



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.022.02.2020

**Pani
Grażyna Orczyk
Burmistrz
Złotego Stoku**

**Urząd Miejski w Złotym Stoku
ul. Rynek 22
57-250 Złoty Stok**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/20/081 – „Realizacja programów rewitalizacji i ich efekty”

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Złotym Stoku Rynek 22, 57-255 Złoty Stok (dalej: „Urząd”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Grażyna Orczyk - Burmistrz Złotego Stoku, od 1 grudnia 2014 r. (dalej: „Burmistrz”)
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Realizacja procesu rewitalizacji. 2. Efekty prowadzonej rewitalizacji.
Okres objęty kontrolą	Lata 2016-2020 (III kwartał) z uwzględnieniem zdarzeń wcześniejszych i późniejszych o ile miały wpływ na działalność jednostki w kontrolowanym zakresie
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o <i>Najwyższej Izbie Kontroli</i> ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontroler	Zdzisław Błauciak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/151/2020 z 8 października 2020 r.

(akta kontroli str. 1-2)

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: „ustawa o NIK”.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Urząd realizował uchwalony w 2016 r. Lokalny Program Rewitalizacyjny Gminy Złoty Stok na lata 2016-2022 (dalej: „Program” lub „LPR”). Podejmowane w tym zakresie działania nie były jednak w pełni prawidłowe.

W Programie nie ujęto wskaźników monitoringu odnoszących się do celów rewitalizacji całego LPR oraz wskaźników dla poszczególnych projektów. W szczególności, nie określono wskaźników za pomocą których dokonywany będzie pomiar, w tym nie określono ich wartości bazowych i docelowych. Nie przewidziano również systemu wprowadzania modyfikacji w reakcji na zmiany w otoczeniu Programu.

Na skutek powyższego nie prowadzono monitoringu w odniesieniu do celów całego LPR.

Ponadto, przyjęty w LPR system monitoringu, i w konsekwencji działania Urzędu w tym zakresie, nie pozwalały na obiektywny pomiar zmian zachodzących w zdegradowanym obszarze w odniesieniu do celów Programu.

Na etapie wdrażania i monitorowania LPR nie zapewniono prowadzenia partycypacji społecznej różnych grup interesariuszy z zastosowaniem istotnych, dojrzałych form.

W ramach dotychczas zrealizowanych projektów rewitalizacyjnych ujętych w Programie osiągnięto pojedyncze efekty, które wpływały na poprawę wizerunku miasta. Spośród zaplanowanych 17 projektów³, w tym sześciu projektów podstawowych⁴ i 11 uzupełniających⁵, zrealizowano tylko trzy podstawowe projekty. W trakcie realizacji był dodatkowo jeden projekt podstawowy dotyczący rewitalizacji kościoła poewangelickiego na cele kulturalno-turystyczne. Efekty te nie miały jednak istotnego wpływu na rozwiązywanie zdiagnozowanych w LPR problemów społecznych.

Mimo przesłanek uzasadniających aktualizację Programu, w Urzędzie nie podejmowano działań w tym zakresie.

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

³ W tym: 11 projektów realizowanych przez Gminę Złoty Stok i dwa projekty przez Gminę z udziałem podmiotu zewnętrznego i cztery projekty przez podmioty zewnętrzne.

⁴ Wszystkie infrastrukturalne.

⁵ Dziewięć infrastrukturalnych i dwóch społecznych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

1. Realizacja procesu rewitalizacji

1.1. Program został przyjęty uchwałą Nr XXIV/196/2016 Rady Miejskiej w Złotym Stoku z dnia 24 listopada 2016 r.⁷. Uzyskał on pozytywną ocenę Departamentu Rozwoju Regionalnego Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego (dalej: „UMWD”) w kwestii jego zgodności z *Wytycznymi w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014-2020* zatwierdzonymi przez Ministra Infrastruktury i Rozwoju⁸ (dalej: „Wytyczne”) oraz z *Wytycznymi programowymi IZ RPO WD dotyczącymi zasad przygotowania lokalnych programów rewitalizacji w perspektywie finansowej 2014-2020*⁹.

(akta kontroli str. 32-50, 53-60, 158-159)

Celami głównymi Programu było:

[1] ożywienie społeczne obszaru zdegradowanego, realizowane poprzez¹⁰: jakościową zmianę warunków życia, podniesienie poziomu zintegrowania społeczności lokalnej, aktywizację osób wykluczonych lub zagrożonych wykluczeniem;

[2] ożywienie gospodarcze oraz podniesienie potencjału turystycznego obszaru zdegradowanego, realizowane poprzez: zmianę wizerunku obszaru rewitalizacji, poszerzenie oferty turystycznej Złotego Stoku.

W LPR wykazano ustalenia diagnozy stanu Gminy Złoty Stok (dalej: „Gmina”) w zakresie sfery, kolejno: społecznej, gospodarczej, środowiskowej i przestrzenno-funkcjonalnej, która uwzględniała wytyczne zawarte w *„Zasadach przygotowywania Lokalnych Programów Rewitalizacji”* ustalonych przez Zarząd Województwa Dolnośląskiego.

(akta kontroli str. 24-56, 154-155, 284-285)

Założenia Programu wskazywały, że Urząd jest jednostką odpowiedzialną za jego wdrażanie. W strukturze Urzędu będzie działał zespół odpowiedzialny za koordynowanie i zarządzanie działaniami związanymi z szeroko rozumianą rewitalizacją (dalej: „zespół ds. rewitalizacji”). Do jego zadań należało m.in.: [1] zorganizowanie systemu sterowania i zarządzania procesem rewitalizacji; [2] przygotowanie aplikacji w zakresie pozyskiwania środków zewnętrznych oraz zapewnienie środków w budżecie Gminy na projekty rewitalizacyjne realizowane bezpośrednio przez Gminę; [3] współpraca z innymi strukturami Urzędu odpowiedzialnymi za wdrażanie strategicznych programów rozwojowych; [4] podejmowanie inicjatyw mających na celu włączenie lokalnej społeczności w realizację Programu i zwiększenie partycypacji społecznej w poszczególnych jego elementach; [5] monitorowanie postępu we wdrażaniu LPR; [6] bieżąca komunikacja z lokalną społecznością oraz prowadzenie akcji promocyjnej w zakresie podejmowanych działań rewitalizacyjnych.

⁶ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej. W niniejszej kontroli zastosowano oceny cząstkowe w formie opisowej.

⁷ Uchwała podjęta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.), dalej: „ustawa o samorządzie gminnym”.

⁸ Z dnia 2 sierpnia 2016 r.,

⁹ Pismo Nr DG-P.041.73.2016 /l.dz.490/12 Zastępcy Dyrektora Departamentu Rozwoju Regionalnego UMWD z dnia 6 grudnia 2016 r.

¹⁰ Cele szczegółowe (operacyjne).

Szczególną rolę w systemie sterowania i zarządzania procesem rewitalizacji w LPR przypisano Referatowi Rozwoju Lokalnego i Inwestycji Urzędu (dalej: „Referat Rozwoju”)¹¹.

(akta kontroli str. 154, 156)

Określony w LPR proces zarządzania Programem został uwzględniony w przyjętym w Urzędzie systemie zarządzania. Funkcjonujący w strukturze Urzędu Referat Rozwoju zatrudniał inspektorów ds. inwestycji i zamówień publicznych oraz ds. pozyskiwania środków zewnętrznych.

Ponadto, m.in. z uwagi na realizację Programu, w dniu 31 marca 2017 r. utworzono stanowisko Doradcy Burmistrza, zastąpione z dniem 1 listopada 2017 r. samodzielnym stanowiskiem ds. pozyskiwania funduszy i rozwoju gminy¹². W Regulaminie organizacyjnym, a także w zakresie obowiązków pracownika zatrudnionego na tych stanowiskach, znalazły się m.in. koordynacja działań związanych z rozwojem społeczno-gospodarczym Gminy (w tym realizacją LPR) oraz monitorowanie dostępnych funduszy i sporządzanie wniosków aplikacyjnych o dofinansowanie projektów realizowanych przez Gminę.

Do zadań Referatu Rozwoju przypisano m.in. sporządzanie wniosków o dofinansowanie projektów ze środków pomocowych z UE i innych źródeł oraz prowadzenie pełnej dokumentacji w tym zakresie, jak również nadzór nad przygotowaniem dokumentacji projektowej, kontrolę przebiegu i rozliczanie zadań inwestycyjnych oraz przygotowywanie i przeprowadzanie postępowań w sprawie udzielania zamówień publicznych. Zadania te uwzględniono również w zakresach czynności odpowiedzialnych pracowników tego Referatu.

Osoby uczestniczące w procesie wdrażania Programu posiadały adekwatne do powierzonych obowiązków przygotowanie merytoryczne, uczestniczyły w kursach specjalistycznych oraz w szkoleniu poświęconemu rewitalizacji¹³.

Burmistrz wskazała, że pracownicy zatrudnieni na wykazanych stanowiskach wraz kierownictwem Urzędu tworzyli nieformalny zespół odpowiedzialny za koordynowanie i zarządzanie działaniami związanymi z szeroko rozumianą rewitalizacją, o którym mowa w Programie. Zespół ten nie został formalnie powołany z uwagi – jak wskazała Burmistrz – na brak takiego wymogu.

(akta kontroli str. 2-18, 21, 38-50, 278-283, 430, 435)

Zagadnienia związane z przygotowaniem, przebiegiem i finansowaniem przedsięwzięć inwestycyjnych zostały uwzględnione w systemie kontroli zarządczej Urzędu, realizowanej na podstawie zarządzenia Nr 457/2017 Burmistrza Złotego Stoku z dnia 22 września 2017 w sprawie systemu kontroli zarządczej w Gminie Złoty Stok¹⁴ (weszło w życie z dniem 1 stycznia 2018 r.¹⁵). Załącznikiem do zarządzenia były „Zasady funkcjonowania kontroli zarządczej w Gminie Złoty Stok”, których zapisy wskazywały m.in. na obowiązek dokonywania (nie rzadziej niż raz do roku) identyfikacji ryzyka w odniesieniu do przyjętych celów i zadań.

¹¹ Współpracującemu z innymi komórkami organizacyjnymi uczestniczącymi we wdrażaniu strategicznych programów rozwojowych Gminy, tj. ze Skarbnikiem i Referatem Realizacji Budżetu oraz Referatem Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska.

¹² Samodzielne stanowisko ds. pozyskiwania funduszy i rozwoju gminy funkcjonowało w strukturze Urzędu do dnia 31 lipca 2020 r. Wykazany Referat oraz samodzielne stanowiska podlegały bezpośrednio Burmistrzowi.

