



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Katowicach

LKA.410.028.04.2020

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.443.042.2021
Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 12 maja 2021 r.

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Bieruniu ¹ , ul. Rynek 14, 43-150 Bieruń.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krzysztof Grzesica, Burmistrz Miasta, od 4 grudnia 2014 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Realizacja procesu rewitalizacji. Efekty prowadzonej rewitalizacji.
Okres objęty kontrolą	Lata 2016-2020 (III kwartał) z uwzględnieniem zdarzeń wcześniejszych i późniejszych o ile miały wpływ na działalność jednostki w kontrolowanym zakresie.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach
Kontrolerzy	

¹ Dalej: „Urząd”.

² Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: „ustawa o NIK”.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Gminny Program Rewitalizacji Miasta Bierunia na lata 2016-2020⁴ przyjęty został uchwałą Rady Miejskiej w Bieruniu⁵ w dniu 29 marca 2017 r.⁶ W okresie objętym kontrolą Program był wdrażany przez Burmistrza Miasta. W związku z wdrażaniem Programu, w trakcie kontroli ustalono, że w latach 2017-2019 w Urzędzie w sposób formalny nie wyznaczono osoby, bądź zespołu pracowników przewidzianych do wdrażania uchwalonego Programu, mimo iż takie rozwiązania organizacyjne były przewidziane zapisami Programu. Komitet Rewitalizacji⁷ został powołany przez Burmistrza w dniu 5 kwietnia 2018 r., tj. 280 dni od podjęcia przez Radę uchwały, o której mowa w art. 7 ust. 3 ustawy o rewitalizacji. Komitet do 2 marca 2020 r. nie prowadził jakichkolwiek działań na rzecz procesu rewitalizacji, z powodu niezwołania przez Burmistrza Miasta pierwszego posiedzenia Komitetu. Częstotliwość dokonywania ocen realizacji Programu przez Komitet Rewitalizacji była niezgodna z postanowieniami § 3 ust. 3 załącznika Nr 1 do uchwały Rady z 29 czerwca 2017 r. w sprawie zasad wyznaczania oraz zasad działania Komitetu Rewitalizacji. Burmistrz nie przekazał Radzie wniosku o wprowadzenie przedsięwzięć ujętych w Programie i przewidzianych do realizacji przez Gminę Bieruń⁸, do załącznika do Uchwały Rady w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Bierunia na lata 2017-2025 niezwłocznie po ustaleniu niezbędnych danych do dokonania tej czynności przez Radę. W związku z tym 4 projekty dotyczące realizowanych przez Gminę wieloletnich przedsięwzięć rewitalizacyjnych i kwoty przewidziane przez Miasto na ich realizację w ogóle nie zostały uwzględnione w Wieloletniej Prognozie Finansowej Miasta, co stanowi naruszenie przez Burmistrza art. 21 ustawy o rewitalizacji. Rada nie ustanowiła także przewidzianych w Programie dwóch Specjalnych Stref Rewitalizacji, z powodu niezłożenia w tej sprawie formalnego wniosku przez Burmistrza Miasta, co w ocenie NIK naruszało kryterium rzetelności. Spośród wszystkich 13 podstawowych przedsięwzięć rewitalizacyjnych przewidzianych Programem działania na rzecz realizacji rzeczowej podjęto w stosunku do dziesięciu projektów, z realizacji dwóch projektów zrezygnowano, zaś w przypadku jednego projektu Urząd dwukrotnie podejmował starania uzyskania dofinansowania zewnętrznego⁹, które nie przyniosły jednak efektu. Działania jednostek zaangażowanych we wdrażanie Programu Rewitalizacji skutkowały pełną i terminową realizacją tylko trzech z dziesięciu przedsięwzięć, z czego za realizację jednego odpowiadał Urząd, a za dwa pozostałe - wspólnoty mieszkaniowe. Pozostałych siedem wdrażanych projektów zrealizowano częściowo w stosunku do założeń Programu. Niski stopień realizacji rzeczowej Programu przełożył się także na niski poziom zaawansowania finansowego przedsięwzięć, które wyniosło 28,9% zakładanej wartości wszystkich 13-tu przewidzianych do realizacji projektów podstawowych (35 425,0 tys. zł). Gmina nie zapewniła w procesie rewitalizacji zachowania zasady partnerstwa i partycypacji w formie przewidzianej w Wytycznych Ministra Rozwoju oraz Programie Rewitalizacji. Spośród pięciu skontrolowanych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego o wartości 4 880,5 tys. zł (co stanowiło 67,5% wartości wszystkich 20 udzielonych zamówień przeprowadzonych w związku z realizacją przez Urząd projektów rewitalizacyjnych), w czterech postępowaniach nie stwierdzono nieprawidłowości.

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ Dalej: „Program Rewitalizacji”, „Program” lub „GPR”.

⁵ Dalej: „Rada”.

⁶ Nr III/1/2017.

⁷ Dalej także: „Komitet”.

⁸ Dalej: „Gmina” lub „Miasto”.

⁹ Jego realizacja nie została rozpoczęta.

W jednym postępowaniu stwierdzono naruszenia formalne obowiązujące w Urzędzie regulacji dotyczącej udzielania zamówień publicznych do wartości nieprzekraczającej 30 000 euro (bez zastosowania ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹⁰).

Ustanowiony w Programie system monitoringu i ewaluacji mógł stanowić źródło rzetelnej informacji o stanie realizacji poszczególnych projektów i całego GPR. Nie funkcjonował jednak rzetelnie, bowiem po zakończeniu poszczególnych projektów nie dokonywano pomiaru i oceny stopnia zmian zachodzących na obszarach rewitalizacji i osiągniętego poziomu celów rewitalizacji założonych w GPR.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej¹¹ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Realizacja procesu rewitalizacji

Opis stanu faktycznego

1.1. Program Rewitalizacji został przyjęty Uchwałą Rady¹² z dnia 29 marca 2017 r. Jego uchwalenie poprzedziło m.in.:

- przyjęcie zarządzenia Burmistrza 30 listopada 2015 r. w sprawie powołania Komisji ds. oceny projektów zgłaszanych do Lokalnego Programu Rewitalizacji Miasta Bierunia na lata 2015-2020;
- przyjęcie przez Radę w dniu 29 września 2016 r. Uchwały¹³ w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego oraz obszaru rewitalizacji na terenie gminy Bieruń¹⁴, (...).

(akta kontroli str. 9-257, 293-359)

Program Rewitalizacji zakładał wyznaczenie przez Burmistrza Miasta Pełnomocnika ds. Rewitalizacji wraz ze wskazaniem jednostki lub jednostek w strukturze Urzędu, odpowiedzialnych za realizację zadań z zakresu rewitalizacji i wdrażania Programu. Według Programu wskazanie Pełnomocnika powinno nastąpić nie później niż w ciągu 3 miesięcy od dnia jego uchwalenia przez Radę (co nastąpiło 29 marca 2017 r.). Do czasu zakończenia czynności kontrolnych NIK¹⁵ Burmistrz nie wskazał i nie ustanowił Pełnomocnika ds. Rewitalizacji.

(akta kontroli str. 153-156)

W okresie od 2016 r. do listopada 2019 r. w Regulaminie Organizacyjnym Urzędu nie była wskazana żadna jednostka lub komórka organizacyjna odpowiedzialna za realizację zadań z zakresu rewitalizacji i wdrażania Programu Rewitalizacji. W dniu 29 listopada 2019 r. w Regulaminie Organizacyjnym¹⁶ ustalono¹⁷, że do zakresu działania Biura Funduszy Zewnętrznych należy pozyskiwanie środków zewnętrznych oraz m.in. koordynacja działań w zakresie realizacji Gminnego Programu Rewitalizacji i obowiązków wynikających z ustawy o rewitalizacji.

¹⁰ Dz. U. z 2019 r. poz. 1843 ze zm., dalej: „pzp”.

¹¹ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹² Nr III/1/2017.

¹³ Nr IX/6/2016.

¹⁴ Obszar zdegradowany i obszary rewitalizacji wyznaczono zgodnie z załącznikiem nr 3 do przedmiotowej uchwały pn. „Diagnoza obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji Miasta Bierunia” z lipca 2016 r. Wyznaczono dwa obszary zdegradowane i obszar rewitalizacji podzielony na dwa podobszary (Os. Homera i Os. Chemików).

¹⁵ Do 2 grudnia 2020 r.

¹⁶ Przyjętym Zarządzeniem nr B.120.87.2019 Burmistrza Miasta, obowiązującym od 1 stycznia 2020 r.

¹⁷ W § 34.

W związku z powyższym realizowany przez Gminę Bieruń proces wdrażania Programu Rewitalizacji nie odpowiadał rozwiązaniom określonym przez Radę w Programie¹⁸, co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 807-819)

Uchwałą Rady z 29 czerwca 2017 r., tj. w terminie zgodnym z art. 7 ust. 3 ustawy o rewitalizacji ustalone zostały zasady wyznaczania składu oraz zasady działania Komitetu Rewitalizacji.

W dniu 5 kwietnia 2018 r., po przeprowadzonym przez Wydział Gospodarki Przestrzennej i Nieruchomości Urzędu otwartym naborze, Burmistrz swoim Zarządzeniem, na podstawie z art. 7 ust. 4 ustawy o rewitalizacji, powołał Komitet Rewitalizacji.

W 8-osobowym składzie Komitetu (trzech przedstawicieli Urzędu, dwóch przedstawicieli Rady, dwóch przedstawicieli mieszkańców spoza obszarów rewitalizacji i jeden użytkownik wieczysty nieruchomości znajdującej się na obszarze rewitalizacji) brakło osób z grup, o których mowa w § 2 ust. 2 pkt 3, 6 i 7 załącznika Nr 1 do Uchwały Rady Nr VIII/2/2017 z dnia 29 czerwca 2017 r. w sprawie zasad wyznaczania składu oraz zasad działania Komitetu Rewitalizacji. Wynikało to z faktu, że w postępowaniu uzupełniającym nie zgłosił się żaden kandydat reprezentujący ww. grupy interesariuszy. W przypadku bezskutecznego rozstrzygnięcia naboru uzupełniającego Burmistrz, zgodnie z § 2 ust. 11 ww. załącznika, powołuje Komitet składający się z przedstawicieli poszczególnych podmiotów, których kandydaci zostali zgłoszeni.

(akta kontroli str. 360-367)

W dniach 21 maja 2019 r. i 8 lipca 2020 r. w sposób zgodny z ww. uchwałą Rady zmieniono przedstawicieli Urzędu w składzie Komitetu Rewitalizacji.

