



KIN.410.006.00.2015
Nr ewid. 153/2016/P/15/037/KIN

Informacja o wynikach kontroli

REWITALIZACJA ZDEGRADOWANYCH OBSZARÓW MIAST

DEPARTAMENT
INFRASTRUKTURY

MISJA

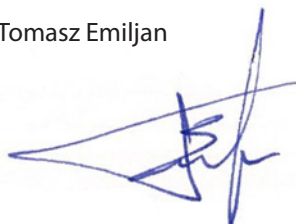
Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Dyrektor Departamentu Infrastruktury:

Tomasz Emiljan



Zatwierdzam:

Krzysztof Kwiatkowski



Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, dnia 04.08.2016r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00
www.nik.gov.pl

WPROWADZENIE	6
1. ZAŁOŻENIA KONTROLI	7
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI	8
2.1. Ocena kontrolowanej działalności	8
2.2. Uwagi końcowe i wnioski	13
3. SZCZEGÓŁOWE WYNIKI KONTROLI	15
3.1. Uwarunkowania organizacyjne i prawne kontrolowanej działalności	15
3.2. Wyniki kontroli	17
3.2.1. Opracowanie wytycznych oraz zasad dla przygotowania i wdrożenia Lokalnych Programów Rewitalizacji w sposób zapewniający zintegrowane działania na zdegradowanych obszarach miast	17
3.2.2. Procedury kwalifikacji wniosków i wyboru projektów rewitalizacji do współfinansowania środkami UE oraz wykorzystanie dostępnych środków	19
3.2.3. Zarządzanie rozwojem zdegradowanych obszarów miast poprzez tworzenie i realizację Lokalnych Programów Rewitalizacji oraz skuteczność podjętych działań rewitalizacyjnych	20
3.2.4. System monitorowania i ewaluacji Lokalnych Programów Rewitalizacji	24
3.2.5. Efektywność działań realizowanych na zdegradowanych obszarach miast	25
4. INFORMACJE DODATKOWE	32
4.1. Przygotowanie kontroli	32
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli	32
4.3. Finansowe rezultaty kontroli	35
5. ZAŁĄCZNIKI	36

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

Instytucja Wdrażająca (IW)	Podmiot publiczny lub prywatny, któremu na podstawie porozumienia lub umowy została powierzona, w ramach programu operacyjnego, realizacja zadań odnoszących się bezpośrednio do beneficjentów; instytucja wdrażająca (instytucja pośrednicząca II stopnia) pełni również funkcje instytucji pośredniczącej w rozumieniu art. 2 pkt 6 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1260/1999.
Instytucja Zarządzająca (IZ)	W przypadku Regionalnych Programów Operacyjnych – zarząd województwa, odpowiedzialny za przygotowanie i realizację programu operacyjnego.
Lokalny Program Rewitalizacji (LPR)	Wieloletni program działań gminy, mających na celu wyprowadzenie zdegradowanego obszaru gminy z sytuacji kryzysowej oraz stworzenie warunków do jego dalszego rozwoju, przez powiązanie ze sobą przede wszystkim działania w sferze społecznej, gospodarczej, inwestycyjnej i przestrzennej.
Obszar zdegradowany (obszar rewitalizacji)	Obszar objęty programem rewitalizacji, na którym występują negatywne zjawiska kryzysowe polegające na szeregu szkodliwych i niszczycielskich procesów dotyczących przestrzeni, urządzeń technicznych, społeczeństwa oraz gospodarki, które doprowadziły do degradacji tego obszaru.
Projekt	Przedsięwzięcie realizowane w ramach programu operacyjnego na podstawie decyzji lub umowy o dofinansowanie, zawieranej między beneficjentem a instytucją zarządzającą, instytucją pośredniczącą lub instytucją wdrażającą.
Regionalny Program Operacyjny (RPO)	Dokument planistyczny określający priorytety i szczegółowe działania, jakie organy samorządu województwa podejmują lub mają zamiar podjąć na rzecz wspierania rozwoju województwa lub regionu. Dokument o charakterze operacyjnym, wykonawczym wobec strategii rozwoju województwa. Podstawę prawną dla funkcjonowania RPO stanowi uchwalona 6 grudnia 2006 ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2016 r. poz. 383).
Rewitalizacja	Kompleksowy, skoordynowany, wieloletni, prowadzony na określonym obszarze proces przemian przestrzennych, technicznych, społecznych i ekonomicznych, inicjowany przez samorząd terytorialny (lokalny) w celu wyprowadzenia tego obszaru ze stanu kryzysowego, poprzez nadanie mu nowej jakości funkcjonalnej i stworzenie warunków do jej rozwoju, w oparciu o charakterystyczne uwarunkowania endogeniczne ¹ .
Rozporządzenie nr 1828/2006 Komisji (WE)	Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1828/2006 z dnia 8 grudnia 2006 r. 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 Regionalnego (Dz. U. UE z dnia 27.12.2006 r. Nr 371).

**Szczegółowy
Opis Priorytetów
Regionalnego
Programu
Operacyjnego (SZOP)**

Dokument stanowiący uszczegółowienie zapisów RPO.

Ustawa o NIK

Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2015 r. poz. 1096 oraz z 2016 r. poz. 677).

**Ustawa o zasadach
prowadzenia rozwoju**

Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2016 r. poz. 383).

**Ustawa o samorządzie
gminnym**

Ustawa z dnia 8 marca 1990 o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446).

**Ustawa o samorządzie
województwa**

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2016 r. poz. 486).

**Ustawa o gospodarce
nieruchomościami**

Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 r. poz. 1774, ze zm.).

**Ustawa o ochronie
praw lokatorów**

Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 150, ze zm.).

**Ustawa o panowaniu
i zagospodarowaniu
przestrzennym**

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2015 r. poz. 199, ze zm.).

**Ustawa
– Prawo budowlane**

Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2016 r. poz. 290).

Wytyczne

Dokument przygotowany przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego lub przez IZ dla danego programu operacyjnego zawierający szereg szczegółowych informacji dotyczących m.in.: opracowania LPR, zasad przygotowania projektów rewitalizacji i zasad korzystania ze środków unijnych.

Wiele lat zaniedbań w gospodarowaniu przestrzenią publiczną oraz niewystarczające środki na remonty i modernizacje majątku komunalnego spowodowały, że w wielu miastach doszło do degradacji tkanki miejskiej (w zakresie zużycia technicznego i zestarzenia funkcjonalnego zarówno infrastruktury, jak i zabudowy, zwłaszcza mieszkaniowej) oraz powstania licznych problemów gospodarczych i społecznych. Sytuacja ta wymaga zdecydowanego i konsekwentnego przeciwdziałania tym negatywnym zjawiskom.

Odpowiedzią na te wyzwania staje się rewitalizacja, rozumiana jako wyprowadzanie ze stanu kryzysowego obszarów zdegradowanych poprzez przedsięwzięcia całościowe (integrujące działania na rzecz społeczności lokalnej, przestrzeni i lokalnej gospodarki), skoncentrowane terytorialnie i prowadzone we współpracy z lokalną społecznością, w sposób zaplanowany oraz zintegrowany przez określenie i realizację programów rewitalizacji.

Zarządzanie procesem rewitalizacji na zdegradowanych obszarach miast wymaga działań kompleksowych i skoordynowanych. W latach 2007–2013, wydatki na projekty rewitalizacji wyniosły łącznie we wszystkich województwach 8,58 mld zł, w tym dofinansowanie z UE wyniosło 4,9 mld zł. Dotychczasowe doświadczenia wskazują na brak zintegrowanego planowania i realizacji przedsięwzięć wpisywanych w proces rewitalizacji. W wielu przypadkach występował brak kompleksowości działań i zintegrowanego planowania przedsięwzięć przyjmowanych jako projekty rewitalizacji. Niski udział społeczeństwa w pracach na etapie powstawania Lokalnych Programów Rewitalizacji i tworzenia projektów, powodowały niską skuteczność prowadzonych działań wobec przeciwdziałania negatywnym lokalnym zjawiskom społecznym i gospodarczym. Zagadnienia te nabierają szczególnego znaczenia, ze względu na fakt, że w latach 2014–2020 rewitalizacja została uznana za jedno z ważniejszych zadań lokalnej polityki rozwojowej, na które zaplanowano środki w wysokości ok. 25–26 mld zł.

Zdjęcie nr 1

[Budynek dawnego Starostwa w Olkuszu](#)



Źródło: Kontrola NIK.

Temat i numer kontroli

Rewitalizacja zdegradowanych obszarów miast (P/15/037).

Cel główny kontroli

Ocena skuteczności Lokalnych Programów Rewitalizacji.

Cele szczegółowe

- 1) Ocena rzetelności działań podejmowanych przez samorząd województwa służących przygotowaniu i wdrożeniu przez gminy Lokalnych Programów Rewitalizacji, w sposób zapewniający zintegrowane działania na zdegradowanych obszarach miast.
- 2) Ocena prawidłowości, rzetelności i przejrzystości procedur kwalifikacji wniosków i wyboru projektów dotyczących rewitalizacji obszarów miejskich, do współfinansowania środkami UE.
- 3) Ocena spójności i racjonalności planowanych działań rewitalizacyjnych Lokalnych Programów Rewitalizacji z innymi strategiami, programami oraz planami obowiązującymi i dotyczącymi rozwoju miasta.
- 4) Ocena efektywności działań rewitalizacyjnych realizowanych na zdegradowanych obszarach miast w zakresie zapewnienia trwałych efektów rozwojowych tych obszarów.

Zakres podmiotowy kontroli

Kontrola przeprowadzona została w pięciu województwach (dolnośląskim, kujawsko-pomorskim, lubelskim, małopolskim i mazowieckim) w 17 podmiotach tj. w pięciu urzędach marszałkowskich i w jednej jednostce wdrażającej programy unijne oraz w jedenastu urzędach gmin.

Okres objęty kontrolą

Kontrola obejmowała lata 2007–2015 (I półrocze). Ustalenia dokonywane były wg stanu na dzień przeprowadzenia badań kontrolnych, z uwzględnieniem danych na dzień 30 czerwca 2015 r. r. Badaniami mogły być objęte również działania mające miejsce przed dniem 1 stycznia 2007 r., o ile miały one bezpośredni wpływ na zjawiska będące przedmiotem kontroli. Kontrolę przeprowadzono w okresie od 2 września 2015 r., do 7 stycznia 2016 r.

Podstawa prawna, kryteria, standardy kontroli

Kontrolę przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 2 w zw. z art. 5 ust. 2 ustawy o NIK, z zastosowaniem kryteriów: legalności, gospodarności i rzetelności. Kontrola została przeprowadzona zgodnie ze *Standardami kontroli NIK*².