¹³ Dwóch pracowników posiadało ukończone studia wyższe i kierunkowe studia podyplomowe, natomiast jeden tytuł doktora nauk ekonomicznych. Osoby te uczestniczyły ponadto w kursach w zakresie m.in. funduszy strukturalnych w Unii Europejskiej, zamówień publicznych, zarządzania projektami miękkimi, pozyskiwania środków z Europejskiego Funduszu Społecznego. Ponadto w dniach 1, 4 i 18 lipca 2016 r. firma - wykonawca z Wrocławia przeprowadzała szkolenie pracowników jednostek Gminy w zakresie opracowania programów rewitalizacji, z uwzględnieniem przepisów ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz. U. z 2020 r., poz. 802 ze zm.), dalej: „ustawa o rewitalizacji”. W szkoleniu uczestniczyło łącznie odpowiednio 13, 14 i 11 osób, w tym kolejno 8, 11 i 8 pracowników Urzędu.

¹⁴ Zarządzenie zostało wydane na podstawie art. 69 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869 ze zm.), dalej: „ufp” oraz art. 33 ust. 3 i 5 ustawy o samorządzie gminnym.

¹⁵ Upřednio zasady sprawowania kontroli zarządczej regulowało: zarządzenie Nr 68/2011 Burmistrza Złotego Stoku z dnia 12 sierpnia 2011 r. w sprawie ustalenia zasad kontroli zarządczej; zarządzenie Nr 69/2011 Burmistrza Złotego Stoku z dnia 12 sierpnia 2011 r. w sprawie ustalenia procedur kontroli zarządczej w Urzędzie Miejskim w Złotym Stoku oraz jednostkach organizacyjnych Gminy Złoty Stok.

W Urzędzie identyfikacji ryzyka dokonywali kierownicy komórek organizacyjnych, którzy przekazywali odpowiednie dane w tym zakresie koordynatorowi kontroli zarządczej (Sekretarz Gminy) w celu ich ewidencji w rejestrze ryzyk.

W rejestrze ryzyk na 2018 r., 2019 r. i 2020 r. zaewidencjonowano – z oceną „średnią” w zakresie możliwości ich wystąpienia i wpływu na realizację zadań – ryzyka związane m.in. z finansowaniem i realizacją przedsięwzięć inwestycyjnych.

(akta kontroli str. 398)

Zarządzeniem Nr 246/2016 z dnia 30 marca 2016 r.¹⁶ Burmistrz powołała Komitet Rewitalizacyjny. Do jego zadań należało sprawowanie nadzoru nad pracą zespołu projektowego na etapie przygotowania programu rewitalizacji oraz nadzoru nad programem rewitalizacji do końca jego obowiązywania. Również zapisy Programu wskazywały, że Komitet będzie działał przez cały okres jego wdrażania, a jego prace będą miały charakter okresowych spotkań poświęconych monitoringowi postępów we wdrażaniu założeń LPR.

W pracach powołanego Komitetu Rewitalizacyjnego zapewniono udział wielu grup interesariuszy. W jego skład wchodziło 14 osób, w tym: przedstawiciele Rady Miejskiej (dwie osoby); Kierownik Referatu Rozwoju Urzędu, prezes spółki Gminy świadczącej usługi komunalne, Dyrektor Centrum Kultury i Promocji, Proboszcz Parafii Rzymsko-Katolickiej oraz przedstawiciele: lokalnych przedsiębiorców i stowarzyszeń (trzy osoby), mieszkańców (dwie osoby) oraz Sekcji Seniora, Samorządu Uczniowskiego¹⁷ i Rady Rodziców Samorządowego Zespołu Szkół (po jednej osobie).

W okresie wdrażania Programu Komitet odbył cztery spotkania udokumentowane listami obecności jego członków¹⁸.

Burmistrz wskazała, że w spotkaniach tych uczestniczyli również członkowie zespołu ds. rewitalizacji. Podczas spotkań Burmistrz przedstawiała zebrany informacje o zrealizowanych w poprzednim roku działaniach rewitalizacyjnych (w zakresie rzeczowym i finansowym) i planowanych działaniach w kolejnym roku. Członkowie Komitetu nie wnosili o aktualizację Programu. Posiedzenia Komitetu nie były dokumentowane z uwagi na brak takiego obowiązku.

W ocenie Burmistrz częstotliwość oficjalnych spotkań Komitetu Rewitalizacyjnego (raz w roku) była wystarczająca. Z uwagi na małą liczbę mieszkańców Złotego Stoku członkowie Komitetu – jako mieszkańcy miasta – posiadali możliwość bieżącego kontaktu z kierownictwem Urzędu oraz z mieszkańcami obszaru zdegradowanego.

Informacje o przebiegu rewitalizacji przedstawiane przez Burmistrz na spotkaniach Komitetu publikowano na stronie internetowej Urzędu.

(akta kontroli str. 21-25, 51-52, 151-153, 430, 433)

1.2. Zgodnie z założeniami Programu, w procesie jego wdrażania istotną rolę powinna odgrywać lokalna społeczność reprezentowana przez organizacje pozarządowe, wspólnoty mieszkaniowe czy sektor gospodarczy.

Na etapie wdrażania i monitorowania Programu ograniczano się do sukcesywnego informowania przez Burmistrza mieszkańców o postępach w jego wdrażaniu, poprzez zamieszczanie stosownych informacji na stronie internetowej Urzędu, na łamach dwumiesięcznika „Biuletyn informacyjny Gminy Złoty Stok” oraz na profilu Gminy na portalu społecznościowym.

Nie stosowano natomiast innych form partnerstwa i partycypacji interesariuszy przyjętych w LPR, tj.: [1] nie dokonywano badania poziomu zadowolenia mieszkańców obszaru objętego rewitalizacją z zastosowaniem preferowanych w Programie narzędzi w formie wywiadów środowiskowych i ankiet; [2] na stronie

¹⁶ Tj. na etapie opracowywania Programu.

¹⁷ Opiekun Samorządu Uczniowskiego.

¹⁸ Tj. po jednym spotkaniu w 2017 r., w 2018 r., w 2019 r. i w 2020 r.

internetowej Urzędu nie utworzono e-platformy komunikacyjnej¹⁹ umożliwiającej bieżącą wymianę informacji z lokalną społecznością w zakresie prowadzonych działań rewitalizacyjnych; [3] nie organizowano spotkań z poszczególnymi grupami interesariuszy w celu podsumowania realizacji najważniejszych etapów prac.

Więcej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 21, 152-155, 418, 430, 433, 441-444)

1.3. Zgodnie z LPR obszar rewitalizacji obejmował centrum staromiejskiej części Złotego Stoku zamieszkały przez 1 374 osoby²⁰, o powierzchni 0,45 ha²¹. Przeprowadzona analiza tego obszaru wykazała, że znajdował się on w stanie kryzysowym²², z uwagi na koncentrację w jego obrębie w szczególności problemów społecznych²³ oraz przestrzenno-funkcjonalnych²⁴.

(akta kontroli str. 67, 104-107, 123-129, 429)

W Programie przyjęto realizację łącznie 17 przedsięwzięć rewitalizacyjnych²⁵ (sześć podstawowych i 11 uzupełniających), w tym 15 infrastrukturalnych²⁶ oraz dwóch społecznych²⁷.

W LPR założono, że Gmina będzie wykonawcą wszystkich sześciu podstawowych przedsięwzięć rewitalizacyjnych oraz siedmiu uzupełniających²⁸.

W przypadku pozostałych czterech projektów uzupełniających ich realizatorami były podmioty zewnętrzne.

(akta kontroli str. 133-142)

Łączna szacunkowa wartość podstawowych projektów rewitalizacyjnych przyjętych w Programie (Lista A) wynosiła 15 200 000 zł, a ich realizację zakładano sfinansować środkami Gminy – 2 584 000 zł (17%) i środkami zewnętrznymi – 12 616 000 zł (83%). W przypadku projektów uzupełniających (lista B), łączna szacunkowa wartość wynosiła 12 563 000 zł, a ich wykonanie planowano sfinansować środkami Gminy – 1 733 150 zł (13,8%); środkami zewnętrznymi – 10 228 550 zł (81,4%) oraz środkami prywatnymi – 601 300 zł (4,8%). W Programie nie określono źródeł finansowania poszczególnych projektów. Założono, że w zakresie źródeł zewnętrznych uczestnicy LPR będą korzystać ze środków krajowych oraz zagranicznych mających formę np.: dotacji, pożyczek, kredytów, wsparcia kapitałowego. W ramach realizacji podstawowych przedsięwzięć rewitalizacyjnych Gmina miała się ubiegać o dofinansowanie przewidziane w Regionalnym Programie Operacyjnym Województwa Dolnośląskiego na lata 2014-2020, Działanie 6.3 – Rewitalizacja zdegradowanych obszarów (dalej: „RPO WD”).

(akta kontroli str. 133-147)

¹⁹ Pod adresem <http://zlotystok.e-gmina.com>.

²⁰ Tj. 48,5 % mieszkańców miasta Złoty Stok (2 831 osób) i 29,8 % mieszkańców Gminy Złoty Stok (4 605 osób).

²¹ Liczba mieszkańców i powierzchnia obszaru rewitalizacji spełniały wymogi art. 10 ust. 2 ustawy o rewitalizacji, tj. obszar nie większy niż 20% powierzchni gminy oraz zamieszkały przez więcej niż 30% mieszkańców gminy.

²² Zgodnie z Wytocznymi stan kryzysowy to stan spowodowany koncentracją negatywnych zjawisk społecznych (w szczególności bezrobocia, ubóstwa, przestępczości, niewystarczającego uczestnictwa w życiu publicznym i kulturalnym) współwystępujących z negatywnymi zjawiskami w co najmniej jednej z następujących sfer: gospodarczej, środowiskowej, przestrzenno-funkcjonalnej, technicznej.

²³ Kształtowanie się na poziomie gorszym niż średnia dla Gminy następujących wskaźników – w odniesieniu do 1 000 mieszkańców obszaru objętego rewitalizacją: [1] liczby trwale bezrobotnych; [2] liczby osób pobierających zasiłek; [3] liczby osób objętych świadczeniami z funduszu alimentacyjnego; [4] liczby osób, wobec których podjęto czynności administracyjno-prawne w ramach GKRPA w celu skierowania na leczenie; [5] liczby aktywnych czytelników korzystających z zasobów bibliotecznych.

²⁴ Występowanie na danym obszarze ulic w „złym” lub „bardzo złym” stanie technicznym. Obszar rewitalizacji obejmował łącznie 20 ulic w stanie technicznym: dobrym – cztery ulice, dostatecznym – sześć ulic, złym – dziewięć ulic, bardzo złym (jedna ulica).

²⁵ Wszystkie projekty w obszarze objętym rewitalizacją.

²⁶ Z tego sześciu podstawowych (Lista A) i dziewięciu uzupełniających (Lista B).