(akta kontroli str. 369-371)

Spośród 11 obecnych i byłych pracowników Urzędu zaangażowanych w latach 2015-2020 w proces przygotowania i wdrażania Programu Rewitalizacji cztery osoby (w tym dwóch obecnych pracowników¹⁹) posiadały przygotowanie merytoryczne wynikające z odbytych szkoleń lub spotkań poświęconym procesom rewitalizacji. Od stycznia 2020 r. dwóch, a od czerwca 2020 r. trzech pracowników Biura Funduszy Zewnętrznych Urzędu posiadało w zakresie obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności zapisy dotyczące koordynacji lub prowadzenia działań w zakresie realizacji Programu Rewitalizacji oraz obowiązków wynikających z ustawy o rewitalizacji. Nadzór nad wdrażaniem Programu nie został powierzony żadnej osobie bądź komórce organizacyjnej.

(akta kontroli str. 372-385)

1.2. Według zapisów Programu Rewitalizacji realizacja zasady partnerstwa i partycypacji interesariuszy we wdrażaniu i monitorowaniu Programu obejmowała:

- rozpoznanie potrzeb i oczekiwań interesariuszy oraz wypracowanie spójności zaplanowanych działań,
- organizację i prowadzenie działań o charakterze edukacyjnym i informacyjnym o procesie rewitalizacji, skierowanym do interesariuszy,
- inicjowanie i wspieranie działań służących rozwijaniu dialogu i porozumienia między interesariuszami oraz ich integracji,

¹⁸ Na stronach 144-149.

¹⁹ Kierownik Biura Funduszy Zewnętrznych i Główny Specjalista Wydziału Gospodarki Przestrzennej i Nieruchomości.

- zapewnienie interesariuszom udziału w procesie przygotowania dokumentów dotyczących rewitalizacji w procesie aktualizacji, monitoringu i ewaluacji,
- wspieranie inicjatyw i działań dążących do zwiększenia udziału interesariuszy w przygotowanie i wdrażanie projektów rewitalizacyjnych.

(akta kontroli str. 149-150)

Włączenie różnych grup interesariuszy w proces wdrażania i monitorowania przez Urząd przyjętego Programu Rewitalizacji polegał na udziale w składzie Komitetu Rewitalizacji miejskich radnych oraz przedstawicieli mieszkańców i użytkowników wieczystych nieruchomości. Gmina nie zapewniła na tym etapie możliwości uczestnictwa interesariuszy w konsultacjach społecznych (wcześniejsze konsultacje – w formie badań ankietowych w wersji papierowej oraz on-line – były przeprowadzane w maju 2015 r.²⁰ oraz w marcu 2016 r.²¹ i marcu 2017 r.²²). Opisany stan wskazuje, że działania Gminy były niewystarczające dla skutecznego włączenia społeczności lokalnej we wdrożenie i realizację GPR, co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 820, 822-841)

W latach 2017-2019 nie zwoływano posiedzeń Komitetu Rewitalizacji. Pierwsze posiedzenie zostało zwołane przez Burmistrza Miasta na dzień 2 marca 2020 r. W jego trakcie dokonano wyboru Przewodniczącego i zastępcy Przewodniczącego Komitetu oraz zainicjowano proces opiniowania oceny aktualności i stopnia realizacji Programu Rewitalizacji. W dniach 19 maja i 22 października 2020 r. przeprowadzono²³ dwa posiedzenia Komitetu poświęcone m.in. przyjęciu opinii dla opracowanej Oceny aktualności i stopnia realizacji Programu (w maju 2020 r. wydana została opinia pozytywna) oraz dla Aktualizacji ww. Oceny, według stanu na dzień 30 września 2020 r. (w październiku 2020 r. także wydano ocenę pozytywną).

(akta kontroli str. 842-849)

1.3. W Programie Rewitalizacji przewidziano do realizacji łącznie 15 projektów (13 z listy przedsięwzięć podstawowych i dwa z listy uzupełniającej) o łącznej wartości 55 425,0 tys. zł. Z listy projektów podstawowych o łącznej wartości 35 425,0 tys. zł po sześć przedsięwzięć miało charakter infrastrukturalny i społeczny, a jeden projekt dotyczył działań środowiskowych. Na liście projektów uzupełniających znajdowały się dwa przedsięwzięcia²⁴ o łącznej planowanej wartości 20 000,0 tys. zł, które stanowiły alternatywę dla zakresu rzeczowego jednego z przedsięwzięć wymienionego na liście projektów podstawowych („Remont i nadbudowa budynku hali sportowej i świetlicy środowiskowej wraz z otoczeniem w celu zwiększenia aktywizacji społeczno-gospodarczej ludności zamieszkującej obszary zdegradowane i rewitalizacji”).

Dla wszystkich 15 przedsięwzięć rewitalizacyjnych zaplanowano pozyskanie dofinansowania ze środków UE (o łącznej wartości 47 093,5 tys. zł) oraz udział środków własnych wnioskodawców (w łącznej kwocie 8 331,5 tys. zł). Z 13

²⁰ Konsultacje dotyczące uruchomienia na terenie Gminy Bieruń Dziennego Domu Seniora.

²¹ Konsultacje społeczne dotyczące realizacji projektu *Modernizacja energetyczna budynków użyteczności publicznej w Gminie Bieruń – Szkoły Podstawowej nr 1 oraz Domu Kultury „Gama”* przeprowadzone od 9 do 23 marca 2016 r.

²² Konsultacje społeczne dotyczące realizacji projektu *Remont i nadbudowa budynku hali sportowej i świetlicy środowiskowej wraz z otoczeniem przy ul. Homera w Bieruniu w celu zwiększenia aktywizacji społeczno-gospodarczej ludności zamieszkującej obszary zdegradowane i rewitalizacji*, przeprowadzone od 7 do 17 marca 2017 r.

²³ W sposób zdalny ze względu na stan epidemiczny.

²⁴ „Termomodernizacja świetlicy środowiskowej wraz z salą sportową” (na Os. Homera – dopisek NIK); „Modernizacja i remont sali gimnastycznej oraz zabudowań przyległej świetlicy środowiskowej na osiedlu Homera i zagospodarowanie przyległego otoczenia wraz z zaadaptowaniem obu budynków na potrzeby infrastruktury społecznej (sportowo - edukacyjno - kulturalnej)”.

przedsięwzięć znajdujących się na liście projektów podstawowych²⁵: w całości lub częściowo zrealizowano pięć projektów infrastrukturalnych, jeden projekt środowiskowy i dwa projekty o charakterze społecznym. Dwa projekty społeczne były w trakcie realizacji. Dwóch projektów społecznych nie zrealizowano z uwagi na duże ryzyko nieosiągnięcia wskaźników wymaganych do uzyskania w projektach dofinansowanych ze środków UE. Realizacji jednego przedsięwzięcia infrastrukturalnego Gmina wraz z partnerem społecznym nie rozpoczęła (nie uzyskano dofinansowania ze środków UE w konkursie z 2018 r., a termin rozstrzygnięcia kolejnego konkursu to IV kwartał 2020 r.).

(akta kontroli str. 93-124, 144-148, 259-277)

Kwoty na realizację trzech z 11 przewidzianych do realizacji przez Gminę i jej jednostki przedsięwzięć rewitalizacyjnych zostały ujęte w Wieloletniej Prognozie Finansowej Miasta Bierunia na lata 2018-2025 zmienionej uchwałą Rady z 30 maja 2018 r. i w Wieloletniej Prognozie Finansowej Miasta na lata 2020-2025 zmienionej uchwałą Rady z 30 kwietnia 2020 r. Wprowadzenie przedsięwzięć rewitalizacyjnych (wraz z planowanymi kwotami) do Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta nie nastąpiło niezwłocznie po ustaleniu wszystkich niezbędnych danych dla dokonania tej czynności określonych w art. 226 ust. 3 ustawy o finansach publicznych. W związku z tym, 4 z 11 podstawowych przedsięwzięć rewitalizacyjnych Gminy nie były ujęte w wieloletniej prognozie finansowej Gminy. Powyższe opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 259-265)

W uchwałach budżetowych Miasta okresie od 2016 r. do 2020 r. ujęto zaplanowane kwoty wydatków na realizację środowiskowego i czterech społecznych projektów rewitalizacyjnych ze środków finansowych na ochronę zdrowia²⁶, na zakup środków trwałych dla BOSIR²⁷ oraz na realizację trzech przedsięwzięć infrastrukturalnych. Przewidziane w Programie Rewitalizacji przedsięwzięcia inwestycyjne Gminy nie zostały ujęte w wieloletnim planie inwestycyjnym, ponieważ Miasto nie opracowywało takich planów oraz innych programów rozwoju, o których mowa w art. 18 ust. 2 pkt 6a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym²⁸.

(akta kontroli str. 824, 859-896, 939-944)

Realizacja jednego projektu rewitalizacyjnego²⁹ odbywała się z opóźnieniem w stosunku do terminu zawartego w Programie Rewitalizacji, który ustalono na okres od września 2019 r. do grudnia 2020 r. Według Burmistrza Miasta opóźnienia w realizacji wynikały z przyczyn niezależnych od Gminy bowiem w 2019 r. w odpowiedzi na ogłoszenie konkursu w ramach RPO WSL na lata 2014-2020 terminowo złożono wniosek o dofinansowanie przedmiotowego projektu³⁰, a pierwotne terminy zakończenia naboru wniosków i rozstrzygnięcia konkursu były przesuwane przez Instytucję Zarządzającą (zakończenie naboru z 28 czerwca na 16 lipca 2019 r., rozstrzygnięcie konkursu z listopada 2019 r. na styczeń 2020 r.). Wniosek Gminy został wybrany przez Instytucję Zarządzającą do dofinansowania, a umowę o dofinansowanie podpisano 23 marca 2020 r. Termin realizacji projektu

²⁵ 11 projektów zgłoszonych przez Urząd i gminne jednostki organizacyjne i dwa projekty zgłoszone przez wspólnoty mieszkaniowe.

²⁶ Na przeciwdziałanie alkoholizmowi i zwalczanie narkomanii.

²⁷ Bieruński Ośrodek Sportu i Rekreacji.

²⁸ Dz. U. z 2020 r. poz. 713, ze zm.

²⁹ „Daj sobie szansę – podniesienie jakości i dostępności usług wsparcia rodziny wspierające proces deinstytucjonalizacji”.

³⁰ Przedmiotem konkursu był wybór do dofinansowania projektów, realizowanych w ramach Osi Priorytetowej IX Włączenie społeczne Działania 9.2 Dostępne i efektywne usługi społeczne i zdrowotne, Poddziałania 9.2.1 Rozwój usług społecznych i zdrowotnych – ZIT Subregion Centralny RPO WSL 2014-2020.

przez MOPS³¹ przesunięto na okres od 1 kwietnia 2020 r. do 29 czerwca 2022 r., a ostateczna wartość projektu została zwiększona do kwoty 321,6 tys. zł. Pozostałe realizowane projekty rewitalizacyjne przeprowadzono bez istotnych różnic w stosunku do terminów ustalonych w Programie Rewitalizacji.

