



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.022.03.2020

**Pan  
Paweł Pirek  
Burmistrz  
Brzegu Dolnego**

Urząd Miejski w Brzegu Dolnym  
ul. Kolejowa 29  
56-120 Brzeg Dolny

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

## I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Brzegu Dolnym, pl. Kolejowa 29, 56-120 Brzeg Dolny (dalej: „Urząd”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Paweł Birek, Burmistrz Brzegu Dolnego, od dnia 20 listopada 2018 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	Artykuł 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o <i>Najwyższej Izbie Kontroli</i> <sup>1</sup> , (dalej: „ustawa o NIK”)
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontroler	Waldemar Ściborski, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/140/2020 z dnia 24 września 2020 r.

(akta kontroli str. 1-6)

---

<sup>1</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1200.

## II. Ocena ogólna<sup>2</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

W Urzędzie realizowano uchwalony w 2016 r. Lokalny Program Rewitalizacyjny Gminy Brzeg Dolny na lata 2016-2023<sup>3</sup> (dalej: „LPR” lub „Program”). Podejmowane w tym zakresie działania nie były jednak w pełni prawidłowe.

W Programie nie ujęto: [1] wskaźników odnoszących się do oceny realizacji celów programu, [2] systemu wprowadzania modyfikacji w reakcji na zmiany w otoczeniu Programu, [3] zasad prowadzenia monitoringu dla wszystkich projektów ujętych w programie, [4] precyzyjnych zapisów dotyczących planowanych działań w ramach partycypacji społecznej na etapach wdrażania i monitorowania Programu.

Na skutek powyższego nie prowadzono monitoringu w odniesieniu do celów całego LPR. Nie monitorowano także w ogóle jednego z czterech projektów podstawowych, realizowanego przez Komendę Wojewódzką Policji we Wrocławiu (dalej: „KWP we Wrocławiu”).

Ponadto, przyjęte w LPR wskaźniki i wynikające z nich działania Urzędu 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.

Jednocześnie, dotychczasowa realizacja Programu doprowadziła do osiągnięcia części zakładanych efektów.

Spośród zaplanowanych 12 projektów, w tym czterech projektów podstawowych<sup>4</sup> i ośmiu uzupełniających<sup>5</sup>, zrealizowano pięć projektów, w tym trzy podstawowe i trzy uzupełniające<sup>6</sup>. Dodatkowo, w końcowej fazie realizacji pozostawał jeszcze jeden projekt podstawowy. Nie był on jednak prowadzony przez Urząd, a przez KWP we Wrocławiu. Dla zrealizowanych projektów osiągnięto przewidziane dla nich rezultaty rzeczowe. Korespondowało to z zakładanymi celami rewitalizacji.

Wszystkie zaplanowane w Programie przedsięwzięcia dotyczyły przy tym wyłącznie części obszaru objętego rewitalizacją, co nie wskazuje, aby miały one charakter całościowy i mogły w pełni efektywnie oddziaływać na cały dotknięty kryzysem obszar.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> Uchwałą nr XX/114/16 Rady Miejskiej w Brzegu Dolnym z dnia 13 września 2016 r.

<sup>4</sup> Dotyczące modernizacji lub budowy infrastruktury.

<sup>5</sup> Cztery społeczne i cztery infrastrukturalne.

<sup>6</sup> Projekty społeczne.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe<sup>7</sup> kontrolowanej działalności

#### OBSZAR

Opis stanu faktycznego

#### 1. Realizacja procesu rewitalizacji

1.1. Przyjęty dla Gminy Brzeg Dolny program został pozytywnie oceniony przez Departament Rozwoju Regionalnego Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego<sup>8</sup> w kwestii jego zgodności z „Wytycznymi w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014-2020”<sup>9</sup> (dalej „Wytyczne”), oraz z Wytycznymi programowymi IZ RPO WD dotyczącymi zasad przygotowania lokalnych programów rewitalizacji /lub dokumentów równorzędnych/ w perspektywie finansowej 2014-2020<sup>10</sup>.

Celami uchwalonego Programu były: [1] poprawa warunków życia mieszkańców gminy w sferze bytowej, ekologicznej oraz społecznej, [2] podniesienie walorów estetycznych i funkcjonalnych przestrzeni publicznej, [3] przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu i bezrobociu, [4] zachowanie, ochrona, promowanie i rozwój dziedzictwa kulturowego, tworzenie nowych standardów, kompetencji kulturowych dla mieszkańców gminy Brzeg Dolny, [5] ochrona środowiska oraz promowanie efektywnego gospodarowania zasobami i wdrażanie OZE.

W LPR zawarto wyniki diagnozy stanu Gminy w płaszczyźnie zagospodarowania przestrzennego, sferze gospodarczej oraz sferze społecznej, która uwzględniała wytyczne zawarte w ustalonych przez Zarząd Województwa Dolnośląskiego „Zasadach przygotowywania Lokalnych Programów Rewitalizacji”.

System wdrażania uchwalonego LPR został częściowo uwzględniony w systemie zarządzania przyjętym w Gminie. W regulaminie organizacyjnym Urzędu do zadań komórek organizacyjnych zaangażowanych w realizację Programu przypisano zadania z zakresu prowadzenia inwestycji, rozliczania środków finansowych, udzielania zamówień publicznych i monitorowania prowadzonych projektów.

Zadania wdrażania założeń LPR przypisano w zakresach czynności czterech pracowników zatrudnionych w Referacie Funduszy Unijnych oraz Referacie Infrastruktury Technicznej oraz pracownikowi na stanowisku ds. zamówień publicznych. Do ich obowiązków należało m.in.: [1] wykonywanie czynności związanych z opracowaniem i przyjęciem Programu; [2] monitorowanie i sprawozdawczość z realizacji Programu; [3] koordynacja realizacji projektów oraz ich rozliczanie; [4] sporządzenie wniosków o dofinansowanie projektów ze środków UE; [5] prowadzenie procedur przetargowych na wyłonienie wykonawców projektów.

System wdrażania ujęty w Programie nie precyzował szczegółowych zasad wdrażania i mechanizmów zarządzania. Wdrożenie założeń programu prowadzone było w ramach obowiązków służbowych poszczególnych komórek organizacyjnych Urzędu. Współpraca między pracownikami, komórkami organizacyjnymi Urzędu oraz Radą Miejską odbywała się zgodnie z zasadami określonymi w regulaminie organizacyjnym Urzędu oraz przyjętymi zwyczajowo procedurami. W ramach swoich kompetencji każda z komórek organizacyjnych Urzędu wdrażała działania zapewniające sprawne i efektywne realizowanie konkretnych projektów.

W LPR postulowano powołanie jednostki bądź zespołu koordynującego prowadzone przedsięwzięcia. Zespołu nie powołano, a zadań, które miał on wykonywać w zakresie prowadzenia bieżącego monitoringu projektów i całego Programu, nie

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> <<http://rpo.dolnyslask.pl/archiwum-pozytywnie-zweryfikowanych-wykazow-programow-rewitalizacji/>>.

<sup>9</sup> Opracowanymi przez Ministra Infrastruktury i Rozwoju.

<sup>10</sup> Pismo z dnia 4 listopada 2016 r., nr DG-P.VI.041.1.2015 l.dz.335/II.

przypisano żadnej komórce organizacyjnej ani pracownikowi Urzędu, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 8-11, 61, 213-343, 509-555, 1643-1646)

Osoby uczestniczące w procesie wdrażania Programu miały przygotowanie merytoryczne odpowiednie do powierzonych obowiązków w zakresie zamówień publicznych, koordynacji i realizacji projektów oraz ich rozliczenia, a także sporządzania wniosków o dofinansowanie projektów ze środków UE. Uczestniczyły one także w szkoleniach i spotkaniach poświęconych rewitalizacji.

