



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Warszawie

LWA.410.016.03.2015
P/15/037

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Warszawie
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 57 72, F +48 22 444 57 62
lwa@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/15/037 – Rewitalizacja zdegradowanych obszarów miast.
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie
<i>Kontroler</i>	Marcin Mirończuk, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 97267 z dnia 1 września 2015 r. dowód: akta kontroli, tom I str. 1-2
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Urząd Miasta Żyrardowa, Pl. Jana Pawła II nr 1, 96-300 Żyrardów ¹
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Wojciech Jasiński, Prezydent Miasta Żyrardowa. dowód: akta kontroli, tom I str. 3

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna²

NIK ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, realizację Lokalnego Programu Rewitalizacji Miasta Żyrardów³ w ramach, którego Urząd zrealizował 25 projektów, z czego 9 przy współfinansowaniu UE. Zrealizowane projekty pozytywnie wpłynęły na uporządkowanie przestrzeni publicznej w sąsiedztwie obiektów poddanych rewitalizacji oraz pośrednio przyczyniły się do ożywienia gospodarczego np. przy ulicach Legionów Polskich, Waryńskiego i Okrzei. Ponadto rewaloryzacja zabytkowych obiektów Resursy i Kręgielni wraz z ich adaptacją na cele kulturalno-artystyczne pobudziła działania związane z aktywizacją kulturalną miasta.

NIK zwraca uwagę na brak koordynacji działań podejmowanych przez Miasto oraz pozostałych uczestników Programu⁴. Nie wykorzystano szansy wzmocnienia efektu poprzez spójne i całościowe podejście, decydując się na realizację inwestycji rozproszonych na całym obszarze rewitalizacji.

Stwierdzona nieprawidłowość polegała na nieokreśleniu wartości wskaźników oceny skuteczności prowadzonych działań rewitalizacyjnych oraz niemonitorowaniu realizacji celów LPR.

¹ Dalej zwany Urzędem lub Miastem.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, NIK stosuje ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

³ Zwanego dalej LPR lub Programem.

⁴ Prywatni inwestorzy w tym m.in. przedsiębiorcy, wspólnoty mieszkaniowe, spółdzielnie, stowarzyszenia, osoby prywatne.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Spójność LPR z innymi strategiami, programami oraz planami dotyczącymi rozwoju miasta oraz racjonalność planowanych działań rewitalizacyjnych

Opis stanu faktycznego

W dniu 25 marca 2004 r. Rada Miasta Żyrardowa⁵ zatwierdziła Lokalny Program Rewitalizacji na lata 2004-2020⁶, który w dniu 28 maja 2009 r. został zaktualizowany⁷. Celem LPR było pobudzenie aktywności środowisk lokalnych i stymulowanie współpracy na rzecz rozwoju społeczno-gospodarczego oraz przeciwdziałanie zjawiskom wykluczenia społecznego w zagrożonych patologiami obszarach miasta. Realizacja Programu miała umożliwić tworzenie warunków lokalowych i infrastrukturalnych dla rozwoju małej i średniej przedsiębiorczości, działalności kulturalnej i edukacyjnej, w tym mających za zadanie podniesienie kwalifikacji mieszkańców zagrożonych wykluczeniem społecznym, ze szczególnym uwzględnieniem działań obejmujących:

- poprawę estetyki przestrzeni miejskiej,
- porządkowanie „starej tkanki” urbanistycznej poprzez odpowiednie wyburzanie i zabudowywanie pustych przestrzeni w harmonii z otoczeniem,
- rewaloryzację obiektów infrastruktury społecznej oraz budynków o wartości architektonicznej i znaczeniu historycznym.

dowód: akta kontroli, tom I str. 26, 67

Obszar rewitalizacji objęty LPR wyznaczono uwzględniając m.in. wysoki poziom ubóstwa i wykluczenia, niekorzystne trendy demograficzne, wysoki poziom przestępczości i wykroczeń, poziom degradacji infrastruktury technicznej i budynków, niski poziom wartości zasobu mieszkalnego, wysoką stopę długotrwałego bezrobocia, niski poziom wykształcenia, wyraźny deficyt kwalifikacji i wysoki wskaźnik przerywania skolaryzacji, niski wskaźnik prowadzenia działalności gospodarczej, niski poziom wydajności energetycznej budynków.

dowód: akta kontroli, tom I str. 29-30, 70

W 2009 r., w toku aktualizacji LPR, przygotowano raport o sytuacji społeczno-gospodarczej miasta, który zawierał analizy pozwalające na identyfikację problemów występujących na zdegradowanych obszarach miasta. W raporcie zidentyfikowano m.in. następujące problemy: zmniejszającą się liczbę mieszkańców, dużą liczbę długotrwale bezrobotnych, wysoki poziom ubóstwa i wykluczenia społecznego, starzenie się społeczeństwa, upadek tradycyjnego przemysłu lekkiego, brak wykwalifikowanej kadry, niska aktywność gospodarcza mieszkańców, migracja młodzieży do większych aglomeracji, wysoki poziom przestępczości i wykroczeń, zły stan infrastruktury drogowej w mieście.

dowód: akta kontroli, tom I str. 100-143

Aktualizację LPR przeprowadzono w związku ze zmianą przepisów w nowej perspektywie finansowej Unii Europejskiej na lata 2007-2013. Aktualizacja LPR pozwoliła na ubieganie się o środki z Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego 2007-2013⁸. Kryteria zastosowane przy wytypowaniu obszaru miasta do rewitalizacji były zgodne z wytycznymi zawartymi w Szczegółowym Opisie Priorytetów Regionalnego Programu Operacyjnego

⁵ Uchwałą nr XIX/165/04.