(akta kontroli str. 259-265, 958-961, 1025, 1050)

W Programie Rewitalizacji przewidywano realizację dwóch przedsięwzięć przez podmioty inne niż Urząd i jednostki organizacyjne Gminy, tj. dwie wspólnoty mieszkaniowe, których nieruchomości i obiekty budowlane znajdowały się na rewitalizowanych obszarach. Oba projekty były spójne z założeniami Programu, bowiem ich celem było m.in. podniesienie standardu mieszkaniowego i socjalnego na osiedlu przy ul. Homera w Bieruniu i wyprowadzenie tego obszaru zdegradowanego ze stanu kryzysowego; poprawa wizerunku i estetyki otoczenia; uniknięcie marginalizacji rewitalizowanego obszaru (położonego przy ul. Oświęcimskiej w Bieruniu) oraz poprawa bezpieczeństwa w obu ww. miejscach. Realizacja rzeczowa ww. projektów przebiegła zgodnie z założeniami zawartymi w Programie. Zarządzający ww. wspólnotami przesłali Urzędowi (w kwietniu 2020 r.), zgodnie z wymogami Programu Rewitalizacji, sprawozdania – Karty realizacji projektu w ramach Programu, niezbędne do sporządzenia oceny aktualności i stopnia realizacji Programu.

(akta kontroli str. 127-128, 162, 266-267, 897-924)

Spośród 13 projektów rewitalizacyjnych zamieszczonych na liście przedsięwzięć podstawowych, których realizacja miała być współfinansowana ze środków RPO WSL trzy projekty uzyskały dofinansowanie ze środków tego Programu, w tym dwa z nich³² były realizowane przez Urząd a trzeci³³ przez MOPS. Jeden projekt realizowany przez Urząd uzyskał dofinansowanie z budżetu państwa w ramach programu wieloletniego „Senior+ na lata 2015-2020³⁴. Projekt środowiskowy³⁵ został zrealizowany wyłącznie ze środków własnych Gminy, trzy projekty społeczne³⁶ realizowane przez MOPS zamiast przewidywanego dofinansowania ze środków RPO WSL zostały dofinansowane lub sfinansowane w ramach realizacji Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Przeciwdziałania Narkomanii. W przypadku projektu „Kompleksowa rewitalizacja terenów zdegradowanych na obszarze Miasta Bierunia w celu rozwiązania problemów społecznych” brak rozpoczęcia jego realizacji wynikał z nieuzyskania w 2018 r. przez Miasto i partnera społecznego dofinansowania ze środków RPO WSL, które zaplanowano w wysokości 85% całkowitego kosztu jego realizacji (10 000,0 tys. zł)³⁷. Pozostałe dwa projekty gminne³⁸ nie zostały zrealizowane przez

³¹ Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Bieruniu.

³² „Remont i nadbudowa budynku hali sportowej i świetlicy środowiskowej wraz z otoczeniem przy ul. Homera w Bieruniu w celu zwiększenia aktywizacji społeczno-gospodarczej ludności zamieszkującej obszary zdegradowane i rewitalizacji”, który uzyskał także dodatkowe dofinansowanie ze środków Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej i „Modernizacja energetyczna budynków użyteczności publicznej w gminie Bieruń – Szkoły Podstawowej nr 1 oraz Domu Kultury Gama”, z którego w ramach Programu Rewitalizacji wykazano jego część dotyczącą modernizacji Domu Kultury Gama.

³³ „Daj sobie szansę – podniesienie jakości i dostępności usług wsparcia rodziny, wspierające proces deinstytucjonalizacji”.

³⁴ „Modernizacja i remont budynku przy ul. Chemików 139 na osiedlu Chemików, wraz z zagospodarowaniem przyległego otoczenia, w celu zaadaptowania budynku na potrzeby utworzenia infrastruktury społecznej (Dzienny Dom Pobytu osób starszych oraz świetlica środowiskowa dla dzieci i młodzieży)”.

³⁵ „Park z urządzeniami do street workout”.

³⁶ „Wspólnie rażniej”, „Możemy więcej” i „Tworzenie i funkcjonowanie miejsc opieki nad dziećmi do lat 3 (kluby dziecięce + sprawowanie opieki przez nianię)”.

³⁷ Według informacji Kierownika Biura Funduszy Zewnętrznych Urzędu, Gmina w III kwartale 2020 r. złożyła nowy wniosek o dofinansowanie projektu pn. „Zielona rewolucja w Bieruniu – rewitalizacja obszaru Paciorekowskich” ze środków Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego (dalej „MFE OG”) w ramach Programu Środowisko, Energia i Zmiany Klimatu. Obecnie Gmina oczekuje na rozstrzygnięcie i wyniki konkursu.

MOPS, ponieważ uznano za zbyt duże ryzyko nieosiągnięcia wskaźników ich realizacji wymaganych w projektach unijnych, m.in. z powodu zbieżności pomocy oferowanej osobom bezrobotnym przez Powiatowy Urząd Pracy w Tychach³⁸ oraz inne podmioty współpracujące z Gminą. Spośród dwóch projektów modernizacyjnych wspólnot mieszkaniowych, jeden został zrealizowany ze środków własnych wspólnoty i kredytu inwestycyjnego, a drugi wyłącznie ze środków własnych wspólnoty.

(akta kontroli str. 74, 144-148, 266-277, 298-300)

W okresie od dnia powołania, tj. od 5 kwietnia 2018 r. do 2 marca 2020 r. Komitet Rewitalizacji nie realizował żadnych funkcji i zadań przewidzianych dla niego w procesie wdrażania Programu Rewitalizacji: funkcji konsultacyjnych, opiniodoradczych dla Burmistrza Miasta i analitycznych wynikających z art. 7 ust. 1 ustawy o rewitalizacji i postanowień Programu. Przyczyną tego stanu było niezwołanie przez Burmistrza Miasta w ww. okresie pierwszego posiedzenia Komitetu. W okresie od 19 maja do 22 października 2020 r. Komitet uczestniczył wyłącznie w procesie formalnego opiniowania projektu „Oceny aktualności i stopnia realizacji Programu Rewitalizacji” i jej aktualizacji. Zagadnienie opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 156, 842-849)

Burmistrza Miasta w sprawie zwłoki w zwołaniu pierwszego posiedzenia Komitetu wyjaśnił, że ustawa o rewitalizacji, jak i zapisy uchwały z dnia 29 czerwca 2017 r. Rady Miejskiej w Bieruniu nr VIII/2/2017 w sprawie zasad wyznaczania składu oraz zasad działania Komitetu Rewitalizacji nie wskazują wprost, do jakiego terminu Burmistrz ma obowiązek zwołać pierwsze posiedzenie Komitetu Rewitalizacji. W ocenie Burmistrza rozpoczęcie prac przez Komitet w marcu 2020 r. nie miało negatywnego wpływu zarówno na realizację zapisów Programu Rewitalizacji, ani na realizację projektów w nim wskazanych. Zadaniem Komitetu jest dostarczanie w procesie rewitalizacji opinii i stanowisk, które mają pomóc w prawidłowym ukształtowaniu jego przebiegu, a nie dysponuje on żadnymi uprawnieniami władczymi.

(akta kontroli str. 962-965)

Przewodniczący Komitetu Rewitalizacji wyjaśnił m.in., że zespół ten pozytywnie ocenił projekty rewitalizacyjne, które przyczyniają się do lepszego życia mieszkańców obu rewitalizowanych obszarów, co także potwierdzają sami mieszkańcy. Przewodniczący nie udzielił odpowiedzi na pytanie z jakiego powodu Komitet nie zrealizował innych zadań niż opiniowanie „Oceny aktualności (...)” wraz z jej aktualizacją.

(akta kontroli str. 966-968)

1.4. Na realizację rzeczową 10 z 13 podstawowych projektów rewitalizacyjnych wymienionych w Programie Rewitalizacji od lipca 2016 r. do września 2020 r. wydatkowano kwotę 10 246,9 tys. zł, która stanowiła 41,1% wartości przewidzianej w Programie dla tych 10 przedsięwzięć (24 935,0 tys. zł.) i 28,9% przewidywanej wartości wszystkich 13-tu projektów podstawowych (35 425,0 tys. zł).

Z powyższej kwoty na osiem projektów realizowanych przez Miasto Bieruń, w tym Urząd (na 3 projekty), MOPS (na 4 projekty) i BOSIR (na 1 projekt) wydatkowano 7 637,0 tys. zł co stanowiło 36,6% przewidywanej wartości ww. zadań 20 865,0 tys. zł. Na dwa projekty realizowane przez wspólnoty mieszkaniowe wydatkowano łącznie 2 609,9 tys. zł, tj. 64,1% przewidywanych wydatków (4 070,0 tys. zł).

³⁸ „Od pomysłu do sukcesu” i „Start do kariery”.

³⁹ Dalej: „PUP”.

Spośród trzech przedsięwzięć rewitalizacyjnych realizowanych przez Urząd zakończony został jeden projekt⁴⁰, na który wydatkowano 4 736,2 tys. zł, tj. 94,7% jego przewidywanej wartości. W przypadku pozostałych dwóch przedsięwzięć⁴¹ Urząd zrealizował je częściowo. W ramach pierwszego z nich za kwotę 684,4 tys. zł (tj. 13,7% przewidywanej wartości przedsięwzięcia rewitalizacyjnego) Urząd utworzył oraz wyposażył Dzienny Dom Pobytu Senior+, a inwestycja ta objęła modernizację wyznaczonych pomieszczeń, a nie całego budynku (jak zaplanowano). W ramach drugiego Urząd przeprowadził za kwotę 1 544,6 tys. zł (co stanowiło 15,4% przewidywanej wartości tego przedsięwzięcia) wyłącznie modernizację energetyczną budynku Domu Kultury GAMA, a nie całonowoczesny remont i adaptację budynku oraz zagospodarowanie otoczenia budynku. Przyczyną niezrealizowania pełnego zakresu rzeczowego ww. projektów (w stosunku do założeń Programu Rewitalizacji) było nieuzyskanie dofinansowania ze środków RPO WSL lub uzyskanie go w wysokości znacznie mniejszej, niż założona wartość i wskutek tego ograniczenie zakresu prac.

