



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.017.02.2015
P/15/037

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy
ul. Wały Jagiellońskie 12, 85-950 Bydgoszcz
T +48 52 567 58 00, F +48 52 567 58 60
lby@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/15/037 - Rewitalizacja zdegradowanych obszarów miast
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontrolerzy	1. Karol Sobieszczyk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 96940 z dnia 15 października 2015 r.; 2. Andrzej Grzymysławski, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 96945 z dnia 6 listopada 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-6)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Inowrocławia ¹ , ul. Prezydenta Franklina Roosevelta 36, 88-100 Inowrocław
Kierownik jednostki kontrolowanej	Ryszard Brejza, Prezydent Inowrocławia ² (dowód: akta kontroli str. 7)

II. Ocena kontrolowanej działalności obejmującej lata 2007-2015 (I półrocze)³

Ocena ogólna

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli Lokalny Program Rewitalizacji Miasta Inowrocławia na lata 2008-2015⁴ był spójny z innymi strategiami, programami oraz planami dotyczącymi rozwoju Miasta i przyczyniał się do rozwiązywania problemów zdegradowanych obszarów miejskich. Część wyznaczonych obszarów nie obejmowała jednak zwartych jednostek przestrzennych, a jeden z obszarów został wyznaczony niezgodnie z jednym z przyjętych do wyznaczania tych obszarów kryterium. Część z projektów została zrealizowana niezależnie od siebie, punktowo bez wskazanego powiązania między nimi i w związku z tym nie spełniała w sposób ścisły założeń rewitalizacji.

Wszystkie projekty zaplanowane w ramach LPR na lata 2009-2015 zostały zrealizowane. Efektami tej realizacji była m.in.: kompleksowa modernizacja placów, ulic i skwerów w centrum miasta, przebudowa i adaptacja na potrzeby społeczne, kulturalne trzech budynków oraz budowa i rozbudowa dwóch obiektów sportowo-rekreacyjnych.

W Programie zdefiniowany został system oceny skuteczności prowadzonych działań rewitalizacyjnych. W Urzędzie dokonywano jego monitoringu, jednak wymagane sprawozdania za lata 2010-2012 zostały przekazane do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Kujawsko-Pomorskiego z opóźnieniem, a za lata 2013-2014 nie zostały przekazane. Uwagi NIK dotyczy również tego, że przystępując do LPR nie stworzono warunków do zgłaszania projektów przez podmioty inne niż podmioty samorządowe.

¹ Dalej: „Urząd”

² Dalej: „Prezydent”

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

⁴ Dalej: „LPR” lub „Program”

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Spójność Lokalnego Programu Rewitalizacji z innymi strategiami, programami oraz planami obowiązującymi i dotyczącymi rozwoju miasta oraz racjonalność działań rewitalizacyjnych

Opis stanu faktycznego

1.1. Zapewnienie kompleksowości działań na wyznaczonych do rewitalizacji obszarach

W przyjętych przez Zarząd Województwa Kujawsko-Pomorskiego w dniu 11 września 2008 r. Wytycznych dotyczących przygotowania Lokalnego Programu Rewitalizacji⁵ podano m.in. dwie definicje rewitalizacji. Definicje te wyznaczały zakres procesu zmian (przestrzennych, technicznych, społecznych i gospodarczych) służących m.in. wyprowadzeniu obszaru z sytuacji kryzysowej. Podano, że tylko pełen zakres procesu zmian zmierzających do osiągnięcia celu wyznaczonego w projekcie powinien decydować o zakwalifikowaniu go do projektu rewitalizacyjnego objętego wsparciem. Rewitalizacja określono jako: 1. kompleksowy program remontów, modernizacji zabudowy i przestrzeni publicznych, rewaloryzacji zabytków na wybranym obszarze, najczęściej dawnej dzielnicy miasta w powiązaniu z rozwojem gospodarczym i społecznym. Rewitalizacja to połączenie działań technicznych (jak np. remonty) z programami ożywienia gospodarczego i działaniem na rzecz rozwiązania problemów społecznych, występujących na tych obszarach, m.in. bezrobocia, przestępczości, brak równowagi demograficznej; 2. proces zmian przestrzennych, technicznych, społecznych i gospodarczych podjętych w interesie publicznym, których celem jest wyprowadzenie obszaru z sytuacji kryzysowej, przywrócenie mu dawnych funkcji (zaproponowanie nowych) oraz stworzenie warunków do jego dalszego rozwoju z wykorzystaniem jego cech endogenicznych.

LPR został przyjęty przez Radę Miejską 27 maja 2009 r.⁶ W okresie objętym kontrolą (2007-2015 I półrocze) był on czterokrotnie⁷ zmieniany.

(dowód: akta kontroli str. 96-400)

W ramach prac nad LPR przeprowadzono diagnozę stanu wyjściowego, której wynikiem był Raport o sytuacji społeczno-gospodarczej miasta⁸ wraz z analizą tej sytuacji. Zidentyfikowano w nim główne problemy występujące na obszarach zaproponowanych do rewitalizacji, to jest: zły stan techniczny budynków, chodników, ulic i placów; zaniedbane zieleńce i miejsca do wypoczynku; mała liczba udostępnionych obiektów i miejsc do rekreacji, uprawiania sportu i spędzania wolnego czasu; niska frekwencja uczestnictwa w zajęciach sportowych i innych osób z rodzin zagrożonych wykluczeniem społecznym; niedostateczna aktywizacja zawodowa osób bezrobotnych z obszarów rewitalizowanych w tym korzystających z pomocy społecznej.

Z Raportu końcowego z konsultacji społecznych⁹ wynikało, że przyjęcie LPR przez Radę Miejską Inowrocławia¹⁰ poprzedzone było konsultacjami z mieszkańcami¹¹

⁵ Dalej: „Wytyczne do LPR”

⁶ Uchwałą nr XXXIII/464/2009.

⁷ Uchwałami nr: XXXVI/513/2009 z 30 września 2009 r., XLIV/617/2010 z 24 maja 2010 r., XIV/176/2011 z 27 października 2011 r. i VII/56/2015 z 27 kwietnia 2015 r.

⁸ Załącznik Nr 1 do LPR.

⁹ Załącznik Nr 2 do LPR

¹⁰ Dalej: „Rada Miejska”

¹¹ Przeprowadzono w formie wypełnienia ankiet przez 320 mieszkańców.

Inowrocławia dotyczącymi wyrażenia opinii na temat projektach planowanych do realizacji na obszarach objętych rewitalizacją i efektach ich realizacji. Z opinii tych wynikało, że działania rewitalizacyjne wpłyną na utworzenie nowych możliwości spędzania wolnego czasu, zwiększą atrakcyjność Miasta dla mieszkańców, turystów i inwestorów, pozytywnie wpłyną na jego rozwój, oraz przyczynią się do rozwoju kultury w Mieście. Spośród ośmiu projektów mieszkańcy najlepiej ocenili projekt dotyczący budowy placu zabaw, boiska wielofunkcyjnego oraz świetlicy dla dzieci na os. Błonie, a najgorzej projekt dotyczący kompleksowego remontu zabytkowej kamienicy przy ul. Kasztelańskiej na potrzeby Inowrocławskiego Domu Kultury.

W ramach konsultacji mieszkańcy zgłosili propozycje 17 działań, w tym 14 innych niż rewitalizacyjne. Trzy zgłoszone propozycje dotyczące budowy placu zabaw, poprawy systemu bezpieczeństwa i monitoringu były tożsame z projektami ujętymi w LPR.

(dowód: akta kontroli str. 7-53, 96-400, 984-989)

Cele i zadania określone w Programie były zgodne z celami wymienionymi w Strategii Rozwoju Województwa Kujawsko-Pomorskiego i Strategii Rozwoju Powiatu Inowrocławskiego.

Spośród czterestu nadrzędnych celów operacyjnych Strategii Województwa w LPR zawarto sześć: (1) rozwój infrastruktury komunikacyjnej, (2) restrukturyzacja rynku pracy i ograniczenie bezrobocia, (3) wykorzystanie walorów przyrodniczych i kulturowych na potrzeby turystyki, (4) rozwój miast: Włocławka, Grudziądz i Inowrocławia, (5) rozwój infrastruktury technicznej, (6) zapewnienie bezpieczeństwa publicznego w regionie.

