



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Komisja Rozstrzygająca

KPK-KPO.443.044.2016

Warszawa, dnia 24 marca 2016 r.

Pan
Ryszard Brejza
Prezydent Inowrocławia

Szanowny Panie Prezydencie,

stosownie do art. 61a ust. 8 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.), przesyłam uchwałę Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 21 marca 2016 r. w sprawie zastrzeżeń zgłoszonych przez Pana do wystąpienia pokontrolnego z dnia 30 grudnia 2015 r. (Nr LBY.410.017.02.2015), skierowanego w związku z przeprowadzoną w Urzędzie Miasta Inowrocławia kontrolą „Rewitalizacja zdegradowanych obszarów miast”.

Uchwała kończy postępowanie odwoławcze w tej sprawie.

Załączniki:
uchwała z dnia 21 marca 2016 r.

Z poważaniem

Przewodniczący
Zespołu Orzekającego
Sławomir Paniewierka

radca prawny
w Departamencie Prawnym
i Orzecznictwa Kontrolnego



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Komisja Rozstrzygająca

KPK-KPO.443.044.2016

Warszawa, dnia 21 marca 2016 r.

UCHWAŁA

Zespół Orzekający

Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli

w składzie:

- Przewodniczący:** Sławomir Poniewierka – doradca prawny
w Departamencie Prawnym i Orzecznictwa Kontrolnego
- Członkowie:** Janusz Maj – doradca prawny
w Departamencie Prawnym i Orzecznictwa Kontrolnego
- Tomasz Zaborek – specjalista kontroli państwowej
w Departamencie Prawnym i Orzecznictwa Kontrolnego
- przy udziale protokolanta: Agnieszki Sierpińskiej – st. referenta
w Departamencie Prawnym i Orzecznictwa Kontrolnego

po rozpatrzeniu na posiedzeniu jawnym w dniu 1 marca 2016 r., w trybie art. 61a ust. 5 i 6 oraz art. 61 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2015 r., poz. 1096), zastrzeżeń zgłoszonych przez Prezydenta Inowrocławia do wystąpienia pokontrolnego z dnia 30 grudnia 2015 r. (Nr LBY.410.017.02.2015), sporządzonego w związku z przeprowadzoną w Urzędzie Miasta Inowrocławia kontrolą: „Rewitalizacja zdegradowanych obszarów miast”:

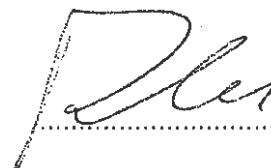
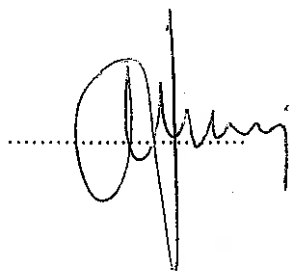
1) uwzględnił w części:

- a) zastrzeżenie 2. dotyczące uwagi, że przystępując do LPR Urząd nie stworzył warunków do zgłaszania projektów przez podmioty inne niż samorządowe, oraz projektów wzajemnie powiązanych - i w związku z tym w treści wystąpienia pokontrolnego na str. 3 w wierszach 1-2 od dołu skreślił fragment w brzmieniu: „stworzono warunków do zgłaszania projektów przez podmioty inne niż podmioty samorządowe” i w to miejsce wprowadził tekst w brzmieniu: „wykorzystano w pełni możliwości zaangażowania podmiotów innych niż podmioty samorządowe w przygotowanie projektów”; na str. 10 w pkt. 3. sekcji: „Uwagi dotyczące badanej działalności” skreślił pierwsze zdanie i w to miejsce wprowadził

tekst w brzmieniu: „Miasto nie wykorzystało w pełni możliwości zaangażowania w przygotowanie projektów (w tym projektów wzajemnie powiązanych) podmiotów innych niż podmioty samorządowe (np. wspólnoty mieszkaniowe, lokalnych przedsiębiorców, organizacje pozarządowe, stowarzyszenia).”,

- b) zastrzeżenie 3. dotyczące uwagi, że wytyczne do LPR nie przewidywały w procedurze oceny programów możliwości wyrażania zgody na niespełnienie wskaźnika z danego kryterium – i w związku z tym w treści wystąpienia pokontrolnego na str. 9 w wierszu 4 od góry po wyrazach: „rozporządzenia Komisji (WE) nr 1828/2006²⁵⁾” wstawił przecinek oraz wyrazy: „w brzmieniu obowiązującym do czasu nowelizacji wprowadzonej na mocy rozporządzenia Komisji (WE) Nr 846/2009 z dnia 4 września 2009 r.,” oraz przypis dolny w brzmieniu: Dz. Urz. UE.L. Nr 250 poz. 1.”,

2) oddalił zastrzeżenia w pozostałym zakresie.