⁶ Przyjęto trzy podokresy programowania: 2004-2006; 2007-2013 i 2014-2020.

⁷ Uchwałą Rady Miasta Żyrardowa nr XXXVI/291/09.

⁸ Dalej zwany RPO WM.

Województwa Mazowieckiego 2007-2013⁹, w zakresie Priorytetu V „Wzmacnianie roli miast w rozwoju regionu” Działania 5.2. „Rewitalizacja Miast”. Na terenie miasta przekroczone były wskaźniki poziomu ubóstwa, wykluczenia, przestępczości, wykroczeń oraz wskaźnik poziomu wartości zasobu mieszkaniowego. Przekroczenia ww. wskaźników kwalifikowały obszary miasta przeznaczone do rewitalizacji w kategoriach interwencyjnych 61¹⁰ i 78¹¹ określonych w załączniku nr 6 do Szczegółowego Opisu RPO WM.

dowód: akta kontroli tom I str. 102-106, 116-120, 129-131, 406-419, tom II str. 162

W 2004 r. nie sporządzono dokumentów świadczących o przeprowadzeniu analiz pozwalających na identyfikację problemów występujących na zdegradowanych obszarach miasta.

Zastępca Prezydenta Pan Lucjan Chrzanowski wyjaśnił m.in., że dane niezbędne do określenia obszaru rewitalizacji dla Miasta Żyrardowa w 2004 r. pozyskiwano na bieżąco. Nie stworzono dokumentu typu diagnostycznego, który zgodnie ze Zintegrowanym Programem Operacyjnym Rozwój Regionalny, nie był potrzebny¹².

dowód: akta kontroli, tom II str. 166-167, 170-236

W LPR przewidziano komunikację społeczną, która miała zapewnić partycypację społeczności lokalnej w procesie rewitalizacji na wszystkich jej etapach (programowanie, decyzje, finansowanie). W praktyce udział społeczności lokalnej w toku aktualizacji LPR w 2009 r. polegał na zgłoszeniu przez podmioty prywatne, na prośbę Urzędu, inwestycji zaplanowanych do realizacji w latach 2008-2013. Zgłoszone zadania zostały ujęte w załączniku nr 3 do LPR z 2009 r.

dowód: akta kontroli, tom I str. 40-42, 80-82, 86-89, 144-195

Odnosnie procesu opracowania i realizacji LPR z 2004 r. osoby opracowujące Program wyjaśniły, że na każdym etapie tworzenia założeń, a następnie Programu mieszkańcy byli szeroko informowani zarówno o samej idei rewitalizacji jak i o postępach prac – na łamach lokalnej prasy, w cyklicznych wywiadach udzielanych przez Prezydenta Miasta w Telewizji Żyrardowskiej, w trakcie bezpośrednich spotkań z mieszkańcami. Te ostatnie odbywały się cyklicznie – 2 razy w roku i organizowane były przez samorzady mieszkańców. Mieszkańcy terenów przewidzianych do rewitalizacji mieli więc bezpośrednią możliwość zgłaszania uwag i propozycji do Programu.

Miasto nie posiadało dokumentów świadczących o realizacji tych działań.

dowód: akta kontroli, tom II str. 241

LPR nawiązywał do priorytetów i celów rozwojowych, zapisanych w dokumentach strategicznych i długookresowych województwa mazowieckiego, w tym m.in. do:

- Strategii Rozwoju Województwa Mazowieckiego¹³,
- Strategii Rozwoju Turystyki dla Województwa Mazowieckiego na lata 2007-2013¹⁴,

⁹ Zwany dalej Szczegółowym Opiszem RPO WM.

¹⁰ W zakresie zintegrowanych projektów odnowy miejskiej/wiejskiej.

¹¹ W zakresie infrastruktury mieszkalnictwa.

¹² W październiku 2004 r. Ministerstwo Gospodarki i Pracy udostępniło dokument roboczy pn. Przewodnik dotyczący kryteriów planowania oraz zarządzania projektami dot. Rewitalizacji obszarów miejskich, przemysłowych i powojkowych.

¹³ W zakresie: przeciwdziałania nadmiernym społecznie nieakceptowanym dysproporcjom w poziomie rozwoju gospodarczego i warunkach życia ludności w województwie; ukształtowania tożsamości kulturowej regionu i bardziej efektywne wykorzystanie przestrzeni (Strategią Rozwoju Województwa Mazowieckiego – uchwała nr 3/01 z dnia 31 stycznia 2001 r.) oraz w zakresie rozwoju kapitału ludzkiego; wzrostu innowacyjności i konkurencyjności gospodarki regionu; aktywizacji i modernizacji obszarów poza metropolitalnych; rozwoju społeczeństwa obywatelskiego oraz kształtowania wizerunku regionu (W odniesieniu do Strategii Rozwoju Województwa Mazowieckiego do roku 2020 – aktualizacja uchwalona w dniu 29 maja 2006 r.).