Natomiast spośród czterestu celów zrównoważonego rozwoju ujętych w Strategii Rozwoju Powiatu Inowrocławskiego na lata 2007-2015 w LPR ujęto pięć: (1) zapewnienie określonego minimum socjalnego oraz możliwości godnego życia w społeczeństwie, (2) poprawa bezpieczeństwa mieszkańców, (3) zwiększenie atrakcyjności powiatu dla inwestorów, (4) optymalne wykorzystanie walorów turystyczno-uzdrowiskowych oraz potencjału sektora rolnego do wzrostu konkurencyjności lokalnej gospodarki (5) racjonalne korzystanie oraz ochronę zasobów środowiska naturalnego.

(dowód: akta kontroli str. 118-119, 121, 222-232)

W Programie zapisano, że wyboru projektów do dofinansowania dokonano przede wszystkim w oparciu o to, które z nich będą przyczyniały się do realizacji jego celów na obszarach wsparcia oraz przyczynią się do realizacji Strategii Rozwoju Miasta przyjmując zasadę, że aby dany projekt był włączony do LPR, musi spełnić przynajmniej trzy spośród 16 ustalonych kryteriów¹².

Łącznie do rewitalizacji wyznaczono trzy obszary o łącznej powierzchni 134,5 ha (4,7% powierzchni całego miasta¹³): I - teren śródmieścia¹⁴ (zamieszkały przez

¹² 1. podniesienie atrakcyjności turystycznej miasta, 2. kompleksowe wykorzystanie walorów turystycznych, 3. podniesienie standardu technicznego budynków w Inowrocławiu, z uwzględnieniem potrzeb osób niepełnosprawnych, 4. stworzenie warunków do rozwoju usług turystycznych, szczególnie nowego rodzaju turystyki – biznesowo-konferencyjnej, 5. wpływ na zmniejszenie poziomu bezrobocia, 6. przygotowanie atrakcyjnych miejsc do rekreacji, wypoczynku, rozwijania zainteresowań, 7. stworzenie warunków do organizacji zajęć dla dzieci, spotkań różnych grup i organizacji społecznych w mieście, 8. poprawa jakości życia mieszkańców, 9. wpływ na poprawę stanu bezpieczeństwa mieszkańców i turystów w Inowrocławiu, 10. wykreowanie i ożywienie śródmieścia Inowrocławia, 11. poprawa miejskiego systemu ciągów drogowych i ciągów pieszych, 12. poprawa usług na rzecz mieszkańców, 13. wspieranie podmiotowości i samodzielności inowrocławskich rodzin, 14. zwiększenie kulturotwórczej funkcji miasta, 15. wspieranie aktywności zawodowej, 16. poprawa dostępności do obiektów sportowych i rekreacyjnych.

¹³ 3 042 ha.

7,3 tys. osób), II - teren os. Toruńskiego i Piastowskiego¹⁵ (zamieszkały przez 7,4 tys. osób) oraz III - tereny ul. Pakoskiej i Magazynowej¹⁶ (zamieszkałe przez 0,2 tys. osób). Ogółem liczba osób zamieszkująca te obszary wynosiła 14,9 tys., co stanowiło 19,7% liczby mieszkańców Inowrocławia (75,8 tys.).

Do wyznaczania obszarów wsparcia przyjęto w LPR cztery kryteria: (I) wysoki poziom ubóstwa i wykluczenia, w tym (1) liczba osób korzystających z zasiłków pomocy społecznej, (2) postępowania eksmisyjne i eksmisję z lokali mieszkalnych; (II) wysoka stopa długotrwałego bezrobocia (poziom bezrobocia długotrwałego, tj. liczba osób bezrobotnych poszukujących pracy 13 miesięcy i dłużej); (III) wysoki poziom przestępczości i naruszeń prawa (przestępstwa i wykroczenia poza zdarzeniami drogowymi i przestępstwami gospodarczymi, w tym: czyny karalne nieletnich) i (IV) niski poziom aktywności gospodarczej (liczba zarejestrowanych podmiotów gospodarczych).

(dowód: akta kontroli str. 103-117, 121, 281-282, 405)

LPR zakładał realizację dziewięciu projektów w tym ośmiu przewidzianych do dofinansowania. Beneficjentem wszystkich projektów było Miasto. Pięć projektów zaplanowano w obszarze I: „Centrum Sztuk - adaptacja kamienicy w centrum Miasta”, „Adaptacja pomieszczeń Muzeum na potrzeby Inowrocławskiego Domu Kultury”, „Poprawa atrakcyjności turystycznej i funkcjonalnej centrum miasta Inowrocławia”, „Uciepłwienie centrum miasta Inowrocławia” i „Obszar przyjazny dzieciom” (nie objęty dofinansowaniem z działania 7.1.); trzy w obszarze II: „Integracja zawodowa i społeczna mieszkańców”, „Wspieranie osób niepełnosprawnych intelektualnie – utworzenie Środowiskowego Domu Samopomocy” i „Aktywizacja dzieci i młodzieży poprzez sport na Osiedlu Błonie w Inowrocławiu”, oraz jeden w obszarze III: „Poprawa systemu bezpieczeństwa osób mieszkających przy ul. Pakoskiej i Magazynowej”.

Wszystkie badane projekty¹⁷, obejmujące działania na trzech obszarach rewitalizacji, zlokalizowane były na działkach, dla których obowiązywały miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego i były zgodne z ustaleniami tych planów.

(dowód: akta kontroli str. 122, 240-267, 282-284, 292, 295-320, 328-334, 337-366)

W LPR wskazano, że do rewitalizacji zaplanowano także działania prowadzące do „procesów, których celem jest wywołanie zmian społecznych (...)”. Działania te zawarte były w pięciu (tzw. „miękkich”) projektach:

- w obszarze I: Centrum Sztuki - adaptacja kamienicy w centrum Miasta (Origami – sztuka bez tajemnic, Okiem obiektywu, Studio artystyczne); Adaptacja pomieszczeń Muzeum na potrzeby Inowrocławskiego Domu Kultury (Moja praca – szkolenia i warsztaty dla osób bezrobotnych, Multiwiedza – organizowany w filiach);

¹⁴ Obejmujący strefę w granicach ulic: (1) Roosevelta na odcinku od ul. Narutowicza do ul. Świętokrzyskiej wraz z całą Ul. Solankową, (2) Świętokrzyskiej do ul. Zapadłe, (3) ul. Podgómej, (4) Jaśkowskiego od ul. Podgómej do ul. Kurowej, (5) Kurowej do ul. Poznańskiej, (6) Poznańskiej do ul. Gómiczej, (7) Gómiczej do ul. Szymborskiej, (8) Andrzeja do ul. Św. Ducha, (9) Św. Ducha do ul. Wałowej, (10) Wałowej do ul. Kilińskiego, (11) Kilińskiego do ul. Toruńskiej, (12) Toruńską do ul. Królowej Jadwigi, (13) Królowej Jadwigi do ul. Narutowicza, (14) Narutowicza do ul. Roosevelta.

¹⁵ Obejmujący strefę zamkniętą ulicami: (1) Marii Skłodowskiej - Curie do ul. Okrężek wraz z przyległą ul. Osiedle Okrężek, (2) Okrężek do ul. Jacewskiej (obszar za Szkołą Podstawową nr 16 im. Jana Pawła), (3) Giinki do Św. Ducha wraz z terenem po byłym Powiatowym Urzędzie Pracy, (4) Św. Ducha do ul. Działowej wraz z ul. Zieloną do ul. Marii Skłodowskiej - Curie (z wykluczeniem terenów wojskowych), (5) Bolesława Krzywoustego (cała ulica), (6) Władysława Łokietka (cała ulica).

¹⁶ Obejmujący teren ograniczony ulicami: (1) od skrzyżowania ul. Bocznej i Narutowicza do ul. Pakoskiej, (2) ul. Pakoską do ul. Kruśliwieckiej (do wysokości Urzędu Celnego), (3) ul. Kruśliwiecką do ul. Magazynowej, (4) ul. Magazynową do ul. Narutowicza.

¹⁷ Osiem

- w obszarze II: Szkoła rytmu „Integracja zawodowa i społeczna mieszkańców Klubu Integracji Społecznej”; Wspieranie osób niepełnosprawnych intelektualnie – utworzenie Środowiskowego Domu Samopomocy;
- w obszarze III: Multiwiedza¹⁸.

(dowód: akta kontroli str. 240-267, 282-284, 292, 295-320, 328-334, 337-366)

W Programie nie zakładano projektów związanych ze sferą mieszkaniową, a wszystkie działania w nim zawarte obejmowały nieruchomości Miasta o uregulowanym stanie prawnym.