UZASADNIENIE

Najwyższa Izba Kontroli – Delegatura w Bydgoszczy przeprowadziła w Urzędzie Miasta Inowrocławia (dalej: Urząd, UM, Miasto) kontrolę: „Rewitalizacja zdegradowanych obszarów miast”. Ustalony w toku kontroli stan faktyczny oraz ocena skontrolowanej działalności zostały zawarte w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 30 grudnia 2015 r. (Nr LBY.410.017.02.2015, P/15/037), do którego Prezydent Inowrocławia (dalej: Prezydent) w piśmie z dnia 19 stycznia 2016 r. zgłosił pięć zastrzeżeń.

Zastrzeżenie 1. dotyczyło przywołanej w ocenie ogólnej uwagi zawartej na str. 9 wystąpienia pokontrolnego, wedle której w ramach Lokalnego Programu Rewitalizacji Miasta Inowrocławia na lata 2008-2015¹ część wyznaczonych obszarów nie obejmowała zwartych jednostek przestrzennych.

Izba zwróciła uwagę, że 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).

W zastrzeżeniu Prezydent podniósł, że wytyczne dotyczące przygotowania LPR, stanowiące załącznik do uchwały nr 70/874/08 Zarządu Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 11 września 2008 r., „określały jednostki przestrzenne, jako zwarte, a drogi mogły stanowić element uzupełniający”. Zgłaszający zastrzeżenia

¹ Dalej: LPR, Program.

wyjaśnił, że 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. Prezydent podał, że 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. Dodał, że ulice te, w przeprowadzonych ankietach, zostały wskazane przez mieszkańców miasta, jako ważne i pilne przedsięwzięcia. Zgłaszający zastrzeżenia wyjaśnił ponadto, że kwestionowane przez NIK rozwiązanie uzyskało aprobatę Urzędu Marszałkowskiego.

Zespół Orzekający oddalił zastrzeżenie.

Zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy o NIK postępowanie kontrolne ma na celu ustalenie stanu faktycznego w zakresie działalności jednostek poddanych kontroli, rzetelne jego udokumentowanie i dokonanie oceny kontrolowanej działalności według kryteriów określonych w art. 5 ustawy o NIK. Stosownie natomiast do dyspozycji art. 29 ustawy o NIK realizacji celu, o którym mowa w art. 28; służyć ma m.in. uprawnienie kontrolerów do żądania udzielenia wyjaśnień przez pracowników jednostki kontrolowanej. Należy przy tym mieć na uwadze, że w kontekście wymogu prowadzenia kontroli z poszanowaniem zasady kontradyktoryjności, złożenie przez przedstawiciela jednostki kontrolowanej wyjaśnień stanowi podstawową możliwość przedstawienia przez niego własnego stanowiska odnoszącego się do kwestii objętych kontrolą a także przekazania wszelkich informacji w tym zakresie. W konsekwencji stanowisko kontrolowanego zawarte w wyjaśnieniu należy traktować jako dowód obrazujący stan jego wiedzy na dany temat, w tym motywy podjęcia przez niego takich, a nie innych działań.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt analizowanej sprawy należy zauważyć, że w piśmie z dnia 4 listopada 2015 r. kontroler zwrócił się do Naczelnik Wydziału Inwestycji Rozwoju Gospodarczego i Funduszy Europejskich o udzielenie odpowiedzi na pytanie: „Dlaczego dołączono do obszaru II ul. Władysława Łokietka i ul. Bolesława Krzywoustego a w obszarze I ul. Solankową?”². W odpowiedzi ww. wyjaśniła m.in., że „wytyczne dotyczące przygotowania LPR, stanowiące załącznik do uchwały nr 70/874/08 Zarządu Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 11 września 2008 r.³ określały jednostki przestrzenne objęte programem rewitalizacji, jako zwarte, a drogi miały stanowić element uzupełniający” - analogiczną argumentację podniósł Prezydent w zastrzeżeniu. Z wyjaśnień Naczelnik Wydziału Inwestycji Rozwoju Gospodarczego i Funduszy Europejskich wynika ponadto, że zgodę na włączenie ww. ulic do rewitalizowanych obszarów wyraził Urząd Marszałkowski, samo zaś włączenie wynikało z faktu, że ulice te stanowią łącznik pomiędzy ważnymi, z punktu widzenia mieszkańców, częściami miasta. W toku kontroli przedstawiciele jednostki kontrolowanej nie podali innych argumentów uzasadniających przyjęcie analizowanych rozwiązań.