(akta kontroli str. 8-11, 213-343, 894-929)

W Gminie nie powołano Komitetu Rewitalizacyjnego, ponieważ obowiązku takiego nie było w uchwalonym LPR.

(akta kontroli str. 213-343)

W Urzędzie formalnie przyjęto system kontroli zarządczej<sup>11</sup>. W jego ramach funkcjonował audyt wewnętrzny poprzez zatrudnienie firmy zewnętrznej<sup>12</sup>, a od 2018 r. – audytora wewnętrznego<sup>13</sup> i realizację zadań audytowych. W 2017 r. zrealizowano zadanie audytowe pod nazwą „Organizacja i funkcjonowanie zamówień publicznych”. W wyniku tego zadania nie stwierdzono istotnych słabości systemu zamówień publicznych oraz wskazano, że zachowanie istniejących mechanizmów kontroli zarządczej nie spowoduje istotnego ryzyka w obszarze zamówień publicznych. Sformułowane cztery propozycje usprawnienia systemu zamówień publicznych zostały wdrożone.

W ramach funkcjonującego systemu kontroli zarządczej wyznaczono koordynatora kontroli zarządczej, którego w procedurach wewnętrznych<sup>14</sup> zobowiązano do przygotowania informacji dla Burmistrza w zakresie funkcjonowania kontroli zarządczej. Ponadto w latach 2016-2019 corocznie jednostki organizacyjne Gminy przeprowadzały udokumentowaną samoocenę kontroli zarządczej. Ich kierownicy zobowiązani byli również przez Burmistrza do składania corocznie oświadczeń o stanie kontroli zarządczej w kierowanych jednostkach.

(akta kontroli str. 135-148, 1638)

**1.2.** Zgodnie z Programem, w ramach zachowania zasady partnerstwa i partycypacji interesariuszy na etapie wdrażania i monitorowania, planowany był udział szerokiego grona interesariuszy, w tym przede wszystkim organizacji pozarządowych i innych podmiotów działających na rzecz społeczności lokalnej. W Programie przewidziano także, że jednym z zadań postulowanego do utworzenia zespołu koordynującego miało być „budowanie poparcia społecznego dla realizowanych zadań”, jednak zespołu takiego nie powołano. Poza powyższymi postanowieniami nie sprecyzowano form, terminów i procedur planowanych działań, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Na etapie wdrażania i monitorowania Programu udział interesariuszy realizowano poprzez informowanie społeczności lokalnej o stanie realizacji projektów, poprzez umieszczanie informacji związanych z przebiegiem inwestycji na stronie internetowej Urzędu. Kierowano także zaproszenia dla mieszkańców do uczestnictwa w realizowanych projektach społecznych, o których mowa w pkt 2.4. niniejszego wystąpienia pokontrolnego. Nie stosowano innych form partycypacji.

(akta kontroli str. 866-938, 1643-1646)

**1.3.** W LPR zaplanowano realizację ogółem 12 przedsięwzięć, w tym czterech podstawowych oraz ośmiu uzupełniających<sup>15</sup>.

<sup>11</sup> Zarządzeniem Nr 0152/134/10 z dnia 31 grudnia 2010 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu określającego zasady kontroli zarządczej Urzędu Miejskiego w Brzegu Dolnym.

<sup>12</sup> W okresie od 20 stycznia 2016 r. do 31 grudnia 2019 r.

<sup>13</sup> Od 1 grudnia 2018 r. powierzono obowiązki zatrudnionemu audytorowi wewnętrznemu (wielkość komórki audytu – jeden pełny etat).

<sup>14</sup> W § 2 pkt 4 regulaminu określającego zasady kontroli zarządczej w Urzędzie Miejskim w Brzegu Dolnym.

<sup>15</sup> Odpowiednio – listy „A” i „B”.

Orientacyjną wartość przedsięwzięć oszacowano na kwotę 18.801 tys. zł, w tym podstawowych 8.590 tys. zł i uzupełniających 10.211 tys. zł.

Projekty podstawowe dotyczyły następujących przedsięwzięć: [1] Zagospodarowania przestrzeni publicznej nabrzeża Odry poprzez budowę punktu cumowniczego z bulwarem nadrzecznym<sup>16</sup>; [2] Rewitalizacji Zespołu Pałacowo-Parkowego w Brzegu Dolnym<sup>17</sup>; [3] Przebudowy ul. Leśnej oraz Ogrodowej w Brzegu Dolnym<sup>18</sup>; [4] Rewitalizacji Komisariatu Policji w Brzegu Dolnym<sup>19</sup>.

Projekty uzupełniające dotyczyły: [1] Remontu elewacji i dachu pałacu w Brzegu Dolnym<sup>20</sup>; [2] Odnowy budynku Szkoły Podstawowej nr 1 przy ul. Mickiewicza 2 w Brzegu Dolnym<sup>21</sup>; [3] Termomodernizacji hali widowiskowo-sportowej w Brzegu Dolnym<sup>22</sup>; [4] Termomodernizacji budynku pływalni AQUASPORT w Brzegu Dolnym<sup>23</sup>; a ponadto przedsięwzięć: [5] „Aktywny czas wolny”<sup>24</sup>; [6] „Łączenie mieszkańców”<sup>25</sup>; [7] „Edukacja ekologiczna”<sup>26</sup>; [8] „Zielona przestrzeń wspólna”<sup>27</sup>.

W LPR przyjęto, że osiem projektów będzie dofinansowane ze środków UE, w tym wszystkie cztery projekty podstawowe oraz cztery uzupełniające.

Spośród 12 ww. projektów do końca września 2020 r. zrealizowano pięć<sup>28</sup>, dwa były w trakcie realizacji, natomiast pięć nie było realizowanych.

Zrealizowano: dwa projekty podstawowe, tj.: [1] Rewitalizacja Zespołu Pałacowo-Parkowego w Brzegu Dolnym; [2] Przebudowa ul. Leśnej oraz Ogrodowej w Brzegu Dolnym oraz trzy projekty uzupełniające, tj.: [1] „Aktywny czas wolny”; [2] „Łączenie mieszkańców”; [3] „Edukacja ekologiczna”.

Wartość ww. przedsięwzięć oszacowana w LPR wynosiła 4.548,0 tys. zł, co stanowiło 24,2% wartości ogółem projektów wykazanych w LPR.

W toku pozostawał jeden projekt podstawowy dotyczący „Rewitalizacji Komisariatu Policji w Brzegu Dolnym”, realizowany przez KWP we Wrocławiu.

Pierwotnie projekt ten był planowany do realizacji w terminie maj 2017 r. – luty 2018 r. w ramach RPO WD (działanie 6.3 rewitalizacja zdegradowanych obszarów). Wobec nieuzyskania dofinansowania, projekt ten był realizowany w ramach zadania inwestycyjnego pn. „KP Brzeg Dolny – termomodernizacja i modernizacja obiektów Policji Dolnośląskiej (POLICJA TEŻ MOŻE BYĆ EKO)” i finansowany m.in. ze środków unijnych w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko. Na dzień 2 listopada 2020 r. zakończono realizację robót budowlanych i prowadzono procedury związane z doposażeniem obiektu.

Ponadto, jeden projekt uzupełniający, tj. pn. „Zielona przestrzeń wspólna” o wartości 4,0 tys. zł planowany był do wykonania w IV kwartale 2020 r.