(dowód: akta kontroli str. 96-400)

Miasto na wyznaczonych obszarach zrealizowało ze środków nie związanych z rewitalizacją siedem działań inwestycyjnych¹⁹ oraz 59 projektów („miękkich”) społecznych, kulturalnych, edukacyjnych w obiektach Kujawskiego Centrum Kultury, Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej i Biblioteki Miejskiej.

(dowód: akta kontroli str. 240-267, 282-284, 292, 295-320, 328-334, 337-366)

W LPR określony został harmonogram realizacji i plan finansowy zawierający źródła finansowania na poszczególne projekty. W harmonogramie określono okresy realizacji ośmiu projektów inwestycyjnych w latach 2008 - 2013 (pierwotnie do 2010 r.) oraz zaznaczono, że od 2010 r. do 2015 r. realizowane będą tzw. miękkie projekty. Plan finansowy i harmonogram uwzględniały zadania Miasta określone w Wieloletniej Prognozie Finansowej. Dokumenty te były kilkakrotnie aktualizowane z powodu konieczności dostosowania ich wartości planowanych do rzeczywistych np. z powodu zmniejszenia wartości zadań po rozstrzygniętych przetargach.

(dowód: akta kontroli str. 122, 240-244, 282, 292, 295-299, 328-333, 337-342, 375-379)

1.2. System oceny skuteczności prowadzonych działań rewitalizacyjnych

W Programie wskazano, że zarządzającym i odpowiedzialnym za jego wdrażanie będzie Zespół zadaniowy ds. rewitalizacji składający się z czterech pracowników Urzędu z Wydziału Inwestycji, Rozwoju Gospodarczego i Funduszy Europejskich²⁰ (w tym koordynator projektu). Do zadań Zespołu należało: (1) monitorowanie realizacji projektów, weryfikacja jego założeń i jego aktualizacja (na podstawie gromadzonych materiałów, dokumentów i oceny przeprowadzonych działań), (2) prowadzenie konsultacji społecznych, (3) prowadzenie działań informacyjnych i publikacja informacji na temat jego realizacji. Monitorowanie miało polegać na systematycznym gromadzeniu, zestawianiu i ocenie informacji rzeczowych i finansowych w postaci ustalonych wskaźników, opisujących postęp i efekty wdrażanych projektów, w celu zapewnienia prawidłowego przebiegu ich realizacji. Sprawozdania z realizacji Programu miały być sporządzane i przekazywane Instytucji Zarządzającej Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Kujawsko-Pomorskiego²¹ oraz Radzie Miasta co najmniej raz w roku za poprzedni rok kalendarzowy. W LPR określono konieczność dokonywania co najmniej raz na trzy lata oceny tego programu oraz przewidziano możliwość jego aktualizacji.

(dowód: akta kontroli str. 123-125)

Przyjęte w Programie wskaźniki monitorowania i oceny osiągnięcia celów oraz trwałości efektów działań rewitalizacyjnych (bazowe sprzed 2008 r. i planowane do

¹⁸ Przy ul. Wilkońskiego

¹⁹ Obejmujących przebudowę, budowę i bieżące naprawy infrastruktury (ulice, chodniki, kładki, ciepłociąg)

²⁰ Dalej: „Wydział Inwestycji”

²¹ Dalej: „RPO”.

osiągnięcia w okresie programowania) przedstawiono w pkt. 2.3.3. wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str. 285-288, 775-782, 840-905, 982)

Urząd sporządził wg wzoru określonego w załączniku nr 5 do Wytycznych i przekazał do Urzędu Marszałkowskiego trzy sprawozdania z realizacji LPR, tj.: (1) w dniu 26 października 2011 r. – za rok 2010, (2) w dniu 6 lipca 2012 r. – za rok 2011 oraz (3) w dniu 12 lipca 2013 r. – za rok 2012.

(dowód: akta kontroli str. 906-943)

1.3. Planowanie działań w ramach LPR, w tym dobór projektów pozwalających na stworzenie spójnego i całościowego podejścia do rozwiązania problemu obszarów kryzysowych

W Programie określono, że „Wyboru projektów do dofinansowania dokonano przede wszystkim w oparciu o to, które z nich będą przyczyniały się do realizacji celów LPR na obszarach wsparcia”. Ustalono także kryteria wyboru takich projektów, co przedstawiono szerzej w punkcie 1.1. wystąpienia pokontrolnego.

Każdy z przyjętych do realizacji projektów spełniał określone w LPR warunki oraz był uzasadniony potrzebami społecznymi. W umowach o ich dofinansowanie podano, że każdy z tych projektów jest komplementarny do pozostałych, realizowanych na danym obszarze oraz wpisuje się w strategię rozwoju miasta.²² Alokacja środków w ramach LPR zapewniła zrealizowanie ww. projektów w okresach od jednego do trzech lat.

(dowód: akta kontroli str. 281-282, 477-639, 765-769, 949-979)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Urząd nie sporządził rocznych sprawozdań z realizacji LPR za lata 2013 i 2014, w wyniku czego Instytucja Zarządzająca Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2007-2013 nie dysponowała danymi przewidzianymi wzorem tych sprawozdań. Ponadto sprawozdania za lata 2010-2012 zostały przekazane z ponad miesięcznym opóźnieniem. Zgodnie z Wytycznymi do LPR²³, roczne sprawozdania z realizacji LPR miały być składane do Urzędu Marszałkowskiego raz w roku do 30 maja za poprzedni rok. Wymóg sporządzania takich sprawozdań (raportów) zawierał także LPR.

Z-ca Prezydenta wyjaśnił, że sprawozdania z realizacji Programu za lata 2013-2014 nie zostały sporządzone i przekazane do Instytucji Zarządzającej z powodu zakończenia i rozliczenia realizacji zadań określonych w LPR.

(dowód: akta kontroli str. 74-76, 125, 906-943, 989)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. W LPR wyznaczono do rewitalizacji obszary, które nie spełniały wymogów z Wytycznych do LPR, tj.:

a) obszar II nie spełniał jednego z trzech wybranych kryteriów, tj. kryterium wysokiego poziomu ubóstwa, w tym jednego z dwóch wskaźników - wskaźnika dotyczącego postępowań eksmisyjnych i eksmisji z lokali mieszkalnych. W kryterium tym należało osiągnąć dwa wskaźniki²⁴ wyższe od wskaźników dla całego Miasta.

²² Zagadnienie to przedstawiono szerzej w punktach 1.1., 2.1. i 2.3. wystąpienia pokontrolnego.

²³ Wytyczne dotyczące przygotowania Lokalnego Programu Rewitalizacji przyjęte przez Zarząd Województwa Kujawsko-Pomorskiego w dniu 11 września 2008 r., dalej „Wytyczne do LPR”.

²⁴ Wskaźnik 1 - Ilość osób korzystających z pomocy społecznej, wskaźnik 2 – Postępowanie eksmisyjne i eksmisja z lokali mieszkalnych.

W LPR wskaźnik - Liczba postępowań eksmisyjnych i eksmisji z lokali mieszkalnych (mierzony Liczbą postępowań i eksmisji x 1000/Liczba ludności ogółem na poszczególnych obszarach) wyniósł 1,9 i był niższy od wskaźnika dla Miasta – 2,8. Zgodnie z art. 47 ust. 1 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1828/2006²⁵ przy określaniu obszarów do rewitalizacji muszą być uwzględnione przynajmniej trzy kryteria.

(dowód: akta kontroli str. 103-117)

Z-ca Prezydenta wyjaśnił, że firma przygotowująca LPR otrzymała zgodę Urzędu Marszałkowskiego na spełnienie w omawianym kryterium tylko jednego z dwóch wskaźników – ilości osób korzystających z zasiłków pomocy społecznej. Niespełnienie drugiego wskaźnika – postępowań eksmisyjnych i eksmisji z lokali mieszkalnych- wynikało z tego, że w obszarze II znajdowały się budynki mieszkalne o niskim standardzie, z których już nie ma dokąd wyeksmitować lokatorów.

(dowód: akta kontroli str. 988)

Według NIK, Wytyczne do LPR nie przewidywały w procedurze oceny programów możliwości wyrażania zgody na niespełnienie wskaźnika z danego kryterium.