²⁷ Dotyczy projektów: [1] „Wędrująca książka” – celem projektu było ożywienie miejsca wokół fontanny w Rynku poprzez stworzenie tam punktu wymiany książek (zostawia się książkę i w zamian bierze się inną); [2] „Warsztaty rozwojowe” – projekt polegał na przeprowadzeniu cyklu zajęć dla dorosłych i dzieci zamieszkujących obszar rewitalizacji z zakresu: komunikacji, radzenia ze stresem, motywacji. Były to projekty uzupełniające.

²⁸ W tym dwóch projektów z udziałem inwestora prywatnego w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego.

W LPR nie określono terminów realizacji poszczególnych projektów.

Według Burmistrz niewskazanie takich terminów, w czasie gdy nie był jeszcze znany harmonogram naboru wniosków w ramach PRO WD, było celowe i umożliwiała skoordynowanie realizacji wyznaczonych zadań w zależności od pozyskanych środków zewnętrznych. Było to bardzo istotne przy ograniczonych możliwościach finansowych Gminy.

(akta kontroli str. 133-145, 431, 438)

Według stanu na dzień 30 września 2020 r. Gmina w pełni zrealizowała trzy projekty podstawowe, tj.: „Rewitalizacja ul. św. Jadwigi” w 2019 r.; „Rewitalizacja ul. Wolności” w 2018 r.; „Rewitalizacja ul. Leśnej” w 2017 r.

W trakcie realizacji pozostawał projekt podstawowy pn. „Kompleksowa rewitalizacja kościoła poewangelickiego w na cele kulturalno-turystyczne – Etap II”²⁹ oraz jeden projekt uzupełniający pn. „Kompleksowa rewitalizacja kościoła poewangelickiego na cele kulturalno-turystyczne – Etap I”³⁰. W dniu 24 kwietnia 2020 r. Gmina udzieliła zamówienia o wartości 5 849 880 zł brutto na rewitalizację ww. kościoła w zakresie robót założonych łącznie dla I i II etapu zadania – planowany termin zakończenia robót w dniu 30 grudnia 2021 r.

Częściowo zrealizowany został również jeden projekt podstawowy pn. „Odnowa elewacji i dachów, wyremontowanie chodników, zagospodarowanie miejsca przy cmentarzu”³¹ (w 2018 r. wymieniono pokrycie dachowe budynku przy pl. Kościuszki 2) oraz jeden projekt uzupełniający pn. „Rewitalizacja zielonych skwerów” – pl. Mickiewicza, ul. 3-Maja, ul. Rynek” (w 2019 r. dokonano częściowej rewitalizacji skweru wokół budynku Ratusza).

Nie zostało zrealizowanych sześć przedsięwzięć rewitalizacyjnych założonych w LPR do wykonania przez Gminę o łącznej wartości szacunkowej 10 795 000 zł, tj.: [1] jeden projekt podstawowy pn. „Rewitalizacji pl. Kościelnego”³²; [2] pięć projektów uzupełniających, tj.: „Rewitalizacja parku miejskiego”; Termomodernizacja i renowacja budynku mennicy książęcej”; „Stworzenie muzeum *Stara Mennica*”; „Renowacja kamiennych schodów łączących ul. św. Jadwigi z ul. Chrobrego”; „Wędrująca książka”³³.

(akta kontroli str. 19-20, 26-29, 133-142,160, 303)

Burmistrz wskazała, że Program dotyczy lat 2016-2022 jeszcze się nie zakończył. Brak realizacji ww. projektów, których wnioskodawcą była Gmina, nie jest jednoznaczny z rezygnacją z ich wykonania. Gmina sukcesywnie realizuje zadania przypisane dla niej w Programie (w pierwszej kolejności projekty priorytetowe), które są przygotowane do realizacji pod względem techniczno-prawnym oraz po uzyskaniu zewnętrznego dofinansowania na ich wykonanie. Jedynie w przypadku projektów „Termomodernizacja i renowacja budynku mennicy książęcej w Złotym Stoku” i „Stworzenie Muzeum *Stara Mennica*” Gmina czasowo odstąpiła od ich realizacji ze względów finansowych, jak również z powodu wycofania się inwestora prywatnego ze spółudziału w wykonaniu tych projektów³⁴. Z uwagi na fakt, że realizacja tych projektów podniesie walory turystyczne Złotego Stoku, ich wykonanie zostanie uwzględnione w ramach nowego Programu Rewitalizacji.

(akta kontroli str. 431, 438-439)

²⁹ Celem projektu było dostosowanie nawy głównej kościoła na cele kulturalne i turystyczne (wystawiennicze, festiwalowe, targowe).

³⁰ Celem projektu była adaptacja wieży dawnego kościoła poewangelickiego na punkt widokowy.

³¹ Złoty Stok: pl. Kościuszki 2, pl. Kościuszki 4, ulice: 3-Maja (cmentarz), Rynek 20, Staszica 9, św. Jadwigi 1, św. Jadwigi 5, Wąska 12. W odniesieniu do siedmiu zabytkowych komunalnych budynków z lokalami mieszkalnymi projekt zakładał: remont elewacji, wymianę dachów, wymianę stolarki okiennej i drzwiowej, termomodernizację, przebudowę ciągów komunikacyjnych.

³² Projekt o wartości szacunkowej 2 000 000 zł; opracowano dokumentację i mapę do celów projektowych.

³³ Projekty o wartości szacunkowej, odpowiednio: [1] 2 500 000 zł; [2] 5 000 000 zł; [3] 1 000 000 zł; [4] 250 000 zł; [5] 45 000 zł.

³⁴ Zgodnie z założeniami Programu projekty miały zostać zrealizowane przez Gminę przy współudziale inwestora prywatnego w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego.

Nie zostały zrealizowane, zaplanowane w Programie do wykonania przez podmioty zewnętrzne, pozostałe cztery projekty uzupełniające o łącznej wartości szacunkowej 1 042 000 zł, tj.: „Dom Integracji Chrześcijańskiej *Dom pielgrzyma*”³⁵; „Budowa laser areny”; „Budowa Browaru Złotostockiego”³⁶ oraz „Warsztaty rozwojowe”³⁷.

Podmioty te nie składały wniosków o pozyskanie dofinansowania ich realizacji oraz nie występowały do Urzędu o pomoc w pozyskaniu dofinansowania. Odstąpiły od realizacji projektów z uwagi na brak środków finansowych.

NIK zauważa, że LPR przewidziano komplementarność wszystkich ujętych w nim projektów. A zatem, odstąpienie od realizacji każdego z nich wpływało niekorzystnie na osiąganie celów rewitalizacji. W szczególności, realizacja projektu „Warsztaty rozwojowe” bezpośrednio wpływała na osiągnięcie celu głównego Programu pn. „Ożywienie społeczne obszaru zdegradowanego”.

(akta kontroli str. 28-29, 421-428, 431, 438-439, 441-445)

Burmistrz wskazała, że projekty uzupełniające w części były zgłaszane do Programu przez inwestorów zewnętrznych. Gmina nie miała wpływu na ich wykonanie z uwagi na konieczność zaangażowania funduszy sektora prywatnego. W przypadku tych zadań to inwestorzy zewnętrzni powinni wystąpić o ich dofinansowanie na ich realizację. O odstąpieniu od realizacji zadań – w szczególności ze względów finansowych – inwestorzy informowali Burmistrz (w formie ustnej) w 2017 r.

W związku m.in. z odstąpieniem przez wykonawcę zewnętrznego od wykonania projektu „Warsztaty rozwojowe” Gmina w dniu 28 czerwca 2018 r. zawarła z Województwem Dolnośląskim umowę na dofinansowanie projektu pn. „Uwierz w siebie – żyj aktywnie” w ramach RPO WD. Projekt ten realizowany jest przez Ośrodek Pomocy Społecznej w Złotym Stoku (dalej: „OPS”).

(akta kontroli str. 431, 439-445)

Jak wskazała Kierownik OPS, w okresie od 1 lipca do 2018 r. do 30 czerwca 2021 r., OPS realizuje projekt pn. „Uwierz w siebie – żyj aktywnie” w ramach RPO WD 2014-2020 na podstawie umowy zawartej przez Gminę z Województwem Dolnośląskim – Dolnośląskim Wojewódzkim Urzędem Pracy w Wałbrzychu w dniu 28 czerwca 2018 r.³⁸. Jego głównym celem jest aktywizacja społeczno-zawodowa 60 osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym z terenu Gminy w okresie 36 miesięcy realizacji projektu, w tym co najmniej 10% osób z orzeczonym stopniem niepełnosprawności. Całkowita wartość projektu wynosi 824 822 zł, a dofinansowanie ze środków EFS – 700 164 zł³⁹. W okresie od początku realizacji projektu do końca III kwartału 2020 r. uczestniczyło w nim łącznie 66 mieszkańców Gminy⁴⁰, w tym 29 osób z obszaru objętego rewitalizacją.

(akta kontroli str. 340-359, 399-404)

Wydatki na realizację projektów rewitalizacyjnych ujętych w Programie przewidywano w corocznych uchwałach budżetowych Gminy⁴¹. W wieloletnich prognozach finansowych gminy sporządzanych w okresie objętym kontrolą

³⁵ Wartość szacunkowa 442 000 zł; zgodnie z założeniami Programu projekt realizowała Parafia Rzymsko-Katolicka w Złotym Stoku.

³⁶ Wartość szacunkowa, kolejno: 150 000 zł i 400 000 zł; zgodnie z Programem realizacja projektów na terenach przemysłowych. Projekty te miały być realizowane przez osobę prywatną prowadzącą działalność gospodarczą.

³⁷ Projekt społeczny o wartości szacunkowej 50 000 zł. Projekt ten miał być realizowany przez osoby prywatne – nauczycieli z placówek oświatowych Gminy.

³⁸ Umowa Nr RPDS.09.01.01-02-0082/17-00 o dofinansowanie projektu w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Dolnośląskiego 2014-2020 współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego (Działanie: 9.1 „Aktywna integracja”). Umowa zawarta na podstawie wniosku Gminy z dnia 29 grudnia 2017 r. ze zm.

³⁹ Nie więcej niż 84,89 % wydatków kwalifikowalnych. W związku z realizacją przez OPS projektu „Uwierz w siebie – żyj aktywnie” w latach 2018–2020 (III kwartał) Gmina poniosła wydatki w łącznej kwocie 469 392 zł, które sfinansowano pozyskanymi środkami EFS – 345 560 (73,6%) oraz środkami budżetu państwa – 123 832 zł (26,4%). Wydatki na uczestników z obszaru objętego rewitalizacją wyniosły 240 455 zł, które sfinansowano w 67,3% (161 839 zł) środkami EFS oraz w 32,7% (78 616 zł) środkami budżetu państwa.

⁴⁰ Pięciu uczestników zrezygnowało z udziału w projekcie w trakcie jego realizacji (nie ukończyło zaplanowanej ścieżki reintegracji).