² *Standardy kontroli NIK* dostępne są pod adresem: www.nik.gov.pl/kontrola/standardy-kontroli-nik.

2.1 Ocena kontrolowanej działalności

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli Lokalne Programy Rewitalizacji (LPR), na terenie skontrolowanych gmin, w ograniczonym zakresie przyczyniły się do rozwiązania problemów zdegradowanych obszarów miast. W badanym okresie gminy, realizując zadania zaplanowane w LPR, nie uzyskały efektów spójności przestrzennej prowadzonych projektów, niwelacji zjawisk kryzysowych, ani trwałej poprawy warunków życia mieszkańców na tych obszarach. Plany inwestycyjne zawarte w LPR, realizowane były jedynie w wąskim zakresie i sprowadzone były najczęściej do pojedynczych projektów, które uzyskały wsparcie środkami UE. Ponadto, nie stworzono warunków do pełnej partycypacji społeczności lokalnej przy opracowywaniu programów jak i projektów rewitalizacji, co skutkowało brakiem wspólnego działania mieszkańców i władz lokalnych.

Lokalne Programy Rewitalizacji nie były postrzegane przez gminy jako narzędzie służące do zintegrowanego zarządzania działaniami podmiotów mogących uczestniczyć w procesie rewitalizacji, dla osiągnięcia jego celów, a jedynie jako dokument stanowiący podstawę ubiegania się o dofinansowanie ze środków europejskich. Ponadto, w przypadku zgłoszenia projektów przez podmioty³ inne niż gmina lub jej jednostki, działania gmin sprowadzały się wyłącznie do wpisania tych zamierzeń do Lokalnego Programu Rewitalizacji, bez weryfikacji ich powiązania i wpływu na osiągnięcie efektów spójności prowadzonego procesu rewitalizacji.

Gminy nie przestrzegały wymogu monitorowania realizacji zaplanowanych w LPR działań. Monitoring nie był prowadzony lub był niezgodny z przyjętymi w LPR założeniami, w wyniku czego gminy pozostawały bez wiedzy o wpływie realizowanych projektów na osiągnięcie założonych celów rewitalizacji.

Zarządy województw⁴ (dalej: IZ lub Instytucje Zarządzające), podjęły należyte działania w celu prawidłowego przygotowania przez gminy Lokalnych Programów Rewitalizacji, systemu naboru, oceny i weryfikacji wniosków o przyznanie pomocy ze środków unijnych na działania z zakresu rewitalizacji miast, jednakże nie zapewniło to zintegrowanych działań na zdegradowanych obszarach miast. W systemie wdrażania środków finansowych na rewitalizację, brak było skutecznych mechanizmów oceny LPR, w zakresie zapewnienia przez te programy zakładanych efektów prowadzonego procesu rewitalizacji. W efekcie, realizowane w gminach projekty miały charakter „punktowy”, nie wykazywały wzajemnych powiązań i zintegrowanych działań w sferze społecznej, gospodarczej, infrastrukturalnej i środowiskowej na rzecz poprawy warunków życia na zdegradowanych obszarach miast. W pięciu skontrolowanych województwach, zaplanowane na rewitalizację miast środki z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w wysokości 1.586 mln zł., zostały wykorzystane w 95%⁵.

Opracowane i stosowane przez Instytucje Zarządzające procedury kwalifikacji wniosków i wyboru do współfinansowania środkami UE projektów rewitalizacji, pozwalały na ogół na prawidłowe przeprowadzenie naboru i kwalifikacji wniosków o dofinansowanie projektów

³ Np.: wspólnoty i spółdzielnie mieszkaniowe, organizacje pozarządowe.

⁴ Pełniące w okresie 2007–2013, funkcję Instytucji Zarządzających Regionalnymi Programami Operacyjnymi.

⁵ Wg stanu na dzień 30 czerwca 2015 r.

rewitalizacji, jednak jak wykazała kontrola, w dwóch ze skontrolowanych gmin⁶ realizowano projekty, które nie powinny zostać sfinansowane ze środków europejskich przewidzianych na rewitalizację.

NIK zwraca uwagę, że pomimo, możliwości uzyskania w latach 2007–2013 wsparcia w formie dotacji ze środków unijnych na projekty rewitalizacji obejmujące działania w sferze infrastruktury mieszkaniowej, w trzech spośród pięciu skontrolowanych województw nie zostały przeprowadzone nabory na ten rodzaj projektów. Bezpośrednią przyczyną tego, był brak krajowych przepisów dotyczących udzielania pomocy publicznej na rewitalizację w ramach programów operacyjnych, a następnie, brak dostosowania przez IZ harmonogramów naboru wniosków na tego rodzaju przedsięwzięcia, po wprowadzeniu wymaganych regulacji krajowych.

Powyższą ocenę procesu rewitalizacji zdegradowanych obszarów miast uzasadniają następujące ustalenia kontroli:

1. Instytucje Zarządzające Regionalnymi Programami Operacyjnymi opracowały wytyczne oraz zasady dla przygotowania i wdrożenia przez gminy Lokalnych Programów Rewitalizacji, jednak nie zapewniły mechanizmów weryfikacji tych programów w zakresie zapewnienia zintegrowanych działań na wyznaczonych zdegradowanych obszarach miast.

W większości województw wspieranie projektów rewitalizacji obszarów miejskich było dostępne dla wszystkich miast regionu, najczęściej jednak z preferencją dla projektów zlokalizowanych w miastach będących siedzibami powiatów, miast pełniących funkcję regionalnych ośrodków rozwoju oraz miastach o większej liczbie mieszkańców. Potencjalnych beneficjentów zawężono do grupy miast dobranej wg liczby mieszkańców. W każdym ze skontrolowanych województw przygotowane zostały również dodatkowe dokumenty (wytyczne, podręczniki) zawierające szczegółowy opis działań rewitalizacyjnych oraz zasady kwalifikowania wydatków w projektach korzystających ze środków unijnych w latach 2007–2013 oraz wytyczne dla gmin dotyczące sporządzania i wdrażania Lokalnych Programów Rewitalizacji. Ponadto w dokumentach zwracano szczególną uwagę, na część wydatków, które nie mogły być zakwalifikowane do wsparcia środkami europejskimi.

Pomimo że, zarządy województw, działające jako instytucje odpowiedzialne za wdrażania funduszy strukturalnych na poziomie regionalnym, poprzez odpowiednie zapisy w regionalnych programach operacyjnych, jak również opracowanych dla gmin wytycznych oraz zasadach przygotowania i wdrażania LPR, wskazywały na potrzebę planowania kompleksowych i zintegrowanych działań, to nie weryfikowały LPR w tym zakresie. Programy przygotowane przez gminy nie były oceniane przez IZ w zakresie zapewnienia w nich zintegrowanych funkcjonalnie i przestrzennie działań służących procesowi rewitalizacji, nie dokonywano też weryfikacji zdegradowanych obszarów w zakresie prawidłowości ich wyznaczenia. W dwóch z pięciu skontrolowanych województw podjęto próbę dokonywania oceny LPR, w zakresie trafności doboru obszarów do rewitalizacji oraz komplementarności projektów, jednak działania te nie wynikały z przyjętego ogólnego systemu wdrażania środków UE na poziomie regionalnym. [str. 17–18]

⁶ Nieprawidłowości wystąpiły w jednym spośród pięciu skontrolowanych województw i dotyczyły 2 projektów realizowanych na terenie Inowrocławia oraz 1 projektu realizowanego na terenie Grudziądza.

2. Proces wyboru przedsięwzięć, które uzyskały współfinansowanie ze środków unijnych, prowadzony przez Instytucje Zarządzające, nie w każdym przypadku był rzetelny i prawidłowy.

W pięciu skontrolowanych województwach zaplanowano środki z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego na rewitalizację miast w wysokości 1.586 mln zł. Zostały one wykorzystane, wg stanu na dzień 30 czerwca 2015 r. niemal w całości, w kwocie ponad 1.500 mln zł, tj. 95% zaplanowanej wysokości środków na ten cel.

Instytucje Zarządzające opracowały procedury kwalifikacji wniosków i wyboru do współfinansowania środkami UE projektów rewitalizacji. Procedury były dostępne dla wszystkich potencjalnych beneficjentów. Podstawowym trybem naboru wniosków, był tryb konkursowy, realizowano również projekty w trybie indywidualnym (strategiczne), zgodnie z art. 28 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju⁷. Łącznie w prowadzonych naborach⁸ na działania skierowane do zdegradowanych obszarów miast, wpłynęło 997 wniosków. W wyniku przeprowadzonych ocen formalnych i merytorycznych, zarządy województw wskazały łącznie 765 wniosków do wsparcia środkami europejskimi w formie dotacji z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. W większości skontrolowanych województw, zachowana została rzetelność i prawidłowość przeprowadzenia procesu wyboru przedsięwzięć, które uzyskały współfinansowanie ze środków unijnych, jedynie w jednym spośród pięciu skontrolowanych województw wystąpiły w tym zakresie nieprawidłowości. W województwie kujawsko-pomorskim, szczegółowe badanie 13 projektów⁹ wykazało, że w przypadku dwóch miast brak było podstaw do realizacji niektórych projektów z wykorzystaniem środków UE.

Pomimo, iż w okresie 2007–2013 wsparcie ze środków UE mogło zostać udzielone również społecznemu budownictwu mieszkaniowemu, na działania polegające na adaptacji na cele mieszkaniowe budynków stanowiących własność publiczną lub własność podmiotów prowadzących działalność niedochodową, w trzech spośród pięciu skontrolowanych województw, nie były realizowane żadne projekty w tym zakresie z udziałem środków UE w formie bezzwrotnej dotacji. Pierwotnie, powodem było opóźnienie we wprowadzeniu rozwiązań krajowych w zakresie zasad udzielania pomocy publicznej przy realizowanych projektach rewitalizacyjnych w ramach RPO. Stosowne rozporządzenie¹⁰ zostało opublikowane w 2010 r., jednak po tym terminie w trzech spośród pięciu skontrolowanych województw, nie dostosowano harmonogramów naboru wniosków i nie podjęto decyzji o ogłoszeniu kolejnych konkursów na nabór wniosków na ten rodzaj projektów. Pozostałe do rozdysponowania środki finansowe przekazano na dofinansowanie do już zakończonych konkursów lub na pożyczki dla beneficjentów o charakterze zwrotnym. [str. 19–20]

⁷ Dz. U. 2014 r. poz. 1649.

