszkańców obszaru rewitalizacji.
- Rozwój działalności Spółdzielni Socjalnej „Jawor”.

Dla wszystkich pięciu przedsięwzięć wskazano m.in.: jego nazwę i tytuł projektu, podmiot odpowiedzialny za realizację, zakres planowanych działań, lokalizację działań, termin realizacji, prognozowane rezultaty i produkty, sposób oceny i zmierzenia prognozowanych rezultatów oraz proponowane źródła finansowania i szacunkową wartość.

Analiza zapisów LPR wykazała, że prognozowane rezultaty i produkty oraz ich ocena zostały odniesione do poszczególnych celów rewitalizacji. Przyjęte projekty odpowiadały zdiagnozowanym potrzebom oraz przyjętym celom i kierunkom działań rewitalizacji.

(akta kontroli str. 66-78)

1.2.9

W LPR nie zaplanowano realizacji przedsięwzięć uzupełniających, które wspomagałyby realizację celów rewitalizacji. W programie wskazano, że realizacja przedsięwzięć podstawowych jest kluczowa do powodzenia procesu rewitalizacji.

Uznać należy, że jako uzupełniające, w programie spełniają rolę przedsięwzięcia nr 3, 4, 5.

(akta kontroli str. 8-105, 427-469734, 739)

1.2.10

W Programie nie wyznaczono Specjalnej Strefy Rewitalizacji, ponieważ LPR został opracowany na podstawie ustawy o *samorządzie gminnym*.

(akta kontroli 8-105)

1.2.11

Program Rewitalizacji został opracowany z zachowaniem zasady kompleksowości. Działania nim objęte ujęto z uwzględnieniem aspektu społecznego oraz gospodarczego związanego z obszarem rewitalizacji oraz jego otoczeniem. Ponadto konstrukcja Programu zapewniała wzajemne powiązanie ze sobą poszczególnych przedsięwzięć.

Zapisy Programu dotyczyły terenów o istotnym znaczeniu dla rozwoju Gminy, obejmujących całość lub część zdiagnozowanego obszaru zdegradowanego, dotkniętego szczególną koncentracją problemów i negatywnych zjawisk kryzysowych, a zaplanowane działania skierowane na określony i zidentyfikowany w diagnozie obszar rewitalizacji.

W Programie Rewitalizacji w wyniku przeprowadzonej diagnozy przedstawiono koncentrację negatywnych zjawisk społecznych (w tym bezrobocia, niskiego poziomu kapitału społecznego) współwystępujących z negatywnymi zjawiskami w sferze gospodarczej, środowiskowej, przestrzenno-funkcjonalnej, które opisują przedstawione w Programie mierniki.

Planowane w Programie Rewitalizacji przedsięwzięcia/projekty rewitalizacyjne zapewniały mechanizmy komplementarności pomiędzy poszczególnymi przedsięwzięciami, w tym:

- komplementarności przestrzennej poprzez powiązanie przedsięwzięć rewitalizacyjnych z obszarem rewitalizacji, dając odpowiedź na główne problemy, które dotyczą tych obszarów (bezrobocie, niski poziom infrastruktury, niski poziom kapitału społecznego). Projekty skupione zostały w istotnych dla danego podobszaru rewitalizacji terenach. Wszystkie planowane podstawowe przedsięwzięcia rewitalizacyjne realizowane będą na obszarze rewitalizacji, tj. w miejscowości Hadle Szklarskie. Przedsięwzięcia zaplanowane zostały tak, aby w sposób bezpośredni lub pośredni objąć wsparciem/umożliwić korzystanie z rezultatów jak największej liczbie mieszkańców, a ich rezultaty efektywnie oddziaływały na cały obszar dotknięty kryzysem oraz by uzyskać jak najlepszy efekt synergii. Przedsięwzięcia wzajemnie się dopełniały przestrzennie i nie skutkowały przenoszeniem problemów na inne obszary;
- komplementarności problemowej poprzez to, że projekty wzajemnie się dopełniały tematycznie, oddziałując na obszar rewitalizacji we wszystkich niezbędnych aspektach (społecznym, gospodarczym, przestrzenno-funkcjonalnym, technicznym i środowiskowym). Zadania zaplanowane w projektach finansowanych z EFRR, EFS i środków własnych, odpowiadały najważniejszemu problemowi i wyzwaniu związanym z obszarem rewitalizacji, były ze sobą powiązane oraz wzajemnie się uzupełniały. Zadania równocześnie przeciwdziałały problemom w różnych sferach. Zadania związane z renowacją, modernizacją lub przebudową obiektów będą miały za zadanie nadać lub poprawić pełnione funkcje kulturalne i aktywizujące mieszkańców. Dodatkowo przedsięwzięcia będą miały pozytywny wpływ na poprawę ładu przestrzennego obszarów zdegradowanych i przyniosą pozytywne skutki dla całego obszaru rewitalizacji;
- komplementarności międzyokresowej poprzez zapewnienie spójności przedsięwzięć rewitalizacyjnych podejmowanych w poprzednich okresach programowania z celami, kierunkami oraz zaplanowanymi przedsięwzięciami