(akta kontroli str. 259-265)

Urząd w ramach trzech realizowanych projektów rewitalizacyjnych o charakterze infrastrukturalnym udzielił 20 zamówień publicznych o łącznej wartości 7 231,0 tys. zł, z czego pięć zamówień o wartości 7 004,3 tys. zł udzielono w oparciu o przepisy ustawy pzp (po dwa zamówienia w ramach projektów „Modernizacja i remont budynku przy ul. Chemików 139 na osiedlu Chemików, wraz z zagospodarowaniem przyległego otoczenia, w celu zaadaptowania budynku na potrzeby utworzenia infrastruktury społecznej (...)” i „Remont i nadbudowa budynku hali sportowej i świetlicy środowiskowej wraz z otoczeniem przy ul. Homera w Bieruniu w celu zwiększenia aktywizacji społeczno – gospodarczej ludności zamieszkującej obszary zdegradowane i rewitalizacji” oraz jedno zamówienie w ramach projektu „Remont Domu Kultury GAMA na osiedlu Chemików (...)” i zagospodarowanie otoczenia budynku w celu zaadaptowania budynku na potrzeby utworzenia centrum kulturalno-edukacyjnego”). Pozostałych 15 zamówień o łącznej wartości 226,7 tys. zł udzielono bez zastosowania przepisów ustawy pzp (dziewięć w ramach projektu „Remont i nadbudowa budynku hali sportowej (...)”, pięć w ramach projektu „Remont Domu Kultury GAMA (...)” a jedno w ramach projektu „Modernizacja i remont budynku przy ul. Chemików 139 (...)”). Zamówienia dotyczące realizacji pozostałych projektów udzielały jednostki organizacyjne gminy: MOPS i BOSiR, które realizowały projekty społeczne i środowiskowe oraz dwie wspólnoty mieszkaniowe odpowiadające za dwa projekty inwestycyjne.

(akta kontroli str. 278-291, 577-580)

Na podstawie analizy pięciu wybranych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego⁴² z 20 przeprowadzonych przez Urząd w latach 2018-2020 r. w związku z realizacją infrastrukturalnych projektów rewitalizacyjnych stwierdzono, że:

- w dwóch postępowaniach przeprowadzonych z zastosowaniem przepisów pzp⁴³ Zamawiający prawidłowo ustalił skład komisji przetargowych, a wprowadzone regulacje wewnętrzne zapewniały indywidualną odpowiedzialność jej członków za wykonane czynności oraz przejrzystość jej pracy; wszystkie osoby wykonujące w tych postępowaniach czynności złożyły wymagane oświadczenia (nie było przypadków ich wyłączenia z powodu zaistnienia przesłanek o których mowa w art. 17 pzp); zamawiający zawarł w SIWZ wszystkie wymagane art. 36 pzp

⁴⁰ „Remont i nadbudowa budynku hali sportowej i świetlicy środowiskowej wraz z otoczeniem (...)”.

⁴¹ „Modernizacja i remont budynku przy ul. Chemików 139 (...)” i „Remont Domu Kultury GAMA na osiedlu Chemików (...)”.

⁴² O łącznej wartości umownej brutto: 4 880,5 tys. zł.

⁴³ Urząd do tych zamówień nie stosował rozwiązań wynikających z art. 4d ust. 1 pkt 5 pzp w związku z art. 36 ustawy o rewitalizacji.

informacje, prawidłowo ustalono wartość szacunkową zamówień i wybrano tryb ich udzielenia oraz wybrano najkorzystniejszą, ze złożonych w przetargach ofertę – z zastosowaniem kryteriów ich oceny określonych w SIWZ.

(akta kontroli str. 393-403, 409-410, 412, 414-415, 420, 483-484)

- w dwóch z trzech zbadanych postępowań przeprowadzonych przez pracowników Urzędu bez stosowania przepisów pzp, Zamawiający prawidłowo zastosował wszystkie zapisy wynikające z „Regulaminu postępowania przy udzielaniu zamówień publicznych do wartości nieprzekraczającej 30 000 euro w Urzędzie Miejskim w Bieruniu”⁴⁴. Natomiast w jednym przypadku pracownik Wydziału Inwestycji i Remontów Urzędu udzielając zamówienia⁴⁵ o wartości 72,0 tys. zł nie wykonał obowiązków określonych w § 4 ust. 2 pkt c i e Regulaminu, co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 518, 522, 526-529, 535-544)

Stosownie do art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴⁶ Urząd prowadził ewidencję księgową zgodnie z przepisami o rachunkowości, z uwzględnieniem zasad określonych w ufp. Dokumentacja systemu rachunkowości obowiązująca w Urzędzie, zgodnie z art. 10 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁴⁷ przedstawiona była w zasadach (polityce) rachunkowości. Ewidencję dochodów i wydatków prowadzono na kontach zgodnie z zakładowym planem kont. Klasyfikacje dochodów i wydatków publicznych, w tym pochodzących z UE prowadzono według działów, rozdziałów i paragrafów zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych⁴⁸. Urząd przestrzegał uregulowań co do sposobu ujmowania dochodów i wydatków, dla środków pochodzących z UE wynikających z zapisów analizowanych umów o dofinansowanie. Środki na realizację przez Urząd trzech projektów podstawowych otrzymane od innych podmiotów (i funduszy) wydatkowano zgodnie z zapisami umów o dofinansowanie.

(akta kontroli str. 969-1024, 1051-1052)

Rada i Burmistrz planując i realizując wydatki budżetowe Gminy nie wyodrębnili w planach wydatków z przeznaczeniem na zarządzanie Programem Rewitalizacji⁴⁹.

(akta kontroli str. 825)

1.5. Program Rewitalizacji przewidywał utworzenie dwóch Specjalnych Stref Rewitalizacji (Osiedla Homera i Osiedla Chemików), których celem miało być zapewnienie sprawnej realizacji przedsięwzięć rewitalizacyjnych zaplanowanych w Programie i tych, które mogą zostać wprowadzone do niego w wyniku jego aktualizacji.

(akta kontroli str. 168, 172)

Rada nie podjęła uchwały (uchwał) w sprawie ustanowienia na obszarach rewitalizacji Specjalnych Stref Rewitalizacji, stosownie do jej uprawnień określonych

⁴⁴ Wprowadzony Zarządzeniem Burmistrza Miasta Bierunia z dnia 30 czerwca 2015 r. Nr B.120.44.2015, Dalej: „Regulamin”.

⁴⁵ Na „Wykonanie robót budowlanych związanych z poprawą bezpieczeństwa obiektu ścianki wspinaczkowej w hali sportowej w Bieruniu przy ul. Homera 34 w ramach inwestycji pn. Remont i nadbudowa budynku hali sportowej i świetlicy środowiskowej wraz z otoczeniem przy ul. Homera w Bieruniu, w celu zwiększenia aktywizacji społeczno-gospodarczej ludności zamieszkującej obszary zdegradowane i rewitalizacji”.

⁴⁶ Dz. U. z 2019 r. poz. 869, ze zm., dalej: „ufp”.

⁴⁷ Dz. U. z 2019 r. poz. 351, ze zm.

⁴⁸ Dz. U. z 2014 r. poz. 1053, ze zm.

⁴⁹ W latach 2017 – 2019 zadania przewidziane dla Pełnomocnika ds. Rewitalizacji realizowane były przez Wydział Gospodarki Przestrzennej i Nieruchomości wraz z podległym mu Biurem Funduszy Zewnętrznych. Od stycznia 2020 r. za koordynację działań w zakresie realizacji Programu oraz obowiązków wynikających z ustawy o rewitalizacji odpowiada Biuro Funduszy Zewnętrznych.

w art. 25 ust. 1 ustawy o rewitalizacji. Stało się tak, ponieważ Burmistrz nie złożył w tej sprawie stosownego wniosku, co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 962-964)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Burmistrz nie zapewnił wdrażania procesu rewitalizacji zgodnie z rozwiązaniami programowymi uchwalonymi przez Radę, bowiem nie wyodrębnił w sposób formalny (do 29 listopada 2019 r.) w strukturze organizacyjnej Urzędu komórki odpowiedzialnej za realizację zadań z zakresu rewitalizacji i wdrażania Programu Rewitalizacji, co w ocenie NIK naruszało kryterium rzetelności.

W Programie Rewitalizacji na str. 149 wskazano, że Program zakłada określenie zakresu upoważnienia i obowiązków, wraz ze wskazaniem jednostki/jednostek w strukturze Urzędu Miejskiego, odpowiedzialnych za realizację zadań z zakresu rewitalizacji i wdrażania GPR, zgodnie z procedurami przyjętymi w Gminie.

(akta kontroli str. 153-156, 369)

Zastępca Burmistrza Miasta wyjaśnił m.in., że w latach 2017-2019 zadania związane z wdrażaniem Programu Rewitalizacji, jak i realizacja projektów rewitalizacyjnych wykonywane były przez grupę pracowników wskazywanych przez Burmistrza, a także w bieżących ustnych poleceniach przełożonych.

(akta kontroli str. 386-392)

NIK zwraca uwagę, że do kompetencji Burmistrza należała m.in. ścisła realizacja uchwalonych przez Radę zapisów Programu Rewitalizacji poprzez wyznaczenie osoby i podmiotu odpowiedzialnego za zarządzanie Programem i nadzór nad jego działalnością, bądź zawnioskowanie do Rady o zmianę uchwały przyjmującej Program i jego postanowień.

(akta kontroli str. 154, 391)

2. W procesie wdrażania i monitorowania Programu Rewitalizacji, Urząd nie prowadził działań w zakresie partnerstwa i partycypacji społecznej w sposób zapewniający aktywny udział interesariuszy w procesie rewitalizacji, a ograniczał się do udzielania informacji i konsultacji działań władz lokalnych. Było to niezgodne z wytycznymi Ministra Rozwoju⁵⁰ i w ocenie NIK nierzetelne.

(akta kontroli str. 153-156, 360-361, 369-372, 820, 822-841)

Burmistrz stwierdził natomiast, że zgodnie z zapisami Programu Rewitalizacji „(...) wybór konkretnych instrumentów współpracy oraz promocji uzależniony będzie od możliwości organizacyjnych i finansowych podmiotu zarządzającego i uwzględniać powinien doświadczenia Gminy Bieruń w tym zakresie. Natomiast należy mieć na uwadze, że Gmina Bieruń dokładała wszelkich starań, aby proces partycypacji społecznej obejmującej przygotowanie, prowadzenie i ocenę rewitalizacji prowadzony był w sposób zapewniający aktywny udział interesariuszy, w tym poprzez uczestnictwo w konsultacjach społecznych oraz w pracach Komitetu Rewitalizacji - czyli zgodny z zapisami ustawy o rewitalizacji z dnia 9 października 2015 r.”

(akta kontroli str. 1053-1055)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień NIK zauważa, że trudności w skompletowaniu składu Komitetu i niewielkie zainteresowanie mieszkańców

⁵⁰ Dokument Ministra Rozwoju nr MR/H 2014-2020/20(2)08/2016 z dnia 2 sierpnia 2016 r. pn. Wytyczne w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014-2020, dalej: „Wytyczne Ministra Rozwoju”.

programem rewitalizacji nie usprawiedliwiają niezwołania przez Burmistrza pierwszego posiedzenia Komitetu do 2 maja 2020 r. Partycypacja społeczna winna być zapewniona na każdym etapie procesu rewitalizacji (diagnozowanie, programowanie, wdrażanie, monitorowanie) i ukierunkowana także na jej zaawansowane metody tj. współdecydowanie czy kontrolę obywatelską.