⁸ Na terenie pięciu skontrolowanych województw.

⁹ Spośród 204 projektów, które otrzymały współfinansowanie ze środków UE.

¹⁰ Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 9 czerwca 2010 r. w sprawie udzielenia pomocy na rewitalizację w ramach regionalnych programów operacyjnych (Dz. U. Nr 117 poz. 787).

3. Lokalne Programy Rewitalizacji nie stanowiły dla gmin narzędzia zintegrowanego zarządzania procesem rewitalizacji na zdegradowanych obszarach miast.

W badanym okresie, Lokalne Programy Rewitalizacji przygotowywane były w zgodności ze strategiami rozwoju oraz innymi gminnymi programami i dokumentami oraz dokumentami innych jednostek samorządu terytorialnego, oraz regionalnym programem operacyjnym województwa, na podstawie którego wdrażane były środki unijne. Pomimo takiego odniesienia LPR do ważnych dla rozwoju województwa i gminy dokumentów, wyznaczenia zdegradowanych obszarów na których mogły być realizowane projekty oraz określenia planowanych na tych obszarach działań, gminy nie postrzegały programu rewitalizacji, jako narzędzia pozwalającego zarządzać działaniami wszystkich podmiotów funkcjonujących na zdegradowanym obszarze, w celu uzyskania najlepszych efektów rewitalizacji. W praktyce, programy te służyły wyłącznie jako załącznik do wniosku o uzyskanie dofinansowania ze środków UE dla pojedynczego projektu rewitalizacji składanego przez gminy do IZ¹¹. Na etapie przygotowania przez gminy LPR, jak i projektów, które miały służyć realizacji tego programu, nie został w pełni zapewniony udział lokalnej społeczności w tym procesie. Konsultacje społeczne, prowadzone były najczęściej w formie anonimowych ankiet, w wyniku których uzyskiwano wstępne opinie na temat szerokich oczekiwań (nie zawsze związanych z procesem rewitalizacji) ze strony społeczności lokalnych. Brak było natomiast wspólnego działania mieszkańców i władz lokalnych dla przygotowania i uzgodnienia wybranych, celowych, spójnych działań na zdegradowanych obszarach, dla uzyskania efektów prowadzonego procesu rewitalizacji. Projekty zgłaszane przez beneficjentów innych niż gmina lub jej jednostki, wpisywane były do LPR, bez weryfikacji oceny możliwości ich realizacji oraz w jakim stopniu mogły przyczynić się do osiągnięcia celów określonych w LPR. [str. 20–23]

4. Gminy nie prowadziły monitoringu i ewaluacji Lokalnych Programów Rewitalizacji, co utrudniało ocenę efektywności podejmowanych działań i stopnia realizacji celów określonych w programach.

Instytucje Zarządzające w wytycznych dotyczących przygotowania LPR, wskazywały gminom na konieczność przygotowania, opisanie oraz wdrożenia systemu monitorowania oraz ewaluacji programu, a także osiągnięcia celów programu.

Gminy przy sporządzaniu LPR zobligowane były do przedstawienia w nich systemu monitorowania przebiegu realizacji LPR oraz do sporządzania i przekazywania sprawozdań z realizacji LPR. Monitoring działań na zdegradowanych obszarach, nie był prowadzony przez gminy lub był niezgodny z wymogami i założeniami przyjętymi w LPR. W większości gmin, sprawozdania nie były sporządzane i przekazywane do weryfikacji przez IZ, natomiast urzędy marszałkowskie nie egzekwowały od gmin realizacji tego obowiązku. Brak monitoringu spowodował, że gminy nie posiadały w pełnym zakresie bieżących informacji o stanie realizacji projektów oraz o zachodzących zmianach na zdegradowanych obszarach, jak również niezbędnych danych do weryfikacji zapisów programu i jego aktualizacji. [str. 24–25]

¹¹ W badanym okresie przygotowanie LPR nie było zadaniem własnym gmin. Sporządzenie programu było wyłącznie wymogiem dla uzyskania środków UE na rewitalizację.

5. Wdrażanie Lokalnych Programów Rewitalizacji nie doprowadziło do likwidacji niekorzystnych zjawisk, występujących na zdegradowanych obszarach miast.

Pomimo, że w latach 2007–2013, rewitalizację definiowano w programach operacyjnych województw, jako 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, to nie we wszystkich skontrolowanych gminach osiągnięto oczekiwane rezultaty. LPR nie przyniosły spójnych efektów przestrzennych w obszarach wyznaczonych do rewitalizacji. Najczęściej, projekty realizowane w ramach tych programów dotyczyły pojedynczych, oddalonych od siebie lokalizacji i przyczyniały się jedynie do uporządkowania przestrzeni w ich najbliższym otoczeniu. Część projektów została zrealizowana niezależnie od siebie, punktowo bez wskazanego powiązania między nimi. Decydowano się na rozszerzenie obszaru rewitalizacji i realizację inwestycji rozproszonych na całym wyznaczonym obszarze, bez zachowywania zasady koncentracji terytorialnej. Pomimo, iż przy określaniu obszarów zdegradowanych wskazywano poza złym stanem technicznym budynków i infrastruktury, na wiele problemów o charakterze społecznym i gospodarczym, to realizowane projekty dotyczyły w znacznym stopniu odnowy pojedynczych budynków/obiektów rozproszonych na terenie całego miasta. Ponadto, nie dla wszystkich projektów zostały określone wskaźniki pozwalające na mierzenie rezultatów po zakończeniu ich realizacji. [str. 25–31]

Zdjęcie nr 2
[Muzeum w Grudziądzu](#)



Źródło: Kontrola NIK.

2.2 Uwagi końcowe i wnioski

Uwagi

W październiku 2015 r. zakończono prace nad ustawą o rewitalizacji¹². Przyjęta ustawa tworzy ramy prawne dla rewitalizacji w Polsce, których w okresie objętym kontrolą brakowało. Poprzez zawarte w ustawie regulacje, stworzona została realna zachęta dla coraz większej grupy samorządów do podjęcia procesu przywracania zdegradowanych obszarów miast do prawidłowego funkcjonowania. W ramach ustawy wprowadzone zostały regulacje zagadnień związanych z przygotowaniem i prowadzeniem skutecznej rewitalizacji, która przede wszystkim powinna być dobrze zaplanowana i uwzględniać sferę społeczną, gospodarczą i przestrzenną. Dzięki ustawie łatwiejsze będzie przeciwdziałanie i niwelowanie najważniejszych słabości otoczenia prawnego, w głównej mierze uniemożliwiającego prowadzenie efektywnych działań rewitalizacyjnych, w tym w szczególności dotychczasowy brak uznania rewitalizacji jako zadania własnego gminy.

Wyniki kontroli wskazują na dotychczasowy brak postrzegania Lokalnych Programów Rewitalizacji, jako podstawowego narzędzia zarządzania procesami na zdegradowanych obszarach miast. Należy wskazać, że rozwiązania ustawowe, pozwolą wyznaczać Specjalne Strefy Rewitalizacji i uchwalać miejscowe programy rewitalizacji i nadawać im rangę prawa miejscowego.

W ocenie NIK, wskazane rozwiązania ustawy o rewitalizacji w znacznym stopniu przyczynią się do prawidłowego prowadzenia procesu rewitalizacji zdegradowanych obszarów miast. Jednak, dla sprawnego prowadzenia rewitalizacji, niezbędne jest aby gminy postrzegały program rewitalizacji, jako podstawowe narzędzie zarządzania procesem rewitalizacji, zapewniające realizację przyjętych zamierzeń i osiągnięcie zakładanych, zdefiniowanych w sposób wymierny, celów rewitalizacji.

W tym celu, zdaniem NIK, niezbędna jest zmiana dotychczasowego podejścia, polegającego na sprowadzaniu gminnych programów rewitalizacji¹³, do roli załączników dla aplikujących o środki UE projektów. Przede wszystkim, niezbędne jest wprowadzenie do przyjętego systemu opiniowania tych programów, ich weryfikacji w zakresie zapewnienia przez gminne programy rewitalizacji zintegrowanych działań. Jednocześnie, w gminnych programach rewitalizacji szczególną uwagę należy zwrócić na konieczność przeprowadzenia weryfikacji, oceny i kwalifikacji dla projektów na etapie zgłaszania ich do programu, w zakresie stopnia realizacji przez te projekty wyznaczonych celów rewitalizacji, możliwości realizacji oraz powiązania z innymi działaniami.

Zdaniem NIK, dla kompleksowego przeprowadzenia procesu rewitalizacji i uzyskania zakładanych efektów, należy dokonać modyfikacji systemu wyboru projektów służących rewitalizacji zdegradowanych obszarów miast. Dla wzmocnienia gminnego programu rewitalizacji, wskazane jest aby aplikowanie o środki na rewitalizację miało formę dwuetapowego konkursu tj. w pierwszym etapie następowałby wybór najlepszych programów rewitalizacji, zawierających zintegrowane projekty, a następnie wybór projektów spośród najwyżej ocenionych programów. W ocenie NIK, takie podejście nie tylko jest spójne z nowymi rozwiązaniami ustawowymi ale także, pozwoliłoby na stworzenie stabilnych warunków dla prowadzenia długofalowego procesu przywracania zdegradowanych obszarów do ich właściwego funkcjonowania.

¹² Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz. U. z 2015 r. poz. 1777), weszła w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia, z wyjątkiem art. 37, wchodzącego w życie z dniem 1 stycznia 2016 roku.

¹³ W rozumieniu art. 14 i art. 15 ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz. U. z 2015 r. poz. 1777).

Wnioski

W celu skutecznego prowadzenia procesu rewitalizacji z wykorzystaniem środków europejskich w latach 2014–2020, Najwyższa Izba Kontroli uważa za konieczne podjęcie działań przez:

1. Ministra Rozwoju w zakresie:

- rozważenia możliwości modyfikacji systemu wyboru projektów rewitalizacji do współfinansowania ze środków UE, poprzez zastosowanie dwuetapowego trybu konkursowego tj. w pierwszej kolejności wyboru programów gwarantujących w najwyższym stopniu komplementarność działań na obszarze rewitalizacji, a następnie wybór zintegrowanych projektów spośród najwyżej ocenionych programów w pierwszym etapie postępowania konkursowego.