określonymi w Programie Rewitalizacji. Wykorzystanie przy realizacji projektów rewitalizacyjnych doświadczeń z poprzednich perspektyw, w tym wniosków z ewaluacji. Na obszarze rewitalizacji w latach 2015-2017 został wykonany remont budynku pałacu w Zespole Pałacowo-Parkowym (projekt o charakterze infrastrukturalnym), wykonano także chodniki przy drodze powiatowej prowadzącej również do obszaru rewitalizacji. Działania te mają powiązanie z zaplanowanymi przedsięwzięciami rewitalizacyjnymi w tym obiekcie o charakterze turystyczno-rekreacyjnym;

- komplementarności źródeł finansowania poprzez określenie oraz łączenie różnych źródeł finansowania. Przewidziano zarówno przedsięwzięcia współfinansowane ze środków EFRR i EFS, środków własnych Gminy jak i środków innych podmiotów realizujących oraz kredytów;

- komplementarności proceduralno-instytucjonalnej poprzez system zarządzania, który został zaprojektowany na potrzeby wdrażania, monitoringu i ewaluacji Programu. Zgodnie z zapisami Programu odpowiedzialnym za jego wdrażanie był Wójt przy pomocy Urzędu, Rada Gminy oraz interesariusze pełniący funkcję opiniodawczą.

(akta kontroli str. 2-105, 721-730, 748-795, 833-840)

1.2.12

W pkt. 11 Programu wskazano, że: *[...] w dniach 19 czerwca - 20 czerwca 2017 roku przeprowadzone zostały konsultacje społeczne dotyczące wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji. Celem konsultacji było zapewnienie udziału mieszkańców oraz poznanie ich opinii i oczekiwań odnośnie planowanego procesu rewitalizacji. Cele konsultacji społecznych: zapoznanie interesariuszy z problematyką rewitalizacji; kompleksowe poinformowanie mieszkańców o zakresie planowanego przedsięwzięcia, a także poznanie potrzeb mieszkańców Gminy, poprzez analizę zgłoszonych uwag; zapoznanie z problemami społecznymi, gospodarczymi, przestrzenno-funkcjonalnymi, środowiskowymi i technicznymi które występują na terenie Gminy; wypracowanie strategii rozwoju i wyprowadzenia z degradacji obszarów problemowych. Konsultacje przeprowadzono w formie: Zorganizowanie spotkań informacyjnych w miejscowościach: Manasterz, Hucisko Jawornickie, Hadle Szklarskie, Jawornik Polski oraz badania fokusowego. [...].*

W przekazanych do badania dokumentach znajdowały się jedynie listy obecności oraz protokoły ze zorganizowanych spotkań i wyniki badania fokusowego. Na podstawie porównania raportu z badania fokusowego oraz LPR ustalono, że wyniki badań zostały uwzględnione w Programie i stanowiły jego część.