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień (i tym samym do zastrzeżeń) Zespół Orzekający stwierdza, że zawarta w wytycznych dotyczących przygotowania LPR definicja obszaru objętego programem rewitalizacji stanowi, że oznacza on zwarte jednostki przestrzenne na wzór obszarów problemowych, wyróżnionych w opracowaniach

² Str. 457 akt kontroli.

³ Dalej: wytyczne.

planistycznych, jak np. studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta, wyznaczone na podstawie analizy porównawczej, bazującej głównie na badaniach ilościowych (wskaźnikowych) oraz poszerzonych o badanie jakościowe (np. badania ankietowe) i/lub konsultacje społeczne. Wbrew zatem stanowisku zgłaszającego zastrzeżenia w treści przywołanej definicji nie nadano drogom statusu „elementu uzupełniającego” obszarów objętych programem rewitalizacji. W ocenie Zespołu Orzekającego rozstrzygnięcie podniesionych przez Prezydenta wątpliwości nie jest możliwe bez odwołania się do określonych w pkt. 3.6. wytycznych kryteriów wyznaczania obszarów wsparcia w ramach Lokalnego Programu Rewitalizacji. Wynika z nich bowiem, że wyznaczenie obszarów objętych rewitalizacją oraz obszarów wsparcia powinno nastąpić w oparciu o trzy wskaźniki reprezentujące kryteria ze sfer społeczno-gospodarczej i infrastrukturalnej. Dane te powinny dotyczyć m.in.: liczby mieszkańców, liczby osób korzystających z pomocy społecznej, liczby osób bezrobotnych, liczby postępowań eksmisyjnych z lokali mieszkalnych oraz ilości podmiotów gospodarczych z tych ulic. W analizowanym przypadku do wyznaczania obszarów wsparcia przyjęto w LPR cztery kryteria: wysoki poziom ubóstwa i wykluczenia, wysoką stopę długotrwałego bezrobocia, wysoki poziom przestępczości i naruszeń prawa, niski poziom przestępczości, i adekwatne wskaźniki pozwalające na ocenę spełnienia ww. kryteriów kwalifikacyjnych. Z ustaleń kontroli wynika, że obszar I rewitalizacji zawierał we fragmencie samą jezdnię ulicy Solankowej (bez budynków), a obszar II zawierał dwie jezdnie ulic Władysława Łokietka i Bolesława Krzywoustego (również bez budynków). W ocenie Zespołu Orzekającego z oczywistych względów, wskazane wyżej kryteria kwalifikacji do obszarów wsparcia nie mogły zatem mieć zastosowania w odniesieniu do jezdni ulic, co z kolei przemawia za uznaniem zasadności stanowiska NIK w tym zakresie.

Zespół Orzekający zauważa jednocześnie (uwaga ta zachowuje aktualność także w odniesieniu do punktów 2-4 niniejszej uchwały), że będący przedmiotem omawianego rozstrzygnięcia problem został potraktowany przez NIK nie jako nieprawidłowość, lecz jako uwaga o charakterze systemowym. Sekcja *Uwagi dotyczące badanej działalności* przewidziana została dla tych elementów ustalonego stanu faktycznego, które z punktu widzenia określonych w programie kontroli (tematyce) celów kontroli (głównego i szczegółowych) odnoszą się do zagadnień uznanych za istotne. Katalog tych zagadnień jest otwarty. Mogą one przykładowo dotyczyć: działań zasługujących w opinii NIK na utrwalenie lub rozpowszechnienie (dobre praktyki), problemów utrudniających lub zagrażających prawidłowemu, sprawnemu funkcjonowaniu kontrolowanej jednostki z przyczyn tkwiących poza tą jednostką, których jednostka nie może rozwiązać lub usunąć w ramach posiadanych kompetencji lub środków. W tym przypadku intencją Izby było zwrócenie uwagi na obszary ryzyka związane z oceną realizacji LPR, w kontekście jego rozliczenia.