Taki system wyboru projektów rewitalizacji, zdaniem NIK, zapewnić może wyższy stopień finansowania ze środków UE tych projektów, które zawarte zostały w programach gwarantujących zintegrowane działania na obszarze rewitalizacji, a tym samym pozwoli zmniejszyć ryzyko „punktowej” rewitalizacji;

- doprecyzowania wymagań formalnych dla tworzonych gminnych programów rewitalizacji w zakresie weryfikacji wpisywanych do programu projektów oraz wymaganego systemu monitoringu i ewaluacji.

2. Instytucje Zarządzające Regionalnymi Programami Operacyjnymi na lata 2014–2020 w zakresie:

- określenia szczególnych warunków dla projektów ubiegających się o wsparcie środkami UE, poprzez spełnianie przez te projekty podstawowego wymogu powiązania z treścią i celami programu, rzeczywistymi możliwościami realizacji projektu oraz gwarantowania zintegrowanego działania z innymi projektami na wyznaczonym do rewitalizacji obszarze.

3. Wójtów, burmistrzów i prezydentów miast w zakresie:

- zmiany podejścia i przygotowania gminnych programów rewitalizacji, jako narzędzia zarządzania i zintegrowania działań wielu podmiotów dla osiągnięcia celów rewitalizacji;
- wykorzystywania potencjału i możliwości lokalnych społeczności w planowaniu i realizacji działań prowadzonych na obszarach objętych rewitalizacją.

3.1 Uwarunkowania organizacyjne i prawne kontrolowanej działalności

W badanym okresie brak było jasno sformułowanych polityk w zakresie rewitalizacji na poziomie krajowym. Działania służące rewitalizacji zdegradowanych obszarów miejskich, przemysłowych czy powojkowych, realizowane były w formie niepowiązanych ze sobą projektów.

Działania dotyczące rewitalizacji obszarów miejskich, mogące uzyskać dofinansowanie z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, określone zostały po raz pierwszy w Zintegrowanym Programie Operacyjnym Rozwoju Regionalnego na lata 2004–2006. Celem Działania 3.3 „Zdegradowane obszary miejskie, przemysłowe i powojkowe” było ożywienie gospodarcze i społeczne, a także zwiększenie potencjału turystycznego i kulturalnego, w tym nadanie obiektom i terenom zdegradowanym nowych funkcji społeczno-gospodarczych poprzez: rewitalizację i odnowę zdegradowanych obszarów miast i dzielnic mieszkaniowych, rewitalizację obiektów i terenów przemysłowych oraz powojkowych. Program ten zawierał wytyczne dla przygotowania i realizacji projektów rewitalizacji. Dla gminy, prowadzących działania rewitalizacyjne, merytoryczną pomoc stanowił również „Podręcznik rewitalizacji – zasady, procedury i metody działania współczesnych procesów rewitalizacji”, opracowany przez Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast w 2003 r. oraz wytyczne przekazywane samorządom przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego.

W okresie tym, realizowane były dwa poddziałania: 3.3.1 „Rewitalizacja obszarów miejskich” i 3.3.2 „Rewitalizacja obszarów przemysłowych i powojkowych”, na które łącznie wykorzystano ok. 112 mln zł (o 12 mln zł więcej w stosunku do pierwotnych planów), co stanowiło jedynie 1% alokacji środków ogółem ZPORR¹⁴. W wyniku tych działań wybudowana lub zmodernizowana infrastruktura publiczna na terenie rewitalizowanym wyniosła ok. 119,35 ha (tj. ok. 60% założonej wartości), powierzchnia usługowa na rewitalizowanych terenach przemysłowych i powojkowych zwiększyła się o ok. 38 tys. m² (o 154% więcej niż zaplanowano), natomiast – powierzchnia usługowa w zrewitalizowanych dzielnicach i miastach powiększyła się o blisko 20 tys. m². Na obszarach objętych procesem rewitalizacji, odnowie poddano ok. 60 km dróg powiatowych i gminnych. Największą powierzchnię infrastruktury publicznej zrewitalizowano w woj. mazowieckim (94,5 ha), natomiast w woj. pomorskim, świętokrzyskim oraz wielkopolskim nie realizowano projektów z tego zakresu.

W latach 2007–2013, zgodnie z przyjętym w dokumentach rządowych systemem wdrażania środków UE, odpowiedzialność za przygotowanie Regionalnych Programów Operacyjnych spoczywała na Instytucji Zarządzającej Regionalnym Programem Operacyjnym, tj. zarządzie województwa. Regionalne Programy Operacyjne zatwierdzane przez Komisję Europejską przyjmowane były przez zarządy województw w drodze uchwały. W ramach tych programów możliwe było uzyskanie, współfinansowania ze środków unijnych dla projektów w zakresie rewitalizacji. Zgodnie z zapisami Regionalnych Programów Operacyjnych, dofinansowanie mogły uzyskać te projekty, które wynikały z Lokalnych Programów Rewitalizacji. W tym celu, gminy chcące skorzystać z dotacji unijnych na rewitalizację, zobowiązane były do przygotowania Lokalnych Programów Rewitalizacji, oraz wyznaczenia zdegradowanych obszarów miast na podstawie przeprowadzonej analizy i identyfikacji występowania zjawisk kryzysowych. Programy te nie posiadały jednak charakteru prawa miejscowego, co utrudniało ich proces wdrażania i zarządzania procesami rewitalizacji w przestrzeni, gdzie działalność prowadziło wiele podmiotów.

¹⁴ www.mr.gov.pl/Raport_koncowy.ZPORR

Regionalne Program Operacyjny na lata 2007–2013 określały priorytety i działania dotyczące rewitalizacji miast. W dokumentach tych wskazywano, że rewitalizacja zdegradowanych obszarów miejskich ma przebiegać pod względem funkcjonalnym, technicznym, społecznym i środowiskowym. Podstawowym założeniem było, że Lokalne Programy Rewitalizacji mają zapewnić kompleksowe i zintegrowane przestrzennie działania w sferze społecznej, gospodarczej, infrastrukturalnej i środowiskowej (kulturowej) na rzecz poprawy warunków życia na zdegradowanych obszarach miast. Projekty rewitalizacyjne mogły obejmować centra miast (w tym zabytkowe), zdegradowane osiedla miejskie oraz tereny poprzemysłowe. Dla każdego z kontrolowanych programów, przeprowadzono konsultacje społeczne, zarówno na etapie formułowania priorytetów RPO, jak również dokumentu pn. Szczegółowy Opis Priorytetów RPO.

W badanym okresie minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego, prowadził prace nad przygotowaniem systemu wspierania rewitalizacji w Polsce. Jego elementami były m.in. projekt ustawy o rewitalizacji, Narodowy Plan Rewitalizacji oraz Wytyczne w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014–2020. Rewitalizacja stanowiła również jeden z celów głównych, a także jeden z wątków tematycznych w przygotowywanym w ówczesnym Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju dokumencie – Krajowa Polityka Miejska. W dokumentach tych, znalazła potwierdzenie zasada, że dobrze prowadzona rewitalizacja powinna kłaść nacisk na kompleksowe, zintegrowane podejście do działań rewitalizacyjnych. Podejmowana interwencja musi być wieloaspektową odpowiedzią na lokalnie występujący kryzys. Ma stanowić zespół działań stawiających sobie za cel pełne przywrócenie funkcji zdegradowanego obszaru tak, aby poprawie uległa jakość życia jego mieszkańców. Jednym z celów interwencji jest pomoc w zakresie odzyskania przez słabsze grupy społeczne zdolności do ich reintegracji na rynku pracy i uczestnictwa w sferze konsumpcji, kultury i rekreacji. Ponadto przyjęto założenie, że na poziomie krajowym uruchomione zostanie centrum wiedzy o rewitalizacji, które upowszechniać będzie wiedzę oraz doświadczenia zdobyte podczas realizacji projektów pilotażowych. Centrum wiedzy ma dostarczyć wsparcie merytoryczne i doradcze dla samorządów i innych podmiotów w zakresie instrumentów finansowych, prawnych oraz organizacyjnych możliwych do zaadaptowania w działaniach rewitalizacyjnych.

Rewitalizacja stała się jednym z priorytetów działania rządu, co znalazło odzwierciedlenie w 2013 r. w decyzji Prezesa Rady Ministrów dotyczącej określenia Narodowego Planu Rewitalizacji (NPR).

NPR został zaprojektowany jako zestaw rozwiązań na rzecz stworzenia korzystnych warunków do prowadzenia skutecznej rewitalizacji, w odniesieniu do przygotowanej przez samorząd gminy diagnozy lokalnych potrzeb i potencjałów. NPR zakłada działania w wielu płaszczyznach, wskazuje kierunki zmian, które stworzą przyjazne warunki dla prowadzenia rewitalizacji w Polsce oraz upowszechnią i usystematyzują jej prowadzenie.

3.2 Wyniki kontroli

3.2.1. Opracowanie wytycznych oraz zasad dla przygotowania i wdrożenia Lokalnych Programów Rewitalizacji w sposób zapewniający zintegrowane działania na zdegradowanych obszarach miast

W badanym okresie, w większości skontrolowanych województw wspieranie projektów rewitalizacji obszarów miejskich było dostępne dla wszystkich miast regionu, najczęściej jednak z preferencją dla projektów zlokalizowanych w miastach będących siedzibami powiatów, miast pełniących funkcję regionalnych ośrodków rozwoju oraz miastach o większej liczbie mieszkańców. W jednym województwie (kujawsko-pomorskim) potencjalnych beneficjentów zawężono do grupy miast dobranej wg liczby mieszkańców. Działania rewitalizacyjne, dedykowane zostały do wszystkich 32 miast w województwie o liczbie mieszkańców powyżej 5 tys., a wysokość środków dla poszczególnych miast na działania rewitalizacyjne została z góry zaplanowana w kwotach od 1,3 mln do 68,8 mln zł.