Natomiast na podstawie tych dokumentów nie można ustalić czy w spotkaniach brały udział wszystkie grupy interesariuszy (poza mieszkańcami oraz pracownikami Urzędu). Wójt wyjaśnił, że podejmowano działania mające na celu dotarcie do jak największej grupy interesariuszy, informowano o spotkaniach w sposób zwyczajowo przyjęty (ulotki, plakaty, strona internetowa Gminy, smsy do mieszkańców). Wójt zaznaczył, że uczestnictwo w spotkaniach było dobrowolne, w związku z tym Gmina nie może być odpowiedzialna za uczestnictwo w spotkaniach poszczególnych grup interesariuszy.

Ponadto Wójt wyjaśnił, że partycypacja społeczna interesariuszy odbyła się w sposób zapewniający aktywny ich udział, tj. zostały przeprowadzone konsultacje społeczne, spotkania robocze oraz badania fokusowe mające na celu poznanie opinii i oczekiwań mieszkańców odnośnie planowanego procesu rewitalizacji. Organizatorem spotkań była firma opracowująca dokument, która we własnym zakresie sporządzała notatki ze spotkań, których odzwierciedleniem są przygotowane raporty.

Zdaniem Wójta Zachowanie zasady partnerstwa i partycypacji społecznej odbyło się poprzez przeprowadzenie szeregu konsultacji społecznych, badań fokusowych na etapie opracowywania LPR. Spotkania konsultacyjne (cztery spotkania) odbyły się w terminach: 19.06.2017r. w miejscowości Hadle Szklarskie i Manasterz 20.06.2017r. w miejscowości Hucisko Jawornickie i Jawornik Polski. Spotkania robocze odbyły się w terminach: 19, 20, 26 oraz 27 czerwca 2017r. w Jaworniku Polskim, natomiast badanie fokusowe odbyło się 20.06.2017r. Głównym organizatorem spotkań była firma opracowująca dokument, która we własnym zakresie sporządzała notatki ze spotkań, których odzwierciedleniem są przygotowane raporty. Do uczestnictwa w spotkaniach mieszkańcy byli także zachęceni telefonicznie.

W kwestii sposobu zapewnienia udziału interesariuszy w procesie wdrażania, monitoringu i ewaluacji LPR Wójt poinformował, że zapisy Programu zobowiązują do organizowania raz w roku spotkania z interesariuszami. Spotkanie planowane jest na czwarty kwartał 2019 r.

(akta kontroli str. 8-105, 580-641, 721-730, 833-834)

1.2.13

W Programie zostały określone ramy finansowe przedsięwzięć zaplanowanych do realizacji. Wskazano, że istotnym źródłem ich finansowania będą środki pochodzące z Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podkarpackiego na lata 2014-2020, a także środki własne Gminy. Jako inne możliwości finansowania wskazano także środki pochodzące z Unii Europejskiej, budżetu państwa oraz środki prywatne.

Łączny oszacowany koszt realizacji przedsięwzięć miał wynieść 20 200 tys. zł, w tym wartość dofinansowania pochodzącego z RPO WP 2014-2020 w kwocie 11 200 tys. zł, w tym z działania 6.3. *Rewitalizacja przestrzeni regionalnej*, działania 7.1. *Poprawa sytuacji osób bezdomnych na rynku pracy*, działania 8.4. *Poprawa dostępu do usług wsparcia rodziny i pieczy zastępczej* oraz 8.5. *Wsparcie rozwoju sektora ekonomii społecznej w regionie*.

Z wyjaśnień Wójta wynika, że do dnia zakończenia kontroli nie pojawiły się żadne nowe źródła finansowania projektów.