¹⁴ W zakresie: rozwoju oferty produktowej integrującej walory turystyczne regionu mazowieckiego dostosowanej do potrzeb odbiorców; wzmocnienia potencjału ludzkiego Regionu oraz przygotowanie kadr do recepcji ruchu turystycznego;

- Wojewódzkiego Programu Opieki nad Zabytkami na lata 2006-2009¹⁵,
- Programu Ochrony Środowiska Województwa Mazowieckiego na lata 2007-2010 z uwzględnieniem perspektywy do 2014 r.¹⁶,
- Wojewódzkiego Programu Wyrównania Szans Osób Niepełnosprawnych i Przeciwdziałania ich Wykluczeniu Społecznemu oraz Pomocy w Realizacji Zadań na Rzecz Zatrudnionych Osób Niepełnosprawnych w Województwie Mazowieckim na lata 2004-2008¹⁷.

dowód: akta kontroli, tom I str. 27-28, 72-73, 196-269

Program powiązany był również z priorytetami i celami rozwojowymi zapisanymi w dokumentach strategicznych i długookresowych Miasta Żyrardowa, tj.:

- Strategii Rozwoju Żyrardowa na lata 1997-2010 i 2010-2025¹⁸,
- Strategii Mieszkaniowej Miasta Żyrardowa¹⁹,
- Wieloletniego Planu Inwestycyjnego Żyrardowa²⁰,
- Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Żyrardowa.

dowód: akta kontroli, tom I str. 27-29, 73-74, 270-403, 420-434

W badanym okresie całkowita powierzchnia miasta wynosiła 1 433 ha, obszar objęty LPR z 2004 r. wynosił około 182 ha, tj. 12,7 % całkowitej powierzchni miasta, który zamieszkiwany był przez około 40 %²¹ wszystkich mieszkańców. Obszar objęty aktualizacją LPR z 2009 r. wzrósł i wynosił około 187 ha, tj. 13 % całkowitej powierzchni miasta, który zamieszkiwany był przez 16 513 osób²², tj. 42 % wszystkich mieszkańców.

dowód: akta kontroli, tom I str. 404-405

Według stanu na dzień 15 września 2015 r. teren wyznaczony do rewitalizacji objęty był w 75 % miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego²³. Do kontroli wytypowano 8 mpzp z 16 ustalonych dla obszaru rewitalizacyjnego. Pięć z nich przyjęto w latach 2000-2003, tj. przed wprowadzeniem LPR, dwa zostały przyjęte w 2006 r. i 2015 r., a w 2005 r. dokonano zmiany jednego planu. Analiza ww.

osiągnięcia spójności działań marketingowych; zrównoważony rozwój przestrzeni turystycznej na terenie całego województwa mazowieckiego; zbudowania efektywnego systemu instytucjonalnego działającego na rzecz rozwoju turystyki w województwie.

¹⁵ W zakresie: zachowania materialnej i niematerialnej spuścizny historycznej regionu; ochrony i kształtowania krajobrazu kulturowego wsi i miast historycznych; utrwalania zasobów dziedzictwa kulturowego w świadomości mieszkańców; promocji walorów kulturowych Mazowsza z wykorzystaniem nowoczesnych technologii oraz w zakresie zwiększania dostępności obiektów zabytkowych poprzez ich wykorzystanie dla funkcji turystycznych, kulturalnych i edukacyjnych – kreowanie pasm przyrodniczo-kulturowych.

¹⁶ W zakresie: zmniejszenia zanieczyszczeń środowiska; zrównoważonego wykorzystania materiałów, wody i energii oraz rozwój proekologicznych form działalności gospodarczej; poprawy bezpieczeństwa ekologicznego oraz podniesienia poziomu wiedzy ekologicznej.

¹⁷ W zakresie: wspierania przemian świadomości społecznej odnośnie problematyki osób niepełnosprawnych; zwiększania dostępu osób niepełnosprawnych do kształcenia i podnoszenia kwalifikacji; zwiększania dostępu do leczenia, opieki i rehabilitacji medycznej; aktywizacji i rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych; zwiększania dostępu do dóbr i usług umożliwiających rehabilitację społeczną, pełne uczestnictwo w życiu społecznym, kulturalnym, artystycznym, sportowym, rekreacji i turystyce; zwiększania aktywności podmiotów i organizacji działających na rzecz osób niepełnosprawnych; wyrównywania różnic w podregionach społeczno-gospodarczych województwa mazowieckiego; podejmowania działań zmierzających do wykorzystania środków z europejskich funduszy strukturalnych; usprawnienia systemu monitorowania i diagnozowania sytuacji osób niepełnosprawnych na Mazowszu.

¹⁸ W zakresie: rozwoju infrastruktury technicznej (poprawa gospodarki ściekowej, restrukturyzacja gospodarki ciepłej, poprawa stanu dróg w mieście, poprawa sytuacji w zakresie energetyki i gazownictwa); poprawy warunków życia mieszkańców (poprawa warunków mieszkaniowych ludności); tworzenie warunków przestrzennych dla rozwoju miasta (poprawa układu przestrzenno-funkcjonalnego centrum wraz z Osadą Fabryczną); kreowanie pozytywnego wizerunku Żyrardowa wśród społeczeństwa miasta i na zewnątrz (działania na rzecz budowania poczucia więzi z miastem wśród społeczeństwa Żyrardowa).