⁴¹ Szczegółowe dane dotyczące poniesionych wydatków wykazano w pkt 1.4. wystąpienia pokontrolnego.

przewidywano wydatki na realizację projektów gotowych do realizacji⁴², dla których pozyskano także finansowanie zewnętrzne warunkujące możliwość ich wykonania. Jaka wskazała Burmistrz, w przypadku braku finansowania zewnętrznego, Gmina nie byłaby w stanie zrealizować tych projektów ze względu na ograniczenia budżetowe⁴³.

(akta kontroli str. 286-293, 406, 448, 452)

Gmina wystąpiła o dofinansowanie w ramach RPO WD realizacji dwóch projektów ujętych w Programie, tj.:

a) pn. „Rewitalizacja ul. św. Jadwigi”:

[1] W dniu 3 kwietnia 2017 r. Gmina złożyła do UMWD wniosek o dofinansowanie ww. projektu w ramach RPO WD. Wnioskowana kwota dofinansowania ze środków EFRR wynosiła 1 364 388 zł⁴⁴. Pismem z dnia 14 lutego 2018 r.⁴⁵ UMWD poinformował, że wniosek Gminy – pomimo, iż spełniał kryteria wyboru projektów i uzyskał wymaganą liczbę punktów – nie został wybrany do dofinansowania z uwagi na ograniczoną kwotę przeznaczoną na dofinansowanie projektów w konkursie.

W dniu 26 września 2018 r. UMWD poinformował Burmistrz, że wykazany wniosek Gminy został ostatecznie wybrany do dofinansowania. W dniu 29 listopada 2018 r. Gmina zawarła z Województwem Dolnośląskim umowę o dofinansowanie projektu „Przebudowa ul. św. Jadwigi wraz z infrastrukturą towarzyszącą” w ramach RPO WD 2014-2020⁴⁶. Przyznana kwota dofinansowania ze środków EFRR wynosiła 1 364 388 zł, a okres realizacji projektu ustalono od 28 lutego 2019 r. do 30 listopada 2019 r.

(akta kontroli str. 26-27, 239-24, 243-246, 248-260)

[2] Komisja powołana przez Wojewodę Dolnośląskiego⁴⁷ w protokole z dnia 18 lipca 2018 r. stwierdziła, że w wyniku intensywnych opadów deszczu, które wystąpiły w dniu 10 maja 2018 r., uszkodzeniu uległa nawierzchnia ul. św. Jadwigi wraz z chodnikiem oraz infrastrukturą towarzyszącą (sieć wodociągowa i kanalizacyjna, mury oporowe). Promesą z dnia 27 lutego 2019 r.⁴⁸ Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji poinformował Burmistrz, że w ramach podziału środków na usuwanie skutków klęsk żywiołowych przewidziano dofinansowanie w 2019 r. realizacji przez Gminę m.in. zadania pn. „Przebudowa ul. św. Jadwigi w Złotym Stoku”. Wysokość dofinansowania wynosić będzie 1 618 010 zł⁴⁹.

(akta kontroli str. 263-265)

[3] W związku z otrzymaniem korzystniejszego dofinansowania realizacji projektu ze środków krajowych, Burmistrz pismem z dnia 15 kwietnia 2019 r.⁵⁰ wystąpiła o rozwiązanie umowy zawartej w dniu 29 listopada 2018 r. z Województwem Dolnośląskim. W piśmie z dnia 7 maja 2019 r. Marszałek Województwa Dolnośląskiego poinformował Burmistrz, że ww. umowa została rozwiązana na wniosek Gminy z dniem 15 maja 2019 r.⁵¹.

(akta kontroli str. 261-262)

⁴² Tj. po opracowaniu kompletnej dokumentacji technicznej wraz z pozyskaniem stosownych zgód administracyjnych, w tym organu administracji architektoniczno-budowlanej.

⁴³ W latach 2016 – 2020 (III kwartał) zadłużenie Gminy z tytułu kredytów długoterminowych zaciągniętych na wydatki inwestycyjne wzrosło z 5 036 276 zł do 15 877 726 zł, tj. o 168,7% (o 9 968 934 zł).

⁴⁴ Według wniosku całkowita wartość projektu wynosiła 1 819 427 zł.

⁴⁵ Nr DEFR-W-IV.432.75.2017 Dyrektora Wydziału Wdrażania EFRR UMWD.

⁴⁶ Umowa Nr RPDS.06.03.01-02-0031/17-00.

⁴⁷ Komisja Wojewódzka ds. weryfikacji strat w infrastrukturze samorządu terytorialnego spowodowanych przez klęski żywiołowe (intensywne opady atmosferyczne) – Komisja powołana zarządzeniem nr 131 Wojewody Dolnośląskiego z dnia 24 maja 2016 r.

⁴⁸ Nr DOILiK-III-7741-5-24/2019.

⁴⁹ Nie więcej niż 80% wartości zadania po udzieleniu zamówienia publicznego.

⁵⁰ Nr RL.042.2.2017.

⁵¹ W ramach umowy zawartej w dniu 29 listopada w 2018 r. z Województwem Dolnośląskim na konto Gminy nie przekazano żadnego dofinansowania ze środków EFRR.

[4] W dniu 6 września 2019 r. Gmina zawarła z Wojewodą Dolnośląskim umowę dotacji nr 56/2019 na dotację z rezerwy celowej budżetu na dofinansowania zadania związanego z usuwaniem skutków intensywnych opadów deszczu pn. „Przebudowa ul. św. Jadwigi w Złotym Stoku”. Przyznana kwota dotacji (dofinansowania) wynosiła 1 618 010 zł⁵².

(akta kontroli str. 26, 239-240, 364-369)

b) pn. „Kompleksowa rewitalizacja kościoła poewangelickiego na cele kulturalno-turystyczne – Etap I”(Lista B):

[1] W dniu 10 czerwca 2016 r. Gmina złożyła do UMWD wniosek o dofinansowanie ww. projektu w ramach RPO WD. Wnioskowana kwota dofinansowania ze środków EFRR wynosiła 1 637 029 zł⁵³. Pismem z dnia 10 kwietnia 2017 r.⁵⁴ UMWD poinformował, że wniosek Gminy – pomimo, iż spełniał kryteria wyboru projektów i uzyskał wymaganą liczbę punktów – nie został wybrany do dofinansowania z uwagi na ograniczoną kwotę przeznaczoną na dofinansowanie projektów w konkursie.

(akta kontroli str. 27, 239-241, 266-270)

[2] W dniu 5 września 2019 r. Gmina⁵⁵ zawarła z Ministerstwem Rozwoju Republiki Czeskiej⁵⁶ umowę na realizację projektu Szlak Marianny Orańskiej ścieżką rozwoju polsko-czeskiego pogranicza: „Rewitalizacja kościoła poewangelickiego w Złotym Soku” (Etap I i Etap II) w ramach Programu Interreg V-A Republika Czeska – Polska. Na podstawie ww. umowy Gminie przyznano dofinansowanie ze środków EFRR w wysokości 793 697,86 euro (3 422 187 zł⁵⁷) zgodnie z wnioskiem z dnia 20 sierpnia 2019 r. Projekt zakłada wykonanie robót budowlanych, zakup wyposażenia oraz działania promocyjne w terminie do 31 marca 2022 r.

(akta kontroli str. 26-27, 239-241)

Na rewitalizację ul. Leśnej i ul. Wolności⁵⁸ Gmina otrzymała dotacje z rezerwy celowej budżetu państwa na dofinansowanie zadań związanych z usuwaniem skutków intensywnych opadów deszczu⁵⁹ w kwocie, odpowiednio: 1 205 760 zł i 1 957 083 zł, na podstawie umów dotacji zawartych z Wojewodą Dolnośląskim, kolejno: nr 100/2017 z dnia 28 grudnia 2017 r. i nr 17/2018 z dnia 13 września 2018 r.⁶⁰

(akta kontroli str. 26-27, 220-222, 239-241, 369-392)

Dodatkowo Gmina występowała o dofinansowanie realizacji dwóch projektów uzupełniających (Lista B):

[1] „Rewitalizacja parku miejskiego – wniosek skierowany w dniu 20 września 2020 r. do Prezesa Rady Ministrów (za pośrednictwem Wojewody Dolnośląskiego) o środki w wysokości 4 000 000 zł w ramach Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych⁶¹;

[2] „Rewitalizacja zielonych skwerów” – wniosek skierowany w dniu 30 października 2020 r. (tj. w trakcie kontroli NIK) do Stowarzyszenia Gmin Polskich Euroregionu Glacensis zs. w Kłodzku o dofinansowanie w wysokości 31 764,70 euro (135 613 zł⁶²)

⁵² Tj. 80% wartości kosztów zadania przedstawionych do dofinansowania.

⁵³ Według wniosku całkowita wartość projektu wynosiła 1 925 916 zł.

⁵⁴ Nr DEFRR-W-V.432.678.2017 Dyrektora Wydziału Wdrażania EFRR.

⁵⁵ Partnerem Wiodącym była Gmina Kamieniec Żąbkowicki – Gmina Złoty Stok jako Partner Projektu.

⁵⁶ Instytucja Zarządzająca.

⁵⁷ Według średniego kursu złotego w stosunku do euro stanowiącego podstawę przeliczenia wartości zamówienia publicznego, obowiązującego w dniu złożenia wniosku (1 euro = 4,3117 zł). Całkowita wartość projektu według wniosku Gminy – 940 428,86 euro (4 054 847 zł).

⁵⁸ Z częścią ul. Górniczej.

⁵⁹ W tym uszkodzenia: ul. Leśnej – intensywne opady deszczu w sierpniu 2016 r.; [2] ul. Wolności – intensywne opady deszczu w czerwcu 2017 r.

⁶⁰ Umowy zostały zawarte na wnioski Gminy, kolejno: z dnia 7 września 2017 r. i z dnia 14 czerwca 2018 r.

⁶¹ Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 dla jednostek samorządu terytorialnego.

⁶² Według średniego kursu złotego w stosunku do euro stanowiącego podstawę przeliczenia wartości zamówienia publicznego, obowiązującego w dniu złożenia wniosku (1 euro = 4,2693 zł). W tym: 30 000 euro (128 079 zł) z EFRR; 1 764,70 euro (7 534 zł) z budżetu państwa.

ze środków EFRR w ramach Programu Interreg V-A Republika Czeska – Polska Fundusz Mikroprojektów Euroregionu Glacensis.

Do zakończenia czynności kontrolnych⁶³ wykazane wnioski nie zostały rozpatrzone.
(akta kontroli str. 26-27, 241, 271-276)

Gmina dotychczas nie wystąpiła o dofinansowanie ze środków zewnętrznych i nie zrealizowała dwóch priorytetowych projektów ujętych na „Liście A” Programu Rewitalizacji pn. „Rewitalizacja pl. Kościelnego” oraz „Odbudowa elewacji dachów, wyremontowanie chodników, zagospodarowanie miejsca przy cmentarzu”.