Wartość ww. przedsięwzięć oszacowana w LPR wynosiła 2.654 tys. zł, co stanowiło 14,1% wartości ogółem projektów wykazanych w LPR.

Nie zrealizowano ogółem pięciu projektów infrastrukturalnych, w tym: jednego projektu podstawowego, tj. „Zagospodarowanie przestrzeni publicznej nabrzeża

<sup>16</sup> Na kwotę 1.400,0 tys. zł, źródło finansowania: UE i Gmina.

<sup>17</sup> Na kwotę 4.000,0 tys. zł, źródło finansowania: UE i Gmina.

<sup>18</sup> Na kwotę 540,0 tys. zł, źródło finansowania: UE i Gmina.

<sup>19</sup> Na kwotę 2.650,0 tys. zł, źródło finansowania: UE i KWP we Wrocławiu.

<sup>20</sup> Na kwotę 2.400,0 tys. zł, źródło finansowania: UE i Gmina.

<sup>21</sup> Na kwotę 1.100,0 tys. zł, źródło finansowania: UE i Gmina.

<sup>22</sup> Na kwotę 2.000,0 tys. zł, źródło finansowania: UE i Gmina.

<sup>23</sup> Na kwotę 4.700,0 tys. zł, źródło finansowania: UE i Gmina.

<sup>24</sup> Na kwotę 4,0 tys. zł, źródło finansowania: Gmina.

<sup>25</sup> Na kwotę 1,0 tys. zł, źródło finansowania: Gmina.

<sup>26</sup> Na kwotę 3,0 tys. zł, źródło finansowania: Gmina.

<sup>27</sup> Na kwotę 3,0 tys. zł, źródło finansowania: Gmina.

<sup>28</sup> W tym: dwa projekty podstawowe oraz trzy uzupełniające.

Odry poprzez budowę punktu cumowniczego z bulwarem nadrzecznym<sup>29</sup> oraz czterech uzupełniających: [1] Remontu elewacji i dachu pałacu w Brzegu Dolnym<sup>30</sup>; [2] Odnowy budynku Szkoły Podstawowej nr 1 przy ul. Mickiewicza 2 w Brzegu Dolnym<sup>31</sup>; [3] Termomodernizacji hali widowiskowo-sportowej w Brzegu Dolnym<sup>32</sup>; [4] Termomodernizacji budynku pływalni AQUASPORT w Brzegu Dolnym<sup>33</sup>.

Projekty prowadzone przez Urząd były realizowane według harmonogramu ujętego w LPR. W Programie jako źródła finansowania projektów wskazano środki publiczne, prywatne i pochodzące z funduszy strukturalnych. Jako podstawowe źródło finansowania działań rewitalizacyjnych określono fundusze unijne (zwłaszcza EFS i EFRR), w ramach regionalnych programów operacyjnych, a także w ramach programów krajowych: Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko, Programu Operacyjnego Wiedza, Edukacja i Rozwój, Programu Operacyjnego Polska Wschodnia, Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój, Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa.

Wartość ww. przedsięwzięć oszacowana w LPR wynosiła 11.600 tys. zł, co stanowiło 61,7% wartości ogółem projektów wykazanych w LPR.

Główną przyczyną braku realizacji ww. projektów było nieotrzymanie dofinansowania ze środków UE. Gmina składała wnioski w ramach naboru konkursowego RPO WD 2014-2020, z wyjątkiem projektu uzupełniającego nr 3 (środki zagwarantowane w pierwotnym konkursie ofert nie wystarczały na skuteczne ubieganie się o dofinansowanie). Złożone wnioski nie zostały zakwalifikowane do dofinansowania z powodu braku środków w ramach naboru.

Podejmowane działania na rzecz realizacji planowanych projektów rewitalizacyjnych zapewniały (w miarę uzyskiwanych środków) ich pełną i terminową realizację. Usiłując uzyskać finansowanie w ramach alternatywnych źródeł, Gmina składała wnioski o dofinansowanie w innych konkursach – w ramach innych poddziałań RPO WD 2014-2020 i Programu Operacyjnego pn. „Środowisko, Energia i Zmiany Klimatu”. Gmina planuje w toku dalszej realizacji LPR ubiegać się o środki finansowe w celu realizacji wszystkich projektów.

Wszystkie planowane projekty rewitalizacyjne dotyczące zadań inwestycyjnych ujęto w wieloletnich prognozach finansowych Gminy.

(akta kontroli str. 8-11, 207,617-624)

**1.4.** W LPR nie przewidziano ponoszenia przez Urząd wydatków w związku z zarządzaniem Programem lub poszczególnymi projektami.

W toku realizacji projektów wydatkowano ogółem 10.464.169,51 zł, z tego: 5.110.176,51 zł dotyczyło projektów prowadzonych przez Gminę oraz 5.353.993,00 zł projektu prowadzonego przez KWP we Wrocławiu.

Łącznie ze środków unijnych pozyskano 3.639.415,57 zł, z czego 2.787.242,57 zł dotyczyło projektów prowadzonych przez Gminę, natomiast 852.173,00 zł dotyczyło projektu prowadzonego przez KWP we Wrocławiu.

<sup>29</sup> W dniu 4 kwietnia 2017 r. złożono wniosek w ramach naboru konkursowego RPO WD 2014-2020 oś priorytetowa 6 działania 6.3.1. Wniosek nie został zakwalifikowany do dofinansowania z powodu braku środków w ramach naboru. Był to jedyny nabór konkursowy w ramach działania 6.3.1.

<sup>30</sup> Projektu nie udało się zrealizować w ramach działania 3.3 Efektywność energetyczna w budynkach użyteczności publicznej i sektorze mieszkaniowym. Urząd nie składał wniosków o dofinansowanie projektu w ramach działania 3.3 RPO WD, gdyż środki zagwarantowane w pierwotnym konkursie ofert nie wystarczały na skuteczne ubieganie się o dofinansowanie.

<sup>31</sup> W dniu 14 września 2020 r. złożono wniosek o dofinansowanie projektu pn. „Poprawa efektywności energetycznej dwóch budynków szkolnych w Brzegu Dolnym (Szkoły Podstawowej Nr 1w Zespole Szkolno-Przedszkolnym Nr 2 oraz Liceum Ogólnokształcącego), w ramach naboru wniosków o dofinansowanie ze środków Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego 2014-2021 w ramach Programu Operacyjnego pn. „Środowisko, Energia i Zmiany Klimatu”, projekt uzyskał pozytywną ocenę formalną.

<sup>32</sup> Projektu nie udało się zrealizować w ramach działania 3.3 Efektywność energetyczna w budynkach użyteczności publicznej i sektorze mieszkaniowym. Urząd nie składał wniosków o dofinansowanie projektu w ramach działania 3.3 RPO WD, gdyż środki zagwarantowane w pierwotnym konkursie ofert nie wystarczały na skuteczne ubieganie się o dofinansowanie.

<sup>33</sup> W dniu 25 maja 2016 r. złożono wniosek o dofinansowanie projektu w ramach konkursu ogłoszonego dla podzadania 3.3.1 RPO WD, jednak nie uzyskano dofinansowania.

Poniesione przez Gminę wydatki dotyczyły następujących projektów: [1] trzech podstawowych: (a) Zagospodarowanie przestrzeni publicznej nabrzeża Odry poprzez budowę punktu cumowniczego z bulwarem nadrzecznym – kwota wydatkowana 6.150 zł; (b) Rewitalizacja Zespołu Pałacowo-Parkowego w Brzegu Dolnym – kwota wydatkowana ogółem 4.617.116,99 zł, z tego: kwota dofinansowania ze środków EFRR – 2.499.896,86 zł, a z budżetu Gminy 2.117.220,13 zł; (c) Przebudowa ul. Leśnej oraz Ogrodowej w Brzegu Dolnym – kwota wydatkowana ogółem 478.909,52 zł, z tego kwota dofinansowania ze środków EFRR 287.345,71 zł, a z budżetu Gminy 191.563,81 zł, oraz [2] trzech uzupełniających: (a) „Aktywny czas wolny” – kwota wydatkowana 4.000 zł; (b) „Łączenie mieszkańców” – kwota 1.000 zł; (c) „Edukacja ekologiczna” – kwota 3.000 zł.