¹⁹ W zakresie: podniesienia standardu technicznego gminnych zasobów mieszkaniowych; rewitalizacja zabudowy historycznej oraz poprawa stanu technicznego budynków należących do osób prawnych i fizycznych.

²⁰ W zakresie: opracowania i realizacji programu rewitalizacji starej zabudowy miejskiej.

²¹ Miasto nie posiada danych dotyczących liczby osób zamieszkujących na terenie objętym LPR w 2004 r.

²² Całkowita liczba mieszkańców Żyrardowa wynosiła 39 348 osób.

²³ Zwane dalej mpzp.

dokumentacji wykazała, że wyznaczony do rewitalizacji obszar miasta, wpisywał się w ustalenia mpzp.

dowód: akta kontroli, tom II str. 5-108

Dla pozostałej części terenu wyznaczonego do rewitalizacji (25 %) wydano 20 decyzji o warunków zabudowy.²⁴

dowód: akta kontroli, tom II str. 109-110

Do kontroli wytypowano 5 decyzji o warunkach zabudowy wydanych dla obszaru rewitalizacji po przyjęciu przez gminę LPR. Wszystkie wydane decyzje o warunkach zabudowy nie były sprzeczne z celami LPR i nie stanowiły barier dla realizacji projektów rewitalizacji.

dowód: akta kontroli, tom II str. 111-127

LPR nie wprowadził rozwiązań chroniących lokalną społeczność przed trwałym wysiedlaniem.

dowód: akta kontroli, tom I str. 24-99

Zastępca Prezydenta Miasta wyjaśnił, że nie planowano inwestycji związanych z kategorią interwencji „78 – infrastruktura mieszkalnictwa”, w związku z powyższym nie wprowadzono rozwiązań chroniących lokalną społeczność przed trwałym wysiedleniem.

dowód: akta kontroli, tom II str. 245

Odnosząc się do ww. wyjaśnień należy zauważyć, że w LPR z 2004 r. wśród zaplanowanych do wykonania przez miasto zadań był remont obiektu mieszkalno-usługowego przy ul. 1 Maja 25. Nie został on jednak zrealizowany.

dowód: akta kontroli, tom I str. 31

W LPR nie określono zasad wykluczających zadania rewitalizacyjne realizowane na terenach nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym. Jako zadanie wspomagające zaplanowano m.in. porządkowanie stanu prawnego nieruchomości na terenach obszaru objętego rewitalizacją. Zadania zapisane w LPR dotyczyły terenów stanowiących własność miasta oraz prywatnych inwestorów.

dowód: akta kontroli, tom I str. 33, 76

Planowane w LPR zadania określały inwestorów (miasto, pozostałe podmioty) oraz przewidywany koszt w podziale na lata realizacji (2004-2013). Plany finansowe i harmonogramy realizacji uwzględniały zadania ujęte w Wieloletnim Planie Inwestycyjnym, Strategii Rozwoju Żyrardowa i Strategii Mieszkańcowskiej Miasta Żyrardowa.

dowód: akta kontroli, tom I str. 30-35, 75-76, 84-89, 283-286, 289-290, 292, 319-325, 346-347, 362-368, 372-382, 385

LPR zakładał, że realizacja Programu będzie poddawana systematycznej, okresowej analizie i ocenie oraz w razie potrzeby LPR będzie aktualizowany w zakresie dostosowania do zmieniających się uwarunkowań. LPR zawierał wskaźniki oceny osiągnięcia celów rewitalizacji, takie jak wskaźniki produktu²⁵,

²⁴ M.in. dotyczące: budowy myjni bezdotykowej, budowy budynków mieszkalnych, zmiany sposobu użytkowania pawilonu handlowego na budynek mieszkalny, przebudowy istniejącego placu zabaw w Ogródku Jordanowskim i budowy podziemnego zbiornika gazu płynnego wraz z instalacją doprowadzającą gaz do budynku usługowego i myjni samochodowej.

²⁵ Liczba zrewaloryzowanych kwartałów Osady Fabrycznej; liczba budynków mieszkalnych poddanych rewitalizacji; liczba zrewaloryzowanych obiektów po-przemysłowych; długość i powierzchnia przebudowanych i wyremontowanych ulic i chodników; liczba zmodernizowanych obiektów infrastruktury społecznej; długość zrealizowanej sieci wodociągowej, kanalizacyjnej i ciepłej; liczba zamontowanych kamer monitorujących; liczba nowych punktów oświetlenia ulicznego; liczba nieruchomości wystawionych na sprzedaż i liczba przestępstw.

rezultatu²⁶ i oddziaływania²⁷. Nie były one jednak określone w wartościach liczbowych.

dowód: akta kontroli, tom I str. 39-42, 79-80

W LPR nie określono kryteriów oceny, priorytetyzacji i wyboru projektów pozwalających na odrzucenie projektów, które nie mieściły się w celach programu lub ich wykonalność była wątpliwa (np. z uwagi na brak możliwości pozyskania dodatkowych środków finansowych, nieuregulowany stan prawny nieruchomości lub możliwości organizacyjne).