Zastrzeżenie 2. dotyczyło przywołanej w ocenie ogólnej uwagi zawartej na str. 10 wystąpienia pokontrolnego, wedle której przystępując do LPR Urząd nie stworzył warunków do zgłaszania projektów przez podmioty inne niż samorządowe (np. wspólnoty mieszkaniowe, lokalnych przedsiębiorców, organizacje pozarządowe, stowarzyszenia), oraz projektów wzajemnie powiązanych. NIK zwróciła uwagę, że wytyczne do LPR

rekomendowały realizację w jego ramach przedsięwzięcia przy współudziale partnerów społecznych i gospodarczych.

W zastrzeżeniu Prezydent kwestionując stwierdzenie, że przystępując do realizacji LPR Miasto Inowrocław nie stworzyło warunków do zgłaszania projektów przez podmioty inne niż samorządowe podał, iż zaproszenie do konsultacji otrzymała cała społeczność inowrocławska, jednak inicjatywa nie spotkała się z zainteresowaniem ze strony podmiotów innych niż samorządowe. Zdaniem zgłaszającego zastrzeżenia 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 płycie Rynku wybudowało przyłącza kanalizacji sanitarnej, wodociągowej i do sieci elektroenergetycznej na potrzeby działalności gospodarczej, dla planowanych kawiarenek (ogródków wiedeńskich) i punktów handlowych (kwiatami).

Zespół Orzekający uwzględnił zastrzeżenie w części.

Na gruncie wytycznych dotyczących przygotowania LPR nie powinno budzić wątpliwości, że jednym z założeń tego programu była jego realizacja we współpracy z różnymi partnerami lokalnymi, zarówno sektora publicznego, lokalnych przedsiębiorców, sektora pozarządowego, a także innych partnerów: miejscowych uczelni, policji, itp. (przykładowo: stosownie do postanowień pkt. VI.8 wytycznych w przygotowywaniu LPR konieczny jest udział przedstawicieli środowisk społecznych i gospodarczych).

Z ustaleń kontroli wynika, że przy opracowaniu LPR przeprowadzono co prawda konsultacje społeczne z mieszkańcami i przedstawicielami stowarzyszeń, jednak polegały one na wypełnieniu ankiety, która nie zapewniała uzyskania opinii od osób z obszaru objętego wsparciem. W wypełnieniu ankiety mógł wziąć udział każdy, przy czym wypełniający pozostawał anonimowy, co z kolei uniemożliwiało ustalenie, tak kręgu respondentów (przedstawicieli środowisk społecznych i gospodarczych) jak i ich powiązania z rewitalizowanym obszarem. Przed przyjęciem LPR zorganizowano także jedno spotkanie z 10 osobami - przedstawicielami stowarzyszeń, jednostek organizacyjnych Miasta, w którym nie uczestniczył jednak żaden przedstawiciel środowisk gospodarczych. Ponadto wyniki tego spotkania nie zostały ujęte w raporcie końcowym z konsultacji LPR, przez co ich wynik nie miał formalnego znaczenia dla jego opracowania.

W kontekście powyższych ustaleń zawarte w wystąpieniu pokontrolnym stwierdzenie, że przystępując do LPR Miasto nie stworzyło warunków do zgłaszania projektów przez podmioty inne niż podmioty samorządowe, co sugeruje brak jakichkolwiek działań w tym obszarze, uznać należy za zbyt daleko idące. Zdaniem Zespołu Orzekającego ustalenia kontroli wskazują co prawda na brak adekwatnej do potrzeb i założeń LPR aktywności jednostki kontrolowanej w zakresie zainteresowania zaangażowaniem się w Program podmiotów działających poza sferą komunalną, w szczególności niewypracowanie mechanizmów zachęcających zainteresowane osoby i podmioty do uczestnictwa w konsultacjach społecznych, w konsekwencji czego odbywały się one w ograniczonym zakresie i w niewielkim stopniu wpłynęły na ostateczny kształt LPR, niemniej pasywnej roli Urzędu w tym obszarze nie można utożsamiać z niestworzeniem warunków do takiego działania. W tym zatem zakresie Zespół Orzekający zmodyfikował część opisową oceny i zakwestionowaną przez Prezydenta uwagę.