(dowód: akta kontroli str. 54-95)

b) obszary I i II nie obejmowały zwartych jednostek przestrzennych na wzór obszarów problemowych, wyróżnianych w opracowaniach planistycznych, stosownie do Wytycznych do LPR. Obszar I wyznaczono wraz z jezdnią ulicy Solankowej (bez budynków), a obszar II wraz z dwiema jezdniami ulic: Władysława Łokietka i Bolesława Krzywoustego (również bez budynków).

Ponadto przy obliczeniu kryteriów (w tym wskaźników) do wyznaczenia tych obszarów uwzględniono dane dotyczące m.in. liczby mieszkańców, ilości osób korzystających z pomocy społecznej, liczby osób bezrobotnych, liczby postępowań eksmisyjnych z lokali mieszkalnych z budynków, oraz ilości podmiotów gospodarczych z tych ulic podczas, gdy obszar obejmował jezdnie bez budynków. Obszary I i II bez uwzględnienia tych danych (z tych ulic) nie spełniłyby trzech wybranych kryteriów.

(dowód: akta kontroli str. 103-117, 404-453, 476)

Z-ca Prezydenta wyjaśnił, że obszary te wyznaczono wraz z ww. ulicami, ponieważ zgodził się na to Urząd Marszałkowski. Ponadto ulicę Solankową dołączono w trosce o poprawę dostępności miasta, zadowolenie mieszkańców i kuracjuszy, natomiast ul. Władysława Łokietka i Bolesława Krzywoustego, prowadzące do budynku MOPS i Środowiskowego Domu Samopomocy, z uwagi na degradację i zapewnienie dostępności osobom niepełnosprawnym i mieszkańcom. Ulice te zostały wskazane przez mieszkańców miasta, w przeprowadzonych ankietach, jako ważne i pilne przedsięwzięcia.

(dowód: akta kontroli str. 988)

Należy wskazać, że Urząd Marszałkowski dokonywał jedynie oceny LPR, natomiast dokument ten przygotowywany był przez Urząd, a po przedłożeniu przez Prezydenta przyjęty był przez Radę Miejską.

2. Wyznaczony do rewitalizacji obszar III nie obejmował zarówno działań społecznych jak i gospodarczych, ponieważ przewidziano w nim jeden projekt polegający jedynie na wyremontowaniu oświetlenia kładki, założeniu jednej kamery monitoringu, budowy oświetlenia ulicy oraz utworzenia placu zabaw. W LPR,

²⁵ Ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności oraz rozporządzenia (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju (Dz. U. UE. z dnia 27.12.2006 r. Nr 371).

w opisie projektu wskazano jedynie na powiązanie z projektem miękkim²⁶ realizowanym poza tym obszarem.

Zgodnie z Wytycznymi do LPR rewitalizacja to proces zmian przestrzennych, technicznych, społecznych i gospodarczych podjętych w interesie publicznym, których celem jest wyprowadzenie obszaru z sytuacji kryzysowej, przywrócenie mu dawnych funkcji (zaproponowanie nowych) oraz stworzenie warunków do jego dalszego rozwoju z wykorzystaniem jego cech endogenicznych.

(dowód: akta kontroli str. 62-65, 103-117, 240-244, 265-267, 282, 292, 295-299, 319-320, 328-333, 337-342, 365-366, 375-379, 394-395, 515-592)

Z-ca Prezydenta wyjaśnił, że realizacja celów społecznych planowanych dla obszaru III miała miejsce w obiekcie położonym poza granicami tego obszaru, ponieważ nieekonomiczne byłoby budowanie w każdym z obszarów infrastruktury, w której miasto zrealizowałoby „działania miękkie”. Dlatego na takie działanie wykorzystywano infrastrukturę zrewitalizowaną, jak i zlokalizowaną w pobliżu obszarów.

(dowód: akta kontroli str. 984-985, 983)

3. W LPR nie stworzono warunków do zgłaszania projektów przez inne podmioty niż podmioty samorządowe (np. wspólnoty mieszkaniowe, lokalnych przedsiębiorców, organizacje pozarządowe, stowarzyszenia), oraz projektów wzajemnie powiązanych. Wytyczne do LPR rekomendowały realizację w jego ramach przedsięwzięcia przy współudziale partnerów społecznych i gospodarczych.

(dowód: akta kontroli str. 63-70, 96-400)

Naczelnik Wydziału Inwestycji Urzędu wyjaśniła, że Miasto nie umożliwiło innym podmiotom zgłaszania projektów z powodu ograniczonych środków finansowych, a pozyskane środki wsparcia konieczne były na przedsięwzięcia dotyczące celów publicznych. Ponieważ działania rewitalizacyjne obejmowały tkankę miejską, to nie angażowano podmiotów prywatnych. Natomiast Z-ca Prezydenta dodał, że ankieta pozwalała na zgłoszenie projektów przez wszystkich mieszkańców, jednak część z nich ze względów formalnych nie mogła być zrealizowana.

(dowód: akta kontroli str. 465, 984, 988)

Ocena cząstkowa

LPR był spójny z innymi strategiami, programami oraz planami obowiązującymi i dotyczącymi rozwoju Miasta, nie zapewniał jednak kompleksowości działań na wyznaczonych do rewitalizacji obszarach. W LPR zdefiniowany został system oceny skuteczności prowadzonych działań rewitalizacyjnych, jednak stwierdzono brak rzetelności działań w tym zakresie. Nie wszystkie wymagane raporty (sprawozdania) zostały sporządzone i przekazane do Urzędu Marszałkowskiego, a sporządzone zostały przekazane z opóźnieniem.

2. Efektywność działań realizowanych na zdegradowanych obszarach miast

2.1. Integralność działań na obszarze rewitalizacji, w tym projektów realizowanych w ramach LPR

W okresie objętym kontrolą na zdegradowanych obszarach Miasta w ramach LPR realizowanych było dziewięć projektów w tym osiem, które uzyskały współfinansowanie ze środków UE.

(dowód: akta kontroli str. 122-123, 240-267, 282-284, 292, 295-320, 328-333, 337-366, 375-395)

Opis stanu faktycznego

²⁶ Projekt „Multiwiedza” realizowany w filii Biblioteki Miejskiej w Inowrocławiu przy ul. Wilkońskiego 32.

W umowach o dofinansowanie projektów w ramach LPR podano, że każdy z tych projektów był komplementarny do pozostałych, realizowanych na danym obszarze, dwa projekty²⁷ były komplementarne do działań zaplanowanych w LPR we wszystkich trzech obszarach oraz jeden projekt²⁸ był komplementarny z innymi działaniami realizowanymi na terenie Miasta.

W odniesieniu do działań realizowanych w obszarach I²⁹ i III oraz projektu na Osiedlu Błonie w obszarze II, w umowach o dofinansowanie zapisano m.in., że „Wszystkie te działania mają wspólny cel, ich realizacja jednocześnie zapewni efekt synergii, ponieważ wszystkie ukierunkowane są na poprawę atrakcyjności turystycznej Inowrocławia, powiększenie i zróżnicowanie oferty kulturowej całego miasta (...). Wykonanie ww. zadań będzie jednym z czynników, które przyczyniają się do rozwoju i wzrostu gospodarczego miasta, zwiększenia atrakcyjności miasta dla inwestorów oraz optymalnego wykorzystania walorów turystyczno-uzdrowiskowych i kulturowych.” Realizacja projektów „(...) przyczyni się również do poprawy bezpieczeństwa na terenie objętym działaniami.”

W umowach o dofinansowanie projektów pn. „Wspieranie osób niepełnosprawnych intelektualnie – utworzenie Środowiskowego Domu Samopomocy” oraz „Integracja zawodowa i społeczna mieszkańców”, realizowanych na obszarze II, określono, że „Wszystkie te działania mają wspólny cel, a ich realizacja jednocześnie zapewni efekt synergii, ponieważ wszystkie ukierunkowane są na poprawę atrakcyjności Miasta jak i poprawę życia wszystkich mieszkańców, poprawę jakości świadczeń dla osób niepełnosprawnych, bezrobotnych, zagrożonych wykluczeniem społecznym. Wykonanie ww. zadań będzie jednym z czynników, które przyczyniają się do stworzenia miejsca przeznaczonego dla osób ubogich, bezrobotnych, niepełnosprawnych, w którym będą one mogły skorzystać z bezpłatnych porad prawnych, przywrócić umiejętność funkcjonowania w społeczeństwie, wspierać i kształtować zdolności do samodzielnego poszukiwania pracy i adaptacji na rynku pracy, uczestniczyć w programach wychodzenia z bezdomności, uzależnień od alkoholu i narkotyków, długotrwałego bezrobocia, uczestniczyć w szkoleniach i zdobywać nową wiedzę.”