(akta kontroli str. 360-367)

3. Burmistrz nie przekazał Radzie wniosku o wprowadzenie przedsięwzięć ujętych w Programie i przewidzianych do realizacji przez Gminę Bieruń, do załącznika do Uchwały Rady w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Bierunia na lata 2017-2025 niezwłocznie po ustaleniu danych – określonych w art. 226 ust. 3 ustawy o finansach publicznych – niezbędnych do dokonania ujęcia konkretnego przedsięwzięcia w WPF. W związku z tym w przypadku 4 realizowanych przez Gminę projektów podstawowych⁵¹ – przedsięwzięcia rewitalizacyjne oraz kwoty przewidziane przez Miasto na ich realizację w ogóle nie zostały uwzględnione w Wieloletniej Prognozie Finansowej Miasta, co stanowi naruszenie art. 21 ustawy o rewitalizacji.

(akta kontroli str. 259-265, 850-858)

Nieujęcie przedsięwzięć rewitalizacyjnych w Wieloletniej Prognozie Finansowej Miasta, Burmistrz wyjaśniał m.in.: zabezpieczeniem środków na realizację w corocznych uchwałach budżetowych dla jednostki organizacyjnej Gminy (Bieruńskiego Ośrodka Sportu i Rekreacji, Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej); brakiem lub odstępniem od realizacji projektu; jednorocznym okresem realizacji projektu. W sprawie naruszenia art. 21 ustawy o rewitalizacji, Burmistrz powołując się na praktyczny Komentarz do ww. ustawy autorstwa Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa wyjaśnił m.in. że Gmina kierowała się zasadą, że jeżeli dane dotyczące przedsięwzięć rewitalizacyjnych nie są wystarczające do wpisania ich do załącznika do uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej gminy, rada gminy wprowadza przedsięwzięcia do tego załącznika niezwłocznie po ustaleniu niezbędnych danych, a zatem niezwłocznie po określeniu dla inwestycji parametrów wpisywanych do WPF. Ponadto, Burmistrz powołując się na art. 226 ust. 3 ufp wskazał, „(...) iż wpisanie pewnych przedsięwzięć do WPF możliwe było często dopiero po pojawieniu się informacji o źródłach ich częściowego finansowania zewnętrznego.”

(akta kontroli str. 822-827, 952-957)

NIK nie podziela argumentów przedstawionych w powyższych wyjaśnieniach ponieważ część z projektów realizowana była i jest przez okres dłuższy niż jeden rok, a zatem możliwe było dokonanie stosowanych zmian w WPF.

4. Zastępca Naczelnika Wydziału Inwestycji i Remontów Urzędu przygotowując i prowadząc postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego o wartości nieprzekraczającej 30 000 euro⁵², przed jego udzieleniem nie sporządził wzoru umowy na jego realizację oraz nie określił terminu jego wykonania. Stanowiło to naruszenie obowiązków określonych w § 4 ust. 2 pkt c i e Regulaminu, zgodnie z którym do obowiązku dysponenta, pracownika Urzędu wyznaczonego przez dysponenta należy określenie terminu realizacji zamówienia oraz sporządzenie

⁵¹ Nazwy projektów: „Wspólnie raźniej”, „Możemy więcej”, „Modernizacja i remont budynku przy ul. Chemików 139 na osiedlu Chemików wraz z zagospodarowaniem przyległego otoczenia”, „Tworzenie i funkcjonowanie miejsc opieki nad dziećmi do lat 3”.

⁵² Na „Wykonanie robót budowlanych związanych z poprawą bezpieczeństwa obiektu ścianki wspinaczkowej w hali sportowej w Bieruniu przy ul. Homera 34 w ramach inwestycji pn. Remont i nadbudowa budynku hali sportowej i świetlicy środowiskowej wraz z otoczeniem przy ul. Homera w Bieruniu, w celu zwiększenia aktywizacji społeczno-gospodarczej ludności zamieszkującej obszary zdegradowane i rewitalizacji”.

wzoru umowy. Natomiast po zakończeniu tego postępowania Zastępca Naczelnika nie sporządził „Dokumentacji z przeprowadzonego postępowania o udzielenie zamówienia (...)”, według wzoru stanowiącego załącznik nr 1 do ww. Regulaminu, naruszając postanowienie § 4 ust. 5 Regulaminu, w myśl którego dysponent udzielający zamówienia z przeprowadzonego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego sporządza dokumentację (wzór tej dokumentacji stanowi załącznik nr 1 do Regulaminu).

(akta kontroli str. 518-544)

Zastępca Naczelnika wyjaśnił m.in., że wzór umowy (istotne warunki umowy) jest przygotowywany na potrzeby postępowań konkurencyjnych aby zakomunikować wykonawcom na jakich warunkach będzie realizowane zamówienie. W sytuacji udzielania zamówienia określone wykonawcy negocjacje umowy przebiegają tylko z tym podmiotem. Zdaniem ww. osoby zamiarem Urzędu było udzielenie tego zamówienia Wykonawcy, który realizował już prace budowlane na terenie hali sportowej, więc przygotowanie wzoru umowy celem jego udostępnienia potencjalnym wykonawcom nie byłoby działaniem celowym. Odnosząc się do pytania o brak określenia terminu realizacji ww. zamówienia Zastępca Naczelnika wskazał, że został on ustalony ustnie podczas rozmów z Wykonawcą, a następnie wpisany do projektu i zaakceptowany przez obie strony w podpisanej umowie. Brak podania terminu realizacji umowy w innym dokumencie postępowania wynikał z przyjętej procedury do realizacji przedmiotowego zamówienia.

Odstąpienie od sporządzenia Dokumentacji z przeprowadzonego postępowania o udzielenie ww. zamówienia publicznego Zastępca Naczelnika wyjaśnił m.in. jego specyfiką oraz ujęciem merytorycznej treści postępowania w innych dokumentach.

(akta kontroli str. 547-550)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień NIK zwraca uwagę, że postanowienia § 4 ust. 2 Regulaminu nie zwalniają dysponenta udzielającego zamówienia, z jednoczesnym odstąpieniem od obowiązku przeprowadzenia postępowania uzasadniającego wybór wykonawcy, z obowiązku uprzedniego określenia terminu realizacji udzielanego zamówienia oraz sporządzenia wzoru umowy. Ponadto NIK wskazuje, że zatwierdzony przez Burmistrza wypełniony formularz pn. „Dokumentacja z postępowania”, o którym mowa w § 4 ust. 5 Regulaminu, zgodnie z ust. 6 i 7 tego Regulaminu stanowi podstawę do zawarcia umowy z wykonawcą i jest przechowywany wraz z załącznikami w komórce organizacyjnej Urzędu realizującej zamówienie.

(akta kontroli str. 518-525)

5. Burmistrz nie wystąpił do Rady z wnioskiem o ustanowienie na obszarze rewitalizacji dwóch Specjalnych Stref Rewitalizacji, co w ocenie NIK naruszało kryterium rzetelności. Skutkiem tego Rada nie ustanowiła Stref, których utworzenie przewidywały zapisy przyjętego przez nią Programu Rewitalizacji.

Na str. 159-167 GPR ujęto zapisy dotyczące Specjalnej Strefy Rewitalizacji, w podziale na Specjalną Strefę Rewitalizacji Osiedla Homera oraz Specjalną Strefę Rewitalizacji Osiedla Chemików, wskazując, że dążąc do społecznej, gospodarczej i przestrzennej rewitalizacji Osiedla Homera i Osiedla Chemików, dla którego wyznacza się odpowiednio Obszar Rewitalizacji OR1 i OR2, wnioskuje się do Rady Miejskiej w Bieruniu o ustanowienie ww. Specjalnych Stref Rewitalizacji.

(akta kontroli str. 168, 172, 964)

Niewystąpienie do Rady z ww. wnioskiem Burmistrz wyjaśnił m.in.

- brakiem wykorzystywania (za wyjątkiem jednej transakcji) przywileju prawa pierwokupu lokali, które mogłyby uzupełnić zasób lokalowy Gminy,
- niezłożeniem i nieprowadzeniem przez Gminę inwestycji związanych z budową lub przebudową budynków służących rozwojowi społecznego budownictwa czynszowego,
- brakiem podstawy do wydawania przez Gminę, na obszarach rewitalizowanych, decyzji o warunkach zabudowy zgodnie z art. 59 ustawy 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁵³ (co regulował art. 30 ustawy o rewitalizacji), ponieważ dla tych obszarów Gmina posiadała obowiązujące miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, pokrywające całą powierzchnię tychże terenów,
- odstąpieniem przez Gminę od planowanego wywłaszczenia nieruchomości prywatnej⁵⁴, co przewidywał art. 31 ustawy o rewitalizacji,
- brakiem możliwości zastosowania art. 35 ustawy o rewitalizacji, dotyczącego wprowadzenia programu dotacyjnego do renowacji obiektów zabytkowych zlokalizowanych na obszarach zdegradowanych i rewitalizacji.

(akta kontroli str. 962-965)

Odnosząc się do ww. wyjaśnień NIK zauważa, że Rada przyjmując GPR określiła także warunki jego realizacji i jednoznacznie przewidziała w Programie ustanowienie Specjalnych Stref Rewitalizacji. W ocenie NIK opisany brak rzetelności skutkujący nieustanowieniem Specjalnych Stref Rewitalizacji nie miał negatywnego wpływu na realizację Programu, w tym na uzyskane efekty.

OCENA CZĄSTKOWA

Proces wdrażania projektów rewitalizacyjnych nie był prowadzony w Mieście zgodnie z założeniami wynikającymi z Programu i postanowieniami ustawy o rewitalizacji. W latach 2017-2019 w Urzędzie w sposób formalny nie wyznaczono osoby, bądź zespołu pracowników przewidzianych do wdrażania uchwalonego Programu, mimo iż takie rozwiązania organizacyjne były przewidziane zapisami Programu. W dniu 5 kwietnia 2018 r. powołano Komitet Rewitalizacji, który następnie do 2 marca 2020 r. nie prowadził jakichkolwiek działań na rzecz procesu rewitalizacji, z powodu niezwołania przez Burmistrza Miasta pierwszego posiedzenia Komitetu. Burmistrz nie przekazał Radzie wniosku o wprowadzenie przedsięwzięć ujętych w Programie i przewidzianych do realizacji przez Gminę Bieruń, do załącznika do Uchwały Rady w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Bierunia na lata 2017-2025 niezwłocznie po ustaleniu niezbędnych danych do dokonania tej czynności przez Radę. W związku z tym w przypadku 4 z projektów realizowanych przez Gminę na podstawie Programu - przedsięwzięcia rewitalizacyjne i kwoty przewidziane przez Miasto na ich realizację w ogóle nie zostały uwzględnione w Wieloletniej Prognozie Finansowej Miasta, co stanowi naruszenie przez Burmistrza art. 21 ustawy o rewitalizacji. Rada nie ustanowiła także przewidzianych w Programie dwóch Specjalnych Stref Rewitalizacji, z powodu niezłożenia w tej sprawie formalnego wniosku przez Burmistrza Miasta, co w ocenie NIK naruszało kryterium rzetelności.