dowód: akta kontroli, tom I str. 24-99

Zastępca Prezydenta wyjaśnił m.in., że w treści Programu w punkcie VII znajdują się zapisy dotyczące przesłanek, jakimi kierowano się przy wyborze zadań.

dowód: akta kontroli, tom II str. 245

Dla umieszczonych w LPR zadań nie sporządzono odrębnego uzasadnienia ekonomicznego i społecznego świadczącego o prawidłowym doborze.

dowód: akta kontroli, tom I str. 68-69

Zastępca Prezydenta wyjaśnił m.in., że zgodnie z wytycznymi umieszczonymi w Szczegółowym Opisie Priorytetów RPO WM 2007-2013 załącznik nr 6 planowane zadania do realizacji w ramach LPR nie wymagały pisemnego uzasadnienia.

dowód: akta kontroli, tom II str. 246

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Miasto nie określiło wartości wskaźników produktu, rezultatu i oddziaływania LPR, pomimo że zgodnie z załącznikiem nr 1 do aktualizacji LPR dane dotyczące wartości wskaźników (początkowe wartości wskaźników produktu, rezultatu i oddziaływania) powinny być doprecyzowane na spotkaniu zespołu koordynacyjnego i zespołu programowego a ich analiza powinna być dokonana podczas spotkań: zespołu koordynującego (nie rzadziej niż raz w miesiącu); zespołu programowego (nie rzadziej niż raz na kwartał), spotkań zespołu koordynacyjnego z partnerami, według określonego harmonogramu stosownie do zapisów LPR.

W badanym okresie ww. spotkania nie miały miejsca. W konsekwencji nie przeprowadzano analiz i ocen stopnia realizacji przyjętych w LPR celów.

dowód: akta kontroli, tom I str. 40-41, 80-81, 84

Zastępca Prezydenta wyjaśnił m.in., że wartości wskaźników produktu, rezultatu i oddziaływania nie zostały ustalone, a spotkanie zespołu koordynacyjnego i programowego w sprawie ustalenia początkowych wskaźników produktu, rezultatu i oddziaływania nie odbyło się. Ponadto LPR nie był poddawany analizom i ocenom, które zostały zapisane w formie protokołów ze spotkań poszczególnych zespołów. Powodem nieprzystępowania do aktualizacji dokumentu był fakt, że zapisy programu miały charakter ogólny i nie wymagały aktualizacji w częściach związanych z możliwością ubiegania się o środki zewnętrzne.

dowód: akta kontroli, tom II str. 244

Zdaniem NIK brak spójnego systemu oceny postępów realizacji celów LPR opartego o wskaźniki produktu, rezultatu i oddziaływania utrudniał Prezydentowi bieżące monitorowanie prawidłowości realizacji Programu i jego efektów.

²⁶ Powierzchnia terenów objętych rewitalizacją; nowa powierzchnia usługowa na obszarze rewitalizowanym; nowa powierzchnia przeznaczona na cele społeczne, kulturalne i turystyczne; nowe miejsca parkingowe; nowe miejsca hotelowe; nowe miejsca pracy i wyeliminowane kuchnie i piece węglowe.

²⁷ Liczba mieszkańców na obszarze objętym rewitalizacją; wskaźnik bezrobocia; liczba nowych i średnich przedsiębiorstw powstałych na obszarze zrewitalizowanym; wzrost liczby turystów odwiedzających miasto i redukcja tzw. niskiej emisji.

1. NIK zwraca uwagę, że przy opracowywaniu aktualizacji LPR z 2009 r. Miasto nie współpracowało z lokalną społecznością w celu zdiagnozowania potrzeb i oczekiwań mieszkańców. Z wyjaśnień Zastępcy Prezydenta oraz przedłożonych dokumentów wynika, że ograniczono się do zebrania informacji o działaniach inwestycyjnych na rewitalizowanym terenie planowanych przez inne podmioty.

Urząd wykorzystując art. 5a ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym²⁸ mógł przeprowadzić konsultacje z mieszkańcami gminy, co zdaniem NIK, zwiększyłoby zaangażowanie mieszkańców, organizacji pozarządowych oraz innych podmiotów bezpośrednio zainteresowanych rezultatami rewitalizacji. Ponadto partycypacja społeczna w pracach nad LPR mogłaby zwiększyć efekt rewitalizacji poprzez synergię działań nie tylko w sferze infrastrukturalnej, ale również w sferze np. społecznej, gospodarczej czy kulturalnej.

dowód: akta kontroli, tom I str. 144-195; tom II str. 167-168

NIK zwraca uwagę, że jednym z celów Programu było pobudzenie aktywności środowisk lokalnych i stymulowanie współpracy na rzecz rozwoju społeczno-gospodarczego oraz przeciwdziałanie zjawiskom wykluczenia społecznego w zagrożonych patologiami obszarach miasta tak, aby umożliwiała to m.in. tworzenie w zdegradowanych dzielnicach warunków lokalowych i infrastrukturalnych do rozwoju małej i średniej przedsiębiorczości, działalności kulturalnej i edukacyjnej, w tym mających za zadanie podniesienie kwalifikacji mieszkańców zagrożonych wykluczeniem społecznym.