Wyżej wymienione projekty zrealizowane zostały zgodnie z przewidywanym zakresem rzeczowym.

(akta kontroli str. 8-11, 207)

W związku z realizacją LPR, do czasu zakończenia czynności kontrolnych<sup>34</sup>, w Urzędzie udzielono czterech zamówień publicznych w oparciu o przepisy ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*<sup>35</sup> (dalej: „ustawa pzp”). Szczegółową kontrolą objęto dwa z nich, tj.: [1] Rewitalizacja Zespołu Pałacowo-Parkowego w Brzegu Dolnym. Szacunkowa wartość zamówień wynosiła 2.940.892,76 zł, postępowanie prowadzono w trybie przetargu nieograniczonego, cena wybranej oferty wyniosła 3.754.109,38 zł; [2] Przebudowa ul. Leśnej oraz ul. Ogrodowej w Brzegu Dolnym. Szacunkowa wartość zamówień wynosiła 424.273,44 zł, postępowanie prowadzono w trybie przetargu nieograniczonego, cena wybranej oferty wyniosła 433.594,42 zł.

Oba postępowania zostały przeprowadzone zgodnie z ustawą *ppz*, a także stosowną procedurą udzielania zamówień wdrożoną w Urzędzie<sup>36</sup>.

Ponadto, w związku z realizacją Programu, w Urzędzie udzielono 20 zamówień publicznych bez zastosowania przepisów ustawy *ppz*. Kontrolą objęto następujące trzy postępowania: [1] Pełnienie kompleksowego nadzoru inwestorskiego dla inwestycji „Rewitalizacja Zespołu Pałacowo-Parkowego w Brzegu Dolnym” – wartość oferty 56.800 zł; [2] Opracowanie dokumentacji aplikacyjnej dla projektu „Rewitalizacja Zespołu Pałacowo-Parkowego w Brzegu Dolnym” – wartość oferty 8.610 zł; [3] Nadzór archeologiczny dla inwestycji „Rewitalizacja Zespołu Pałacowo-Parkowego w Brzegu Dolnym” – wartość oferty 7.992,54 zł.

Powyższe postępowania przeprowadzono w oparciu o wdrożone w Urzędzie procedury udzielania zamówień publicznych, których wartość nie przekracza kwoty, o której mowa w art. 4 pkt 8 ustawy *ppz*. Zamówień powyższych udzielono w sposób prawidłowy, rzetelnie dokumentując czynności zamawiającego.

(akta kontroli str. 43-47, 134-145)

Gmina w ramach realizacji projektów Programu pozyskała łącznie ze środków unijnych 2.787.242,57 zł. Wsparcie unijne uzyskały dwa projekty: [1] Rewitalizacja Zespołu Pałacowo-Parkowego w Brzegu Dolnym – w kwocie 2.499.896,86 zł; [2] Przebudowa ul. Leśnej oraz Ogrodowej w Brzegu Dolnym – 287.345,71 zł.

Dla środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej prowadzono wyodrębnioną ewidencję księgową. Środki wydatkowano zgodnie z podpisanymi umowami o dofinansowanie. Ewidencji dokonywano na właściwych paragrafach klasyfikacji budżetowej.

(akta kontroli str. 8-11, 1158-1637)

<sup>34</sup> Tj. do 24 listopada 2020 r.

<sup>35</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.

<sup>36</sup> Zarządzeniem Nr 0050/29/2015 w sprawie nadania regulaminu zamówień publicznych, których wartość szacunkowa przekracza kwotę, o której mowa w art. 4 pkt 8 ustawy *Prawo zamówień publicznych*, udzielanych przez Gminę Brzeg Dolny.



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

1. W Urzędzie żadnej komórce organizacyjnej lub pracownikowi nie przypisano zadań w zakresie prowadzenia bieżącego monitoringu polegającego – zgodnie z treścią LPR – na systematycznym zbieraniu oraz analizowaniu ilościowych i jakościowych informacji na temat wdrażanych projektów oraz realizacji całego Programu, a także sprawdzaniu, czy wdrażane projekty są zgodne z wcześniejszymi celami i założeniami Programu. Zadania te w treści LPR były przewidziane dla jednostki lub zespołu koordynującego, którego powołanie Program postulował.

Przypisane w zakresach zadania poszczególnych pracowników dotyczyły realizacji wskazanych projektów rewitalizacyjnych.

Burmistrz wyjaśnił, że zgodnie z treścią LPR, który uzyskał pozytywną opinię UMWD, utworzenie jednostki lub zespołu koordynującego było jedynie postulatem, więc nie zostało potraktowane jako obowiązek. Według Burmistrza dotychczasowa sprawna realizacja złożonych projektów oraz skuteczne rozliczenie z instytucją dofinansującą wydaje się potwierdzać słuszność takiego wyboru.

NIK zauważa, że przypisanie pracownikom w zakresach czynności jedynie zadań w zakresie prowadzenia projektów współfinansowanych ze środków UE, spowodowało w konsekwencji brak realizacji obowiązków w zakresie prowadzenia monitoringu nad projektem ujętym w LPR, a prowadzonym przez inną jednostkę niż Gmina. Skutkowało również brakiem monitoringu realizacji całego Programu, w tym sprawdzaniu czy wdrażane projekty były zgodne z jego celami i założeniami.

(akta kontroli str. 48-59, 213-343, 1643-1646)

2. W Programie nie ujęto precyzyjnych zapisów dotyczących planowanych działań w ramach partycypacji społecznej na etapach wdrażania i monitorowania Programu. Nie ujęto planowanych form, terminów i procedur planowanych działań.

W LPR wskazano, że „planuje się udział szerokiego grona interesariuszy, w tym przede wszystkim organizacji pozarządowych i innych podmiotów działających na rzecz społeczności lokalnej”. Przewidziano także, że jednym z zadań postulowanego do utworzenia zespołu koordynującego miało być „budowanie poparcia społecznego dla realizowanych zadań”.

Według *Wytocznych*, partycypacja społeczna powinna być wpisana w proces rewitalizacji jako fundament działań na każdym etapie tego procesu (diagnozowanie, programowanie, wdrażanie, monitorowanie). Ponadto zgodnie z *Wytocznymi*, 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.

Tym samym, na etapie wdrażania i monitorowania Programu nie stosowano istotnych, dojrzałych form partnerstwa i partycypacji interesariuszy.

Burmistrz wyjaśnił, że prowadzono działania w zakresie informowania mieszkańców o stanie realizacji poszczególnych projektów. Innych działań nie prowadzono z uwagi na brak ich ujęcia w treści LPR, i z tego powodu nie zidentyfikowano potrzeby ich prowadzenia. Urząd uzyskał pozytywną ocenę niezależnego organu – zespołu ds. rewitalizacji, który został powołany do oceny programów rewitalizacji w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Dolnośląskiego (dalej: „UMWD”). Opinia została wydana po dwóch miesiącach od złożenia LPR do oceny. Według Burmistrza, w razie sformułowania uwag, zaleceń lub niezgodności, zostałyby one prawdopodobnie wdrożone przez Urząd.