⁵³ Dz. U. z 2020 r., poz. 293, ze zm.

⁵⁴ Opuszczonego i zaniedbanego obiektu kubaturowego na os. Homera, stanowiącego kiepską „wizytówkę” miasta i osiedla. W międzyczasie obiekt ten został sprzedany, a nowy właściciel planuje tam inwestycję, która ma znacznie poprawić jego walory estetyczne i doprowadzić budynek do stanu umożliwiającego jego użytkowanie.

Spośród 13 podstawowych przedsięwzięć rewitalizacyjnych przewidzianych Programem podjęto działania na rzecz realizacji rzeczowej dziesięciu projektów, z realizacji dwóch projektów zrezygnowano, zaś w przypadku trzynastego projektu (którego realizacja nie została rozpoczęta) Urząd dwukrotnie podejmował starania w celu uzyskania dofinansowania zewnętrznego. Działania jednostek zaangażowanych we wdrażanie Programu Rewitalizacji skutkowały pełną i terminową realizacją tylko trzech przedsięwzięć, z czego za realizację jednego odpowiadał Urząd, a za dwa pozostałe – wspólnoty mieszkaniowe. Pozostałych siedem wdrażanych projektów zrealizowano częściowo w stosunku do założeń Programu. Zdaniem NIK, niski stopień realizacji rzeczowej Programu Rewitalizacji przełożył się także na niski poziom zaawansowania finansowego przedsięwzięć, które wyniosło 28,9% zakładanej wartości wszystkich 13-tu przewidzianych do realizacji projektów podstawowych (35 425,0 tys. zł).

Gmina nie zapewniła w procesie rewitalizacji zachowania zasady partnerstwa i partycypacji w formie przewidzianej w Wytocznych Ministra Rozwoju oraz Programie Rewitalizacji.

W czterech z pięciu badanych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego o wartości 4 880,5 tys. zł (co stanowiło 67,5% wartości wszystkich 20 zamówień udzielonych w związku z realizacją Programu) nie stwierdzono nieprawidłowości lub uchybień, a w jednym postępowaniu stwierdzono naruszenia formalne obowiązujące w Urzędzie regulacji dotyczącej udzielania zamówień publicznych do wartości nieprzekraczającej 30 000 euro (bez zastosowania pzp).

OBSZAR

Opis stanu
faktycznego

2. Efekty prowadzonej rewitalizacji

2.1 W Programie Rewitalizacji ustanowiono system monitoringu i oceny skuteczności podejmowanych działań, na który składała się: ocena przed realizacją Programu (ocena ex-ante), ocena bieżąca (ocena on-going) oraz ocena na zakończenie Programu (ocena ex-post).

(akta kontroli str. 159-161)

W ramach oceny bieżącej Programu przewidywano prowadzenie monitoringu rzeczowego, który miał polegać na analizie danych z bieżącej i rocznej sprawozdawczości i być źródłem danych obrazujących postępy we wdrażaniu Programu oraz ocenę wykonania w odniesieniu do ustalonych celów. Przyjęto rozwiązania dotyczące dokonywania pomiaru i oceny procesu rewitalizacji, bowiem:

a) określono 27 wskaźników produktu, 19 wskaźników rezultatu oraz 10 wskaźników oddziaływania/celów, przy czym wskaźniki oddziaływania były przypisane odrębnie dla każdego z czterech celów Programu⁵⁵,

(akta kontroli str. 161-164)

b) wskazano źródła i częstotliwość pozyskiwania danych i informacji dla poszczególnych wskaźników monitoringu i ewaluacji (dla wskaźników produktu i rezultatu coroczne sprawozdania podmiotów zarządzających projektami

⁵⁵ Dla celu I (Spójność społeczna) przyjęto wyrażony w procentach udział: osób bezrobotnych długotrwale w liczbie osób w wieku produkcyjnym, klientów MOPS w ludności oraz osób zadłużonych (zadłużenie mieszkań) w liczbie ludności.

Dla celu II (Spójność przestrzenna i wysoka jakość środowiska) przyjęto liczbę: nowych przestrzeni publicznych służących rekreacji dla mieszkańców, osób korzystających ze wspartej infrastruktury oraz liczbę zmodernizowanych energetycznie budynków.

Dla celu III (Spójność gospodarcza) przyjęto: liczbę wspartych miejsc pracy oraz udział osób bezrobotnych w liczbie osób w wieku produkcyjnym.

Dla celu IV (Partnerskie zarządzanie) przyjęto roczną liczbę: imprez dla lokalnych społeczności oraz spotkań konsultacyjnych i informacyjnych.

i Pełnomocnika ds. Rewitalizacji, a dla wskaźników oddziaływania raz na trzy lata sprawozdanie/ocena Pełnomocnika ds. Rewitalizacji lub Burmistrza),

(akta kontroli str. 159-164, 389-392)

c) określono wartości bazowe dla przyjętych wskaźników oddziaływania dla każdego z celów Programu (wskaźniki celów) oraz wartości docelowe wskaźników produktu i rezultatu dla każdego z projektów włączonych do Programu,

(akta kontroli str. 162-164, 581-583)

d) wskazano jednostki/osoby odpowiedzialne za realizację monitoringu i ewaluacji. Za prowadzenie monitoringu i ewaluacji Programu odpowiadali: Rada Miejska, Burmistrz, Komitet Rewitalizacji, Pełnomocnik ds. Rewitalizacji oraz podmioty zarządzające projektami i beneficjenci. Za monitoring projektów ujętych w Programie odpowiadali: Komitet Rewitalizacji, Pełnomocnik ds. Rewitalizacji oraz podmioty zarządzające projektami i beneficjenci. W monitoring projektów otrzymujących wsparcie w ramach RPO WSL na lata 2014-2020 włączone zostały instytucja zarządzająca RPO WSL⁵⁶ oraz jego komitet monitorujący.

(akta kontroli str. 159-164)

2.2 Monitorowanie realizacji Programu Rewitalizacji polegało na:

a) powierzeniu pracownikom Biura Funduszy Zewnętrznych zadania dotyczącego prowadzenia monitoringu w ich zakresach czynności,

(akta kontroli str. 375-385, 807-819)

b) wobec niepowołania Pełnomocnika ds. Rewitalizacji, realizacji przewidzianych dla niego zadań przez pracowników Biura Funduszy Zewnętrznych⁵⁷. W ocenie NIK, przyjęte rozwiązanie nie miało negatywnych skutków dla realizacji Programu oraz możliwości dokonania oceny realizacji po zakończeniu procesu rewitalizacji,

(akta kontroli str. 375-388, 807-819)

c) dokonaniu oceny ex-ante Programu w dokumencie pt. „Diagnoza obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji Miasta Bierunia”, który został uchwalony przez Radę w dniu 29 września 2016 r.

(akta kontroli str. 584- 644)

Prowadzono także systematyczny i bieżący monitoring realizacji projektów będących przedmiotem dofinansowania ze środków zewnętrznych, a źródłem danych były kolejne wnioski o płatność przedkładane do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Śląskiego. Corocznie sprawozdania z wykonania realizowanych przez siebie projektów składał Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej. Urząd Miasta corocznie uwzględniał zagadnienia dot. realizacji Programu Rewitalizacji w opracowaniach syntetycznych (np. raporty o stanie miasta) lub analizach pozyskiwania i wykorzystania środków zewnętrznych.

(akta kontroli str. 584-647)

Powyższe wskazuje, że organy Gminy dysponowały informacjami dot. stanu realizacji poszczególnych projektów ujętych w Programie Rewitalizacji (w tym uzyskanych wskaźników produktu i rezultatu), które były pozyskiwane z częstotliwością ustaloną w Programie (tj. minimum raz w roku) lub w procedurach instytucji zarządzających projektami dofinansowanymi ze środków europejskich (w każdym wniosku o płatność). Nie dokonywano jednak przewidzianej w Programie oceny wpływu realizowanych projektów na osiąganie celów Programu, co opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 159-164, 584-647)

⁵⁶ Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego w Katowicach.

⁵⁷ Zagadnienie opisane w pkt 1.2 niniejszego wystąpienia.

Przepis § 3 ust. 3 załącznika Nr 1 do uchwały z 29 czerwca 2017 r. w sprawie zasad wyznaczania oraz zasad działania Komitetu Rewitalizacji stanowi, że ocena aktualizacji i stopnia realizacji Programu powinna zostać dokonana przez Komitet Rewitalizacji, co najmniej raz na 2 lata (tj. częściej niż przewidywały regulacje przyjęte w Programie), czyli – uwzględniając termin uchwalenia GPR – do końca marca 2019 r. Pierwsze posiedzenie Komitetu Rewitalizacji zostało zwołane przez Burmistrza na dzień 2 marca 2020 r., a dnia 19 maja 2020 r. na kolejnym posiedzeniu Komitet Rewitalizacji pozytywnie zaopiniował dokument pn. „Ocena aktualności i stopnia realizacji Gminnego Programu Rewitalizacji Miasta Bierunia na lata 2016-2020”. Zagadnienie opisano szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 654-761)

Zgodnie z postanowieniami Programu Rewitalizacji, ewaluacja końcowa całego Programu (tj. określenie długotrwałych efektów jego wdrożenia) ma zostać przeprowadzona przez niezależnych ewaluatorów po jego zakończeniu.

(akta kontroli str. 159)

Dane uzyskane z monitoringu Programu Rewitalizacji pozwoliły na opracowanie przez Burmistrza Miasta w maju 2020 r. dokumentu pn. „Ocena aktualności i stopnia realizacji Gminnego Programu Rewitalizacji Miasta Bierunia na lata 2016-2020” oraz jego aktualizacji we wrześniu 2020 r. W ocenach dokonano przeglądu stanu realizacji poszczególnych projektów Programu oraz odniesiono się do stopnia realizacji jego celów, a w podsumowaniu stwierdzono m.in., że „Na obecnym etapie realizacji, Gminny Program Rewitalizacji Miasta Bierunia na lata 2016-2020 odpowiada zdiagnozowanym potrzebom mieszkańców, a wskazane przedsięwzięcia stwarzają szansę na realizację przypisanych im celów.” Komitet Rewitalizacji pozytywnie zaopiniował obydwa dokumenty na swoich kolejnych posiedzeniach w dniach 19 maja 2020 r. oraz 22 października 2020 r.