dowód: akta kontroli, tom I str. 26, 67

2. NIK zwraca uwagę, że Miasto w większym stopniu skupiło się na zadaniach inwestycyjnych (np. budowa/remont dróg i chodników, remontów i przebudów budynków), natomiast w znikomym stopniu działania te dotyczyły zwiększenia bezpieczeństwa, zmniejszenia ubóstwa, bezrobocia oraz zjawiska wykluczenia społecznego, w tym wykluczenia osób niepełnosprawnych pomimo, że w LPR zaplanowano działania wspomagające m.in. szerokie stosowanie ulg podatkowych; udzielanie pomocy przedsiębiorcom i osobom chcącym podjąć działalność gospodarczą oraz udzielenie pomocy osobom bezrobotnym.

dowód: akta kontroli, tom II str. 129-142

Zgodnie z Przewodnikiem dotyczącym kryteriów planowania oraz zarządzania projektami dot. Rewitalizacji zdegradowanych obszarów miejskich, przemysłowych i powojkowych w ramach ZPORR udostępnionym przez Ministerstwo Gospodarki i Pracy – *„konstruując LPR należ pamiętać, iż najważniejszym celem jego realizacji jest polepszenie warunków życia ludzi zamieszkujących rewitalizowany obszar. Dlatego też nie możemy koncentrować się wyłącznie na realizacji projektów infrastrukturalnych, które nie sprzyjają poprawie warunków ludzi tam mieszkających.”*

dowód: akta kontroli, tom II str. 188

Zastępca Prezydenta wyjaśnił m.in., że Urząd realizując LPR skupił się na zadaniach wynikających ze swoich kompetencji i realizowanych na swoim terenie. W Programie oprócz zadań inwestycyjnych zaplanowane zostały, jako wspomagające, działania realizowane przez inne podmioty, takie jak udzielanie pomocy osobom bezrobotnym w ramach działalności Powiatowego Urzędu Pracy, czy pomoc przedsiębiorcom i osobom chcącym podjąć działalność gospodarczą w ramach działalności Żyrardowskiego Stowarzyszenia Wspierania Przedsiębiorczości. LPR jest powiązany z innymi dokumentami, w których znajdują

²⁸ Dz. U. z 2015 r., poz. 1515.

się zadania związane z realizacją zadań miękkich. Aby zachować szeroki charakter LPR wprowadzono tzw. linię demarkacyjną, aby zadania miękkie zostały wpisane do nowopowstających dokumentów takich jak, np. projekt Strategii Rozwoju Żyrardowa do 2025 r., czy Gminny Program Opieki nad Zabytkami 2010-2013.

dowód: akta kontroli, tom II str. 246

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

Efektywność działań realizowanych na zdegradowanych obszarach miast.

Opis stanu faktycznego

Spośród 19 zaplanowanych w LPR z 2004 r. do realizacji przez Urząd zadań wykonano 10.²⁹ W aktualizacji LPR z 2009 r. zaplanowano 25 zadań, z których Urząd wykonał 15.³⁰ Spośród wszystkich zrealizowanych zadań (25) 9 uzyskało współfinansowanie ze środków UE.

dowód: akta kontroli, tom II str. 129-130, 133-134

Spośród wszystkich ww. projektów, dwa (w LPR z 2004 r.) zaplanowane i zrealizowane były przez jednostki organizacyjne Urzędu³¹.

dowód: akta kontroli, tom II str. 131

W wyniku realizowanych w ramach rewitalizacji projektów nastąpiła poprawa standardu budynku: szkół podstawowych nr 4, 6 i 7 poprzez remont dachu, elewacji z ociepleniem i ogrodzenia, wymianę okien, zagospodarowano teren wokół budynku poprzez ułożenie nawierzchni z kostki brukowej oraz wykonanie boisk i bieżni lekkoatletycznej ze sztucznymi nawierzchniami; hali sportowej gimnazjum nr 2 poprzez ocieplenie ścian zewnętrznych budynku, dachu, cokołu, wymianę stolarki okiennej i drzwiowej, instalacji c.o., podłogi w pomieszczeniu hali bez uporządkowania terenu dookoła, a w przedszkolu nr 9 dokonano kompleksowego remontu sali balowej.

dowód: akta kontroli, tom I str. 26, 30-39, 67, 75; tom II str. 129-142, 157-159

Realizowane projekty pozytywnie wpłynęły na uporządkowanie przestrzeni publicznej w sąsiedztwie obiektów poddanych rewitalizacji poprzez np. działania innych inwestorów takie jak: budowa obiektów mieszkalno-usługowych, remont dworca kolejowego wraz z uporządkowaniem terenu przyległego, zmiana estetyki kamienic³², remont elewacji budynków mieszkalnych³³ oraz wymiana ogrodzenia stadionu KS Żyrardowianka³⁴.

dowód: akta kontroli, tom II str. 157-159

²⁹ Przeprowadzono rewaloryzację parku Dittricha; przebudowano ul. Łukasińskiego, ul. POW, ul. Radziwiłłowskiej (od ul. POW do ul. 11 listopada); przebudowano i wyremontowano Szkoły Podstawowe nr 4, 6 i 7; rozbudowano system monitoringu wizyjnego miasta - etap I, dokonano adaptacji obiektu poprzemysłowego przy ul. Okrzei 51b na cele hotelowo-rotacyjne i usługowe oraz wybudowano kolektor deszczowy w miejsce rowu burzowego nr 51.