(akta kontroli str. 78-79, 721-730, 748-795)

1.2.14

W celu realizacji założeń przyjętych w Programie, opracowany został system zarządzania, który powiązany był ze strukturą organizacyjną Urzędu oraz Radą Gminy. Jednostkami odpowiedzialnymi za zarządzanie programem są: Wójt, Rada Gminy oraz Urząd Gminy, według następujących kompetencji:

- Wójt: prowadzi koordynację nad opracowywaniem Programu; włączeniem wszystkich interesariuszy w system wdrażania, monitorowania i aktualizacji Programu; podejmuje decyzje o potrzebie weryfikacji i aktualizacji programu; przyjmuje roczny harmonogram realizacji Programu; podejmuje decyzje dotyczące realizacji Programu.
- Rada Gminy: podejmuje decyzje wpływające na sprawność realizacji programu; uchwała jego aktualizacje; przyjmuje roczne sprawozdania z realizacji Programu.
- Urząd: określa zasady monitorowania Programu oraz zbiera dane niezbędne do jego monitorowania; sporządza sprawozdania i ocenę z realizacji programu, harmonogramy realizacji; poszukuje partnerów do realizacji przedsięwzięć; monitoruje możliwości pozyskania dofinansowania; zbiera propozycje nowych zadań do Programu; koordynuje system wdrażania, monitorowania i ewaluacji.

Ponadto w systemie zarządzania Programem wprowadzono element opiniodawczy, który stanowią mieszkańcy Gminy, reprezentowani przez sołtysów, przedstawiciele

organizacji społecznych, ośrodka pomocy społecznej oraz mieszkańców samego obszaru objętego rewitalizacją. W programie założono, że będą oni co najmniej raz w roku uczestniczyć w spotkaniu, na którym będą opiniować m.in. raporty z monitoringu, harmonogramy rewitalizacji czy też nowe przedsięwzięcia w ramach Programu.

(akta kontroli str. 86-88)

1.2.15

Zgodnie z Programem, najważniejszym elementem monitoringu powinna być ocena realizacji zamierzonych produktów i rezultatów przypisanych do każdego z przedsięwzięć. Nadzór powinien polegać na gromadzeniu i analizowaniu informacji o realizacji przyjętych przedsięwzięć. Analiza zarówno danych ilościowych, jak i jakościowych pozwoli, w przypadku wystąpienia takiej konieczności, na wczesne wykrycie niezgodności, a także pozwoli na zapobiegnięcie możliwych do rozpoznania komplikacji. Monitoring ten będzie też podstawą do stwierdzenia czy konieczna jest aktualizacja Programu.

Wskazano, że głównym podmiotem, monitorującym oraz dokonującym oceny osiągnięcia założonych wskaźników będzie Urząd. Wyróżniono następujące formy monitorowania:

- bieżąca inspekcja wykonywanych w danym momencie inwestycji, gromadzenie danych dotyczących postępów z ich realizacji, a także zapewnienie zgodności z założeniami i harmonogramem;
- kontrola finansowania projektów oraz trwałości planowanych rezultatów. Dodatkową funkcją monitoringu będzie współpraca z beneficjentami udzielającymi się w procesie rewitalizacji w celu uzyskania informacji o możliwych źródłach finansowania zewnętrznego inwestycji;
- coroczne sprawozdanie z realizacji Programu, uwzględniające monitoring realizacji zamierzonych na dany rok przedsięwzięć zgodnie z przyjętą Kartą monitoringu przyjętymi wskaźnikami monitoringu osiągnięcia celów Programu;
- coroczne sprawozdanie, które ma stwierdzać, czy konieczna jest aktualizacja Programu i w jakim zakresie - zgodnie z Kartą oceny potrzeby aktualizacji;
- sprawozdanie końcowe z realizacji Programu z uwzględnieniem monitoringu realizacji wszystkich przedsięwzięć w formie Karty monitoringu oraz monitoringu wszystkich przyjętych wskaźników osiągnięcia celów Programu.

Narzędziami służącymi do śledzenia postępu realizacji Programu, w tym stopnia osiągnięcia zaplanowanych celów rewitalizacji będą wskaźniki monitorowania określone jako m.in.: liczba osób uczestniczących w przedsięwzięciach o charakterze integracyjnym i animującym lokalną społeczność w ciągu roku; ilość przeprowadzonych szkoleń i warsztatów; liczba doposażonych pomieszczeń lub budynków świadczących usługi socjalne lub kulturalne; liczba utworzonych nowych miejsc pracy, ilość przeprowadzonych wydarzeń, liczba zmodernizowanych obiektów. Dla wskaźników tych nie określono jednak wartości bazowych, a postęp w ich realizacji określono jako „wzrost” bez wskazania wartości docelowych.