We wszystkich spośród pięciu skontrolowanych województwach w Regionalnych Programach Operacyjnych przewidywano realizację kompleksowych projektów z zakresu odnowy miast – wyłącznie w ramach LPR, a projekty musiały znajdować się w wyznaczonym (wg kryteriów określonych w wytycznych) zdegradowanych obszarach. Opracowanie wytycznych, wskazówek i zasad dla gmin do przygotowania Lokalnych Programów Rewitalizacji należało do obowiązków Instytucji Zarządzającej. Na lata 2007–2013 zostały opracowane szczegółowe wytyczne służące przygotowaniu przez gminy LPR, ze szczególnym zwróceniem uwagi na potrzebę zapewnienia zintegrowanych działań, na zdegradowanych obszarach miast. W wytycznych zawierano przede wszystkim informacje o strukturze dokumentu, która powinna obejmować: określenie horyzontu czasowego obowiązywania LPR; nawiązanie do strategicznych dokumentów dotyczących rozwoju przestrzenno-społeczno-gospodarczego miasta i regionu; diagnozę stanu wyjściowego; analizę strategiczną obszaru wsparcia; założenia programu rewitalizacji dla danego obszaru wsparcia; planowane działania w latach 2007–2015 na danym obszarze rewitalizowanym; plan finansowy realizacji rewitalizacji – określenie źródeł finansowania programu; system wdrażania LPR; system monitorowania, oceny realizacji. Wskazywano, że program rewitalizacji powinien mieć interdyscyplinarny charakter i stanowić wielokierunkowy dokument operacyjny, służyć zarządzaniu procesami rewitalizacji w celu doprowadzenie do odnowy najbardziej zdegradowanych obszarów miejskich oraz trwałego wzmocnienie struktur społeczno-ekonomicznych tych obszarów¹⁵. Informowano również, że w ramach programów rewitalizacji mogą być ujęte działania dotyczące substancji mieszkaniowej, jednak inwestycje w infrastrukturę mieszkaniową należało planować jako element kompleksowych działań (w sferze społecznej,

¹⁵ Np.: liczba osób korzystających z zasiłków pomocy społecznej, ilość postępowań eksmisyjnych i eksmisji z lokali mieszkalnych (kryterium wysoki poziom ubóstwa i wykluczenia), udział długotrwale bezrobotnych wśród osób w wieku produkcyjnym (wysoka stopa długotrwałego bezrobocia), dynamika spadku ludności, starzenie się społeczeństwa, saldo migracji (niekorzystne trendy demograficzne), młodzież niekontynuująca nauki, struktura wykształcenia osób bezrobotnych (niski poziom wykształcenia i wysoki wskaźnik przerywania nauki), liczba przestępstw na jeden tysiąc ludności (wysoki poziom przestępczości), obszary wyłączane z użytkowania (wysoki stopień degradacji środowiska), liczba zarejestrowanych podmiotów gospodarczych na 100 osób (niski wskaźnik prowadzenia działalności gospodarczej), udział ludności narodowości niepolskiej w ogólnej liczbie ludności (wysoki poziom imigrantów, grup etnicznych i mniejszościowych), udział budynków bez wodociągu do ogólnej liczby budynków (niski poziom wartości zasobu mieszkaniowego), liczba budynków wybudowanych przed rokiem 1989 do ogólnej liczby budynków (niski poziom wydajności energetycznej budynków).

gospodarczej i przestrzennej), podejmowanych w celu wyprowadzenia danego zdegradowanego obszaru z kryzysu. Inwestycje te mogły być realizowane na prawidłowo wyznaczonych obszarach, które spełniały minimum trzy z następujących kryteriów: wysoki poziom przestępczości i wykroczeń; niski wskaźnik prowadzenia działalności gospodarczej; porównywalnie niski poziom wartości zasobu mieszkaniowego; wysoki poziom ubóstwa i wykluczenia; wysoka stopa długotrwałego bezrobocia¹⁶.

Jednak, w wytycznych nie uwzględniono mechanizmów do weryfikacji i oceny przez IZ tych programów, w szczególności w zakresie rzeczywistego zapewniania zintegrowanych działań na wyznaczonych obszarach i osiągnięcia wyznaczonych celów rewitalizacji.

Jedynie, w dwóch spośród pięciu skontrolowanych województw odnotowano dobre praktyki zmierzające do zapewnienia w LPR integralności działań i przedsięwzięć zawartych w LPR.

I tak:

- w **województwie dolnośląskim** – przyjęto, że warunkiem wstępnym do udzielenia wsparcia dla projektów zgłaszanych do realizacji będzie pozytywna opinia Zarządu Województwa Dolnośląskiego, dotycząca LPR, w ramach którego zgłaszany projekt miał być realizowany oraz czy projekt jest zgodny z propozycją przedstawioną w LPR. Ponadto, poza koniecznością spełnienia wstępnego warunku, planowane przedsięwzięcia społeczne na obszarze wyznaczonym do rewitalizacji, należało ująć na liście projektów w odrębnym załączniku. Zobowiązano także miasta do przedłożenia sprawozdania ze zrealizowanych i planowanych do realizacji w ramach LPR przedsięwzięć społecznych;
- w **województwie małopolskim** – wskazano że programy będą oceniane wg kryteriów: interdyscyplinarność, reakcja na kryzys, partnerstwo oraz kompleksowość. Wskazano również szczegółowe cechy programów podlegające ocenie takie, jak: logika i spójność wewnętrzna, trafność wyboru obszarów do rewitalizacji pod kątem szans rozwoju ekonomicznego oraz stopnia występujących na nim patologii, stopień zaangażowania i liczba partnerów inwestycyjnych, ilość i charakter działań poprawiających funkcjonowanie i estetykę przestrzeni publicznej, liczba nowych miejsc pracy, wskaźniki dynamiki procesu np. kampanie promocyjne, system komunikacji społecznej oraz dojrzałość projektu rozumiana, jako stopień zaawansowania prac przygotowawczych lub poziom realizacji.

W ocenie NIK, wskazany system oceny Lokalnych Programów Rewitalizacji, na terenie dwóch województw miał wpływ na prawidłowy przebieg procesów rewitalizacji w skontrolowanych gminach. W gminach: **Brzesko** i **Olkusz** realizacja LPR przyczyniła się do porządkowania przestrzeni publicznej, zachowania jej walorów historycznych i architektonicznych oraz odtworzenia układu urbanistycznego miejskich rynków. W gminach: **Bielawa** i **Jawor**, działania rewitalizacyjne poza poprawą stanu technicznego budynków, infrastruktury, budową dróg, pozwoliły na wykorzystanie nowo powstałych zaadaptowanych budynków i przestrzeni na prowadzenie projektów edukacyjnych, kulturalnych i sportowych.

Stosowany przez zarządy ww. województw system oceny LPR oraz efekty w postaci zintegrowanych działań na zdegradowanych obszarach, wskazują zdaniem NIK, na konieczność wprowadzenia systemowych rozwiązań w tym zakresie.

¹⁶ Kryteria określone w art. 47 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1828/2006 z 8 grudnia 2006 r. (Dz. U. UE L 2006.371.1.).

3.2.2. Procedury kwalifikacji wniosków i wyboru projektów rewitalizacji do współfinansowania środkami UE oraz wykorzystanie dostępnych środków

We wszystkich skontrolowanych województwach podstawowym trybem naboru wniosków, był tryb konkursowy¹⁷, realizowano również projekty w trybie indywidualnym (strategiczne), zgodnie z art. 28 ust. 1 pkt 1 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

W ramach ogłaszanych konkursów na działania skierowane do zdegradowanych obszarów miast, wpłynęło łącznie 997 wniosków. W wyniku przeprowadzonych ocen formalnych i merytorycznych, zarządy województw wskazały łącznie 765 wniosków do wsparcia środkami europejskimi w formie dotacji z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego.

We wszystkich skontrolowanych województwach w prowadzeniu oceny merytorycznej uczestniczyły osoby (z zewnątrz urzędu) powoływane z listy ekspertów z obszaru tematycznego dotyczącego ocenianych wniosków, zgodnie z zasadami określonymi w Regionalnych Programach Operacyjnych. Dodatkowo w procedurze przewidziano również możliwość udziału ekspertów ds. oceny technicznej.

W czterech spośród skontrolowanych województw, zachowana została rzetelność i prawidłowość przeprowadzenia procesu wyboru przedsięwzięć, które uzyskały współfinansowanie ze środków unijnych. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły jedynie **województwa kujawsko-pomorskiego**, w którym część¹⁸ z przyjętych wniosków nie powinna zostać sfinansowana ze środków europejskich przewidzianych na rewitalizację.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły uchybień związanych z przyznaniem dofinansowania na projekty, w których część środków była wykorzystywana na działania administracji publicznej, co było niezgodne z przyjętymi kryteriami dopuszczającymi projekty do dofinansowania i w tej części nie powinny być finansowane ze środków przeznaczanych na rewitalizację. W kolejnym przypadku dofinansowanie przyznano na projekt, który częściowo był realizowany poza wyznaczonym obszarem do rewitalizacji.

W badanym okresie w ramach pięciu skontrolowanych RPO zaplanowano łącznie dofinansowanie z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego dla działań z zakresu rewitalizacji zdegradowanych obszarów miast na kwotę 1.586 mln zł. Środki te, wg stanu na dzień 30 czerwca 2015 r. wykorzystane zostały w wysokości ponad 1.500 mln zł, tj. ponad 95% alokacji.

W poszczególnych województwach, poza ogłaszaniem konkursami na nabór projektów, prowadzono również działania służące uelastycznieniu przepływu kwot pomiędzy poszczególnymi priorytetami oraz działaniami w ramach priorytetów, co w ocenie NIK pozwoliło na wykorzystanie zaplanowanych kwot z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego na wysokim poziomie.

W badanym okresie, wsparcie z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego mogło zostać udzielone również społecznemu budownictwu mieszkaniowemu, polegającemu na adaptacji na cele mieszkaniowe budynków stanowiących własność publiczną lub własność podmiotów prowadzących działalność niedochodową. Pomimo spełnienia, we wszystkich skontrolowanych województwach, przez obszary objęte rewitalizacją szczególnych kryteriów prowadzenia

¹⁷ Konkurs przeprowadzany jest jawnie z zapewnieniem publicznego dostępu do informacji o zasadach jego przeprowadzania oraz do listy projektów wyłonionych do dofinansowania – Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia. Wytoczne w zakresie wyboru projektów w trybie konkursowym. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego z dnia 5 lipca 2007 r.

¹⁸ W 2 przypadkach z 13 objętych szczegółowym badaniem w urzędzie marszałkowskim i w 1 z 9 szczegółowo badanych na obszarze Inowrocławia.

interwencji z zakresu mieszkalnictwa (zgodnych z regulacją art. 47 ust. 1 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1828/2006), w trzech województwach nie wprowadzono zmian w harmonogramach naboru wniosków w związku z wejście w życie rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego ws. udzielania pomocy na rewitalizację w ramach regionalnych programów rewitalizacyjnych¹⁹. Środki finansowe w formie bezzwrotnych dotacji, które mogły być przeznaczone na ten cel, przesunięto na dofinansowanie projektów wybranych we wcześniej ogłoszonych konkursach lub wykorzystano w formie pożyczek zwrotnych.