Burmistrz wskazała, że nie zrezygnowano z zamiaru występowania z wnioskiem o dofinansowanie realizacji ww. podstawowych projektów rewitalizacyjnych, jednak z uwagi na ograniczenia finansowe Gminy oraz brak możliwości aplikowania o fundusze zewnętrzne (poza jednym naborem w ramach RPO WD nie były w późniejszym okresie ogłaszane kolejne z uwagi na wyczerpanie alokacji środków przeznaczonych na ten cel) ich realizacja musi być rozłożona w czasie. Ponadto przypadku rewitalizacji pl. Kościelnego realizację projektu można rozpocząć – z uwagi na uwarunkowania techniczno-organizacyjne⁶⁴ – dopiero po zakończeniu trwającej rewitalizacji zlokalizowanego na nim kościoła poewangelickiego.

(akta kontroli str. 26-27, 239-240, 286, 430-431, 436-437, 442, 446-447)

W okresie objętym kontrolą Gmina zrealizowała dodatkowo łącznie cztery infrastrukturalne projekty rewitalizacyjne⁶⁵, które nie zostały ujęte w LPR, tj.:

a) trzy projekty w obszarze objętym rewitalizacją:

[1] „Termomodernizacja budynku Ratusza”⁶⁶ – na wykonanie zadania Gmina pozyskała dofinansowanie ze środków EFRR w wysokości 766 728 zł w ramach RPO WD 2014-2020 na podstawie umowy zawartej z Województwem Dolnośląskim w dniu 30 października 2017 r. ze zm.⁶⁷;

[2] „Budowa placu zabaw, siłowni zewnętrznej i ścieżki zdrowia przy ul. Wolności” – na wykonanie zadania Gmina pozyskała dofinansowanie ze środków EFRROW w wysokości 190 890 zł w ramach PROW 2014-2020 na podstawie umowy zwartej z Województwem Dolnośląskim w dniu 20 września 2018 r. ze zm.⁶⁸;

[3] „Budowa placu zabaw w parku miejskim” – zadanie sfinansowane w całości ze środków własnych (Gmina nie występowała o dofinansowanie jego realizacji);

b) jeden projekt na obszarze bezpośrednio graniczącym z obszarem rewitalizacji, tj. pn. „Odrestaurowanie mauzoleum w rodziny Guttlerów”⁶⁹ – na jego wykonanie Gmina pozyskała dofinansowanie w łącznej kwocie 372 645 zł (tym środki: EFRR – 358 475 zł i budżetu państwa – 14 170 zł) w ramach Programu Interreg V-A Republika Czeska – Polska Fundusz Mikroprojektów Euroregionu Glacensis⁷⁰;

(akta kontroli str. 237, 241, 242, 288)

⁶³ Tj. do dnia 9 grudnia 2020 r.

⁶⁴ Nieruchomości położone obok siebie, jednoczesne prace budowlane na obu nieruchomościach stwarzałyby zbyt duże ograniczenia dla mieszkańców i użytkowników dróg w tym rejonie, jak również dla firm realizujących roboty budowlane (dowóz materiałów budowlanych, wywóz demontowanych elementów kościoła przy prowadzonych jednocześnie rozkopach).

⁶⁵ Na realizację infrastrukturalnych projektów rewitalizacyjnych nie ujętych w LPR Gmina poniosła wydatki w łącznej wysokości 2 272 289 zł, które sfinansowano środkami EFRR – 1 125 203 zł (49,5%), środkami EFRROW – 190 890 zł (8,4%), środkami budżetu państwa 14 170 (0,6%) i środkami własnymi – 942 026 (41,5%).

⁶⁶ W ramach projektu wykonano m.in. nową elewację (tynk perlitowy o grubości 6 cm w celu docieplenia ścian zewnętrznych), na dachu budynku zainstalowano instalację fotowoltaiczną, a wewnątrz obiektu zamontowano urządzenia systemu pozyskiwania energii, w pomieszczeniach administracyjnych zlokalizowanych w części poddasza zamontowano system klimatyzacji.

⁶⁷ Umowa zawarta na wniosek Gminy z dnia 25 maja 2016 r. (korekta wniosku w dniu 7 listopada 2016 r.).

⁶⁸ Umowa zawarta na wniosek Gminy z dnia 16 sierpnia 2018 r.

⁶⁹ Rodzina złotostockich przemysłowców. Obiekt mauzoleum stanowi element Miejskiej Trasy Turystycznej Złotego Stoku.

⁷⁰ Dofinansowanie pozyskano na podstawie trzech umów zawartych z Zarządem Stowarzyszenia Gmin Polskich Euroregionu Glacensis zs. w Kłodzku, tj.: [1] umowy z dnia 14 marca 2017 r. o dofinansowanie projektu „Dziedzictwo przodków – odrestaurowanie mauzoleum rodziny Guttlerów” - 131 614 zł, w tym: EFRR – 124 410 zł, budżet państwa – 7 204 zł; [2] umowy z dnia 26 września 2017 r. o dofinansowanie projektu „Wspólna przeszłość – wspólną przyszłością – odrestaurowanie mauzoleum rodziny Guttlerów” – 112 328 zł, w tym: EFRR – 105 970 zł, budżet państwa – 6 358 zł; [3] umowy z dnia 2 maja 2018 r. o dofinansowanie projektu „Ku pamięci pokoleń – rewitalizacja części zabytkowego cmentarza w Złotym Stoku” – 128 703 zł, w tym: EFRR – 128 095 zł, budżet państwa – 608 zł. Wykazane umowy zostały zawarte na wniosek Gminy, kolejno z dnia: 2 lutego 2017 r., 12 września 2017 r. i 5 kwietnia 2018 r.

Według Burmistrz, realizacja tych projektów była zgodna z założeniami Strategii Rozwoju Gminy. Na proces podejmowania decyzji o wykonaniu projektu rewitalizacyjnego – poza ujęciem w Programie – wpływała możliwość skorzystania ze środków zewnętrznych dedykowanych konkretnym obszarom problemowym.

(akta kontroli str. 448-450)

1.4. W związku z realizacją projektów rewitalizacyjnych ujętych w Programie w latach 2016-2020 (III kwartał) Gmina poniosła wydatki ogółem w wysokości 7 433 813 zł⁷¹, które sfinansowano w 64,3% (4 780 853 zł) środkami budżetu państwa⁷² oraz w 35,7% (2 652 960 zł) środkami własnymi Gminy, w tym:

a) wydatki na realizację projektów podstawowych w łącznej kwocie 7 279 857 zł⁷³, które sfinansowano w 65,7% (4 780 853 zł) środkami budżetu państwa oraz w 34,3% (2 499 004 zł) środkami własnymi, z tego:

[1] „Kompleksowa rewitalizacja kościoła poewangelickiego na cele kulturalno-turystyczne” (Etap I i II) – 84 799 zł⁷⁴ (środki własne); szacunkowa wartość projektu według LPR: 4 126 000 zł⁷⁵;

[2] „Rewitalizacja pl. Kościelnego – 26 050 zł⁷⁶ (środki własne); szacunkowa wartość: 2 000 000 zł;

[3] Rewitalizacja ul. św. Jadwigi – 2 371 505 zł (budżet państwa – 1 618 010 zł /68,2%/, środki własne – 753 495 zł /31,8%/); szacunkowa wartość: 1 500 000 zł;

[4] „Rewitalizacja ul Wolności” – 2 506 770 zł⁷⁷ (budżet państwa 1 957 083 zł /78,1%/, środki własne – 549 687 zł /21,9%/); szacunkowa wartość 1 500 000 zł;

[5] „Rewitalizacja ul. Leśnej” – 2 240 000 zł (budżet państwa – 1 205 760 zł /53,8%/, środki własne – 1 034 240 zł /46,2%/); szacunkowa wartość: 2 000 000 zł;

[6] „Odnowa elewacji i dachów, wyremontowanie chodników” 50 733 zł⁷⁸ (środki własne”); szacunkowa wartość: 6 000 000 zł;

b) wydatki na realizację projektów pomocniczych w łącznej kwocie 153 956 zł⁷⁹, które sfinansowano w 100% (153 956 zł) środkami własnymi, w tym:

[1] „Rewitalizacja zielonych skwerów – pl. Kościuszki, ul. 3 Maja, ul. Rynek” – 153 956 zł⁸⁰; szacunkowa wartość: 800 000 zł.

(akta kontroli str. 238, 240, 286-287, 405)

Rzeczywiste wydatki na projekty już zrealizowane były wyższe od ich szacowanej wartości przyjętej w Programie (np. w przypadku projektu wykonanego w 2017 r. „Rewitalizacja ul. Leśnej” wyższe o 12% (o 240 000 zł), natomiast w przypadku projektu wykonanego w 2019 r. „Rewitalizacja ul. św. Jadwigi” wyższe o 58,1% (o 871 505 zł).

Burmistrz wskazała, że przyjęte w Programie wartości szacunkowe projektów inwestycyjnych na poziomie cen z lat 2015-2016 na etapie ich realizacji okazały się znacząco wyższe z uwagi wzrost cen robót budowlanych, szczególnie w latach 2017-2019, o ok. 70-80%. Wzrost tych cen nie został zrekomensowany wzrostem

⁷¹ W tym: 136 277 zł (1,8%) w 2016 r.; 2 304 650 zł (31%) w 2017 r., 2 534 503 zł (34,1%) w 2018 r., 2 454 861 zł (33%) w 2019 r. i 3 522 zł (0,1%) w III kwartale 2020 r. Wydatki na realizację tych projektów stanowiły 38,5% łącznych wydatków inwestycyjnych Gminy w latach 2016 - III kwartał 2020 r. (19 306 945 zł).

⁷² Rezerwa celowa na usuwanie skutków klęsk żywiołowych.

⁷³ W tym wydatki z tytułu robót budowlanych – 6 992 553 zł (96,1%).

⁷⁴ Dotyczy wydatków na wykonanie dokumentacji projektowej, badań stratygraficznych i ekspertyzy ornitologicznej – nie ponoszono wydatków na realizację robót budowlanych.

⁷⁵ Dotyczy łącznej wartości szacunkowej przedsięwzięcia, tj. Etapu II – 2 200 000 zł (projekt podstawowy) i Etapu I – 1 926 000 zł (projekt uzupełniający).

⁷⁶ Dotyczy wydatków na wykonanie dokumentacji i mapy do celów projektowych.

⁷⁷ Wydatki dotyczą rewitalizacji ul. Wolności i części ul. Górnicy.

⁷⁸ Dotyczy wydatków na wymianę porycia dachu w budynku przy pl. Kościuszki 2.

⁷⁹ W tym wydatki z tytułu robót budowlanych – 120 356 (78,2%).

⁸⁰ Dotyczy wydatków na wykonanie dokumentacji projektowej dla całego projektu oraz za wykonanie rewitalizacji skwerów wokół Ratusza /ul. Rynek/.

dochodów Gminy. Znacznie utrudniło to realizację projektów z uwagi na możliwości finansowe Gminy.