(akta kontroli str. 673-762)

2.3 Program Rewitalizacji nie był dotąd aktualizowany. Burmistrz wyjaśnił, że „(...) w latach 2016-2020 Gmina Bieruń nie przeprowadziła aktualizacji zapisów Gminnego Programu Rewitalizacji Miasta Bierunia na lata 2016-2020. Obecnie brana jest pod uwagę możliwość aktualizacji dokumentu w związku z rozważanym wydłużeniem okresu jego obowiązywania. Wynika to z faktu, że realizacja projektu pn. „Daj sobie szansę – podniesienie jakości i dostępności usług wsparcia rodziny wspierającej proces deinstytucjonalizacji” zakończy się dopiero w 2022 roku. Natomiast w przypadku projektu pn. „Kompleksowa rewitalizacja terenów zdegradowanych na obszarze Miasta Bierunia w celu rozwiązywania problemów społecznych” oczekiwano na rozstrzygnięcie konkursu w IV kwartale 2020 roku. W przypadku pozyskania środków zewnętrznych na realizację przedmiotowego projektu, będzie on realizowany do 2024 roku.”

(akta kontroli str. 826-827)

2.4.a. Według stanu na 30 września 2020 r., stan realizacji 13 projektów podstawowych Programu Rewitalizacji przedstawiał się następująco:

- EKO – Spójne społecznie osiedle Homera: zakończono realizację projektu, zmodernizowano energetycznie jeden budynek, uzyskano założony poziom wskaźników (ilość zaoszczędzonej energii cieplnej i zmniejszenie zużycia energii wynoszące 539 GJ/rok),
- Park z urządzeniami do street workout: zakończono realizację projektu, przyjęty wskaźnik wykonano w 400% (liczba osób korzystających z infrastruktury),
- Modernizacja infrastruktury budynku na obszarze wyznaczonym do rewitalizacji: zakończono realizację projektu, pięć spośród sześciu przyjętych wskaźników

wykonano w 100% (liczba i powierzchnia wyremontowanych obiektów, ilość zaoszczędzonej energii), a jeden wykonano w 97% (liczba osób korzystających ze wspartej infrastruktury),

- Wspólnie raźniej: projekt zrealizowany częściowo przez Gminę Bieruń i jej jednostki organizacyjne, a częściowo przez inne podmioty (PUP oraz spółkę C.P. z Woli), przyjęty wskaźnik wykonano w 517% (liczba osób korzystających ze wspartej infrastruktury),
- Możemy więcej: projekt zrealizowany częściowo przez Gminę Bieruń i jej jednostki organizacyjne, a częściowo przez inne podmioty (PUP oraz spółkę C.P. z Woli), spośród dwóch przyjętych wskaźników, jeden wykonano w 250% (liczba osób korzystających ze wspartej infrastruktury), a drugi w 100% (liczba osób w wieku szkolnym korzystających ze wspartej infrastruktury),
- Kompleksowa rewitalizacja terenów zdegradowanych na obszarze Miasta Bierunia w celu rozwiązywania problemów społecznych: nie przystąpiono do realizacji, bowiem nie udało się jak dotąd pozyskać dofinansowania ze źródeł zewnętrznych⁵⁸,
- Modernizacja i remont budynku przy ul. Chemików 139 na osiedlu Chemików wraz z zagospodarowaniem przyległego otoczenia, w celu zaadoptowania budynku na potrzeby utworzenia infrastruktury społecznej (Dzienny Dom Pobytu osób starszych oraz świetlica środowiskowa dla dzieci i młodzieży): zakończono realizację projektu, pięć spośród ośmiu przyjętych wskaźników wykonano w 100% (dot. liczby zmodernizowanych obiektów i różnych ich parametrów oraz liczby osób niepełnosprawnych objętych wsparciem), dwa wykonano na poziomie od 60% do 80% (liczba osób korzystających ze wspartej infrastruktury, w tym osób 50+), a jeden na poziomie 0% (liczba wybudowanych jednostek wytwarzania energii cieplnej z odnawialnych źródeł energii) bowiem zakres kosztów kwalifikowanych programu „Senior+” nie obejmował możliwości budowy instalacji odnawialnych źródeł energii⁵⁹,
- Remont Domu Kultury „GAMA” na osiedlu Chemików (ul. Chemików 45) i zagospodarowanie otoczenia budynku w celu zaadoptowania budynku na potrzeby utworzenia centrum kulturalno-edukacyjnego: zakończono realizację projektu, cztery spośród 17 przyjętych wskaźników wykonano w 100% (wszystkie odnosiły się do różnych parametrów liczby obiektów objętych wsparciem), jeden w 2 658% (liczba osób korzystających ze wspartej infrastruktury), jeden w 200% (liczba miejsc świadczenia usług społecznych), jeden w 112% (liczba osób w wieku 50+ objętych wsparciem), jeden w 109% (liczba osób uzyskujących kwalifikacje lub nabywających kompetencje po opuszczeniu programu), sześć wskaźników na poziomie od 6% do 71% (liczba wspartych w projekcie osób: prowadzących działalność gospodarczą, o niskich kwalifikacjach, w wieku 25 lat, w wieku 50+ podnoszących swoje kwalifikacje)⁶⁰, a trzy wskaźniki na poziomie 0%, z czego dla dwóch (liczba wybudowanych jednostek wytwarzania energii elektrycznej i cieplnej z odnawialnych źródeł

⁵⁸ W III kw. 2018 r. projekt uzyskał pozytywną ocenę merytoryczną w ramach programu NFOŚiGW na poprawę jakości środowiska miejskiego, ale nie otrzymał dofinansowania z uwagi na ograniczoną wysokość środków finansowych przeznaczonych na konkurs – znajduje się na liście rezerwowej. Pozytywną ocenę formalną uzyskał też wniosek o dofinansowanie projektu złożony do NFOŚiGW w ramach Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego 2014-2021, a rozstrzygnięcie konkursu ma nastąpić w IV kw. 2020 r.

⁵⁹ W II kw. 2018 r. Gmina złożyła wniosek o dofinansowanie ze środków RPO WSL 2014-2020 projektu pn. „Modernizacja energetyczna budynków użyteczności publicznej w Gminie Bieruń”. Pomimo pozytywnej oceny merytorycznej, projekt nie został wybrany do dofinansowania z uwagi na ograniczone środki finansowe przeznaczone na ten cel. Projekt został umieszczony na liście rezerwowej.

⁶⁰ Powodem niskiego poziomu wykonania wskaźników było ograniczenie aktywności ludności na skutek wystąpienia epidemii COVID-19.

energii) powodem był brak możliwości sfinansowania instalacji odnawialnych źródeł energii w ramach kosztów kwalifikowanych dofinansowań pozyskanych z RPO WSL 2014-2020, a dla jednego (liczba osób biernych zawodowo objętych wsparciem) powodem było ograniczenie aktywności ludności związane z epidemią COVID-10, przy czym w aktualizacji oceny stopnia realizacji Programu Rewitalizacji z 29 października 2020 r. stwierdzono, że „Realizator, mając na uwadze bieżące obostrzenia będzie podejmował dalsze działania w celu jego realizacji, tak aby na koniec realizacji Programu było możliwe jego osiągnięcie”,

- Remont i nadbudowa budynku hali sportowej i świetlicy środowiskowej wraz z otoczeniem w celu zwiększenia aktywizacji społeczno-gospodarczej ludności zamieszkującej obszary zdegradowane i rewitalizacji: projekt zrealizowany w całości, dwa spośród dziewięciu przyjętych wskaźników wykonano na poziomie 381% (dot. liczby osób korzystających dziennie ze wspartej infrastruktury), trzy wykonano na poziomie 200% (dot. liczby zmodernizowanych energetycznie budynków), dwa wykonano w 100% (powierzchnia użytkowa zmodernizowanych budynków i liczba wspartych miejsc świadczenia usług), a dla dwóch wykonanie wyniosło 0% (liczba wybudowanych jednostek wytwarzania energii elektrycznej i ciepłej z odnawialnych źródeł energii), bowiem w ramach kosztów kwalifikowanych dofinansowań pozyskanych z Ministerstwa Sportu nie istniała możliwość zabudowy instalacji odnawialnych źródeł energii.
- Od pomysłu do sukcesu: projekt niezrealizowany, gdyż zakres wsparcia ustalony w projekcie oferowany był także w projektach realizowanych przez inne podmioty (PUP oraz spółkę C.P. z Woli), a udział w nich brali także mieszkańcy Bierunia, z których jeden skorzystał ze wsparcia finansowego Gminy Bieruń na zajęcia szkoleniowo-doradcze. Skutkowało to wykonaniem jednego z pięciu przyjętych wskaźników projektu w 120% (liczba godzin wsparcia szkoleniowo-doradczego na jednego uczestnika), a dwóch w 20% (liczba osób objętych wsparciem finansowym i liczba osób objętych wsparciem szkoleniowo-doradczym),
- Start do kariery: projekt niezrealizowany z powodów identycznych jak w przypadku projektu „Od pomysłu do sukcesu”, przy czym uczestnicy (w tym dwóch mieszkańców Bierunia) korzystali ze wsparcia doradcy zawodowego, doradztwa psychologicznego i szkoleń zawodowych. Umożliwiło to wykonanie w 20% czterech głównych wskaźników przyjętych w projekcie (liczba osób objętych wsparciem: poradnictwo zawodowe, poradnictwo psychologiczne, szkolenia zawodowe, stażowym),
- Tworzenie i funkcjonowanie miejsc opieki nad dziećmi do lat 3 (kluby dziecięce + sprawowanie opieki przez nianię): projekt w trakcie realizacji, dla jednego z czterech przyjętych wskaźników uzyskano wykonanie w 917% (liczba osób opiekujących się dziećmi w wieku do lat 3 objętych wsparciem), dla jednego uzyskano wykonanie w 5% (liczba utworzonych miejsc opieki nad dziećmi do lat 3), a dla dwóch wskaźników wykonanie wyniosło 0% (liczba osób, które po opuszczeniu programu znalazły pracę oraz powróciły do pracy), co było spowodowane nieuzyskaniem dofinansowania ze środków RPO WSL 2014-2020,
- Daj sobie szansę – podniesienie jakości i dostępności usług wsparcia rodziny wspierające proces deinstytucjonalizacji: projekt w trakcie realizacji, dla jednego z trzech przyjętych wskaźników uzyskano wykonanie w 417% (liczba osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym objętych usługami społecznymi świadczonymi w programie), dla jednego uzyskano wykonanie

w 100% (liczba wspartych w programie miejsc świadczenia usług społecznych istniejących po zakończeniu projektu), a dla jednego wskaźnika wykonanie wyniosło 0% (liczba asystentów rodziny objętych wsparciem szkoleniowym) z uwagi na ograniczenia konkursowe w ramach RPO WSL 2014-2020.