NIK nie uwzględnia powyższej argumentacji. W pozytywnie ocenionym LPR zawarto jedynie ogólne zapisy dotyczące prowadzenia partycypacji społecznej, wskazując m.in., że zaplanowano udział szerokiego grona interesariuszy. Zatem szczegółowe

rozwiązania obejmujące formy zaplanowania i prowadzenia partycypacji na etapach wdrażania i monitorowania, możliwe były do opracowania również po uzyskaniu oceny przez zespół ds. rewitalizacji w UMWD. Mając na uwadze zapisy *Wytycznych*, nie sposób uznać udzielania informacji w zakresie realizowanych projektów rewitalizacyjnych, za prowadzenie partycypacji społecznej na etapie wdrażania i monitorowania Programu w dojrzałych formach.

(akta kontroli str. 851-852, 1638, 1643-1646)

3. W regulaminie określającym zasady kontroli zarządczej w Urzędzie<sup>37</sup> przewidziano, że koordynację kontroli zarządczej prowadzi pracownik Biura Kontroli Wewnętrznej i Audytu, którego to pracownika do pełnienia tej funkcji Burmistrz powołuje w drodze zarządzenia. Tymczasem, w okresie objętym kontrolą, pracownika wyznaczano do pełnienia tej funkcji poprzez powierzenie obowiązków w zakresie czynności lub poprzez ustne powierzenie tych obowiązków.

Burmistrz wyjaśnił, że brak wyznaczenia w formie przewidzianej procedurą był niedopatrzeniem formalnym, a pracownik merytorycznie odpowiedzialny za koordynację kontroli zarządczej faktycznie wykonywał te obowiązki.

(akta kontroli str. 851-852, 1638)

#### OCENA CZĄSTKOWA

System wdrażania i proces zarządzania ujęte w Programie nie zawierały precyzyjnych zapisów w zakresie procedur, terminów i osób odpowiedzialnych za określone zadania. Poszczególne działania ogólne i zadania szczegółowe miały być wykonywane w ramach struktury Urzędu. Chociaż w zapisach LPR postulowano powołanie zespołu koordynującego dla realizacji zadań ujętych w Programie, w Gminie nie utworzono takiego podmiotu. Jedynie zadania dotyczące realizacji poszczególnych projektów rewitalizacyjnych przypisane zostały dla pracowników Urzędu. Przyjęte w Urzędzie rozwiązania w zakresie systemu wdrażania projektów rewitalizacyjnych (dla których jednostką realizującą była Gmina), odpowiadały rozwiązaniom ujętym w LPR i zasadniczo pozwalały na ich pełne (w miarę pozyskiwanych środków finansowych) i terminowe wdrażanie. Nie zapewniały natomiast w pełnym zakresie zarządzania Programem.

Na etapie wdrażania i monitorowania LPR nie zapewniono również prowadzenia partycypacji społecznej różnych grup interesariuszy z zastosowaniem istotnych, dojrzałych form. Podejmowane działania ograniczały się do udzielania informacji dla społeczności lokalnej. Wprawdzie zapisy LPR nie precyzowały szczegółowych form prowadzenia partycypacji, jednak taki obowiązek wynikał z *Wytycznych*. Zdaniem NIK przyczyną prowadzenia partycypacji w ograniczonym zakresie był sposób przyjętych rozwiązań obejmujących system wdrażania LPR – brak powołania zespołu koordynującego lub brak przypisania takich zadań pracownikom Urzędu.

Jednocześnie, dotychczasowa realizacja projektów rewitalizacyjnych przebiegała zgodnie z przyjętym harmonogramem, a Gmina podejmowała działania celem pozyskania środków z różnych źródeł na ich wykonanie. Wydatki na realizację projektów rewitalizacyjnych ponoszono zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami.

<sup>37</sup> Będącym załącznikiem nr 1 do Zarządzenia Nr 0152/134/2010 Burmistrza Brzegu Dolnego z dnia 31 grudnia 2010 r. w sprawie wprowadzenia regulaminu określającego zasady kontroli zarządczej w Urzędzie Miejskim w Brzegu Dolnym.

## 2. Efekty prowadzonej rewitalizacji

Opis stanu faktycznego

2.1. W LPR ujęto wskaźniki rezultatu dla poszczególnych projektów rewitalizacyjnych. Wskaźniki określały czy dokonano rewitalizacji obiektu (rezultat), jedynie dla projektu prowadzonego przez KWP we Wrocławiu, określono zwymiarowane wskaźniki rezultatu-obniżenie kosztów funkcjonowania obiektu poprzez oszczędność energii elektrycznej o 65% i redukcję emisji zanieczyszczeń o ponad 60%.

Dla czterech projektów społecznych ujętych w Programie, tj.: [1] „Aktywny czas wolny”, [2] „Łączenie mieszkańców”, [3] „Edukacja ekologiczna”, [4] „Zielona przestrzeń wspólna”, nie określono zwymiarowanego wskaźnika rezultatu – wskaźnik dotyczył celu danego projektu (np. integracja przez sport, kształtowanie tożsamości, wzrost wiedzy, wzmocnienie relacji i integracji mieszkańców).

W Programie dla przyjętych wskaźników nie określono wartości bazowych, a także pośrednich do osiągnięcia w trakcie jego wdrażania. Wskaźniki docelowe dla projektów infrastrukturalnych przewidywane były do pomiaru protokołem odbioru i potwierdzały fakt zrewitalizowania obiektu lub dokonania remontu określonej długości drogi. Przyjęte dla poszczególnych wskaźników wartości dotyczyły obszaru rewitalizacji, ponieważ wszystkie projekty były realizowane na terenie poddawanym rewitalizacji.

W Programie nie określono wskaźników odnoszących się do wyznaczonym w nim celów rewitalizacji, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 213-343)

Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Urzędu, do zadań Referatu ds. Funduszy Europejskich należało monitorowanie realizacji projektów współfinansowanych z funduszy pomocowych.

(akta kontroli str. 12-35, 591-599)

W Programie nie ujęto precyzyjnych procedur monitoringu prowadzonych projektów, w tym projektu prowadzonego przez KWP we Wrocławiu<sup>38</sup>. W części „Zarządzanie, monitoring i ewaluacja” LPR określał cele monitoringu i wskazywał Burmistrza Miasta, jako osobę odpowiedzialną. Nie zawierał natomiast źródeł pozyskiwania danych i informacji dla poszczególnych wskaźników monitoringu i ewaluacji, częstotliwości prowadzonych procedur monitoringu i ewaluacji. Nie przypisano również zadań w tym zakresie do komórek organizacyjnych Urzędu lub osób/stanowisk. W Programie ujęto zapis, że ostateczne podsumowanie efektów wdrożenia działań ujętych w Programie nastąpi wraz z końcem okresu planowania bez sprecyzowania procedur tegoż „podsumowania”. Więcej informacji znajduje się w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 213-343)

Wytyczne programowe IZ RPO WD dotyczące zasad przygotowania lokalnych programów rewitalizacji (lub dokumentów równorzędnych) w perspektywie finansowej 2014-2020 przewidywały, iż gminy tworząc program rewitalizacji zobowiązane były do uwzględniania uregulowań w nich zawartych oraz w *Wytycznych*.