(dowód: akta kontroli str. 489-490, 500, 513-514, 524, 608, 617, 629, 639)

2.2. System partycypacji społecznej w pracach nad przygotowaniem projektów rewitalizacji

Konsultacje społeczne przeprowadzono poprzez zamieszczenie na stronie internetowej Urzędu ankiety oraz zorganizowanie jednego spotkania z 10 osobami – przedstawicielami stowarzyszeń, jednostek organizacyjnych Miasta. W ankietach tych oraz na spotkaniu zgłoszono propozycje ujęcia zadań inwestycyjnych w Mieście. Wyszczególnienie zgłoszonych propozycji zawarto w LPR (opisano w pkt 1.1. wystąpienia).

Z-ca Prezydenta wyjaśnił, że nadesłane propozycje projektów zostały zweryfikowane i wybrano spośród nich najczęściej się powtarzające.

(dowód: akta kontroli str. 96-400, 458, 468-471, 984-989)

2.3. Niwelowanie negatywnych zjawisk w obszarze objętym rewitalizacją

²⁷ Aktywizacja dzieci i młodzieży poprzez sport na osiedlu Błonie w Inowrocławiu z obszaru II oraz Poprawa systemu bezpieczeństwa osób mieszkających przy ul. Pakoskiej i Magazynowej z obszaru III.

²⁸ Uciepłwienie centrum miasta Inowrocławia z obszaru I.

²⁹ Poza projektem dot. uciepłwienia centrum miasta, w przypadku którego określono, że ma on na celu m.in.: polepszenie warunków mieszkaniowych i osiedleńczych w Inowrocławiu oraz usprawnienie szeroko rozumianej infrastruktury, a ponadto, poprawę wizerunku miasta, stworzenie dodatkowych miejsc pracy, nowoczesne zagospodarowanie terenów.

Projekty realizowane w ramach LPR były powiązane z priorytetami i głównymi celami Programu. Oceny osiągnięcia celów i efektów rewitalizacji miano dokonać przy pomocy określonych mierzalnych rezultatów działań rewitalizacyjnych i przyjęcia ich jako skwantyfikowanych wskaźników.

(dowód: akta kontroli str. 285-288)

2.3.1. LPR nie obejmował projektów w zakresie mieszkalnictwa. W ramach Programu wyremontowano i zmodernizowano (w tym poprzez przystosowanie do potrzeb osób niepełnosprawnych) trzy budynki użyteczności publicznej, tj.: kamienicę przy ul. Kasztelańskiej 22 i budynek przy Placu Klasztornym 2³⁰, oraz budynek przy ul. Św. Ducha 90, mieszczący m.in. Środowiskowy Dom Samopomocy oraz mieszkania chronione i Klub Integracji Społecznej.³¹

Projekty dotyczące dwóch pierwszych budynków były realizowane w centrum Miasta i łączyły się funkcjonalnie oraz przestrzennie z założeniami trzeciego projektu na tym obszarze, realizowanego w zakresie infrastruktury – dróg, placów i skwerów.

Projekt pn. „Integracja zawodowa i społeczna mieszkańców” obejmował adaptację budynku przy ul. Św. Ducha 90 dla potrzeb osób niepełnosprawnych oraz remont i przebudowę przyległych ulic, w celu udostępnienia tej przestrzeni ww. osobom, poprzez likwidację barier architektonicznych i komunikacyjnych.

Powiązanie w powyższych obszarach efektów działań dotyczących budynków z efektami inwestycji infrastrukturalnych porządkowało objętą nimi przestrzeń, przywracając jej lub nadając nowe funkcje: m.in. społeczne, kulturalne, rekreacyjne i komunikacyjne.

Realizacja inwestycji budowlanych wywarła pozytywny wpływ na środowisko naturalne, głównie poprzez zmniejszenie energochłonności rewitalizowanych budynków oraz ograniczanie emisji zanieczyszczeń powietrza³².

(dowód: akta kontroli str. 482-490, 506-514, 595-608, 611-617, 622-629, 632-639, 765-769, 949-979)

2.3.2. Zrealizowane w ramach LPR przedsięwzięcia przyczyniły się do zainicjowania działań nie objętych Programem, a służących funkcjonowaniu projektów rewitalizacyjnych. Były to inwestycje budowlane oraz działania w sferze społecznej. Na obszarach rewitalizacji zrealizowano poza Programem:

- w obszarze I: przebudowę chodników przy ul. Farniej, budowę ciepłociągu przy ul. Św. Mikołaja i ul. 6 Stycznia, bieżące naprawy chodników w centrum Miasta;
- w obszarze II: przebudowę kanalizacji sanitarnej przy ul. Św. Ducha 90 i chodników przy ul. Błonie, budowę ulicy Okrężek;
- w obszarze III: modernizację nadziemnego przejścia dla pieszych, łączącego ten obszar z pozostałą częścią miasta.

W sferze społecznej podejmowano działania z zakresu kultury, edukacji, rekreacji, integracji i terapii zajęciowej, skierowane do osób niepełnosprawnych, zagrożonych wykluczeniem społecznym oraz osób poszukujących nowych form spędzania wolnego czasu. Działania te realizowano z wykorzystaniem obiektów pozyskanych w wyniku rewitalizacji.

(dowód: akta kontroli str. 783-797, 840-904, 964-965, 973)

³⁰ Użytkowane przez miejskie instytucje kultury.

³¹ Inwestycje były przeprowadzone w trzech odrębnych budynkach w sposób kompleksowy (przegrody zewnętrzne i wewnętrzne, instalacje). W przypadku kamienicy przy ul. Kasztelańskiej inwestycja dotyczyła także oficyny oraz terenu przynależnej działki (podwórza).

³² W wyniku termomodernizacji budynków oraz rozbudowy sieci ciepłowniczej w centrum miasta.

2.3.3. Przyjęte w Programie podstawowe wskaźniki monitorowania i oceny osiągnięcia celów oraz trwałości efektów działań rewitalizacyjnych (bazowe sprzed 2008 r. i planowane do osiągnięcia w okresie programowania) oraz wielkości tych wskaźników osiągnięte do 2015 r. przedstawiały się następująco:

1. przebudowa ok. 16,9 tys. m² chodników, jezdni i placów w centrum miasta. Zrealizowano 18,9 tys. m², tj. o 2 tys. m² (11,8%) więcej, niż planowano;
2. odtworzenie co najmniej 2,7 tys. m² zasobów zieleni miejskiej i ok. 5,97 tys. m² skwerów przeznaczonych do wypoczynku. Zrealizowano w planowanym wymiarze;
3. remont, modernizacja i adaptacja dla potrzeb „Centrum Sztuki” obiektu zabytkowego (kamienicy – pustostanu o kubaturze ok. 4,94 tys. m³). Budynek przebudowano w planowanym zakresie;
4. przebudowa, modernizacja i adaptacja do potrzeb osób niepełnosprawnych i zagrożonych wykluczeniem społecznym pozyskanych przez Miasto pomieszczeń o powierzchni ok. 765 m² w budynku przy ul. Św. Ducha, wraz z remontem i przystosowaniem do potrzeb ww. osób ok. 17,8 tys. m² nawierzchni ulic w pobliżu tego obiektu; utworzenie Środowiskowego Domu Samopomocy oraz Klubu Integracji Społecznej. Osiągnięto planowany poziom wskaźników;
5. remont pomieszczeń po byłym muzeum (o kubaturze ok. 4,38 tys. m³) i adaptacja do potrzeb nowej placówki kultury. Zrealizowano w planowanym wymiarze;
6. zainstalowanie 6 kamer monitoringu i 28 lamp w miejscach niebezpiecznych. Zrealizowano w planowanym wymiarze;
7. przebudowa boiska na wielofunkcyjne, budowa dwóch placów zabaw oraz miasteczka ruchu drogowego w celu stworzenia miejsc do rekreacji i aktywizacji mieszkańców na obszarach rewitalizowanych. Zrealizowano w planowanym wymiarze.

(dowód: akta kontroli str. 285-288, 775-782, 840-905, 982)

W LPR określono, że na obszarach rewitalizowanych było zarejestrowanych 1 339 podmiotów gospodarczych³³. Z ustaleń Urzędu dokonanych w trakcie kontroli NIK wynikało, że na koniec 2014 r. podmiotów tych było 1 152³⁴.