Zastrzeżenie 3. dotyczyło zawartej na str. 9 wystąpienia pokontrolnego uwagi, że wytyczne do LPR nie przewidywały w procedurze oceny programów możliwości wyrażania zgody na niespełnienie wskaźnika z danego kryterium. Powyższa uwaga stanowiła komentarz do przywołanych na str. 9 wystąpienia wyjaśnień Zastępcy Prezydenta, w których podał on, że firma przygotowująca LPR otrzymała zgodę Urzędu Marszałkowskiego na spełnienie w przypadku rewitalizacji obszaru II, tylko jednego z dwóch wskaźników - ilości osób korzystających z zasiłków pomocy społecznej, wymaganych w ramach kryterium: wysoki poziom ubóstwa. Jak bowiem ustalono w toku kontroli, wyznaczony do rewitalizacji 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 wskaźniki wyższe od wskaźników dla całego miasta. 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. NIK zwróciła także uwagę, że zgodnie z art. 47 ust. 1 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1828/2006⁴ przy określaniu obszarów do rewitalizacji muszą być uwzględnione przynajmniej trzy kryteria.

W zastrzeżeniu Prezydent podniósł, że w opisanym wyżej przypadku sytuacja była szczególna, ponieważ Instytucja Zarządzająca Regionalnym Programem Operacyjnym brała udział w tworzeniu 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),

Zdaniem Prezydenta spełnienie jednego z dwóch wskaźników uzasadniało ubieganie się o zgodę Urzędu Marszałkowskiego i zakwalifikowanie kryterium wysokiego poziomu ubóstwa 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 II obszarze znajdują się budynki mieszkalne o niskim standardzie, z których już nie ma dokąd wyeksmitować lokatorów, zgoda została wyrażona.

Zdaniem zgłaszającego zastrzeżenia w przypadku braku szczegółowych wskazówek co do sposobu spełnienia kryterium, akceptacja Instytucji Zarządzającej posłużenia się jednym z dwóch wskaźników sprawia, że zachowanie Miasta Inowrocławia było prawidłowe.

Zespół Orzekający uwzględnił zastrzeżenie w części.

Zgodnie z założeniami przyjętymi w LPR, była o tym mowa przy okazji zastrzeżenia 1., do wyznaczania obszarów wsparcia przyjęto cztery kryteria: wysoki poziom ubóstwa i wykluczenia, wysoką stopę długotrwałego bezrobocia, wysoki poziom przestępczości i naruszeń prawa, oraz niski poziom przestępczości. W wytycznych do LPR, dla

⁴ 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).

każdej kategorii kryteriów kwalifikacyjnych przyjęto dodatkowo wskaźniki pozwalające na ocenę ich spełnienia. W przypadku kryterium: wysoki poziom ubóstwa i wykluczenia, jego spełnienie wymagało osiągnięcia dwóch wskaźników:

- 1) ilość osób korzystających z pomocy społecznej;
- 2) postępowania eksmisyjne i eksmisja z lokali.

W analizowanym przypadku nie jest kwestią sporną, że wyznaczając do rewitalizacji obszar II, decyzję taką podjęto pomimo tego, że ustalony na tym terenie wskaźnik dotyczący postępowań eksmisyjnych nie został osiągnięty⁵. Istota sporu sprowadza się natomiast do odpowiedzi na pytania: czy pomimo nieosiągnięcia ww. wskaźnika uprawnione było, na gruncie rozwiązań przyjętych w LPR, uznanie, że zostało spełnione kryterium wysokiego poziomu ubóstwa stanowiące kryterium kwalifikacyjne do rewitalizacji, i czy zgoda Urzędu Marszałkowskiego na przyjęcie takiego rozwiązania konwalidowała podjęte przez Miasto działania.