³⁰ Wybudowano uliczki wokół kościoła; wbudowano windę w przedszkolu nr 10; dokonano termomodernizacji hali sportowej gimnazjum nr 2; przeprowadzono rewaloryzację zabytkowych obiektów Resursy i Kręgielni wraz z ich adaptacją na cele kulturalno-artystyczne; przebudowano ul. Waryńskiego, Al. Partyzantów i Pl. Piłsudskiego, ul. Okrzei (odc. od rowu burzowego do 1 Maja i odc. od ul. Wyspiańskiego do ul. Legionów Polskich); wyremontowano ul. A. Struga i Legionów Polskich; wybudowano ul. Piaskowskiej (od ul. Żeromskiego do ul. Poznańskiej) oraz przebudowano układ komunikacyjny w rejonie ul. Farbiarskiej związanego z Rewaloryzacją parku Dittricha. Wszystkie rewitalizowane projekty dotyczyły wyłącznie majątku gminnego.

³¹ Budowę magistrali ciepłowniczych na obszarze rewitalizowanym realizowało Przedsiębiorstwo Energetyki Ciepłej "Żyrardów" sp. z o.o., a budowę sieci i przyłączy wodno-kanalizacyjnych na obszarze rewitalizowanym Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej "Żyrardów" sp. z o.o.

³² przy ul. POW i Al. Partyzantów.

³³ przy ul. Limanowskiego.

³⁴ przy ul. Piastowskiej.

W kontrolowanym okresie rewaloryzacja zabytkowych obiektów Resursy i Kręgielni powiązana była z aktywizacją kulturalną poprzez zaadaptowanie ww. obiektów na cele kulturalno-artystyczne. W trakcie oględzin obiektu Resursy i Kręgielni odbywała się sesja Rady Powiatu Żyrardowskiego oraz prezentacja placówek oświatowych i kulturalnych.

dowód: akta kontroli, tom II str. 147, 157-159

Przyczyną niezrealizowania wszystkich zaplanowanych w LPR zadań - zdaniem Zastępcy Prezydenta - był brak możliwości aplikowania o środki zewnętrzne, bądź nieotrzymanie dofinansowania na już złożone wnioski.

dowód: akta kontroli str. 259

W LPR zaplanowano 108 działań rewitalizacyjnych³⁵ (14 projektów w LPR z 2004 r. i 94 w aktualizacji z 2009 r.) realizowanych przez innych niż Miasto inwestorów.

Z przekazanych do kontroli dokumentów wynika, że inwestorzy zewnętrzni nie przekazywali informacji do Urzędu o terminie realizacji zadania oraz o planowanych i wydatkowanych środkach finansowych na ten cel.

dowód: akta kontroli, tom I str. 32-33, 86-89; tom II str.130-131, 134-142

Zastępca Prezydenta wyjaśnił, że w momencie tworzenia programu rewitalizacji w 2004 r., jak i w trakcie jego aktualizacji w roku 2009 obowiązujące wytyczne w ramach dokumentów programowych ZPORR i RPO WM nie wymagały, aby programy rewitalizacji zawierały takie informacje. Jednakże dokument Programu ma formułę otwartą i będzie podlegał modyfikacjom w przypadku potrzeb wykazanych przez m.in. innych inwestorów.

dowód: akta kontroli, tom II str. 259

Urząd nie przedstawił dokumentów świadczących o przeprowadzeniu konsultacji społecznych projektów oraz o udziale lokalnej społeczności, mieszkańców, lokatorów obszaru rewitalizacji w procesie realizacji projektów rewitalizacyjnych.

Zastępca Prezydenta wyjaśnił m.in., że stosowano wszystkie narzędzia komunikacji społecznej opisane w pkt. 12 LPR. Projekty realizowane przez Urząd w ramach Programu były omawiane i podane do publicznej wiadomości na stronie internetowej Miasta Żyrardowa, jak również w prasie lokalnej w ramach „Wieści z magistratu” oraz podczas sesji Rady Miasta Żyrardowa.

dowód: akta kontroli, tom II str. 258

W kontrolowanym okresie realizowane projekty powiązane były z priorytetami i działaniami wyznaczonymi w LPR jednakże zadania te nie były podporządkowane wszystkim celom LPR.

dowód: akta kontroli, tom I str. 26, 67; tom II str. 129-142

Zastępca Prezydenta Miasta wyjaśnił m.in., że podejmowano działania, które stanowiły uzupełnienie projektów rewitalizacji, choć nie były ujęte w LPR. Działaniem uzupełniającym do remontów szkół był projekt dofinansowany z Europejskiego Funduszu Socjalnego w wysokości 3 360,4 tys. zł pn. Równe szanse edukacyjne uczniów żyrardowskich szkół podstawowych i gimnazjalnych. Celem tego projektu było tworzenie warunków równych szans edukacyjnych poprzez udzielenie wsparcia na rzecz uczniów żyrardowskich szkół podstawowych