W ocenie Z-cy Prezydenta oraz Naczelnik Wydziału Inwestycji, na zmniejszenie się liczby podmiotów gospodarczych na terenie całego miasta miał wpływ kryzys gospodarczy zapoczątkowany w 2007 r.

Po zakończeniu realizacji projektów w ramach LPR na obszarach rewitalizowanych podjęło działalność gospodarczą 216 podmiotów. Z tego, do grudnia 2015 r. wyrejestrowały lub zawiesiły tą działalność 73 podmioty.

W Urzędzie nie prowadzono badań dotyczących przenoszenia aktywności gospodarczej i społecznej na obszary rewitalizacji z innych terenów miasta.

W celu ułatwienia prowadzenia działalności gospodarczej na obszarach rewitalizowanych: (1) zmniejszono stawkę opłat za zajęcie powierzchni Rynku w celu świadczenia usług gastronomicznych; (2) wprowadzono zmianę organizacji ruchu w centrum miasta, polegającą m.in. na wyznaczeniu miejsc postoju pojazdów oraz wydłużeniu dopuszczalnego czasu tego postoju.

(dowód: akta kontroli str. 115, 944-948, 982, 983)

³³ Liczba ta została ustalona na podstawie spisu przeprowadzonego na obszarach rewitalizowanych.

³⁴ W liczbie tej nie uwzględniono podmiotów zarejestrowanych w Krajowym Rejestrze Sądowym, z uwagi na brak możliwości uzyskania danych w ujęciu poszczególnych ulic.

W wyniku realizacji projektów w ramach Programu na obszarach rewitalizowanych utworzono planowaną liczbę 25 nowych miejsc pracy w pełnym wymiarze czasu. Liczba osób trwale bezrobotnych na ww. obszarach zmniejszyła się o 290, co stanowiło spadek ponad siedmiokrotnie większy od prognozowanego.

Z wyjaśnień Zastępcy Prezydenta oraz Naczelnika Wydziału Inwestycji wynikało, że zmniejszenie się liczby osób bezrobotnych miało związek z rozwojem w centrum miasta usług gastronomicznych, generujących nowe miejsca pracy w wymiarze większym niż handel.

(dowód: akta kontroli str. 115, 855, 877, 880, 888, 948, 982)

2.4. Nakłady poniesione w ramach LPR na działania skierowane na zdegradowane obszary miast

Nakłady poniesione na realizację w ramach LPR działań skierowanych na zdegradowane obszary Miasta wyniosły łącznie 27 926,4 tys. zł. Na poszczególne projekty rewitalizacyjne wydatkowano odpowiednio:

1. „Centrum Sztuki – adaptacja kamienicy w centrum miasta” - 3 164,2 tys. zł (w tym ze środków UE - 1 824,4 tys. zł);
2. „Adaptacja pomieszczeń muzeum na potrzeby Kujawskiego Centrum Kultury” - 3 728 tys. zł (w tym ze środków UE - 2 082,8 tys. zł);
3. „Poprawa atrakcyjności turystycznej i funkcjonalnej centrum miasta” - 11 151 tys. zł (w tym ze środków UE: 7 623,3 tys. zł oraz środków Powiatu Inowrocławskiego: 600 tys. zł);
4. „Obszar przyjazny dzieciom” - 124,4 tys. zł ze środków miejskiej jednostki organizacyjnej;
5. „Uciepłwienie centrum miasta Inowrocławia” - 2 466,8 tys. zł (w tym ze środków UE - 1 233 tys. zł);
6. „Integracja zawodowa i społeczna mieszkańców” - 3 060,2 tys. zł (w tym ze środków UE - 2 187,3 tys. zł);
7. „Wspieranie osób niepełnosprawnych intelektualnie – utworzenie Środowiskowego Domu Samopomocy” - 2 985,9 tys. zł (w tym ze środków UE: 1 698,9 tys. zł oraz środków budżetu państwa: 466,8 tys. zł);
8. „Aktywizacja dzieci i młodzieży poprzez sport na Osiedlu Błonie” - 1 016,3 tys. zł (w tym ze środków UE: 711,1 tys. zł oraz innych środków³⁵: 50 tys. zł);
9. „Poprawa systemu bezpieczeństwa osób mieszkających przy ul. Pakoskiej i Magazykowej” - 229,3 tys. zł (w tym ze środków UE - 160,5 tys. zł).

W okresie objętym kontrolą zrealizowano planowany zakres rzeczowy wszystkich ww. projektów³⁶.

³⁵ Tj., środków Wojewódzkiego Ośrodka Ruchu Drogowego w Bydgoszczy.

³⁶ Odpowiednio: (1) wyremontowano i zmodernizowano kamienicę (pustostan) o kubaturze ok. 4,94 tys. m³ z adaptacją do potrzeb „Centrum Sztuki”; (2) wyremontowano i zaadaptowano pomieszczenia o kubaturze 4,38 tys. m³ po byłym muzeum do potrzeb „Kujawskiego Centrum Kultury” wraz z termomodernizacją budynku i remontem elewacji; (3) przebudowano 18,9 tys. m² (15,79%) chodników, jezdni i placów w centrum miasta oraz wyposażono ten obszar w elementy małej architektury i zieleni; przebudowano skwery; zamontowano system monitoringu oraz bezprzewodowego dostępu do Internetu; (4) wybudowano przy ulicy Zapadłe plac zabaw dla dzieci z centrum miasta; (5) wykonano sieć ciepłowniczą oraz zmodernizowano sieć kanalizacyjną na części obszaru Starego Miasta o powierzchni ok. 2,6 tys. m² (nawierzchnia ulic: Kościuszki i Kościelnej); (6) wyremontowano i zmodernizowano ok. 480 m² pomieszczeń w budynku przy ul. Św. Ducha 90 z adaptacją na mieszkania chronione dla osób starszych i niepełnosprawnych oraz lokale Klubu Integracji Społecznej i Klubu Kombatanta; (7) zmodernizowano i przystosowano do potrzeb osób niepełnosprawnych pomieszczenia o powierzchni 285 m² z przeznaczeniem na Środowiskowy Dom Samopomocy oraz udostępniono ww. osobom przestrzeń przyległych ulic (Krzywoustego i Łokietka) w wyniku remontu ok. 17,8 tys. m² ich powierzchni wraz z likwidacją barier architektonicznych i komunikacyjnych; (8) zmodernizowano boisko sportowe, wybudowano

Ustalone
nieprawidłowości

(dowód: akta kontroli str. 240-244, 295-299, 338-342, 765-773, 776, 798-837)

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

Miasto, realizując projekt, znajdujący się w III obszarze rewitalizacji, dotyczący „Poprawy systemu bezpieczeństwa osób mieszkających przy ul. Pakoskiej i Magazynowej” (kwota dofinansowania 171,9 tys. zł) utworzyło za kwotę 18,5 tys. zł plac zabaw na działce nr 6 (przy ul. Pakoskiej) poza obszarem III rewitalizacji, co było niezgodnie z § 2 ust. 1 umowy o dofinansowanie³⁷. Z załącznika do wniosku³⁸ o dofinansowanie wynikało, że plac zabaw miał być zlokalizowany na działce nr 22/2³⁹ (znajdującej się w obszarze III).

(dowód: akta kontroli str. 515-592, 642-762, 949-979, 995)

Według Z-ca Prezydenta plac zabaw utworzono na działce nr 6 znajdującej się w obszarze rewitalizacji, ponieważ dane do analizy wskaźnikowej sporządzonej do wyznaczenia LPR pochodziły również z obszarów znajdujących się przy ulicy Pakoskiej 1 i 7.

(dowód: akta kontroli str. 985, 989)

W ocenie NIK w LPR nie wyszczególniono działki nr 6 i działka ta znajdowała się poza obszarem III. Wytyczne do LPR stanowiły, że obszar wsparcia powinien charakteryzować się konkretnymi granicami, a w tym przypadku placu zabaw został zlokalizowany poza wyznaczonym obszarem rewitalizacji.