Odnosząc się do pierwszej z wyżej zasygnalizowanych kwestii Zespół Orzekający stwierdza, że zgodnie z załącznikiem nr 1 *Szczegółowe wskaźniki do kryteriów wyznaczania obszarów rewitalizacji* do wytycznych dotyczących przygotowania LPR spełnienie kryterium: wysoki poziom ubóstwa i wykluczenia wymagało osiągnięcia zarówno wskaźnika dotyczącego liczby osób korzystających z zasiłków pomocy społecznej, jak i wskaźnika odnoszącego się do liczby postępowań eksmisyjnych⁶. W ocenie Zespołu Orzekającego wątpliwości interpretacyjnych w tym zakresie nie miała także jednostka kontrolowana, skoro mając świadomość, że w przypadku obszaru II drugi z ww. wskaźników nie został osiągnięty, wystąpiła do Urzędu Marszałkowskiego o zgodę na rezygnację z ww. kryterium przy kwalifikacji ww. obszaru do rewitalizacji⁷. W świetle powyższego NIK zasadnie, zdaniem Zespołu Orzekającego, zwróciła w wystąpieniu pokontrolnym uwagę, że zakwalifikowanie obszaru II do rewitalizacji odbyło się pomimo niespełnienia wymogów określonych w wytycznych. Zespół Orzekający zauważa jednocześnie, że Izba wzięła pod uwagę fakt podjęcia takiej decyzji w porozumieniu z Urzędem Marszałkowskim, stąd nie zakwalifikowała takiego działania jako nieprawidłowości, ograniczając się do sygnalizacji problemu w postaci uwagi o charakterze systemowym. Zespół Orzekający stwierdza jednocześnie, że akceptacja ww. rozwiązania przez Urząd Marszałkowski nie zmienia zasadności uwagi sformułowanej w wystąpieniu pokontrolnym, przede wszystkim z tego względu, że tak wytyczne, jak i LPR nie zawierają regulacji określających tak samą możliwość odstąpienia od stosowania przyjętych w tych dokumentach kryteriów i wskaźników, jak i procedury regulującej ewentualne postępowanie w tym zakresie.

Zespół Orzekający nie podzielił także argumentu, że odstąpienie od stosowania wskaźnika liczby postępowań eksmisyjnych uzasadnione było brakiem możliwości prowadzenia takich postępowań na rewitalizowanym obszarze. W tym miejscu Zespół Orzekający zauważa, że wybór kryteriów do wyznaczania obszarów wsparcia stanowił autonomiczną kompetencję Miasta. Przyjmując zatem, że jednostka kontrolowana miała świadomość niemożności osiągnięcia jednego z dwóch wskaźników pozwalających na kwalifikację obszaru wsparcia

⁵ W przypadku wskaźnika: liczba postępowań eksmisyjnych i eksmisji z lokali mieszkalnych należało osiągnąć poziom wyższy niż średnia dla całego miasta. Wartość wskaźnika dla obszaru wyniosła 1,8 wobec 2,8 dla całego miasta.

⁶ Str. 78 akt kontroli.

⁷ Str. 117 akt kontroli.

o kryterium wysokiego poziomu ubóstwa i wykluczenia, powinna poszukać innych rozwiązań (przyjęcia innego kryterium) w tym zakresie.

Zespół Orzekający skorygował natomiast fragment uwagi, w którym jako wyznacznik postępowania przywołano art. 47 ust. 1 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1828/2006 w nieaktualnym brzmieniu i w tym zakresie uwzględnił zastrzeżenie.

Zastrzeżenie 4. dotyczyło zawartej na str. 9 wystąpienia pokontrolnego uwagi, wedle której 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, w opisie projektu wskazano jedynie na powiązanie z projektem miękkim⁸ realizowanym poza tym obszarem.

NIK wskazała, że 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 (zapropozowanie nowych) oraz stworzenie warunków do jego dalszego rozwoju z wykorzystaniem jego cech endogenicznych.

W **zastrzeżeniu** Prezydent odwołał się do założeń rewitalizacji zawartych w wytycznych i podał, że projekt pokrywa się z tymi założeniami, ponieważ:

- a) 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;
- b) 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;
- c) 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;
- d) z uwagi na złożoność procesu rewitalizacji i horyzont czasowy, Miasto wykorzystało szansę realizacji priorytetowych zadań.