³⁵ Były to projekty takie jak, np.: przebudowa ul. Limanowskiego (od ul. Kasztanowej do ul. Sikorskiego), budowa obiektów mieszkalno-handlowo-usługowych; adaptacja przemysłowych obiektów byłych zakładów Iniarskich na cele usługowe. Natomiast w aktualizacji Programu z 2009 r. uwzględniono nazwy i okres realizacji zadań. W Programie znalazły się projekty takie jak, np.: adaptacja byłego budynku szpitala na przychodnię zdrowia; adaptacja budynku na hotel z gabinetami odnowy biologicznej; termomodernizacje i remonty budynków; prace konserwatorskie i remont kościołów; zagospodarowanie terenów; wymiana okien; odrestaurowanie zabytkowych budynków; budowa „soft loftów” wraz z zagospodarowaniem działki na cele mieszkalne z częścią usługową i garażem podziemnym.

i gimnazjalnych napotykać bariery o charakterze środowiskowym, ekonomicznym i zdrowotnym utrudniające lub uniemożliwiające dostęp do usług edukacyjnych oraz wzmocnienie atrakcyjności i podniesienie jakości oferty edukacyjnej ukierunkowanej na rozwój kompetencji kluczowych ze szczególnym uwzględnieniem nauk przyrodniczo – matematycznych. W projekcie uczestniczyło 2 210 uczniów z 6 publicznych zespołów szkół w Żyrardowie.

dowód: akta kontroli, tom II str. 258-259

W kontrolowanym okresie na obszarze rewitalizowanym nastąpił wzrost prowadzonych działalności gospodarczych z 55 w 2003 r., poprzez 65 w okresie 2004-2008, do 90 w okresie 2009-X.2015. Natomiast dla aktualizacji z 2009 r. działalności gospodarczych było więcej o 42 ze 140 w 2008 r. do 198 w okresie od 2009 r. do X.2015 r.

dowód: akta kontroli, tom II str. 160-161

W kontrolowanym okresie Urząd nie wprowadził ułatwień dla prowadzenia działalności gospodarczej na obszarze rewitalizacji.

Zastępca Prezydenta wyjaśnił m.in., że wprowadzone ułatwienia dla prowadzenia działalności gospodarczej wynikają w szczególności z art. 7 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych³⁶. Miasto nie stosowało systemowych rozwiązań w tym zakresie. W sytuacji poprawy kondycji budżetu Miasta zostanie rozważone wprowadzenie udogodnień dotyczących ulg i zwolnień podmiotów ujętych obszarowo w programie rewitalizacji.

dowód: akta kontroli, tom II str. 259

W LPR z 2004 r. zaplanowano na realizację 19 zadań kwotą 36 860 tys. zł, w tym: ze środków budżetu gminy 9 215 tys. zł, a ze środków UE 27 645 tys. zł. W aktualizacji z 2009 r. zaplanowano na realizację 25 zadań kwotą 94 764,78 tys. zł, w tym: ze środków budżetu gminy 14 214,72 tys. zł, a ze środków UE 80 550,06 tys. zł.

dowód: akta kontroli, tom II str. 129-130, 133-134

Spośród 19 zaplanowanych w LPR z 2004 r. zadań zrealizowano 10 na kwotę 28 463 tys. zł, w tym: ze środków z budżetu państwa 1 218 tys. zł, z budżetu gminy 7 118 tys. zł, ze środków UE 18 241 tys. zł oraz z innych źródeł 1 405 tys. zł³⁷. Natomiast spośród 25 zaplanowanych w aktualizacji LPR zadań zrealizowano 15 na kwotę 42 536,18 tys. zł, w tym: ze środków z budżetu państwa 3 881,39 tys. zł, z budżetu gminy 77 579,32 tys. zł, a ze środków UE 5 670,79 tys. zł.

dowód: akta kontroli, tom II str. 129-130, 133-134

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że Urząd nie podjął żadnych działań w celu pozyskania informacji o projektach realizowanych przez pozostałych uczestników Programu na obszarze poddanym rewitalizacji, a których inwestycje ujęto w LPR. Urząd nie podjął się roli koordynatora działań rewitalizacyjnych.

Zdaniem NIK nie wykorzystano szansy uzyskania tzw. efektu skali poprzez wykorzystanie synergii działań Urzędu z działaniami innych podmiotów. Z tego też powodu rewitalizacja odbywała się głównie w sposób punktowy i rozproszony. Zabrakło koordynacji projektów w taki sposób, aby ich realizacja pozwoliła na wzrost atrakcyjności większych obszarów Miasta objętych rewitalizacją.

³⁶ Dz. U. z 2014 r., poz. 849 ze zm.

³⁷ Środki Przedsiębiorstwa Gospodarki Komunalnej „Żyrardów” sp. z o.o.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³⁸, wnosi o wyznaczenie wartości wskaźników produktu, rezultatu i oddziaływania oraz monitorowanie realizacji celów Programu.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla Pana Prezydenta, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK Panu Prezydentowi 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 Warszawie.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę Pana Prezydenta o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, dnia 09 grudnia 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie

Kontroler
Marcin Mirończuk
Specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

.....
podpis

³⁸ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096.