Zgodnie z wytycznymi IZ RPO WD, umieszczenie projektu w programie rewitalizacji było warunkiem koniecznym, aby mógł on otrzymać wsparcie w ramach RPO WD 2014-2020. Warunek ten był uznawany za spełniony, jeżeli projekt wraz z elementami go charakteryzującymi wpisany był do programu rewitalizacji na jednej z dwóch list: „A” lub „B”. Zgodnie z tymi wytycznymi na etapie tworzenia programów rewitalizacji należało zdecydować czy projekt był składany w konkursie o dofinansowanie w ramach działania 6.3 „Rewitalizacja zdegradowanych obszarów” (były to projekty tworzące tzw. „listę A”),

<sup>38</sup> Projekt nr 4 na liście projektów podstawowych (lista „A”) - Rewitalizacja Komisariatu Policji w Brzegu Dolnym.

czy też był projektem rewitalizacyjnym składanym w konkursach w ramach innych<sup>39</sup> działań RPO WD 2014-2020 (umieszczenie takiego projektu w programie rewitalizacji stanowiło jedynie podstawę do udzielenia mu preferencji w ramach innych działań np. w postaci dodatkowych punktów przyznawanych w trakcie oceny projektów” (były to projekty tworzące tzw. „listę B”).

Umieszczenie danego programu rewitalizacji w wykazie pozytywnie zweryfikowanych przez UMWD było warunkiem niezbędnym do ubiegania się o wsparcie w działaniu 6.3 „Rewitalizacja zdegradowanych obszarów” oraz możliwości ubiegania się o uzyskanie preferencji dla projektów rewitalizacyjnych w innych działaniach RPO WD 2014-2020.

(akta kontroli str. 213-343, 591-599)

**2.2.** Ujęty w LPR system monitoringu całego Programu przyjęto wadliwie, ze względu na to, że nie określono wskaźników odnoszących się do celów rewitalizacji. Ponadto w Programie nie ujęto precyzyjnych procedur monitoringu prowadzonych projektów, w tym projektu prowadzonego przez KWP we Wrocławiu, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Działania monitorujących w stosunku do całości LPR nie przypisano pracownikom, ani nie realizowano. W Urzędzie podejmowano jedynie niewynikające bezpośrednio z LPR działania monitorujące poszczególne projekty rewitalizacyjne, które polegały na zbieraniu i analizowaniu ilościowych i jakościowych informacji na temat wdrażanych projektów oraz realizacji całego programu, a także sprawdzaniu, czy wdrażane programy były zgodne z wcześniejszymi celami i założeniami Programu. Czynności te nie były dokumentowane w formie corocznych sprawozdań przedstawianych Burmistrzowi.

Realizację założonych wskaźników dotyczących uzyskanego rezultatu realizacji danego projektu badano po zakończeniu danego roku kalendarzowego, a dane z przeprowadzanych analiz zbierano i przechowywano w wersji elektronicznej w postaci tabel Excel. Na podstawie tych danych, Urząd sporządzał i przekazywał wymagane sprawozdania roczne GUS-REW, a także ankietę do UMWD<sup>40</sup> dotyczącą monitoringu programu rewitalizacji, w której wykazano stan realizacji projektów i osiągnięte wskaźniki rezultatu tych projektów.

Wartość tych wskaźników ustalano w oparciu o protokoły odbioru robót, lub dokumentację potwierdzającą wykonanie projektów społecznych.

(akta kontroli str. 213-343, 591-599, 948-954)

**2.3.** W okresie poddanym kontroli nie dokonywano aktualizacji LPR. W Programie, wbrew wymaganiom *Wytocznych*, nie ujęto systemu wprowadzania modyfikacji w reakcji na zmiany w otoczeniu Programu.

(akta kontroli str. 213-343)

**2.4.** W toku realizacji LPR, osiągnęto zakładane cele – wskaźniki produktu dla zrealizowanych podstawowych projektów rewitalizacyjnych.

W ramach projektu „Rewitalizacja Zespołu Pałacowo-Parkowego w Brzegu Dolnym” dokonano rewaloryzacji zespołu parkowo-pałacowego oraz części alejek w zabytkowym parku miejskim, wybudowano/urządzono boisko trawiaste, siłownię terenową oraz plac zabaw wraz z murowanym budynkiem toalety publicznej, oświetleniem i małą architekturą.

W dniu 29 października 2020 r. dokonano oględzin powyższej inwestycji. W ich wyniku stwierdzono, iż ustalenia infrastrukturalne zawarte w projekcie znajdują potwierdzenie w rzeczywistości.

<sup>39</sup> Działania RPO WD, w których możliwe było uzyskanie preferencji za realizację projektu rewitalizacyjnego to: [1] Rozwój przedsiębiorczości (EFRR); [2] Efektywność energetyczna w budynkach użyteczności publicznej i sektorze mieszkaniowym (EFRR); [3] Wdrażanie strategii niskoemisyjnych (EFRR); [4] Dziedzictwo kulturowe (EFRR); [5] System transportu kolejowego (EFRR); [6] Inwestycje w infrastrukturę społeczną (EFRR); [7] Wsparcie osób poszukujących pracy (EFS); [8] Samozatrudnienie, przedsiębiorczość oraz tworzenie nowych miejsc pracy (EFS); [9] Aktywna integracja (EFS); [10] Dostęp do wysokiej jakości usług społecznych (EFS); [11] Wspieranie gospodarki społecznej (EFS).

<sup>40</sup> W grudniu 2019 r.

W ramach projektu „Przebudowę ul. Leśnej oraz Ogrodowej w Brzegu Dolnym” wykonano przebudowę ul. Leśnej i Ogrodowej w Brzegu Dolnym wraz z nadzorem inwestorskim. Długość zmodernizowanych dróg wyniosła 0,58 km.

Dla projektu dotyczącego termomodernizacji Komisariatu Policji w Brzegu Dolnym przewidziano osiągnięcie oszczędności energii elektrycznej o 65% oraz redukcji emisji zanieczyszczeń o 60%. Osiągnięto następujące wyniki projektu: [1] roczne zapotrzebowanie na energię użytkową- oszczędność 65,02%, [2] emisja dwutlenku węgla-oszczędność o 67,93%.

(akta kontroli str. 556-584, 589-601)

Realizacja pozostałych projektów przebiegała w następujący sposób:

- Projekt „Aktywny czas wolny” – w dniu 14 października 2018 r. odbył się bieg rekreacyjny „Poznajemy park miejski biegając i spacerując”. W ramach projektu zorganizowano i przeprowadzono bieg lub spacer na dwóch dystansach (5 i 2,5 km). W zdarzeniu wzięło udział 224 uczestników, w ramach projektu przygotowano plakat, numery startowe i pamiątkowe medale (300 szt.), artykuły spożywcze, przygotowano i oznaczono trasy, prowadzono zabezpieczenie techniczne i medyczne (20 osób zabezpieczenia), zorganizowano biuro zawodów, przygotowano 20 nagród. Zorganizowano także wspólne ognisko z pieczeniem kiełbasek;

- Projekt „Łączenie mieszkańców” – w dniu 12 listopada 2017 r. odbył się spacer historyczny po najciekawszych miejscach związanych z historią Brzegu Dolnego. Zaproszenie na spacer opublikowano w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie internetowej Urzędu. W zdarzeniu wzięło udział 56 osób;

- Projekt „Edukacja ekologiczna” – w dniu 11 października 2019 r. zorganizowano imprezę ekologiczną pod hasłem „Uzdramiamy nasz Park Miejski”. W wydarzeniu wzięło udział 60 dzieci oraz 15 mieszkańców Brzegu Dolnego. Zorganizowano wykład proekologiczny: jak segregować śmieci, następnie odbyło się wspólne sprzątnięcie parku miejskiego. Finał akcji odbył się na stadionie miejskim na wspólnym ognisku. Każdy uczestnik otrzymał ekologiczne gadzety (upominki).