Zespół Orzekający oddalił zastrzeżenie.

Zgodnie z definicją zawartą w pkt. IV 3.1. wytycznych, przez rewitalizację należy rozumieć 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 stanowi połączenie działań technicznych - jak np. remonty - z programami ożywienia gospodarczego i działaniem na rzecz rozwiązania problemów społecznych, występujących na tych obszarach, m.in. bezrobocie, przestępczość,

⁸ Projekt „Multiwiedza” realizowany w filii Biblioteki Miejskiej w Inowrocławiu przy ul. Wilkońskiego 32.

brak równowagi demograficznej. Niewłaściwym jest więc mówić o „rewitalizacji” jednego budynku, czy „rewitalizacji” placu miejskiego. W rozumieniu omawianego dokumentu 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 (zapropozowanie nowych) oraz stworzenie warunków do jego dalszego rozwoju z wykorzystaniem cech endogenicznych.

W kontekście przywołanych wyżej definicji istotne jest to, że autorzy dokumentu, dostrzegając konieczność wyraźnego rozróżnienia rewitalizacji od standardowo prowadzonych działań modernizacyjnych i remontowych, w pkt. IV.1. wytycznych określili także cechy rewitalizacji, które pozwalają odróżnić ją od innych form kompleksowej interwencji w przestrzeń miejską. I tak, w wytycznych przyjęto m.in., że cele rewitalizacji muszą być usytuowane w sferze społeczno-gospodarczej i ekologiczno-przestrzennej, a działania infrastrukturalne i architektoniczno-urbanistyczne powinny być tym celom podporządkowane, co oznacza, iż nie mogą zostać uznane za rewitalizację działania wyłącznie remontowo-budowlane, które nie mają wskazanego celu społecznego, gospodarczego lub ekologiczno-przestrzennego. W omawianym dokumencie przyjęto także, że rewitalizacja to reakcja na kryzys⁹, który obejmuje dany obszar i przejawia się w wielu dziedzinach na raz, z czego wynika, że nie może być ona podejmowana poza obszarem kryzysowym. Rewitalizacja ma mieć przy tym charakter kompleksowy, jest zawsze planem wielowątkowych, wzajemnie wzmacniających się (synergicznych) działań zmierzających do wywołania jakościowej zmiany na całym wyznaczonym obszarze.

W ocenie Zespołu Orzekającego z cytowanych wyżej definicji i założeń wynika, że skoro celem wytycznych było m.in. zwrócenie uwagi na odrębność rewitalizacji od innych działań o zbliżonym charakterze, to po stronie twórców i realizatorów programów wsparcia leżało wykazanie, że zdefiniowane w Programie obszary wsparcia spełniają określone w wytycznych wymogi merytoryczne i formalne. Ważne przy tym jest, że stanowisko w tym zakresie nie powinno ograniczać się do deklaracji spełnienia ww. wymogów, lecz powinno zawierać także weryfikowalne dowody (opracowania, analizy problemowe itp.), uzasadniające kwalifikację obszarów do rewitalizacji. W ocenie Zespołu Orzekającego w przypadku rewitalizowanego obszaru III spełnienie tych wymogów budzi wątpliwości. Przede wszystkim w analizowanym przypadku nie przedstawiono argumentów, które uzasadniałyby zakwalifikowanie podjętych prac jako działań kompleksowych, komplementarnych z innymi realizowanymi projektami, a to wskazuje raczej na ich remontowo-modernizacyjny, nie zaś rewitalizacyjny charakter. (remont kładki, założenia kamery monitoringu, oświetlenia ulicy oraz utworzenia placu zabaw). Wykonanie tych prac przyczyniło się zapewne do poprawy jakości życia i komfortu mieszkańców, jednak nie jest to równoznaczne z tym, że działania te w istotny sposób wpłynęły na sferę gospodarczą i społeczną. Zdaniem Zespołu Orzekającego także argumenty podniesione w zastrzeżeniu nie obalają zasygnalizowanych wyżej wątpliwości. Nie powinno być bowiem przedmiotem sporu, że jakakolwiek inicjatywa zmierzająca do poprawy jakości funkcjonowania przestrzeni miejskiej (przykładowo: remont nawierzchni drogi, położenie chodnika czy instalacja oświetlenia) z istoty rzeczy będzie spotykać się z aprobatą lokalnej społeczności, z uwagi na poprawę