I tak:

- w **województwie lubelskim** – z uwagi na późne wejście w życie rozporządzenia w sprawie udzielania pomocy na rewitalizację, proces implementacji zasad udzielania wsparcia projektom dot. infrastruktury mieszkaniowej, aktualizację wytycznych dla opracowania LPR i możliwość ewentualnego nieprzygotowania wnioskodawców do aplikowania we wrześniu 2010 r., podjęto decyzję o nieprzeznaczeniu całej alokacji na pierwszy konkurs, planując ogłoszenie drugiego konkursu w późniejszym terminie. Jednak, ze względu na duże zainteresowanie aplikowaniem o środki w ramach konkursu (złożone zostały 84 projekty na łączną kwotę dofinansowania 415.944,6 tys. zł, co stanowiło 297,1% alokacji przewidzianej na dofinansowanie projektów w ramach konkursu) zrezygnowano z ogłaszania kolejnych konkursów;
- w **województwie małopolskim** – zmiany w zakresie dofinansowywania były skutkiem podjęcia przez Zarząd Województwa Małopolskiego²⁰ rozwiązania w zakresie II konkursu rewitalizacyjnego – konkurs miał objąć wnioski wyłącznie ze sfery mieszkalnictwa, które do tej pory nie mogły być składane z uwagi na brak przepisów wykonawczych w zakresie udzielania pomocy publicznej w tym zakresie (w wyjątkiem pomocy de minimis). Dodatkowym elementem mającym wpływ na termin ewentualnego II konkursu było wejście w życie Rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego ws. udzielania pomocy na rewitalizację w ramach regionalnych programów rewitalizacyjnych. Zauważyć jednak należy, iż pierwotnie zaplanowany przez Zarząd Województwa Małopolskiego II konkurs w ramach rewitalizacji, odnoszący się tematycznie do mieszkalnictwa, nie został sfinalizowany, a środki przewidziane na jego realizację przesunięto na działania związane z rozwojem obszarów wiejskich;
- w **województwie mazowieckim** – zgodnie z harmonogramem naboru wniosków w Działaniu 5.2. Rewitalizacja miast, zostały zaplanowane dwa konkursy w 2009 r. i w 2010 r. Jednak konkurs przeprowadzony został tylko w 2009 r. i zrezygnowano z konkursu obejmującego projekty w zakresie infrastruktury mieszkaniowej, co uniemożliwiło beneficjentom uzyskanie wsparcia w formie dotacji dla tych projektów. Województwo Mazowieckie przystąpiło do wdrażania Inicjatywy JESSICA, w ramach której, na działania związane z rewitalizacją, została wykorzystana (w 100%) planowana kwota w wysokości 87,3 mln zł²¹, udzielana w formie pożyczek zwrotnych.

NIK zwraca uwagę, że chociaż opóźnienie wejścia w życie regulacji krajowych dotyczących udzielania pomocy publicznej w zakresie rewitalizacji, nie spowodowało braku wykorzystania środków na rewitalizację, to jednak działania trzech spośród pięciu skontrolowanych województw, doprowadziły do pozbawienia potencjalnych beneficjentów możliwości uzyskania bezzwrotnych środków na współfinansowanie projektów z zakresu infrastruktury mieszkaniowej.

3.2.3. Zarządzanie rozwojem zdegradowanych obszarów miast poprzez tworzenie i realizację Lokalnych Programów Rewitalizacji oraz skuteczność podjętych działań rewitalizacyjnych

W okresie 2007–2013 na terenie 11 skontrolowanych gmin, wyznaczono zdegradowane obszary o łącznej powierzchni ponad 8447,68 ha, które zamieszkałe były przez ponad 358 tys. osób. W poszczególnych miastach obszary objęte rewitalizacją stanowiły od 1,5% (**Jawor**) do ponad 26% (**Lublin**) powierzchni miasta ogółem. W jednym przypadku (**Brzesko**), cały obszar miasta został objęty „Programem Rewitalizacji Obszaru Miejskiego Brzeska na lata 2008–2015”.

¹⁹ Dz. U. 2014 r. poz. 1736.

²⁰ W dniu 18 marca 2010 r.

²¹ Wg stanu na dzień 30 czerwca 2015 r.

Wszystkie 11 Lokalnych Programach Rewitalizacji objęte badaniem sporządzone zostały w spójności z dokumentami strategicznymi samorządu województwa, strategii i programów rozwoju miasta, w szczególności programy rewitalizacji służyły realizacji celów określonych w Regionalnych Programach Operacyjnych zawierających alokację środków unijnych na działania w latach 2007–2013.

W jednym przypadku (w **Płocku**) stwierdzono natomiast, że w badanym okresie Lokalny Program Rewitalizacji nie realizował zaleceń obowiązującego dokumentu tj. Strategii Rewitalizacji Starówki. Nie zrealizowano zasady koncentracji terytorialnej polegającej na podejmowaniu kompleksowych działań na kolejnych kwartałach Starówki. W wyniku konsultacji społecznych zdecydowano się na rozszerzenie obszaru rewitalizacji i realizację inwestycji rozproszonych na całym wyznaczonym obszarze, nie zachowując wskazanych w obowiązującej strategii zasad.

We wszystkich 11 skontrolowanych gminach, wyznaczenie obszarów do rewitalizacji następowało w ramach Lokalnych Programów Rewitalizacji. Dla prawidłowego wyznaczenia tych obszarów przez gminy, Instytucje Zarządzające Regionalnymi Programami Operacyjnymi, przygotowały szczegółowe wytyczne²², które zawierały zestaw kryteriów i wskaźników rekomendowanych przez IZ, którymi należy posłużyć się przy wyborze obszarów do rewitalizacji, w tym zawartych w art. 47 rozporządzenia (WE) nr 1828/2006 z dnia 8 grudnia 2006 r²³, skierowanych do obszarów objętych działaniami w zakresie mieszkalnictwa.

W kontrolowanych gminach, obszary do rewitalizacji wskazano głównie na podstawie wskaźników takich, jak: długotrwałe bezrobocie, przestępczość i naruszanie prawa, stopień ubóstwa i wykluczenia, w tym liczba osób korzystających z zasiłków pomocy społecznej, zły stan techniczny budynków, postępowania eksmisyjne i eksmisje z lokali mieszkalnych, wartość historyczna i kulturowa zabudowy, niski poziom aktywności gospodarczej.

Jednak, nie w każdym przypadku (w trzech spośród 11 skontrolowanych gmin) kierowano się ustalonymi zasadami przy wyborze obszarów do rewitalizacji. I tak:

- w **Bielawie** – jako obszar zagrożony, wymagający działań rewitalizacyjnych, wyznaczono teren zlokalizowany wewnątrz nowej obwodnicy bielawskiej, na której intensywność negatywnych zjawisk związanych z długotrwałym bezrobociem, przestępczością i naruszeniami prawa oraz wskaźnikiem podmiotów prowadzących działalność gospodarczą była wyższa w stosunku do średniej na całym obszarze miasta. Następnie, Uchwałą Rady Miejskiej Bielawy²⁴, zwiększono obszar nie wskazując żadnych przesłanek, tj.: kryteriów oraz wskaźników stanowiących podstawę jego wyznaczenia – urząd nie posiadał wiedzy jakie kryteria przesądziły o jego zdiagnozowaniu, ani nie posiadał żadnych materiałów, dokumentów stanowiących podstawę wyznaczenia tego terenu, jako obszaru wymagającego wsparcia;
- w **Inowrocławiu** – wyznaczono do rewitalizacji obszary, które nie spełniały wymogów tj.: obszar II nie spełniał jednego z trzech wybranych kryteriów – kryterium wysokiego poziomu ubóstwa, w tym jednego z dwóch wskaźników – wskaźnika dotyczącego postępowań eksmisyjnych i eksmisji z lokali mieszkalnych. Z-ca Prezydenta wyjaśnił, że firma przygotowująca LPR otrzymała zgodę urzędu marszałkowskiego na spełnienie w omawianym kryterium tylko jednego z dwóch wskaźników – ilości osób korzystających z zasiłków pomocy społecznej. Niespełnienie drugiego wskaźnika – postępowań eksmisyjnych i eksmisji z lokali mieszkalnych – wynikało z tego, że w obszarze II znajdowały się budynki mieszkalne o niskim standardzie, z których już nie ma dokąd wyeksmitować lokatorów. Ponadto, obszary I i II nie obejmowały zwartych jednostek przestrzennych na wzór obszarów problemowych, wyróżnianych w opracowaniach planistycznych, stosownie do Wytycznych do LPR, przy obliczeniu kryteriów (w tym wskaźników) do wyznaczenia tych obszarów uwzględniono dane dotyczące m.in. liczby mieszkańców, ilości osób korzystających z pomocy społecznej, liczby osób bezrobotnych, liczby postępowań eksmisyjnych z lokali mieszkalnych z budynków, nie objętych obszarem;

²² Dokument przyjmowany w drodze uchwały zarządu województwa.

²³ Dz. U. UE L 2006.371.1.

²⁴ Nr XXXI/317/12 z 28 grudnia 2012 r.

- w **Jaworze** – dla ustalenia obszaru rewitalizacji zastosowano wskaźniki i opisano je dla całego obszaru (27,5 ha²⁵) poprzez porównanie i wykazanie, że wskaźniki te są gorsze (wyższe) w porównaniu do średnich ustalonych przez Ministra Rozwoju Regionalnego dla obszaru województwa dolnośląskiego²⁶ – był to sposób przewidziany jedynie dla przedsięwzięć z dziedziny mieszkalnictwa, podczas gdy planowany udział tych przedsięwzięć z zakresu mieszkalnictwa na wyznaczonym obszarze był niewielki i wynosił 0,7% co do powierzchni oraz 7,3% co do całkowitej wartości planowanych do realizacji projektów.

Prawidłowe wyznaczenie obszarów oraz określenie zjawisk kryzysowych o największym nasileniu na tym obszarze miało kluczowe znaczenie dla doboru planowanych działań rewitalizacyjnych. Ponadto jednym z podstawowych kryteriów formalnych oceny podczas naboru wniosków o udzielenie współfinansowania ze środków UE, było potwierdzenie, że projekt znajduje się na wyznaczonym zdegradowanym obszarze miasta. Natomiast, spójność i zwartość przestrzenna wskazanych obszarów, miała gwarantować, iż podejmowane działania w tym obszarze, ich rodzaj, wzajemne powiązania będą służyć realizacji celów rewitalizacji oraz pozwolą uniknąć rozproszenia działań i braku pozytywnych zmian w zdiagnozowanych zjawiskach kryzysowych tego obszaru.