(akta kontroli str. 605-609)

Zgodnie z *Wytocznymi*, w zakresie komplementarności problemowej konieczne jest określenie pożądanego stanu, do jakiego mają doprowadzić dany obszar projekty/przedsięwzięcia rewitalizacyjne, oraz jego parametryzacja. Tak postawione zadanie ułatwi później wybór odpowiednich mierników/wskaźników osiągania celów programu rewitalizacji. Dla projektów prowadzonych przez Gminę, poza miernikami rezultatu (sprowadzającymi się do wskazania czy projekt został zrealizowany) w LPR nie określono mierników/wskaźników osiągania celów programu rewitalizacji.

(akta kontroli str. 213-343)

Dotychczas zrealizowane projekty rewitalizacyjne pozwoliły na osiągnięcie pojedynczych efektów rewitalizacji.

W opinii Burmistrza brak realizacji części projektów nie miał negatywnego wpływu na sytuację kryzysową na obszarze rewitalizacji. Wskutek braku mierników w LPR określających wpływ realizacji projektu na cele rewitalizacji, oraz dotychczasowego zaniechania prowadzenia monitoringu w odniesieniu do celów rewitalizacji, nie można ocenić, jaki wpływ na realizację celów całego programu ma dotychczasowy brak realizacji jednego projektu podstawowego i czterech projektów uzupełniających.

W LPR zidentyfikowano pięć podobszarów zdegradowanych. Wszystkie 12 projektów zostało zaplanowanych do przeprowadzenia w jednym podobszarze. Projekty społeczne nie były kierowane w szczególności do mieszkańców obszaru zdegradowanego, ale do wszystkich mieszkańców miasta. Więcej informacji znajduje się w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 213-343, 589-601)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. W Programie nie ujęto precyzyjnych procedur monitoringu prowadzonych projektów, w tym projektu prowadzonego przez KWP we Wrocławiu<sup>41</sup>, w szczególności wskazujących zakres gromadzonych informacji, częstotliwość i osoby odpowiedzialne. Nie ujęto również procedur monitoringu i ewaluacji osiągnięcia celów całego Programu, zarówno w czasie trwania, jak i po zakończeniu jego realizacji w 2023 r. Wytyczne wymagały natomiast, by program zawierał „system monitoringu i oceny skuteczności działań”. W konsekwencji, nie prowadzono monitoringu osiągnięcia celów całego Programu, w celu weryfikacji stopnia zachodzących zmian na obszarze zdegradowanym.

W części „Zarządzanie, monitoring i ewaluacja LPR dla Gminy Brzeg Dolny” w zakresie ewaluacji programu ujęto zapis, w myśl którego „ostateczne podsumowanie efektów wdrożenia działań ujętych w programie nastąpi wraz z końcem okresu planowania. Dostarczy to kompletnych i miarodajnych danych źródłowych obrazujących postęp rzeczowy we wdrażaniu planu i umożliwi ocenę jego efektywności”.

Jak wyjaśnił Burmistrz, z uwagi na to, że w pozytywnie zaopiniowanym przez UMWD Programie nie zawarto weryfikowalnych mierników, metod badawczych, częstotliwości pomiaru, gmina założyła dla 12 realizowanych projektów po jednym rezultacie zgodnym z LPR. Z uwagi na realizowanie Programu do 2023 r., możliwe jest wykonanie monitoringu.

W opinii Burmistrza zrealizowanie obecnie pięciu projektów na podobszarze 5, poprawiło jakość życia 1.742 mieszkańców tego podobszaru, co stanowiło 11,1% ludności całej Gminy, a tym samym pozytywnie wpłynęło na całą jej społeczność, gdyż podobszar 5 stanowi centrum miasta i działania tam wprowadzone oddziałują na całą Gminę (gdyż wszyscy jej mieszkańcy korzystają ze zrewitalizowanych przestrzeni publicznych). Burmistrz wskazał, że fakt poprawy jakości życia mieszkańców gminy stwierdzono na podstawie obiektywnych ocen mieszkańców wyrażanych podczas wielu wspólnych spotkań i rozmów, dokumentacji zrealizowanych projektów oraz własnych doświadczeń i obserwacji. Nie prowadzono dokumentacji z takich rozmów.

Według Burmistrza, po zakończeniu realizacji Programu przeprowadzona zostanie końcowa ocena osiągnięcia wskaźników.

W ocenie Burmistrza Program został wykonany zgodnie z umową zawartą z wykonawcą i z treścią *Wytycznych*, dlatego też dokonano odbioru dokumentu, ponadto otrzymano pozytywną opinię UMWD w zakresie zgodności LPR z *Wytycznymi*. W związku z tym dokonano końcowego odbioru dokumentu mając potwierdzenie, iż Program został sporządzony prawidłowo.

NIK zauważa, że Urząd poprzez dwustopniowy odbiór dokumentacji LPR uzależnił końcowy odbiór usługi od pozytywnej opinii UMWD. Nie ulega jednak wątpliwości, że LPR nie zawierał w swojej treści precyzyjnych procedur monitoringu prowadzonych projektów (także przez inne jednostki niż Gmina), określających osoby odpowiedzialne, zakres i częstotliwość zbieranych danych. Nie ujęto w nim również procedur dotyczących prowadzenia monitoringu i ewaluacji osiągnięcia celów całego Programu, zarówno w czasie trwania, jak i po zakończeniu jego realizacji w 2023 r. Według NIK sam fakt zrealizowania poszczególnych projektów jest niewystarczający do oceny stopnia realizacji celów określonych w Programie. Brak wskaźników dotyczących oceny realizacji celów LPR nie pozwalała na dokonanie oceny stopnia zachodzących zmian i wpływu realizacji LPR na sytuację kryzysową

<sup>41</sup> Projekt nr 4 na liście projektów podstawowych (lista „A”) – Rewitalizacja Komisariatu Policji w Brzegu Dolnym.

w obszarze poddawanych rewitalizacji zarówno w czasie realizacji LPR jak i po jego zakończeniu.

(akta kontroli str. 297-304,591-599, 1643-1646)

2. Nie prowadzono monitoringu projektu „Termomodernizacja komisariatu Policji w Brzegu Dolnym”, realizowanego przez KWP we Wrocławiu. W prowadzonej w formie elektronicznej analizie uzyskiwanych wskaźników produktu dla tego projektu, ujęto w kolumnie „stopień zaawansowania realizacji wskaźnika/rok osiągnięcia wskaźnika”, zapisy: dla 2017 roku „niezrealizowany”, dla lat 2018-2019 – „brak danych”.

Według Komendanta Wojewódzkiego Policji we Wrocławiu, Urząd nie był informowany o realizacji przedsięwzięcia „KP Brzeg Dolny – termomodernizacja i modernizacja obiektów Policji Dolnośląskiej”.

Naczelnik Wydziału Gospodarki Komunalnej i Przestrzennej Urzędu wyjaśnił, że monitoringu powyższego nie prowadzono, gdyż w Programie nie zawarto zapisów określających częstotliwość przeprowadzania monitoringu. Ponieważ jednak Program obejmuje lata 2016-2023, wykonanie monitoringu jest jeszcze możliwe.

Ponadto Burmistrz wskazał, iż zgodnie z regulaminem organizacyjnym Urzędu, do zadań Referatu ds. Funduszy Europejskich należało jedynie monitorowanie realizacji projektów współfinansowanych z funduszy pomocowych.