(akta kontroli str. 26, 134-138, 286, 430, 436)

W związku z realizacją projektów ujętych w Programie w Urzędzie udzielono łącznie ośmiu zamówień publicznych, w tym cztery z zastosowaniem przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*⁸¹ (dalej: „pzp”) oraz cztery bez zastosowania przepisów tej ustawy, w oparciu o art. 4 pkt 8 pzp.

(akta kontroli str. 30-31)

Badanie dwóch postępowań o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego przeprowadzonego na podstawie pzp, tj.:

a/ „Kompleksowa rewitalizacja kościoła poewangelickiego w na cele kulturalno-turystyczne” – łącznie etap I i II według LPR (cena wybranej oferty – 5 849 880 zł brutto),

b/ „Przebudowa ul. Wolności i części ul. Górniczej (cena wybranej oferty – 2 458 770 zł brutto),

wykazało, że zostały one przeprowadzone zgodnie z przepisami pzp. Postępowania przeprowadziła stała siedmioosobowa Komisja Przetargowa powołana zarządzeniem nr 651/2018 Burmistrza z dnia 26 kwietnia 2018 r.⁸², którego załącznikiem był „Regulamin pracy Komisji Przetargowej”. Regulacje te zapewniały indywidualizację odpowiedzialności za wykonywane czynności oraz przejrzystość prac członków Komisji.

(akta kontroli str. 160-193, 237, 289-290, 294-325)

Kontrolą objęto ponadto trzy postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, których wartość nie przekraczała, wyrażonej w złotych polskich, równowartości kwoty 30 000 euro, dotyczące:

a) „Wymiany pokrycia dachowego w budynku przy pl. Kościuszki 2” (cena wybranej oferty – 49 833 zł brutto);

b) „Opracowania dokumentacji projektowej dla zadania „Zagospodarowanie skwerów zielonych na terenie Złotego Stoku” (cena wybranej oferty – 27 600 zł brutto);

c) „Rewitalizacji skwerów wokół budynku Ratusza” (cena wybranej oferty – 120 356 zł brutto).

Zamówienia te zostały udzielone zgodnie z wewnętrznymi procedurami obowiązującymi w Urzędzie⁸³ oraz rzetelnie udokumentowane.

(akta kontroli str. 30-31, 194-219, 237, 326-339)

W związku z zakończeniem realizacji trzech projektów ujętych w LPR dotyczących rewitalizacji ulic w Złotym Stoku⁸⁴, w okresie objętym kontrolą Gmina poniosła wydatki w łącznej kwocie 7 118 275 zł, które sfinansowano środkami z budżetu państwa⁸⁵ – 4 780 853 zł (67,2%) oraz środkami własnymi (32,8%). Wykazane środki z budżetu państwa stanowiły 100% środków zewnętrznych pozyskanych i rozliczonych przez Gminę w latach 2016-2020 (III kwartały) na dofinansowanie przedsięwzięć rewitalizacyjnych ujętych w Programie. Zostały one wykorzystane zgodnie z warunkami umów dotacji zawartych przez Gminę z Wojewodą Dolnośląskim.

⁸¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 1843 ze zm.

⁸² Zarządzenie nr 561/2018 Burmistrza Złotego Stoku z dnia 26 kwietnia 2018 r. w sprawie powołania komisji przetargowej do przeprowadzania postępowań o udzielenie zamówienia publicznego.

⁸³ „Regulamin udzielania przez Gminę Złoty Stok i gminne jednostki organizacyjne zamówień publicznych, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych polskich, równowartości 30 000 euro”, wprowadzony zarządzeniem nr 298/2016 Burmistrza Złotego Stoku z dnia 28 lipca 2016 r. w sprawie udzielania zamówień publicznych, których wartość nie przekracza, wyrażonej w złotych polskich, równowartości 30 000 euro.

⁸⁴ Ul. św. Jadwigi, ul. Wolności i ul. Leśna.

⁸⁵ Środki dotacji celowej budżetu państwa na usuwanie skutków klęsk żywiołowych.

Badanie realizacji dwóch umów dotacji zawartych z Wojewodą Dolnośląskim, tj.:

a) nr 56/2019 z dnia 6 września 2019 r. na zadanie „Przebudowa ul. św. Jadwigi” (dotacja w wysokości 1 618 000 zł),

b) nr 17/2918 z dnia 13 września 2018 r. ze zm.⁸⁶ na zadanie „Przebudowa ul. Wolności i części ul. Górniczej” (dotacja w wysokości 1 957 083 zł),

wykazało, że: [1] wprowadzono zmiany po stronie dochodów i wydatków w budżecie Gminy w zakresie otrzymanych środków dotacji stosownie do art. 39 ust. 1 *ufp* w podziale zgodnej z klasyfikacją budżetową; [2] zadania w obszarze określonym umowami dotacji (roboty budowlane) zostały zrealizowane w zakresie rzeczowym i finansowym⁸⁷ w założonych terminach; [3] dla badanych zadań Gmina prowadziła wyodrębnianą ewidencję księgową; [4] faktury wykonawców rozliczone w ramach zadań zostały opisane zgodnie z wymogami umów dotacji; [5] rozliczenia końcowe kosztów zadań Gmina przekazała do Wojewody Dolnośląskiego w wymaganym terminie⁸⁸, przyznane środki dotacji zostały w całości prawidłowo wykorzystane; Wojewoda nie wnosił o dokonanie korekty tych sprawozdań.

(akta kontroli str. 26-27, 263-265, 286, 360-397)

Ustalenia zespołu kontrolnego Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu wykazały⁸⁹, że Gmina również prawidłowo wykorzystywała środki dotacji z budżetu państwa na usuwanie skutków klęsk żywiołowych w wysokości 1 205 760 zł pozyskane na dofinansowanie zadania pn. „Przebudowa ul. Leśnej”, na podstawie umowy dotacji nr 100/2017 r. zawartej z Wojewodą w dniu 28 grudnia 2017 r.⁹⁰.

(akta kontroli str. 220-236)

W okresie objętym kontrolą Gmina nie ponosiła wydatków za zarządzenie Programem⁹¹.

(akta kontroli str. 21)

Stwierdzona
nieprawidłowość

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

Na etapie wdrażania i monitorowania Programu nie stosowano istotnych, dojrzałych form partnerstwa i partycypacji interesariuszy przyjętych w LPR, tj.: [1] nie dokonywano badania poziomu zadowolenia mieszkańców obszaru objętego rewitalizacją z zastosowaniem preferowanych w Programie narzędzi w formie wywiadów środowiskowych i ankiet; [2] na stronie internetowej Urzędu nie utworzono e-platformy komunikacyjnej umożliwiającej bieżącą wymianę informacji z lokalną społecznością w zakresie prowadzonych działań rewitalizacyjnych; [3] nie organizowano spotkań z poszczególnymi grupami interesariuszy w celu podsumowania realizacji najważniejszych etapów prac.

Według Wytycznych, partycypacja społeczna jest wpisana w proces rewitalizacji jako fundament działań na każdym etapie tego procesu (diagnozowanie, programowanie, wdrażanie, monitorowanie). Ponadto zgodnie z Wytycznymi, partycypacja ukierunkowana powinna być na możliwie dojrzałe jej formy, a więc nieograniczające się jedynie do informacji czy konsultacji działań władz lokalnych, ale dążące do zaawansowanych metod partycypacji, takich jak współdecydowanie czy kontrola obywatelska.

⁸⁶ Aneks nr 1 z dnia 22 listopada 2018 r.

⁸⁷ Dokonanie przez Gminę wszystkich płatności związanych z realizacją zadania w ramach umowy dotacji.

⁸⁸ Do 21 dni od dnia finansowanego zakończenia zadań.

⁸⁹ Kontrola przeprowadzona w Urzędzie w dniach 21 i 24 maja 2018 r.

⁹⁰ Wystąpienie pokontrolne nr FB-KF.431.17.2018.AR Wojewody Dolnośląskiego z dnia 19 września 2018 r. Kontrolą objęto: ujęcie środków dotacji w planie finansowym Gminy; prawidłowość wykorzystania dotacji pod względem zgodności z przeznaczeniem oraz wysokości wykorzystanych środków, a stopniem realizacji zadania; dokumentowanie i ewidencjonowanie operacji gospodarczych; sporządzanie rozliczeń z wykorzystania środków dotacji; prawidłowość rzeczowego wykorzystania dotacji (w tym realizację umowy z wykonawcą zadania oraz osiągnięte efekty rzeczowe); prawidłowość wyboru wykonawcy w aspekcie przepisów ustawy pzp.

⁹¹ W LPR nie uwzględniono wydatków z ww. tytułu.

Burmistrz wyjaśniła, że na etapie wdrażania Programu:

a) nie przeprowadzono badań poziomu zadowolenia interesariuszy w formie wywiadów środowiskowych i ankiet z uwagi w szczególności na małą społeczność Miasta Złoty Stok, w tym obszarze objętego rewitalizacją.

W ocenie Burmistrz ten rodzaj badań w ramach bieżącego monitoringu był zbędny (czasochłonny i pracochłonny), a informacje o potrzebach i zadowoleniu interesariuszy uzyskiwano w szczególności na podstawie: [1] prowadzonych dyskusji na sesjach Rady Miejskiej w ramach omawianych zagadnień w zakresie stanu obiektów i kolejności podejmowanych przedsięwzięć rewitalizacyjnych (50% członków Rady, jako mieszkańcy obszaru zdegradowanego, było doskonale zorientowanych w poziomie zadowolenia interesariuszy z podejmowanych działań); [2] prowadzonych rozmów w ramach corocznych spotkań Burmistrza z mieszkańcami i z organizacjami pozarządowymi organizowanych w celu podsumowania realizacji zadań Gminy; [3] prowadzonych rozmów Burmistrza z mieszkańcami w ramach cotygodniowych przyjęć interesantów;

b) na stronie internetowej Urzędu nie uruchomiono e-platformy komunikacyjnej ze względów oszczędnościowych.

W ocenie Burmistrz zapis o utworzeniu ww. narzędzia na etapie wdrażania Programu był niefortunny. Platforma taka funkcjonowała na etapie tworzenia Programu, ale nie cieszyła się dużym zainteresowaniem. Ważnym i cennym źródłem pozyskiwania i wymiany informacji dla interesariuszy, ale również dla Gminy, był portal społecznościowy Facebook, na którym Gmina posiada oficjalny profil. Na profilu sukcesywnie umieszczano informacje o realizacji Programu i analizowano uzyskane od mieszkańców „komentarze” w zakresie prowadzonych przedsięwzięć. Portal ten był swoistą ankietą „Oceny zadowolenia i potrzeb społeczeństwa”.

c) nie organizowano spotkań z poszczególnymi grupami interesariuszy z uwagi na bieżące przekazywanie społeczności lokalnej informacji o realizowanych projektach – mieszkańcy licznie uczestniczyli w odbiorach zrealizowanych przedsięwzięć⁹².