Brak określenia wartości bazowych i docelowych dla przyjętych wskaźników, nie pozwoli na bieżące monitorowanie zachodzących zmian zwłaszcza w trakcie wdrażania Programu oraz uniemożliwi podejmowanie, w odpowiednim czasie, właściwych działań mających na celu realizację zaplanowanych celów rewitalizacji.

Wójt wyjaśnił, że *osiągnięcie celów dotyczących działań rewitalizacyjnych zaplanowanych w LPR jako, że wcześniej działania te nie były prowadzone, dlatego wartość bazową przyjęto jako zero. Osiągnięcie celów przyjęto jako wzrost*

ponieważ każda wartość bazowa obecnie wynosi zero. W związku z przewidywaną realizacją przedsięwzięć, Gmina przewiduje konieczność aktualizacji LPR również w kwestii wskazania wartości docelowych wskaźników monitorowania osiągnięć.

(akta kontroli str. 66-77, 88-91, 827)

1.2.16

Do Gminy nie wpłynęły skargi lub wnioski związane z diagnozowaniem, opracowaniem, wdrażaniem lub monitoringiem Programu. Nie prowadzono także kontroli związanych z procesem rewitalizacji. Ponadto ustalono, że na posiedzeniach Rady Gminy, poza sprawami bieżącymi dotyczącymi LPR, nie poruszano zagadnień dotyczących problemów związanych z realizacją Programu.

(akta kontroli str. 796)

Stwierzone
nieprawidłowości

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

1. Gmina dokonała odbioru pierwszej wersji Programu pomimo, iż nie zawierał on wszystkich elementów wymaganych Wytycznymi oraz Instrukcją. Nie sporządzono również protokołów odbioru z kolejnych dwóch wersji LPR (tj. Programów poprawionych przez wykonawcę w ramach rękopisów). Program w efekcie został dwukrotnie negatywnie zweryfikowany przez Instytucję zarządzającą, co skutkowało niezatwierdzeniem sprawozdania końcowego. W konsekwencji, Gmina nie otrzymała dotacji na opracowanie LPR w kwocie 19.180,80 zł.

(akta kontroli str. 2-295, 298-426, 427-469, 543-641, 829-834)

2. Prowadząc sprawę związaną z wykonaniem Programu nie dokumentowano w pełni podejmowanych czynności dotyczących współpracy z wykonawcą. 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, § 40 ust. 1 oraz § 44, 48, 49, 52, 56 i 57 pkt 2 instrukcji kancelaryjnej.

(akta kontroli str. 721-730, 829-834)

3. Wydatki związane z opracowaniem Programu w łącznej kwocie 21 312 zł, ujęto w ewidencji księgowej w niewłaściwych §§, jak określono to w §1 pkt 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. 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 z dnia 27 sierpnia 2009 r. o *finansach publicznych*.

(akta kontroli str. 662-730)

4. Mimo obowiązku istniejącego od 2003 r., wynikającego z art. 87 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o *ochronie zabytków i opiece nad zabytkami*, w Gminie dotychczas nie opracowano gminnego programu opieki nad zabytkami.

(akta kontroli str. 824-1000)

5. Nie sporządzano i nie przedkładano Radzie Gminy okresowych raportów i sprawozdań z programów realizowanych w Gminie, a dotyczących zadań z zakresu przeciwdziałania narkomanii, wspierania rodziny oraz ochrony środowiska, czym naruszono odpowiednio przepisy art. 11 ust. 1 ustawy o *przeciwdziałaniu narkomanii*, art. 179 ust. 1 ustawy o *wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej* oraz art. 18 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska*.

(akta kontroli str. 824-1000)

6. Przyjęte w Programie wskaźniki monitorowania służące do śledzenia postępu realizacji Programu, w tym stopnia osiągnięcia i oceny zaplanowanych celów rewitalizacji, nie posiadały wartości bazowych i docelowych.