⁹ Sytuacja kryzysowa, zgodnie z definicją przywołaną w wytycznych, to łączny efekt szkodliwych i niszczycielskich procesów dotyczących przestrzeni, urządzeń technicznych, społeczeństwa oraz gospodarki, które doprowadziły do degradacji danego obszaru.

jej komfortu. Wszelkie remonty ciągów komunikacyjnych w oczywisty sposób wpływać będą na poprawę jakości komunikacji, instalacja zaś monitoringu i oświetlenia na poprawę bezpieczeństwa. Nie oznacza to jednak, że podjęcie takich działań jest równoznaczne z uznaniem ich za równorzędne rewitalizacji, to bowiem oznaczałoby, że de facto każda modernizacja i remont mogą być zakwalifikowane jako rewitalizacja. Jak wyżej wskazano tak jednak nie jest. W tym zatem kontekście NIK zasadnie zwróciła uwagę na konieczność dochowania należytej precyzji w określaniu i definiowaniu obszarów wsparcia.

Zastrzeżenie 5. dotyczyło nieprawidłowości opisanej na str. 15 wystąpienia pokontrolnego, polegającej na tym, że 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 dofinansowanie. Z załącznika do wniosku o dofinansowanie wynikało, że plac zabaw miał być zlokalizowany na działce nr 22/2 (znajdującej się w obszarze III).

W zastrzeżeniu Prezydent podniósł, że zdaniem Miasta usytuowanie placu zabaw przy działce nr 6 sprawia, że objęty on jest obszarem rewitalizacji. Zgłaszający zastrzeżenia podał, że 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. Niezrozumiałym 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.

Zespół Orzekający oddalił zastrzeżenie.

Zgodnie z § 2 ust. 1 i 2 umowy nr WPW.I.3043-7-23-466/2010 z dnia 30 września 2010 r. o dofinansowanie w formie zaliczki i refundacji Projektu „Poprawa systemu bezpieczeństwa osób mieszkających przy ul. Pakoskiej i Magazynowej” beneficjent pomocy zobowiązany był do realizacji Projektu zgodnie z wnioskiem o dofinansowanie Projektu¹⁰. W studium wykonalności dla Projektu, stanowiącym załącznik do wniosku, Miasto wskazało lokalizację placu zabaw na działce 22/2, zatem w innej lokalizacji, niż ostatecznie ją usytuowano. W tym miejscu należy dodatkowo zaznaczyć, że zgodnie z danymi zawartymi w studium wykonalności¹¹, ww. projekt miał być realizowany na działkach nr: 29/1, 19/2, 29/4, i jak wyżej podano, 22/2 (plac zabaw). W świetle wyżej wskazanych ustaleń bezprzedmiotowe jest zatem odwoływanie się do argumentu, że działka nr 6

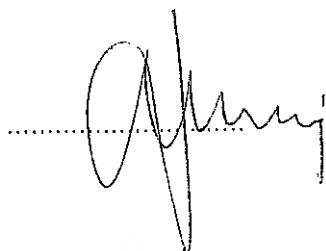
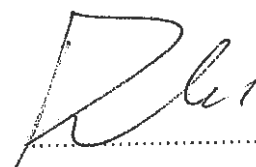
¹⁰ Str. 683 akt kontroli.

¹¹ Str. 531 akt kontroli.

znajdowała się w obszarze przewidzianym do rewitalizacji, okoliczność powyższa nie wynika bowiem z dowodów zgromadzonych w toku kontroli.

Z powyższych względów Zespół Orzekający rozstrzygnął jak w sentencji uchwały.

Od uchwały odwołanie nie przysługuje.

A handwritten signature in cursive script, appearing to be 'A. K.', written on a horizontal dotted line.A handwritten signature in cursive script, appearing to be 'S. B.', written on a horizontal dotted line.A handwritten signature in cursive script, appearing to be 'R. L.', written on a horizontal dotted line.