(akta kontroli str. 21, 152-155, 418, 430-433, 441-444)

NIK zauważa, że LPR jest dokumentem Gminy Złoty Stok, w związku z czym na etapie jego przygotowywania można było uwzględnić specyfikę uwarunkowań lokalnych, dostosowując do nich narzędzia urzeczywistniające partycypację społeczną. Przyjęcie natomiast takich, a nie innych regulacji w tym zakresie winno skutkować ich przestrzeganiem.

OCENA CZĄSTKOWA

Przyjęty w Urzędzie system wdrażania i proces zarządzania, spełniał wymogi założone w Programie i pozwalał na jego rzetelne wdrażanie, stosownie do pozyskiwanych środków finansowych. W ramach prowadzonej kontroli zarządczej uwzględniono ryzyka związane z finansowaniem i realizacją przedsięwzięć inwestycyjnych, w tym prowadzonych w ramach rewitalizacji.

Dotychczasowe uwarunkowania dotyczące realizacji Programu pozwoliły na ukończenie tylko trzech podstawowych projektów, spośród zaplanowanych 17 projektów, w tym sześciu projektów podstawowych i 11 uzupełniających. W trakcie realizacji był dodatkowo jeden projekt podstawowy dotyczący rewitalizacji kościoła poewangelickiego na cele kulturalno-turystyczne.

Partnerstwo i partycypacja interesariuszy na etapie wdrażania i monitorowania Programu była ograniczona w stosunku do jego założeń. Nie zapewniono prowadzenia partycypacji społecznej różnych grup interesariuszy z zastosowaniem istotnych, dojrzałych form.

⁹² Na przykład w dniu 9 maja 2018 r. w trakcie oficjalnego otwarcia ul. Leśnej w obecności Wojewody Dolnośląskiego i wykonawcy robót, z udziałem kierownictwa Urzędu, przedstawicieli Rady Miejskiej.

Wydatki na realizację LPR ponoszono zgodnie z przyjętymi założeniami i obowiązującymi przepisami.

OBSZAR

2. Efekty prowadzonej rewitalizacji

Opis stanu faktycznego

2.1. W Programie nie wskazano wskaźników monitoringu odnoszących się do celów rewitalizacji całego LPR oraz wskaźników dla poszczególnych projektów.

Burmistrz wskazała, że nie jest w stanie podać przyczyn braku określenia ww. wskaźników. Uznawała ona (w dobrej wierze), że skoro Program został pozytywnie zaopiniowany przez ekspertów UMWD, to spełniał wymogi formalne.

Ponadto, według Burmistrz ewaluacja, tj. ocena rzeczywistego wymiaru wpływu Programu na jakość i komfort życia mieszkańców obszaru objętego rewitalizacją, zostanie przeprowadzona w I półroczu 2022 r., tj. na etapie podsumowania efektów aktualnego LPR i równoczesnym przystąpieniu przez Gminę do opracowania nowego programu na podstawie ustawy o rewitalizacji, w oparciu o kształtowanie się poziomu wskaźników, które posłużyły do wyznaczenia obszaru rewitalizowanego.

Więcej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 134-142, 156-157, 442, 446, 453-455)

Zgodnie z Programem zadania w zakresie prowadzenia prac związanych z monitorowaniem postępów we wdrażaniu LPR należały do obowiązków zespołu ds. rewitalizacji działającego w ramach Urzędu.

(akta kontroli str. 154)

2.2. W Urzędzie postępy realizacji Programu weryfikowano w oparciu o:

a) monitoring rzeczowy – polegający na bieżącej inspekcji przeprowadzanych w danym czasie inwestycji, pozyskiwaniu informacji nt. postępów w ich realizacji, zapewnieniu zgodności z założeniami Programu;

b) monitoring finansowy – umożliwiający kontrolę finansowych aspektów inwestycji.

Nie przyjęto natomiast wskaźników w oparciu o które można by dokonywać oceny zrealizowanych efektów tych projektów i nie dokonywano analiz w tym zakresie, o czym szerzej w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

Burmistrz wskazała, że monitoring prowadzony był na bieżąco przez merytorycznych pracowników Urzędu (wchodzących w skład nieformalnego zespołu ds. rewitalizacji). Efektem monitoringu była prawidłowa realizacja pod względem rzeczowym i finansowym umów z wykonawcami robót budowlanych niezbędnych do realizacji w ramach projektów oraz prawidłowa realizacja i rozliczenie umów dotacji pozyskanych ze środków budżetu państwa na dofinansowanie zakończonych dotychczas trzech projektów inwestycyjnych, dotyczących rewitalizacji ulic w Złotym Stoku.

Ustalenia związane z prowadzonym monitoringiem w poszczególnych latach okresu objętego kontrolą ujmowano w sprawozdaniach z wykonania budżetu Gminy, w rocznych „Informacjach Burmistrza z realizacji zadań” oraz w „Raportach o stanie Gminy Złoty Stok” sporządzonych za 2018 r. i 2019 r. na podstawie art. 28aa ustawy o samorządzie gminnym. Wykazane dokumenty były prezentowane na sesjach Rady Miejskiej oraz publikowane na stronie internetowej Urzędu.

Burmistrz wskazała ponadto, że dotychczas nie przeprowadzono ewaluacji Programu w oparciu o kształtowanie się poziomu wskaźników, które posłużyły do wyznaczenia obszaru zdegradowanego, z uwagi na zakończenie realizacji tylko trzech przedsięwzięć związanych z rewitalizacją ulic. W trakcie realizacji pozostają dwa istotne projekty dla wyników takiej oceny, tj. rewitalizacja kościoła poewangelickiego oraz projekt społeczny „Uwierz w siebie – żyj aktywnie” realizowany przez OPS.

NIK zauważa, że ww. projekt realizowany przez OPS nie został uwzględniony w Programie.

(akta kontroli str. 156, 441-442, 445-446)

Urząd sporządzał i przekazywał do Urzędu Statystycznego we Wrocławiu roczne sprawozdania GUS-REW („Rewitalizacja w Gminie”).

(akta kontroli str. 407-417)

2.3. W okresie objętym kontrolą nie dokonywano aktualizacji LPR. W Programie, wbrew wymaganiom Wytycznych, nie ujęto systemu wprowadzania modyfikacji w reakcji na zmiany w jego otoczeniu. Więcej w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 21, 152-153)

2.4. Dla zrealizowanych podstawowych projektów rewitalizacyjnych osiągnięto efekty rzeczowe, mogące przyczyniać się do zakładanych celów tych projektów, takich jak m.in. poprawa bezpieczeństwa, zwłaszcza dla osób starszych, oraz wzrost atrakcyjności turystycznej Złotego Stoku. W wyniku „Rewitalizacji ul. św. Jadwigi”, „Rewitalizacji ul. Wolności” i „Rewitalizacji ul. Leśnej” poprawiła się estetyka części staromiejskiej miasta⁹³; wymiana nawierzchni ulic poprawiła komfort ich użytkowania, a modernizacja kanalizacji deszczowej – bezpieczeństwo w zakresie podtopień spowodowanych intensywnymi opadami.

(akta kontroli str. 19-20, 134-138)

Przeprowadzona w ramach kontroli NIK analiza kształtowania się (według stanu na dzień 30 września 2020 r.) podstawowych wskaźników służących do wyznaczenia obszaru zdegradowanego na etapie sporządzania Programu, wykazała, że dotychczasowe działania nie miały istotnego wpływu na zdiagnozowane w LPR problemy społeczne. I tak – w odniesieniu do 1 000 mieszkańców obszaru objętego rewitalizacją⁹⁴:

[1] liczba osób trwale bezrobotnych uległa zwiększeniu o sześć osób w porównaniu do 2016 r. (z 56 do 62);

[2] liczba osób pobierających zasiłek okresowy uległa zmniejszeniu o sześć osób (z 69 do 63);

[3] liczba osób objęta świadczeniem z funduszu alimentacyjnego uległa zwiększeniu o sześć osób (z 22 do 28);

[4] liczba osób wobec których GKRPA⁹⁵ podjęła czynności administracyjno-prawne w celu skierowania na leczenie uległa obniżeniu o siedem osób (z 13 do 6);

[5] liczba aktywnych uczestników korzystających z zasobów w bibliotecznych uległa zmniejszeniu o 66 osób (z 210 do 144).

Ponadto, liczba podmiotów gospodarczych wg CEIDG⁹⁶ przypadająca na 1 000 mieszkańców uległa obniżeniu o 13 (z 69 do 56).

(akta kontroli str. 429)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W Programie nie ujęto wskaźników monitoringu odnoszących się do celów rewitalizacji całego LPR oraz wskaźników dla poszczególnych projektów. W szczególności, nie określono wskaźników za pomocą których dokonywany będzie pomiar celów oraz nie określono ich wartości bazowych i docelowych. Nie

⁹³ Wykazane ulice są elementem Miejskiej Trasy Turystycznej.

⁹⁴ W latach 2016-2020 (III kwartał) uległa obniżeniu liczba: mieszkańców obszaru objętego rewitalizacją – o 61 osób (z 1 374 do 1 313), miasta Złoty Stok – o 235 osób (z 2 831 do 2 596); Gminy Złoty Stok – o 317 osób (z 4 605 do 4 288).

⁹⁵ Gminna Komisja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych.

⁹⁶ Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej.

przewidziano również systemu wprowadzania modyfikacji w reakcji na zmiany w otoczeniu Programu.

Wytyczne wymagały natomiast, aby system monitoringu pozwalał na dokonanie oceny skuteczności podejmowanych działań, a Program zawierał zasady wprowadzania modyfikacji w reakcji na zmiany w jego otoczeniu.

Opracowanie projektu Programu, zgodnie m.in. z Wytycznymi, Gmina zleciła zewnętrznemu wykonawcy umową z dnia 17 lutego 2016 r. W umowie przewidziano możliwość naliczenia wykonawcy kar umownych m.in. za opóźnienia w usunięciu wad stwierdzonych przy odbiorze lub w okresie rękojmi przedmiotu umowy. Projekt Programu został odebrany przez Burmistrza na podstawie Protokołu odbioru końcowego z dnia 18 sierpnia 2016 r., którego zapisy stanowiły, że projekt ten został sporządzony zgodnie z umową i przyjęty bez zastrzeżeń.

Burmistrz wyjaśniła, że nie jest w stanie aktualnie podać dlaczego Program nie spełniał ww. wymogów formalnych. W protokole odbioru potwierdziła tylko fizyczny odbiór projektu Programu (czynność techniczna), natomiast weryfikacji treści tego dokumentu, w zakresie jego zgodności m.in. z Wytycznymi, dokonywał UMWD. Burmistrz uznała (w dobrej wierze), że skoro Program został pozytywnie zaopiniowany przez ekspertów UMWD, to spełnia wymogi formalne. Rozliczenie z wykonawcą było realizowane w sześciu comiesięcznych stałych częściach i pełna (ostateczna) realizacja tego rozliczenia była uzależniona od pozytywnej opinii wydanej przez UMWD.