(akta kontroli str. 8-105, 824-834)

OCENA CZĄSTKOWA

W celu opracowania LPR Gmina prawidłowo wyłoniła podmiot zewnętrzny do zrealizowania tego zadania. NIK stwierdziła, że umowa zawarta z wykonawcą nie w pełni zabezpieczała interes Gminy, a jak wykazało badanie NIK, nierzetelne zrealizowanie przez wykonawcę przedmiotu umowy było przyczyną dwóch negatywnych opinii wydanych przez Instytucję zarządzającą, co w konsekwencji wykluczyło Gminę z otrzymania dotacji na opracowanie Programu. Ponadto Urząd nie dysponował pełną dokumentacją obejmującą prace związane z opracowaniem Programu, skutkiem czego nie można było ustalić w jaki sposób przebiegał proces realizacji uwag zgłoszonych przez Instytucję zarządzającą. 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, § 40 ust. 1 oraz § 44, 48, 49, 52, 56 i 57 pkt 2. Instrukcji kancelaryjnej. NIK stwierdziła, że Program wymagał licznych poprawek i uzupełnień, co wskazywała Gminie dwukrotnie Instytucja zarządzająca. Wobec tego, dopiero po roku od uchwalenia przez Radę Gminy Programu (oraz dwukrotnym jego aktualizowaniu) został on wpisany do Wykazu programów rewitalizacji gmin województwa podkarpackiego. Wydatki poniesione przez Gminę na opracowanie Programu zostały poniesione w sposób gospodarny, jednakże zaewidencjonowano je niezgodnie z art. 39 ust.1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych oraz §1 pkt 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych.

Zgodnie z Wytocznymi oraz Instrukcją przeprowadzono diagnozę, pogłębioną diagnozę oraz wyznaczono obszar rewitalizacji. Przyjęte w LPR cele operacyjne kierunki działań odnosiły się do potrzeb wskazanych na etapie analizy i diagnozy. Zawarta w Programie wizja obszaru po przeprowadzeniu rewitalizacji wskazywała, że po wdrożeniu planowanych przedsięwzięć, będzie on obszarem, na którym nastąpi ożywienie w sferze społecznej, technicznej, gospodarczej, przestrzenno-funkcjonalnej i środowiskowej, przy jednoczesnym zachowaniu zasad zrównoważonego rozwoju oraz walorów przyrodniczych i rekreacyjno-turystycznych Gminy. Przy opracowaniu Programu zapewniona została zasada komplementarności, koncentracji i kompleksowości oraz zapewniono udział interesariuszy.

LPR był powiązany z gminnymi programami: ochrony środowiska, rozwiązywania problemów społecznych i alkoholowych, przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz przeciwdziałania narkomanii. Kontrola wykazała jednak, że w Gminie nie opracowano wymaganego zapisami ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami programu opieki nad zabytkami, a także nie przedstawiono Radzie Gminy raportów oraz sprawozdań z realizacji programów gminnych.

Z punktu widzenia realizacji Programu, szczególnie ważnym dokumentem jest gminny program opieki nad zabytkami, gdyż jednym z zadań przewidzianym do realizacji w ramach Programu, była kompleksowa rewitalizacja obiektów i ich otoczenia w zabytkowym Zespole Pałacowo - Parkowym w Hadlach Szklarskich.

NIK zwraca uwagę, iż prawidłowe opracowanie i rzetelne wdrażanie oraz monitorowanie dokumentów planistyczno-strategicznych może mieć wpływ na realizację Programu. Pomiędzy dokumentami strategicznymi różnego stopnia

i w ramach ich realizacji, powinna zachodzić spójność i komplementarność, tak aby umożliwić wzmocnienie podejmowanych działań oraz uzyskanie dodatkowych korzyści i zapewnić bardziej racjonalne wydatkowanie środków.

W LPR wskazano na narzędzia służące do śledzenia postępu realizacji Programu, jednak nie określono wartości bazowych i docelowych wskaźników monitorowania osiągnięć Programu, co w ocenie NIK uniemożliwi dokonanie oceny stopnia osiągniętych celów rewitalizacji.