(dowód: akta kontroli str. 515-592, 642-762, 949-979, 995)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. Miasto przygotowało, ujęło w LPR i przedstawiło Urzędowi Marszałkowskiemu do dofinansowania projekt dotyczący „Poprawy systemu bezpieczeństwa osób mieszkających przy ul. Pakoskiej i Magazynowej”. NIK zwraca uwagę, że projekt ten nie w pełni zawierał, odniesienia do działań w sferze gospodarczej, społecznej i kulturowej. Projekt polegał na wyremontowaniu oświetlenia kładki, założenia jednej kamery monitoringu, oświetlenia ulicy oraz utworzenia placu zabaw. Był jedynym projektem realizowanym na III obszarze wyznaczonym do rewitalizacji, znacznie oddalonym od pozostałych rewitalizowanych obszarów. Tym samym zdaniem NIK projekt ten nie spełniał założeń przyjętych do rewitalizacji.

(dowód: akta kontroli str. 122, 244, 265-267, 282, 292, 299, 319-320, 328, 333, 337, 342, 365-366, 375, 379, 394-395, 515-589)

Z-ca Prezydenta wyjaśnił, że Miasto realizowało projekty priorytetowe, wymagające szybkiej interwencji, wskazane przez społeczeństwo. Aplikowano o wsparcie finansowe dla projektów oczekiwanych przez społeczeństwo. Kładka pakoska realizowana w ramach projektu pn. „Poprawa systemu bezpieczeństwa osób mieszkających przy ulicy Pakoskiej i Magazynowej”, pełni funkcję szybkiego dostępu do zakładów pracy znajdujących się przy ulicy Pakoskiej, zapewnia dostęp do strefy zachodniej Inowrocławskiego Obszaru Gospodarczego, znajdującego się 500 metrów od kładki pakoskiej, poza tym projekt dotyczył poprawy bezpieczeństwa osób tam zamieszkałych. Jest to miejsce w pobliżu Parku Solankowego, gdzie przyjeżdża dużo kuracjuszy i turystów. W obszarze było niebezpiecznie i często interweniowały organy porządkowe.

(dowód: akta kontroli str. 985, 989)

miasteczko ruchu drogowego oraz przebudowano dojazd do tych obiektów na osiedlu Błonie; (9) wykonano oświetlenie, instalację monitoringu oraz plac zabaw dla dzieci przy ul. Pakoskiej.

³⁷ Nr WPW.I.3043-7-23-466/2010 z 30 września 2010 r.

³⁸ Z 9 czerwca 2010 r.

³⁹ W studium dołączonym do pierwotnego wniosku z 23 marca 2010 r. na działce nr 23/18.

2. NIK zwraca uwagę na brak integralności, komplementarności i wzajemnego powiązania działań realizowanych w II obszarze rewitalizacji. W obszarze tym zrealizowano tylko trzy projekty dotyczące: aktywizacji dzieci i młodzieży poprzez sport; integracji zawodowej i społecznej mieszkańców oraz wspieranie osób niepełnosprawnych intelektualnie⁴⁰. Pierwszy z projektów polegał na budowie boiska szkolnego, budowie placu zabaw dla dzieci i miasteczka rowerowego. Drugi projekt polegał na wyremontowaniu budynku (przy ul. Św. Ducha w Inowrocławiu) i zaadaptowaniu jego pomieszczeń na lokale zastępcze, mieszkania oraz na potrzeby MOPS-u i Klubu Integracji Społecznej. Trzeci z projektów polegał na wyremontowaniu budynku (przy ul. Św. Ducha w Inowrocławiu), przystosowaniu go do potrzeb osób niepełnosprawnych i utworzeniu w nim Środowiskowego Domu Pomocy oraz na likwidacji barier architektonicznych i komunikacyjnych utrudniających ruch niepełnosprawnym. W ocenie NIK projekty powyższe były niezależne od siebie (punktowe), bez wskazanego powiązania pomiędzy nimi i w związku z tym nie wypełniały założeń przyjętych do rewitalizacji.

Zgodnie z Wytycznymi do LPR „rewitalizacja ma charakter kompleksowy, jest zawsze planem wielowątkowych, wzajemnie wzmacniających się (synergicznych) działań zmierzających do wywołania jakościowej zmiany na całym wyznaczonym obszarze, w tym zawsze zmiany negatywnego wizerunku tego obszaru. Nie jest więc rewitalizacją lista działań punktowych, nie powiązanych ze sobą i nie układających się w spójny, całościowy program”.

(dowód: akta kontroli str. 63, 122, 242-243, 257-264, 282-284, 292, 297-298, 311-318, 328, 331-332, 337, 340-341, 356-364, 375, 378-379, 389-393, 491-499, 609-629, 640-641, 949-979)

Z-ca Prezydenta podał, że podstawowym celem ww. projektów było kluczowe ich znaczenie dla polityki społecznej oraz oczekiwań mieszkańców. Projekt nr RPKP.07.01.00-04-042/10 i RPKP.07.01.00-04-043/10 są powiązane funkcjonalnie (ŚDS organizuje cykliczne zajęcia teatralne, edukacyjne, w który uczestniczą mieszkańcy tymczasowych lokali mieszkalnych MOPS. Dwóch podopiecznych tego domu mieszka w lokalach tymczasowych. W pomieszczeniu integracyjnym mieszkań chronionych odbywają się zajęcia terapeutyczno-integracyjne dla osób starszych i niepełnosprawnych. W projektach zachodzi interakcja pomiędzy MOPS i ŚDS.

(dowód: akta kontroli str. 985, 989)

Ocena cząstkowa

Miasto zrealizowało wszystkie projekty⁴¹, jednakże nie doprowadziło to do uzyskania oczekiwanych zgodnie z Wytycznymi do LPR⁴² efektów na wszystkich zdegradowanych obszarach, ponieważ działania rewitalizacyjne ograniczały się w niektórych przypadkach (w obszarze II i III) do konieczności dokonania remontu, odbudowy, lub budowy obiektów czy infrastruktury, bez działań w sferze gospodarczej a także w niektórych projektach bez działań społecznych (w obszarze III). Działania prowadzone były na niewielkiej powierzchni 3,4 ha, stanowiącej 2,5% wyznaczonych obszarów rewitalizacyjnych (134,5 ha). Realizowane projekty w II obszarze były oddalone i niezależne od siebie (punktowe), bez wskazanego powiązania pomiędzy nimi.

⁴⁰ Nr: RPKP.07.01.00-04-029/10, RPKP.07.01.00-04-042/10 i RPKP.07.01.00-04-043/10

⁴¹ Dofinansowane z działania 7.1.

⁴² Wynikających z definicji rewitalizacji, tj.: (1) połączenia działań technicznych – jak np. remonty – z programami ożywienia gospodarczego i działaniem na rzecz rozwiązania problemów społecznych, występujących na tych obszarach; (2) prowadzenia procesu zmian przestrzennych, technicznych, społecznych i gospodarczych podjętych w interesie publicznym, których celem jest wyprowadzenie obszaru z sytuacji kryzysowej, przywrócenie mu dawnych funkcji (zapropozowanie nowych) oraz stworzenie warunków do jego dalszego rozwoju z wykorzystaniem jego cech endogenicznych.

Wnioski pokontrolne

IV. Uwagi i wnioski

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁴³, wnosi o sporządzenie i przekazanie do Urzędu Marszałkowskiego rocznych sprawozdań z realizacji LPR.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Bydgoszcz, dnia 30 grudnia 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy

Dyrektor
Barbara Antkiewicz

DYREKTOR
Delegatura Najwyższej Izby Kontroli
w Bydgoszczy
z up. *Szymon Ptasiewicz*
Szymon Ptasiewicz
p.o. Wicedyrektor

Kontroler/Kontrolerzy
Karol Sobieszczyk
Główny specjalista k.p.

Karol Sobieszczyk
.....
podpis

Andrzej Grzymysławski
Starszy inspektor k.p.

Andrzej Grzymysławski
.....
podpis

⁴³ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096

WIR.042.1.7.2015.

Inowrocław, 19 stycznia 2016 r.

**Pani
Barbara Antkiewicz
Dyrektor Delegatury
Najwyższej Izby Kontroli
w Bydgoszczy**

ZASTRZEŻENIA DO WYSTĄPIENIA POKONTROLNEGO

Ustosunkowując się do wniosków pokontrolnych zawartych w wystąpieniu pokontrolnym Najwyższej Izby Kontroli z 30 grudnia 2015 r. (LBY.410.017.02.2015 P/15/037) informuję, że sporządzono roczne sprawozdania z realizacji LPR za lata 2013 i 2014 i przekazano je w dniu 15 stycznia 2016 r. do Instytucji Zarządzającej Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Kujawsko – Pomorskiego.