Według NIK, w interesie Urzędu było posiadanie informacji o realizacji wszystkich projektów ujętych w Programie, zwłaszcza w związku z obowiązkiem składania corocznych sprawozdań GUS-REW (rewitalizacja w gminie). Urząd nie posiadał informacji czy nastąpiły zmiany w ww. projekcie. Szacunkowe koszty projektu zgłoszonego przez KWP we Wrocławiu do Programu wynosiły 2,65 mln zł<sup>42</sup>. Na realizację zadania „Komisariat Policji Brzeg Dolny – termomodernizacja i modernizacja obiektów Policji Dolnośląskiej”, KWP we Wrocławiu wydatkowała kwotę 5.353.993 zł.

(akta kontroli str. 207, 591-599,617-624, 709-710)

3. W Programie nie ujęto systemu wprowadzania modyfikacji w reakcji na zmiany w jego otoczeniu, choć wymagały tego *Wytyczne*. Umowa na wykonanie usługi opracowania LRP<sup>43</sup> przewidywała, iż Urząd miał potwierdzić protokołem przekazania odbiór projektu, co nie miało stanowić potwierdzenia braku wad fizycznych i prawnych Projektu.

Protokołem z dnia 13 września 2016 r. przekazano projekt do Urzędu. W protokole ujęto zapis<sup>44</sup>, że „złożony przedmiot umowy został wykonany zgodnie z umową”. W umowie ujęto obowiązek zgodności treści projektu z *Wytycznymi*.

W opinii Burmistrza Urząd w powyższym protokole jedynie potwierdził odbiór treści projektu LPR, a weryfikacji zgodności z *Wytycznymi* dokonał UMWD. W ocenie Burmistrza Program został wykonany zgodnie z umową z treścią *Wytycznych*, skoro został pozytywnie zaopiniowany przez UMWD.

NIK zauważa, że ujęcie w protokole sformułowania „złożony przedmiot umowy został wykonany zgodnie z umową” wprost sugeruje jednak nie sam odbiór dokumentu (czynność techniczną), który potwierdzono wcześniej w protokole, a potwierdzenie spełniania warunków umowy, nawet jeżeli umowa przewiduje późniejsze sprawdzenie prawidłowości wykonania usługi przez inny podmiot (UMWD).

<sup>42</sup> Ze wskazaniem, jako źródła finansowania Regionalny Program Operacyjny Województwa Dolnośląskiego w ramach działania 6.3 Rewitalizacja zdegradowanych obszarów, środki unijne oraz budżet KWP we Wrocławiu.

<sup>43</sup> Umowa nr FE/1/2016 zawarta w dniu 28 kwietnia 2016 r.

<sup>44</sup> Oprócz ujęcia stron przekazania projektu.

Zdaniem NIK nie ulega wątpliwości, że LPR nie zawierał w swojej treści jakichkolwiek zapisów w zakresie systemu wprowadzania modyfikacji w reakcji na zmiany w otoczeniu programu.

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.

(akta kontroli str. 61,213-343, 589-601)

4. Mimo zidentyfikowania w Programie pięciu podobszarów zdegradowanych, wszystkie 12 projektów rewitalizacyjnych zostało zaplanowanych do przeprowadzenia w jednym podobszarze. Projekty społeczne nie były kierowane w szczególności do mieszkańców obszaru zdegradowanego, ale do wszystkich mieszkańców miasta. Tymczasem, zgodnie z zasadą koncentracji i kompleksowości rewitalizacji, przedsięwzięcia powinny dotyczyć całego obszaru zdegradowanego i koncentrować się na nim lub na jego mieszkańcach.

Jak wyjaśnił Burmistrz, podobszar 5, w ramach którego zaplanowano realizację wszystkich projektów rewitalizacyjnych, stanowi centrum miasta i działania wprowadzone na tym obszarze oddziałują na całą gminę, gdyż wszyscy mieszkańcy korzystają ze zrewitalizowanych przestrzeni publicznych.

NIK zauważa, że pozytywny wpływ wynikający z realizacji LPR w podobszarze 5, oddziaływał na wszystkich mieszkańców gminy, niezależnie czy mieszkali na obszarze uznanym za zdegradowany, czy też nie. W istocie żadne projekty rewitalizacyjne nie zostały zaplanowane na obszarach pozostałych czterech podobszarów zdegradowanych, ani nie były kierowane w szczególności do ich mieszkańców. Nie sposób zatem uznać, iż nawet jeżeli uda się w całości zrealizować zaplanowane projekty rewitalizacyjne ujęte w LPR, to doprowadzi to do kompleksowego rozwiązania problemów na całym obszarze rewitalizacji.

(akta kontroli str. 213-343, 589-601)

#### 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 nie zawierał systemu wprowadzania modyfikacji w reakcji na zmiany w otoczeniu Programu.

Prowadzony monitoring realizowanych projektów nie pozwalał Urzędowi na ocenę stopnia osiągania celów Programu. Zastosowane wskaźniki produktu sprowadzały się do wykazania skutku rzeczowego realizacji poszczególnych projektów bez zwymiarowania oddziaływania na cele Programu.

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

W treści LPR nie zawarto precyzyjnych procedur prowadzenia monitoringu, w tym dla projektu prowadzonego przez jednostkę spoza Gminy.

W wyniku dotychczasowej realizacji Programu można było wskazać na pojedyncze efekty rzeczowe w ramach trzech zrealizowanych projektów infrastrukturalnych. Dopelnieniem była realizacja projektów miękkich angażujących społeczność lokalną, poprzez organizację przedsięwzięć na zdegradowanym obszarze. Jednak skumulowanie wszystkich 12 projektów w jednym z pięciu podobszarów zdegradowanych nie wskazuje, aby zaplanowane zadania miały charakter całościowy i mogły pełni efektywnie oddziaływać na cały dotknięty kryzysem obszar.

Treść *Wytycznych*, wytycznych programowych IZ RPO Województwa Dolnośląskiego, zakres Programu, jak i wyjaśnienia Burmistrza wskazują, iż zasadniczym celem przyjęcia Programu przez Urząd była możliwość ubiegania się



o środki finansowe w ramach RPO WD, a projekty uzupełniające zostały ujęte w nim, by 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 następujące uwagi i wnioski:

- Uwagi NIK nie formułuje uwag.
- Wnioski
1. Podjąć działania ukierunkowane na wprowadzenie zmian w LPR w zakresie ujęcia w nim:
    - procedury oceny stopnia zachodzących zmian w zdegradowanym obszarze poprzez określenie wskaźników oceny stopnia osiągnięcia celów Programu, w tym określenia ich wartości bazowych i docelowych,
    - systemu wprowadzania modyfikacji w reakcji na zmiany w otoczeniu Programu,
    - mechanizmów zapewniających istotne, dojrzałe formy partnerstwa i partycypacji interesariuszy na etapie wdrażania i monitorowania Programu,
    - projektów zlokalizowanych lub skierowanych do mieszkańców pozostałych czterech podobszarów zdegradowanych, na których nie przewidziano w LPR realizacji żadnych projektów rewitalizacyjnych,
    - systemu monitoringu, który umożliwi dokonywanie oceny procesu rewitalizacji.
  2. Wdrożyć procedurę i realizować monitoring projektu pn. „Termomodernizacja komisariatu Policji w Brzegu Dolnym” przez KWP we Wrocławiu w taki sposób, aby zapewnić wiarygodne i rzetelne dane w zakresie jego rzeczywistej realizacji.
  3. Powierzyć obowiązki koordynatora kontroli zarządczej w Urzędzie wyznaczonemu pracownikowi w drodze wydania zarządzenia Burmistrza.

## 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  
wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o *NIK* należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania wniosków 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, dnia            grudnia 2020 r.

Kontroler:  
Waldemar Ściborski  
Inspektor kontroli państwowej

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

.....  
*podpis*

.....  
*podpis*