OBSZAR

Opis stanu
faktycznego

2. Realizacja założeń przyjętych w Programie Rewitalizacji

2.1

Zarządzeniem nr 48/2017 Wójta Gminy Jawornik Polski z dnia 12 czerwca 2017 r. w sprawie wprowadzenia zasad (polityki) rachunkowości przy realizacji projektu pn. „Przygotowanie Lokalnego Programu Rewitalizacji dla Gminy Jawornik Polski” w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2014-2020 współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej według wytycznych Ministerstwa Rozwoju w Urzędzie Gminy w Jaworniku Polskim – ustalono zasady prowadzenia ewidencji księgowej i operacji finansowych oraz procedury kontroli finansowej projektu.

Wójt poinformował również, że w ramach procesu wdrażania LPR Rada Gminy uchwaliła Program oraz jego aktualizację, a także budżet Gminy oraz wieloletnią prognozę finansową w której zabezpieczono środki na realizację przedsięwzięć.

W Gminie nie realizowano innych zadań przypisanych w LPR w rozdziale dotyczącym wdrażania (wykonywanych przez poszczególne organy Gminy), ze względu na fakt, iż realizacja poszczególnych przedsięwzięć zaplanowana została od 2019 r.

(akta kontroli str. 8-105, 658-661, 721-730)

2.2

Zgodnie z zapisami LPR termin realizacji przedsięwzięć wyznaczono na okres od 2019 do 2022 r., tj.:

- od 2019 do 2020 r. realizację przedsięwzięcia pn. Kompleksowa rewitalizacja obiektów i ich otoczenia w Zespole Pałacowo Parkowym w Hadlach Szklarskich w celu przywrócenia i nadania mu funkcji turystyczno-rekreacyjnych;
- od 2020 do 2022 r. kompleksową adaptację i rozbudowę budynków „Starej Szkoły” i „Nowej Szkoły” pod Dom Pomocy Społecznej w Hadlach Szklarskich; a także przedsięwzięć pn. Wsparcie rodzin na obszarze miejscowości Hadle Szklarskie oraz Powrót na rynek pracy – kompleksowy program aktywizacji społeczno-zawodowej mieszkańców obszaru rewitalizacji;
- od 2020 do 2021 r. rozwój działalności Spółdzielni Socjalnej „Jawor”.

W 2018 r. wykonano dokumentację projektową wraz z uzyskaniem pozwolenia na budowę, a następnie złożono wniosek o dofinansowanie projektu polegającego na kompleksowej rewitalizacji obiektów i ich otoczenia w Zespole Pałacowo – Parkowym w Hadlach Szklarskich w celu przywrócenia i nadania im funkcji turystyczno-rekreacyjnych do Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podkarpackiego na lata 2014-2020 w ramach działania 6.3. Do dnia zakończenia kontroli Gmina wydatkowała, ze środków własnych, kwotę 76 752 zł na opracowanie dokumentacji projektowej.

(akta kontroli str. 8-105, 824-828, 835-840)

2.3

W pkt 8b Programu zapisano, że: *Urząd jest również odpowiedzialny za włącznie wszystkich interesariuszy Programu w procesy wdrażania programu oraz jego monitoringu (m.in. poprzez prowadzenie spotkań, udzielanie informacji, udostępnienie informacji o raportach z monitoringu)* oraz że spotkania interesariuszy odbywają się co najmniej raz w roku. Wójt Gminy wyjaśnił, że w ramach LPR został złożony jeden wniosek o dofinansowanie w ramach RPO WP w związku z powyższym nie zachodziła konieczność zapewnienia zasady partnerstwa i partycypacji społecznej interesariuszy.

(akta kontroli str. 86-88, 721-730, 824-828, 835-840)

2.4

W budżecie Gminy na rok 2019 zaplanowano środki finansowe w kwocie 563,4 tys. zł na realizację przedsięwzięcia rewitalizacyjnego nr 1.