(akta kontroli str. 678-806)

W ramach realizacji dwóch projektów uzupełniających uzyskano następujące efekty:

- Termomodernizacja świetlicy środowiskowej wraz z salą sportową: zakończono realizację projektu, dla jednego z założonych wskaźników uzyskano wykonanie 100% (liczba miejsc świadczenia usług społecznych istniejących po zakończeniu projektu) dla drugiego 381% (liczba osób korzystających ze wspartej infrastruktury),
- Modernizacja i remont sali gimnastycznej oraz zabudowań przyległej świetlicy środowiskowej na osiedlu Homera i zagospodarowanie przyległego otoczenia wraz z zaadaptowaniem obu budynków na potrzeby infrastruktury społecznej (sportowo-edukacyjno-kulturalnej): zakończono realizację projektu, cztery spośród siedmiu przyjętych wskaźników wykonano w 100% (liczba budynków i powierzchnia obszarów objętych rewitalizacją), jeden wykonano w 117% (powierzchnia użytkowa budynków poddanych termomodernizacji), a dla dwóch wykonanie wyniosło 0% (liczba wybudowanych jednostek wytwarzania energii elektrycznej i ciepłej z odnawialnych źródeł energii), bowiem w ramach kosztów kwalifikowanych dofinansowań pozyskanych z RPO WSL 2014-2020 oraz Ministerstwa Sportu nie istniała możliwość zabudowy instalacji odnawialnych źródeł energii.

(akta kontroli str. 678-806)

Przeprowadzone oględziny trzech obiektów objętych Programem⁶¹ pozwoliły stwierdzić, że planowany zakres robót został wykonany, a każdy z obiektów był wykorzystywany przez mieszkańców zgodnie z jego przeznaczeniem.

(akta kontroli str. 763-806)

2.4.b. Według stanu na 30 września 2020 r. zrealizowano trzy z czterech projektów inwestycyjnych wskazanych w Programie⁶², przy czym były to projekty najistotniejsze z punktu widzenia osiągnięcia celów Programu, bowiem ich efektem było udostępnienie obiektów dających możliwość wdrażania projektów aktywizujących mieszkańców rewitalizowanych obszarów (tzw. projektów „miękkich”), na co wskazują uzyskane wartości wskaźników produktu i rezultatu⁶³. Uzyskane do dnia 30 września 2020 r. efekty wdrożenia Programu Rewitalizacji były: skoncentrowane na obszarach objętych rewitalizacją (zasada koncentracji), wzajemnie się dopełniające (zasada komplementarności⁶⁴), mogące dać efekt synergii oraz oddziałujące na teren całej Gminy.

(akta kontroli str. 581-583, 678-806)

⁶¹ Hala sportowa i świetlica środowiskowa przy ul. Homera 34, Dom Kultury GAMA na osiedlu Chemików oraz budynek Dziennego Domu Pobytu przy ul. Chemików 139.

⁶² Działania Gminy dotyczące czwartego projektu inwestycyjnego pn. „Kompleksowa rewitalizacja terenów zdegradowanych na obszarze Miasta Bierunia w celu rozwiązywania problemów społecznych” opisano w pkt 2.4.a niniejszego wystąpienia.

⁶³ Patrz pkt. 2.4.a. niniejszego wystąpienia.

⁶⁴ Realizacja projektów inwestycyjnych (remont i nadbudowa hali sportowej i świetlicy środowiskowej na os. Homera i remont Domu Kultury GAMA na os. Chemików) służyła realizacji projektów „Wspólnie różnie!” oraz „Możemy więcej”, których celem była aktywizacja mieszkańców poprzez udział w zajęciach sportowych oraz kulturalno-edukacyjnych.

2.4.c. Zgodnie z postanowieniami Programu Rewitalizacji⁶⁵, ocena stopnia realizacji jego celów powinna zostać dokonana przez niezależnych ewaluatorów po zakończeniu Programu. Do dnia zakończenia kontroli osiągnięto efekty w ramach realizacji poszczególnych projektów rewitalizacyjnych, co wskazano w pkt 2.4a wystąpienia. W Mieście nie posiadano danych o stopniu osiągnięcia celów rewitalizacji określonych w GPR, co omówiono szczegółowo w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str.150-164, 678-762)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Komitet Rewitalizacji zajął się opiniowaniem dokumentu pn. „Ocena aktualności i stopnia realizacji Gminnego Programu Rewitalizacji Miasta Bierunia na lata 2016-2020” na posiedzeniu dnia 19 maja 2020 r., co było niezgodne z postanowieniami § 3 ust. 3 załącznika Nr 1 do uchwały Rady z 29 czerwca 2017 r. w sprawie zasad wyznaczania oraz zasad działania Komitetu Rewitalizacji, stanowiącymi, że ocena aktualizacji i stopnia realizacji Programu Rewitalizacji powinna zostać dokonana przez Komitet Rewitalizacji, co najmniej raz na 2 lata⁶⁶, czyli – uwzględniając termin uchwalenia Programu Rewitalizacji – do końca marca 2019 r. Pierwsze posiedzenie Komitetu Rewitalizacji zostało tymczasem zwołane przez Burmistrza na dzień 2 marca 2020 r., a opiniowaniem dokumentu pn. „Ocena aktualności i stopnia realizacji Gminnego Programu Rewitalizacji Miasta Bierunia na lata 2016-2020” Komitet Rewitalizacji zajął się na kolejnym posiedzeniu dnia 19 maja 2020 r. W ocenie NIK niedotrzymanie terminu wskazanego w uchwale Rady z 29 czerwca 2017 r. naruszało kryterium rzetelności.

Według Burmistrza „(...) rozpoczęcie prac przez Komitet Rewitalizacji w marcu 2020 r. nie miało negatywnego wpływu zarówno na realizację zapisów GPR ani na realizację projektów w nim wskazanych. Zadaniem Komitetu Rewitalizacji jest dostarczanie w procesie rewitalizacji opinii i stanowisk, które mają pomóc w prawidłowym ukształtowaniu jego przebiegu. W kwestii rewitalizacji, jako nowego zadania dopiero co wdrażanego na szczeblu krajowym, Gmina Bieruń napotkała na trudności w prowadzeniu niektórych działań rewitalizacyjnych, w tym wdrażania mechanizmów partycypacji społecznej, angażowania różnych grup interesariuszy, kreowania liderów działań rewitalizacyjnych. Uwidoczniło się to już podczas naboru członków do Komitetu Rewitalizacji (...). Nie bez znaczenia był również fakt związany ze zmianami kadrowymi, które miały miejsce w 2018 r. w Urzędzie Miejskim w Bieruniu.”

W odniesieniu do powyższych wyjaśnień NIK zauważa, iż poprzez nieprawidłowe działanie naruszone zostały regulacje dotyczące zadań Komitetu Rewitalizacji, określone w uchwale Rady, a nie uregulowania zawarte w art. 22 ust. 1 ustawy o rewitalizacji oraz Programie Rewitalizacji.

(akta kontroli str. 648-661, 665-677)

2. Zgodnie z postanowieniami Programu Rewitalizacji przedmiotem oceny bieżącej (on-going) miała być bieżąca ocena efektywności stosowanych instrumentów i całego systemu wdrażania⁶⁷, a monitorowaniem miała być objęta realizacja nie tylko poszczególnych projektów, ale także całego Programu w odniesieniu do

⁶⁵ Część pn. „System monitoringu i oceny skuteczności działań i system wprowadzania modyfikacji w reakcji na zmiany w otoczeniu programu”, sekcja „Ocena na zakończenie Programu (ocena ex-post)” na str. 150 Programu Rewitalizacji.

⁶⁶ Częściej niż przewidywały regulacje przyjęte w Programie i ustawie o rewitalizacji.

⁶⁷ Patrz str. 150-151 Programu Rewitalizacji (akta kontroli str. 159-160).

jego celów. Tymczasem prowadzone w trakcie realizacji Programu działania monitorujące nie pozwalały na dokonanie oceny stopnia zmian zachodzących na obszarze rewitalizacji po ukończeniu poszczególnych projektów, bowiem nie były wówczas zbierane dane mogące być podstawą do oceny stopnia realizacji celów Programu.

(akta kontroli str. 159-164, 584-647, 673-762)

W swoich wyjaśnieniach Burmistrz stwierdził, że w przypadku oceny bieżącej (on-going) postanowienia Programu Rewitalizacji „(...) wskazują na możliwość jej przeprowadzania, a nie konieczność”.

(akta kontroli str. 1052, 1056)

NIK nie podziela argumentów przedstawionych w powyższych wyjaśnieniach z uwagi na fakt, iż w Programie Rewitalizacji jednoznacznie postanowiono o konieczności dokonywania ciągłej ewaluacji podczas jego wdrażania⁶⁸.

OCENA CZĄSTKOWA

Założenia systemu monitoringu i ewaluacji przyjętego w Programie, stosowane były przez Gminę w sposób, który nie pozwalał na dokonanie oceny stopnia zachodzących zmian na obszarze rewitalizacji. Gromadzone dane i wskaźniki odnosiły się jedynie do efektów osiągniętych w ramach zrealizowanych pojedynczych projektów rewitalizacyjnych. Nie prowadzono natomiast ocen (w oparciu o wskaźniki dotyczące celów rewitalizacji) czy i w jakim kierunku zachodzą zmiany na obszarze rewitalizacji, a więc czy i w jakim stopniu realizacja poszczególnych projektów przybliża Gminę do osiągnięcia sformułowanych w Programie Rewitalizacji celów rewitalizacji jako całości. Również częstotliwość dokonywania ocen przez Komitet Rewitalizacji, była niezgodna z założeniami przyjętymi w Programie Rewitalizacji.

IV. Uwagi

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, zwraca uwagę na:

- Uwagi
1. Obowiązek zapewnienia pełnej realizacji postanowień Regulaminu postępowania przy udzielaniu zamówień publicznych do wartości nieprzekraczającej 30 000 euro w Urzędzie Miejskim w Bieruniu.
 2. W sytuacji wprowadzenia kolejnego Programu Rewitalizacji lub aktualizacji obecnie obowiązującego – obowiązek przestrzegania postanowień ustawy o rewitalizacji oraz Programu Rewitalizacji, w szczególności dotyczących partycypacji społecznej (w tym także jej zaawansowanych metod) na każdym etapie procesu rewitalizacji, a także monitorowania realizacji Programu w sposób pozwalający na ocenę stopnia osiągnięcia założonych celów rewitalizacji.

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 w Katowicach. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie

⁶⁸ W sekcji „Monitoring celów i efektów rzeczowych GPRB” Programu (str. 152) zapisano m.in., że „Wdrażaniu programu towarzyszyć musi jego ciągła ewaluacja, prowadzona w oparciu o pozyskiwane informacje dotyczące rozwoju Obszarów Rewitalizowanych, skutków prowadzonych działań i odbioru społecznego”.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag 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.

Katowice, dnia 29 stycznia 2021 r.