Zasadniczym celem przyjęcia przez Gminę programu Rewitalizacji była możliwość ubiegania się o środki RPO WD.

(akta kontroli str. 34-37, 134-142, 152-153, 156-157, 453-455)

NIK zauważa, że Urząd zastrzegając w umowie możliwość naliczenia wykonawcy kar za opóźnienia w usunięciu wad stwierdzonych przy odbiorze lub w okresie rękojmi dokumentacji LPR oraz częściowy system płatności, uzależnił ostateczne rozliczenie z wykonawcą usługi od pozytywnej opinii UMWD. Jednakże weryfikacja, czy projekt LPR zawiera elementy przewidziane w Wytycznych leżała w interesie Urzędu i mieściła się w zakresie kompetencji pracowników. Fakt szczegółowego badania projektu przez UMWD, nie zwalniał Urzędu z dochowania należytej staranności przy dokonywaniu odbioru przedmiotu zamówienia.

Zdaniem NIK, brak określenia w Programie wskaźników monitoringu odnoszących się do celów rewitalizacji całego LPR, w tym określenia ich wartości bazowych i docelowych, nie pozwala na dokonanie oceny stopnia zachodzących zmian i wpływu jego realizacji na sytuację kryzysową w obszarze poddawany rewitalizacji, zarówno w czasie realizacji Programu, jak i po jego zakończeniu.

Tym samym, wskazane powyżej mankamenty Programu uniemożliwiały prowadzenie monitoringu jego realizacji z uwzględnieniem celów rewitalizacji całego LPR oraz wskaźników dla poszczególnych projektów.

2. Realizacja Programu nie była poddawana ewaluacji, tj. procesowi polegającemu na ocenie efektywności realizowanych zadań inwestycyjnych i społecznych osiąganych wskaźników produktu, rezultatu i oddziaływania, a przede wszystkim rzeczywistego wymiaru wpływu Programu na jakość i komfort życia mieszkańców objętego nim obszaru.

Burmistrz wyjaśniła, że dotychczas nie przeprowadzono ewaluacji Programu w oparciu o kształtowanie się poziomu wskaźników, które posłużyły do wyznaczenia obszaru zdegradowanego z uwagi na zakończenie realizacji tylko trzech przedsięwzięć związanych z rewitalizacją ulic. W trakcie realizacji pozostają dwa istotne projekty dla wyników takiej oceny, tj. rewitalizacja kościoła poewangelickiego oraz projekt społeczny „Uwierz w siebie – żyj aktywnie” realizowany przez OPS.

NIK zauważa, że ewaluacja jest procesem wspierającym monitoring wdrażania i realizacji LPR, a co za tym idzie, powinna być procesem zorganizowanym i ciągłym, wpisując się w potrzeby wczesnego wykrywania niezgodności oraz umożliwienie prewencji w odniesieniu do dających się przewidzieć komplikacji. Zgodnie z LPR, ewaluacja pozostaje we wzajemnej zależności z zarządzaniem i monitoringiem. Elementy te wspólnie powinny przyczyniać się do osiągnięcia wszystkich celów założonych w Programie.

Dodatkowo należy zwrócić uwagę, że jeden z wskazanych powyżej projektów, tj. ten realizowany przez OPS, który został wskazany przez Burmistrza jako istotny dla celów ewaluacji, nie jest uwzględniony w LPR.

(akta kontroli str. 97-98, 156, 441-442, 445-446)

3. W Urzędzie nie podjęto działań w kierunku aktualizacji LPR, mimo występowania ku temu przesłanek, a w szczególności: problemów z finansowaniem i realizacją tylko niektórych projektów podstawowych oraz odstąpieniem lub brakiem realizacji projektów uzupełniających przez inwestorów zewnętrznych; uruchomieniem projektów korespondujących z celami rewitalizacji, lecz pozostających poza Programem; przyjęciem mechanizmów partycypacji interesariuszy nieadekwatnych do występujących w Gminie realiów; mankamentów w przyjętym sposobie monitorowania i ewaluacji realizacji Programu.

W ocenie Burmistrza, wykazane odstępstwa od założeń Programu nie stanowiły przesłanek do aktualizacji LPR. Zasadniczym celem sporządzenia i przyjęcia Programu była możliwość ubiegania się o środki w ramach RPO WD. Z uwagi na małą alokację środków w poszczególnych naborach dla działań, w których Gmina składa wnioski o dofinansowanie, krótkie i jednorazowe okresy aplikowania, pozyskanie środków z rezerwy celowej budżetu państwa na usuwanie skutków klęsk żywiołowych na warunkach korzystniejszych dla Gminy niż środki ostatecznie przyznane w ramach RPO WD (dot. projektu pn. „Rewitalizacja ul. św. Jadwigi”), Gmina definitywnie nie realizowała projektów ujętych w Programie z dofinansowaniem ze środków pozyskanych w ramach RPO WD. Mając na uwadze fakt, iż okres aplikowania o dostępne aktualnie środki w ramach RPO WD upływa w 2020 r., a okres ważności Programu upływa z końcem 2022 r., Gmina nie planuje dokonać aktualizacji LPR. W takiej sytuacji, poniesienie wysiłku aktualizacji jest bezzasadne. W 2022 r. Gmina zamierza podjąć działania zmierzające do sporządzenia nowego Programu na podstawie ustawy o *rewitalizacji*.

(akta kontroli str. 441, 445)

OCENA CZĄSTKOWA

Przyjęty w LPR system monitoringu i ewaluacji nie pozwalał na dokonanie pełnej i obiektywnej oceny skuteczności procesu rewitalizacji, w tym stopnia osiągnięcia zakładanych celów, a także uniemożliwiał podjęcie we właściwym czasie działań lub zmian w reakcji na zmiany w otoczeniu Programu.

Monitoring Programu prowadzono w odniesieniu do poszczególnych projektów rewitalizacyjnych tylko w ujęciu rzeczowym i finansowym, bez stosowania analiz wskaźnikowych. Nie prowadzono go zarazem w odniesieniu do celów rewitalizacji przyjętych w LPR, jak również nie dokonywano ewaluacji Programu.

Mimo uzyskania pozytywnej opinii UMWD w zakresie zgodności Programu z Wytocznymi, w jego treści nie ujęto wskaźników odnoszących się do realizacji celów całego Programu oraz wskaźników dla poszczególnych projektów, a także systemu wprowadzania modyfikacji w reakcji na zmiany w otoczeniu Programu.

Mimo problemów z finansowaniem i realizacją tylko niektórych projektów podstawowych oraz odstąpieniem lub brakiem realizacji projektów uzupełniających przez inwestorów zewnętrznych; uruchomieniem projektów korespondujących z celami rewitalizacji, lecz pozostających poza Programem oraz przyjęciem mechanizmów partycypacji interesariuszy nieadekwatnych do występujących

w Gminie realiów, w Urzędzie nie podejmowano działań ukierunkowanych na aktualizację Programu.

Przeprowadzona w ramach kontroli NIK analiza kształtowania się – według stanu na dzień 30 września 2020 r. – podstawowych wskaźników służących do wyznaczenia obszaru zdegradowanego na etapie sporządzania Programu, wykazała, że dotychczasowe działania rewitalizacyjne nie miały istotnego wpływu na zdiagnozowane w LPR problemy społeczne.

Ustalenia kontroli wskazują, iż zasadniczym celem przyjęcia przez Gminę LPR była możliwość ubiegania się o środki finansowe w ramach RPO WD, a projekty uzupełniające zostały ujęte, aby otrzymać dodatkowe preferencje punktowe.

IV. Uwagi i wnioski

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

Uwaga Dostrzegając argumenty Burmistrz uzasadniające brak działań ukierunkowanych na aktualizację Programu, Najwyższa Izba Kontroli stoi jednak na stanowisku, że nieaktualność treści LPR musi prowadzić do stwierdzenia potrzeby przeprowadzenia w nim zmian.

Należy mieć na względzie, że obecny LPR będzie obowiązywał jeszcze przez dwa pełne lata kalendarzowe (2021-2022). Nawet jeżeli – jak twierdzi Burmistrz – zasadniczym celem sporządzenia i przyjęcia Programu była możliwość ubiegania się o środki w ramach RPO WD, a okres aplikowania o nie upływa w 2020 r., w żadnej mierze nie oznacza to, że LPR nie będzie realizowany w kolejnych latach obowiązywania. Jest wręcz odwrotnie, zwłaszcza, że ww. środki nie są jedynymi źródłami finansowania Programu. Ustalenia kontroli wskazują, że obecnie Gmina stara się realizować przedsięwzięcia ujęte w LPR za pomocą różnych instrumentów finansowych. W tym kontekście brak stosowania istotnych form partnerstwa i partycypacji interesariuszy przyjętych w Programie, a także określenie w nim systemu monitoringu i ewaluacji, który nie pozwala na dokonanie pełnej i obiektywnej oceny skuteczności procesu rewitalizacji, stanowią istotne mankamenty, stojące na przeszkodzie w osiągnięciu celów rewitalizacji oraz rozliczenia realizacji Programu zgodnie z jego założeniami.

NIK dostrzega przy tym, że Program jest dokumentem uchwalonym przez Radę Gminy oraz realizowanym z uwzględnieniem zasady partycypacji społecznej, urzeczywistnianej głównie przez prace Komitetu Rewitalizacji. Gremia te mogą być zatem włączone w proces decyzyjny związany z działaniami ukierunkowanymi na aktualizację LPR.

- Wnioski
1. Dokonanie aktualizacji listy projektów w LPR, z uwzględnieniem wyeliminowania z niej tych, od których realizacji odstąpiono oraz ujęcia tych, które podjęto i korespondują z rewitalizacją, a nie zostały przewidziane w Programie.
 2. Dostosowanie LPR do warunków lokalnych w zakresie zasad partnerstwa i partycypacji interesariuszy, z uwzględnieniem potrzeby zapewnienia ich istotnych, dojrzałych form.
 3. Ujęcie w LPR systemu monitoringu, który umożliwi dokonanie pełnej i obiektywnej oceny skuteczności procesu rewitalizacji.
 4. Uzupełnienie w LPR systemu wprowadzania modyfikacji w reakcji na zmiany w otoczeniu tego Programu.
 5. Prowadzenie zorganizowanej i ciągłej ewaluacji realizacji Programu.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK we Wrocławiu. 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 21 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.

Wrocław, stycznia 2021 r.

Kontroler
Zdzisław Błauciak
Główny specjalista kontroli
państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu
p. o. Dyrektor
Marcin Kaliński

.....
podpis

.....
podpis