Jednocześnie na podstawie art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, wnoszę zastrzeżenia w zakresie zawartych w wystąpieniu pokontrolnym ustaleń, uwag i ocen.

Ad. II Ocena kontrolowanej działalności obejmującej lata 2007-2015 (I półrocze)

W wystąpieniu pokontrolnym stwierdzono, iż część wyznaczonych obszarów nie obejmowała zwartych jednostek przestrzennych. Zgodnie z wcześniejszymi wyjaśnieniami informuję, że wytyczne dotyczące przygotowania LPR, stanowiące załącznik do uchwały nr 70/874/08 Zarządu Województwa Kujawsko-Pomorskiego, określały jednostki przestrzenne, jako zwarte, a drogi mogły stanowić element uzupełniający. W związku z tym wystąpiono o zgodę na dołączenie ich do wytypowanych obszarów. Uzasadnieniem był cel projektu - poprawa walorów turystycznych oraz wzrost zadowolenia mieszkańców, poprzez uwzględnienie ich postulatów. Ulica Solankowa w połowie była zawarta w wyznaczonym obszarze, dlatego należało włączyć ją w całości. Podobnie było w przypadku obszaru II, gdzie należało udostępnić przestrzeń miejską osobom niepełnosprawnym i usunąć bariery architektoniczne, poprzez remont ulic Władysława Łokietka i Bolesława Krzywoustego. Należy dodać, że ulice te, w przeprowadzonych ankietach, zostały wskazane przez mieszkańców miasta, jako ważne i pilne przedsięwzięcia.

Urząd Marszałkowski przychylił się do naszej prośby i zezwolił na ich włączenie. Ww. ciągi komunikacyjne z uwagi na degradację nie zapewniały dostępności osobom niepełnosprawnym i mieszkańcom.

Nie można zgodzić się ze stwierdzeniem, że przystępując do realizacji LPR Miasto Inowrocław nie stworzyło warunków do zgłaszania projektów przez podmioty inne niż samorządowe. Zaproszenie do konsultacji otrzymała cała społeczność inowrocławska. Nie było zainteresowania ze strony podmiotów innych niż samorządowe, np. podmiotów gospodarczych (nikt nie zgłosił szczególnych potrzeb w tym zakresie). Brak zaangażowania w konsultacje społeczne podmiotów innych niż samorządowe nie może być utożsamiany z brakiem stworzenia możliwości zgłaszania projektów przez te podmioty. Miasto zadbało o stworzenie warunków do rozwoju gospodarczego. Na placu Rynku wybudowało przyłącza kanalizacji sanitarnej, wodociągowej i do sieci elektroenergetycznej na potrzeby działalności gospodarczej, dla planowanych kawiarenek (ogródków wiedeńskich) i punktów handlowych (kwiaciarni).

Ad III. Opis ustalonego stanu faktycznego. Pkt 1.3. Planowanie działań w ramach LPR, w tym dobór projektów pozwalających na stworzenie spójnego i całościowego podejścia do rozwiązania problemu obszarów kryzysowych

Odnosząc się do stwierdzenia NIK, że wytyczne do LPR nie przewidywały w procedurze oceny programów możliwości wyrażania zgody na niespełnienie wskaźnika z danego kryterium, należy zauważyć, że w tym przypadku sytuacja była szczególna, ponieważ Instytucja Zarządzająca Regionalnym Programem Operacyjnym brała udział w tworzeniu tych wytycznych dla RPO. Ponadto wskazane kryterium miało formę specyficzną, ponieważ składało się z dwóch elementów:

- *ilość osób korzystających z zasiłków pomocy społecznej* – (wskaźnik spełniony),
- *postępowanie eksmisyjne i eksmisja z lokali mieszkalnych* – (wskaźnik niespełniony),

Spełnienie jednego z dwóch wskaźników uzasadniało ubieganie się o zgodę Urzędu Marszałkowskiego i zakwalifikowanie kryterium A - Wysokiego poziomu - tym bardziej, że każdy z wytypowanych obszarów charakteryzował się istotnymi problemami, które wybrano w oparciu o kryteria określone w art. 47 Rozporządzenia Komisji (WE) nr 1828/2006 z 8 grudnia 2006 r. W związku z tym, że w III obszarze znajdują się budynki mieszkalne o niskim standardzie, z których już nie ma dokąd wyeksmitować lokatorów, zgoda została wyrażona.

W przypadku braku szczegółowych wskazówek co do sposobu spełnienia kryterium, akceptacja Instytucji Zarządzającej posłużyła się jednym z dwóch wskaźników sprawia, że zachowanie Miasta Inowrocławia było prawidłowe.

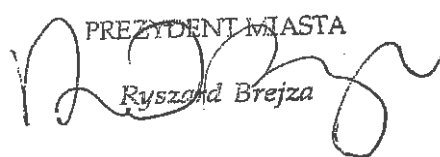
Nie można zgodzić się ze stwierdzeniem, że wyznaczony do rewitalizacji Obszar III nie obejmował działań społecznych i gospodarczych. Z wytycznych wynika, iż rewitalizacja to proces zmian przestrzennych, technicznych, społecznych i gospodarczych podjętych w interesie publicznym. Projekt pokrywa się z tymi założeniami, ponieważ:

- zrealizowane działania rewitalizacyjne są odpowiedzią na problemy delimitujące wybór obszarów; stopień bezpieczeństwa w tym rejonie był zagrożeniem, nie tylko dla mieszkańców, lecz również dla turystów; po wprowadzeniu zmian (oświetlenia, kamer, wyremontowania kładki) dane statystyczne wyraźnie wskazują na zmniejszenie liczby zdarzeń kryminalnych i wykroczeń;

- działania podjęte były w interesie publicznym; zrealizowane inwestycje były zgodne z potrzebami i oczekiwaniami społecznymi, tym samym zwiększono zadowolenie mieszkańców i poprawiono jakość ich życia;
- z gospodarczego punktu widzenia szczególną rolę ma „kładka pakoska”, która umożliwia szybki dostęp do zakładów pracy znajdujących się przy ulicy Pakoskiej, zapewnia dostęp do strefy zachodniej Inowrocławskiego Obszaru Gospodarczego, znajdującego się 500 metrów od kładki;
- z uwagi na złożoność procesu rewitalizacji i horyzont czasowy, Miasto wykorzystało szansę realizacji priorytetowych zadań.

Odnosząc się do ustalenia, że plac zabaw został zlokalizowany poza wyznaczonym obszarem rewitalizacji należy wskazać, że zdaniem Miasta Inowrocławia usytuowanie go przy działce nr 6 sprawia, że objęty jest obszarem rewitalizacji. Analizą wskaźnikową i diagnozą sytuacji społeczno-gospodarczej (przeгляд statystyk: struktury demograficznej, społecznej i gospodarczej, poziomu bezrobocia, liczby osób korzystających z pomocy społecznej, przestępstw, eksmisji, itd.) objęto ulice: Pakoską (posesje od nr 1 do nr 14), Magazynową (posesje od nr 102-108) oraz ulicę Kruśliwiecką (posesję nr 4) oraz wszystkich mieszkańców zamieszkujących te posesje. Plac zabaw znajduje się pomiędzy budynkami przy ulicy Pakoskiej 1 i 7, które są objęte rewitalizacją. Potwierdzeniem tego jest część opisowa jak i analityczna Lokalnego Programu Rewitalizacji. Nie zrozumiałym jest - w tej sytuacji - z jakiego powodu nieprecyzyjnie zaznaczone granice obszaru - wyłącznie na załączniku graficznym - uznane są przez kontrolującego za fakt decydujący, a jednoznacznie brzmiące zapisy części opisowej i analitycznej, już nie. Wskazany dokument musi być odczytywany w logicznej całości.

Wobec powyższego, uzasadnione jest uwzględnienie zastrzeżeń w całości i zmiana wystąpienia pokontrolnego z 30 grudnia 2015 r.

PREZYDENT MIASTA

 Ryszard Brejza

Otrzymują:

- 1) p. Barbara Antkiewicz Dyrektor Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Bydgoszczy;
- 2) a/a

Kamila Kawczyńska

INSPEKTOR
 w Wydziale Inwestycji, Rozwoju
 Gospodarczego i Funduszy Europejskich

W.Z.
 Małgorzata Golebiewska

INSPEKTOR
 w Wydziale Inwestycji, Rozwoju
 Gospodarczego i Funduszy Europejskich