Ponadto w Wieloletniej Prognozie Finansowej – zgodnie z harmonogramem realizacji Programu – zaplanowano:

- na realizację przedsięwzięcia nr 1 – kwotę 12 500 tys. zł (środki własne Gminy oraz środki pozyskane z RPO WP 2014-2020 w ramach działania 6.3);
- na realizację przedsięwzięcia nr 2 – kwotę 7 000 tys. zł ze środków własnych Gminy;
- na realizację przedsięwzięcia nr 3 – kwotę 250 tys. zł (środki własne Gminy oraz środki pozyskane z RPO WP 2014-2020 w ramach działania 8.4);
- na realizację przedsięwzięcia nr 4 – kwotę 250 tys. zł (środki własne Gminy oraz środki pozyskane z RPO WP 2014-2020 w ramach działania 7.1);
- na realizację przedsięwzięcia nr 5 – kwotę 250 tys. zł (środki własne Gminy oraz środki pozyskane z RPO WP 2014-2020 w ramach działania 8.5);

Nie planowano i nie wydatkowano środków związanych z wdrażaniem i zarządzaniem LPR.

(akta kontroli str. 748-795, 824-828, 835-840)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Gmina w ramach wdrażania Programu złożyła wniosek o dofinansowanie przedsięwzięcia dotyczącego rewitalizacji obiektów w Zespole Pałacowo – Parkowym w Hadlach Szkolarskich oraz wykonała dokumentację projektową i uzyskała pozwolenie na budowę. W budżecie Gminy lub w Wieloletniej prognozie finansowej zaplanowano środki na realizację powyższego projektu oraz pozostałych projektów rewitalizacyjnych ujętych w LPR.

OBSZAR

3. Efekty działań prowadzonych w ramach rewitalizacji

Opis stanu
faktycznego

Ze względu iż projekty rewitalizacyjne zaplanowano do realizacji od 2019 r., na dzień zakończenia kontroli nie odnotowano efektów rewitalizacji.

Ustalono, że 28 grudnia 2018 r. w Urzędzie sporządzone zostały karty monitoringu dotyczące oceny realizacji Programu oraz karty potrzeb aktualizacji Programu, a także informacja uzupełniająca do monitoringu Programu za rok 2018. W karcie potrzeb aktualizacji Programu nie wskazano konieczności jego aktualizacji.

Wójt poinformował, że: *Na obszarze rewitalizowanym zostały zorganizowane spotkania w ramach LGD (Lokalna Grupa Działania) mające na celu poszerzenie*

wiedzy o możliwości uzyskania dofinansowania na rozpoczęcie i/lub rozwój (utworzenie nowych miejsc pracy) działalności gospodarczej.

(akta kontroli str.8-105, 721-733)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Z uwagi na wczesny etap w realizacji Programu oraz przyjęte w harmonogramie terminy realizacji zaplanowanych przedsięwzięć dopiero na rok 2019, NIK nie stwierdziła efektów działań prowadzonych przez Gminę w ramach rewitalizacji. Sporządzono, wymagane w Programie, coroczne karty monitoringu dotyczące oceny realizacji Programu oraz karty potrzeb jego aktualizacji.

IV. Wnioski

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

Wnioski

1. Rzetelne przeprowadzanie i dokumentowanie odbiorów zamówionych usług.
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. Prawidłowe ujmowanie w ewidencji księgowej wydatków w przypadku zmiany źródeł finansowania, stosownie do art. 39 ust.1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych oraz §1 pkt 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych
4. Opracowanie gminnego programu opieki nad zabytkami zgodnie z art. 87 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.
5. Sporządzanie okresowych raportów i sprawozdań z wykonania programów realizowanych przez Gminę, stosownie do wymogów określonych właściwymi przepisami.
6. Określenie wartości bazowych i docelowych wskaźników monitorowania osiągnięć Programu – przy dokonywaniu aktualizacji Programu – w taki sposób który zapewni możliwość dokonania oceny osiągniętych celów 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 Najwyższej Izby Kontroli 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 30 dni 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, 10 maja 2019 r.

Kontroler
Łukasz Malec
Starszy inspektor kontroli państwowej

/.../

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie
p.o. Dyrektora
Wiesław Motyka

/.../