Identyfikowanie zjawisk kryzysowych na wyznaczonych obszarach oraz opiniowanie zamierzeń rewitalizacyjnych we wszystkich skontrolowanych gminach następowało z udziałem lokalnych społeczności, w formie konsultacji społecznych. Jednak opinia społeczności lokalnej wyrażana była najczęściej poprzez wypełnianie anonimowych ankiet, rzadziej podczas organizowanych spotkań i warsztatów.

Niezależnie od przyjętej formy i przebiegu konsultacji społecznych, w niewielkim stopniu, zapewniono udział społeczności lokalnych, podmiotów prowadzących działalność na zdegradowanym obszarze, w bezpośredniej realizacji projektów.

Nie uzyskano też efektu zintegrowania działań wielu podmiotów na rzecz realizacji wyznaczonych celów rewitalizacji.

W dwóch spośród 11 skontrolowanych gmin (**Bielawa i Inowrocław**), wszystkie projekty zostały zgłoszone i realizowane przez gminę lub jej jednostki. Pozostali potencjalni beneficjenci, nie zostali skutecznie zainteresowani możliwością realizacji projektów na wyznaczonym zdegradowanym obszarze, służących osiągnięciu wspólnego celu określonego w Lokalnym Programie Rewitalizacji.

W pozostałych skontrolowanych jednostkach, jedynie niecałe 17% spośród wszystkich (437) projektów realizowanych na zdegradowanych obszarach miast, przygotowana i wykonana została przez inne podmioty niż gminy, tj. 365 projektów, zaplanowane i zrealizowane zostały wyłącznie przez gminy przygotowujące LPR lub ich jednostki.

Kontrola wykazała ponadto, że cztery spośród 11 skontrolowanych gmin nie stosowały żadnych kryteriów oceny projektów wpisywanych do LPR, pozostałe natomiast stosowały je w ograniczonym zakresie. Doprowadziło to do przypadków realizacji inwestycji, które w znikomym stopniu przyczyniły się do osiągnięcia zakładanych efektów rewitalizacji, na przykład:

- w **Białej Podlaskiej** – na jednym z wyznaczonych obszarów (Obszar III), przeprowadzono modernizację budynku Komendy Miejskiej Państwowej Straży Pożarnej, był to jedyny projekt realizowany na tym obszarze i trudno określić jego wpływ na poprawę warunków funkcjonalnych wyznaczonego do rewitalizacji obszaru,

²⁵ Pozostałe 0,55 ha (28,05 ha – 27,5 ha) – zwiększenie w 2013 r. o projekt „Modernizacja pomieszczeń po byłej drukarni z przeznaczeniem na cele społeczne, na potrzeby Miejskiej Biblioteki Publicznej w Jaworze dla seniorów, osób niepełnosprawnych i spotkań międzypokoleniowych” realizowany na terenach poprzemysłowych, na których nie było obowiązku opisywania projektów przy pomocy wskaźników poza przedsięwzięciami z dziedziny mieszkalnictwa.

²⁶ W tabeli załączonej do Wytycznych Ministra Rozwoju Regionalnego w zakresie programowania działań dotyczących mieszkalnictwa z 13 sierpnia 2008 r.

dla którego zdiagnozowano negatywne zjawiska, takie jak np.: zagrożenia, polegające na nieuporządkowanej infrastrukturze otaczającej (przypadkowa zabudowa), niezadowalającym stanie technicznym dróg wewnętrznych, wysokim stopniu zdegradowania krajobrazu (występowanie dzikich wysypisk odpadów i gruzu) oraz zły stan techniczny obiektów infrastrukturalnych (zdegradowana kubatura i sieci techniczne). W złożonych wyjaśnieniach prezydent miasta zawarł, że (...) „wobec rozmiarów obszaru projekt (...) siłą rzeczy w nikłym stopniu przyczynia się do osiągnięcia zakładanych efektów, jako dotyczący jednego budynku z otoczeniem”. W kwestii braku innych projektów inwestycyjnych dotyczących III obszaru rewitalizacji prezydent miasta przedstawił stanowisko, iż (...) „skala, ilość i lokalizacja inwestycji objętych programem podyktowana była możliwościami finansowymi gminy, zakresem kosztów kwalifikowalnych w ramach działania 3.2 RPO WL 2007–2013 oraz decyzjami władz. Po uzyskaniu informacji w zakresie dofinansowania projektów ze środków UE, jako priorytetowe uznano projekty dotyczące centrum miasta i innych terenów, gdzie skupiają się usługi publiczne oraz dominują strefy zamieszkania. Obszar III to w znacznej części obszary zajmowane przez podmioty gospodarcze, często prowadzące działalność o pewnej uciążliwości i stosunkowo słabo zaludnione”;

- w **Brzesku** – z treści LPR, a także z wyjaśnień burmistrza Brzeska, jedynymi kryteriami kwalifikacji projektów do programu były w praktyce: lokalizacja zadań na terenie miasta oraz zgłaszanie ich przez przedstawicieli instytucji, których dotyczyły. Tym samym nie była badana ich adekwatność względem zakładanych celów programu, nie oceniano barier utrudniających ich realizację ani możliwości ich realizacji (np. finansowych). W konsekwencji wszystkie zgłoszone projekty zostały w Programie uwzględnione. Burmistrz Brzeska wyjaśnił: „Wpisanie projektu do Programu Rewitalizacji nie oznaczało konieczności jego realizacji. Wiele z wpisanych zadań znalazło się tam ze względu na uzyskanie dodatkowych możliwości pozyskania środków z zewnątrz. Ubieganie się o środki z Działania 6.1 Rewitalizacja Miast MRPO 2007–2013²⁷ było możliwe tylko wtedy, kiedy dane zadanie było wpisane do miejscowego Programu Rewitalizacji”;
- w **Żyrardowie** – w LPR nie określono kryteriów oceny, priorytetyzacji i wyboru projektów pozwalających na odrzucenie projektów, które nie mieściły się w celach programu lub ich wykonalność była wątpliwa (np. z uwagi na brak możliwości pozyskania dodatkowych środków finansowych, nieuregulowany stan prawny nieruchomości lub możliwości organizacyjne).

Istotnym elementem zagwarantowania procesu zmian na zdegradowanych obszarach było zaplanowanie w ramach LPR działań, które odpowiadać powinny przede wszystkim zidentyfikowanym problemom na tych obszarach, jak również wykazywać powiązania projektów między sobą oraz pomiędzy planowanymi innymi działaniami nie zgłoszonymi do LPR, a realizowanymi na obszarze rewitalizacji. Przyjęcie zasad oceny i weryfikacji zgłaszanych do LPR projektów, w takim zakresie, jak również pod kątem wpisywania się przez te projekty w realizację celów rewitalizacji zdefiniowanych w LPR, mogło przyczynić się do uzyskania efektu synergii podjętych działań rewitalizacyjnych.

W ocenie NIK, Lokalne Programy Rewitalizacji tworzone były przez gminy, jedynie na potrzeby spełnienia podstawowego wymogu formalnego do ubiegania się o środki unijne na rewitalizację. Gminy nie postrzegały tego programu, jako narzędzia zarządzania procesem rewitalizacji na wyznaczonym zdegradowanym obszarze. Konsultacje społeczne, jako forma udziału lokalnej społeczności w procesie rewitalizacji sprowadzone zostały najczęściej do wypełnienia przez anonimowych respondentów ankiet, w których formułowane było szerokie spektrum oczekiwań, bez wskazania praktycznych możliwości ich realizacji. Spośród projektów, w większości zgłaszanych przez gminy, na wyznaczonym do rewitalizacji obszarze miasta, realizowane były przedsięwzięcia, które otrzymały dotacje ze środków UE.

²⁷ Małopolski Regionalny Program Operacyjny 2007–2013.

3.2.4. System monitorowania i ewaluacji Lokalnych Programów Rewitalizacji

Instytucje Zarządzające w wytycznych dla gmin dotyczących przygotowania LPR, wskazywały na konieczność przygotowania opisanego i wdrożenia systemu monitorowania oraz ewaluacji programu, w tym poszczególnych projektów.

We wszystkich 11 skontrolowanych gminach, w Lokalnych Programach Rewitalizacji zostały określone procedury monitorowania, nie wskazywano natomiast zasad ewaluacji programów.

W zakresie monitorowania LPR i oceny stopnia realizacji celów określonych w programie, w 10 spośród 11 skontrolowanych gmin wystąpiły nieprawidłowości. Najczęściej występującymi były: brak określenia wskaźników monitoringu lub wyznaczenie wskaźników nie powiązanych z mierzaniem stopnia osiągnięcia celów rewitalizacji i jej efektów (**Bielawa, Biała Podlaska, Żyrardów**), nie przeprowadzanie monitoringu (**Brzesko, Lublin**), nie sporządzanie raportów z monitoringu lub sporządzanie jedynie za część okresu (**Grudziądz, Inowrocław, Olkusz**) oraz brak komitetu ds. monitoringu lub utworzenia stanowisk ds. monitoringu niezgodnie z założeniami przyjętymi w LPR (**Biała Podlaska, Brzesko, Płock**). Na przykład:

- w **Brzesku** – nie został powołany Zespół ds. Koordynacji Programu Rewitalizacji, do czego zobowiązywały zapisy Programu. W konsekwencji nie były realizowane: monitorowanie i ewaluacja Programu; nadzór nad realizacją poszczególnych zadań; bieżąca weryfikacja postępów prac nad realizacją zadań gminy Brzesko; pomiar efektywności i aktualizacja zapisów Programu – na koniec 2010, 2012 i 2014 roku oraz po jego zakończeniu; kontrola nad obiegiem informacji oraz obiegiem środków finansowych. W złożonych wyjaśnieniach burmistrz Brzeska wskazał, że Zespół [...] nie został powołany, ponieważ wszelkie działania gminy oparte są o budżet zadaniowy i w związku z tym gmina każdego roku sprawozdaje przed radą miejską stan jego wykonania. Działania Zespołu byłyby niejako dublowaniem obowiązków i tak już wykonywanych przez wydziały Urzędu Miejskiego w Brzesku. Dodatkowo Biuro Funduszy Europejskich każdego roku obowiązkowo sporządza i przekazuje do urzędu marszałkowskiego monitoring wszystkich gminnych projektów dofinansowanych przez MRPO 2007–2013. We wrześniu br. gmina zleciła wykonanie nowego Programu Rewitalizacji [...]. Jednym ze wstępnych działań przy opracowaniu nowego Programu będzie analiza stopnia realizacji dotychczas obowiązującego dokumentu. Dokument zostanie sporządzony głównie dlatego, aby umożliwić Gminie Brzesko dostęp do Osi Priorytetowej 11 „Rewitalizacja przestrzeni regionalnej” w ramach MRPO 2014–2020 [...];
- w **Grudziądzu** – zostały sporządzone i terminowo przekazane do urzędu marszałkowskiego jedynie dwa raporty z realizacji LPR, tj.: za 2009 i za 2010 r., pomimo iż w LPR zakładano prowadzenie analiz ilościowej i jakościowej na temat wdrażanych projektów i całego LPR w aspekcie finansowym i rzeczowym, pomiar wartości wskaźników w zależności od ich kategorii (produkt, rezultat, oddziaływanie) – kwartalnie, półrocznie i rocznie. Przedstawianie danych w tym zakresie następować miało w rocznych raportach przekazywanych do Urzędu Marszałkowskiego;
- w **Żyrardowie** – nie określono wartości wskaźników produktu, rezultatu i oddziaływania LPR, pomimo że zgodnie z załącznikiem nr 1 do aktualizacji LPR dane dotyczące wartości wskaźników (początkowe wartości wskaźników produktu, rezultatu i oddziaływania) powinny być doprecyzowane na spotkaniu zespołu koordynacyjnego i zespołu programowego, a ich analiza powinna być dokonana podczas spotkań: zespołu koordynującego (nie rzadziej niż raz w miesiącu); zespołu programowego (nie rzadziej niż raz na kwartał), spotkań zespołu koordynacyjnego z partnerami, według określonego harmonogramu stosownie do zapisów LPR. W badanym okresie ww. spotkania nie miały miejsca. W konsekwencji nie przeprowadzono analiz i ocen stopnia realizacji przyjętych w LPR celów. Ponadto LPR nie był poddawany analizom i ocenom, które zostały zapisane w formie protokołów ze spotkań poszczególnych zespołów. Powodem nieprzystępowania do aktualizacji dokumentu był fakt, że zapisy programu miały charakter ogólny i nie wymagały aktualizacji w częściach związanych z możliwością ubiegania się o środki zewnętrzne.

W jednej spośród 11 skontrolowanych gmin, system ewaluacji programu oraz pozostałe działania w zakresie monitoringu prowadzone były prawidłowo, i tak:

- w **Jaworze** – w LPR określono w sposób ogólny, że monitoring oraz upowszechnianie efektów i wyników realizacji poszczególnych projektów realizowany będzie w oparciu o zgromadzone informacje oraz osiągnięte wskaźniki: (a) wskaźnik produktu (raz na kwartał lub raz na pół roku w zależności od wytycznych), (b) wskaźnik rezultatu (raz na rok); ustalono, że okresowa aktualizacja odbywać się będzie co najmniej raz na rok na wniosek burmistrza Jawora, m.in. w celu wpisania nowych projektów, realizowanych przez gminę Jawor i przez inne podmioty,

nowe ustalenia będą podlegały konsultacjom społecznym (w latach 2007–2013 aktualizacji dokonano 11-krotnie); dla wszystkich projektów ustalono wskaźniki pozwalające badać trwałość efektów zrealizowanych projektów rewitalizacji: badanie ruchu turystycznego, liczba podmiotów gospodarczych działających na obszarze wsparcia, ilość osób odwiedzających jednostkę kultury, liczba mieszkańców zamieszkujących budynki objęte rewitalizacją, liczba uczniów korzystających z placówki edukacyjnej. Zadania realizowane w ramach LPR monitorowano na bieżąco i upowszechniano efekty ich wykonania na każdym etapie (np. w gazecie „Kurier Jaworski” wydawanej przez lokalne samorządy, w bazie projektów unijnych i krajowych).

W ocenie NIK brak spójnego systemu oceny postępów realizacji celów LPR lub niepełne wdrożenie zaplanowanego systemu monitorowania, pozbawiał gminy rzeczywistego narzędzia uzyskiwania informacji o sposobie realizacji LPR i poszczególnych projektów oraz oceny prawidłowości przebiegu działań na zdegradowanych obszarach, ich elektów, odnośnie do zdiagnozowanych zjawisk kryzysowych. Utrudniało to również, zdaniem NIK możliwość podejmowania działań w zakresie aktualizacji LPR i wprowadzenia zmian służących lepszemu koordynowaniu procesu rewitalizacji. Brak sprawnego i całościowego systemu monitoringu ograniczał ocenę skuteczności oddziaływania realizowanego programu na sferę społeczną, gospodarczą infrastrukturę, kształtowanie przestrzeni publicznej i trwałą poprawę warunków życia na obszarze rewitalizacji.

3.2.5. Efektywność działań realizowanych na zdegradowanych obszarach miast

Cele ogólne rewitalizacji określone w Lokalnych Programach Rewitalizacji 11 skontrolowanych gmin definiowane były najczęściej, jako przeciwdziałanie marginalizacji obszaru miasta, w którym nasilają się negatywne zjawiska społeczne i ekonomiczne oraz następuje degradacja stanu technicznego i fizycznego przestrzeni. Na realizację tych celów gminy wydały łącznie kwotę w wysokości 1 583 891,1 tys. zł, w tym dofinansowanie ze środków UE wynosiło ponad 30% (550.799,5 tys. zł). Najwyższe kwoty na rewitalizację przeznaczono w: **Lublinie (573064,1 tys. zł)**, **Płocku (317 924,20 tys. zł)** i **Radomiu (140 866,80 tys. zł)**. Dofinansowanie działań rewitalizacyjnych ze środków UE w stosunku do wydatków na rewitalizację w 11 gminach ogółem, było zróżnicowane i kształtowało się na poziomie od 26% (w **Radomiu**), do 85% (w **Żyrardowie**). Średnia wysokość wydatków w przeliczeniu na 1 ha obszarów objętych rewitalizacją wyniosła ponad 187,5 tys. zł, a w przeliczeniu na jednego mieszkańca tych terenów ok. 4,4 tys. zł.

Dostępne środki na rewitalizację, kierowane były przez gminy najczęściej na działania dotyczące: budowy i modernizacji dróg, infrastruktury technicznej, modernizacji budynków i wyposażenia w brakujące instalacje oraz urządzenia, jak również dostosowania ich do potrzeb osób niepełnosprawnych. I tak np.:

- w **Jaworze** – przy realizacji projektu pn. „Termomodernizacja budynków komunalnych w Jaworze”. wykonano m.in.: wymianę stolarki okiennej na okna PCV w częściach wspólnych (klatki schodowe), wymianę drzwi wejściowych na drzwi aluminiowe z ciepłego aluminium, ocieplenie stropodachu (część stroma) wełną mineralną, odtworzenie krycia blachą powlekaną dachówko podobną, ocieplenie stropodachu, ocieplenie ściany styropianem, wyprawę tynkową ocieplonych sufitów tynkiem strukturalnym silikatowym. Ponadto, obróbki blacharskie (parapety, występy na elewacji) z blachy z cynku lub cynk-tytan, obróbki blacharskie na dachu stromym (ogniomury na szczytach i lukarny) z blachy z cynku lub cynk-tytan, rynny dachowe i rury spustowe od frontu z blachy cynkowej lub cynk-tytan, obróbki blacharskie oraz rynny i rury spustowe na dachu płaskim z blachy ocynkowanej, przetarcie i filcowanie tynków ścian, słupów i luków w podcieniach, uzupełnienie tynku powierzchni nieobjętych ociepleniem, dwukrotne malowanie farbami silikatowymi powierzchni nieocieplonych, uzupełnienie zaprawą cementową odsłoniętego zbrojenia;
- w **Grudziądzu** – efektami zrealizowanych projektów było m.in.: 70 nowopowstałych bądź wyremontowanych obiektów małej architektury, 26 zbudowanych przebudowanych lub wyposażonych obiektów, 15 odrestaurowanych obiektów zabytkowych, 16 zainstalowanych urządzeń monitoringu wizyjnego, wyremontowana lub przebudowana infrastruktura publiczna o powierzchni 3 962 m², jak również dostosowanie obiektu dla osób niepełnosprawnych;

- w **Białej Podlaskiej** – renowacji poddano siedem budynków o łącznej powierzchni 4.309 m², wyremontowano 20 budynków o łącznej powierzchni 17.578 m², termomodernizacji poddano 19 budynków o łącznej powierzchni 15.772 m², wybudowano dziewięć nowych budynków o łącznej powierzchni 5.431 m², rehabilitacji poddano obszar o łącznej powierzchni 127.739 m², na cele kulturalne i turystyczne zmodernizowano trzy budynki, wybudowano 10 obiektów infrastruktury społecznej oraz na cele społeczne przebudowano (lub wyremontowano) 24 budynki, zmodernizowano 3,86 km dróg, zmodernizowano 29 obiektów infrastruktury drogowej o łącznej powierzchni 59.750 m², do potrzeb osób niepełnosprawnych dostosowano 58 obiektów;
- w **Lublinie** – w wyniku realizacji zadania „Rewitalizacja Starego Miasta” nastąpiła poprawa standardu stanu technicznego 11 kamienic położonych przy sześciu ulicach. Prace remontowe polegały m.in. na naprawie uszkodzeń murów, dachów i kominów, wymianie pokrycia gzymsów i attyki, stolarki okiennej i drzwiowej. Przebudowano także układ komunikacyjny, infrastrukturę techniczną, zagospodarowano tereny oraz poprawiono estetykę zewnętrzną obiektów; w trakcie zadania „Przebudowa ul. Narutowicza...” wykonano m.in. remont budynku Szkoły Muzycznej. Prace remontowe (m.in. wykonanie nowych elewacji, termomodernizacji, wymiana stolarki okiennej i drzwiowej) oraz wykonanie oświetlenia terenu wokół budynku i małej architektury poprawiły stan techniczny obiektu, warunki nauki uczniów i nauczycieli oraz uporządkowały przestrzeń publiczną w tym rejonie; realizując projekt „Przebudowa ulic 3-go maja i Radziwiłłowskiej...” wyremontowano siedzibę Zespołu Pieśni i Tańca „Lublin”. Wykonano nowe elewacje wraz z dociepleniem i wymianą drzwi zewnętrznych budynku oraz zainstalowano dwie kamery monitoringu wizyjnego;

Zdjęcie nr 3
Budynek przy ul. Zamkowej 11 w Grudziądzu



Zdjęcie nr 4
Budynek przy ul. Mickiewicza 1/Rynek 12 w Grudziądzu



Zdjęcie nr 5
Podwórze budynku przy ul. Toruńskiej 12 w Grudziądzu



Zdjęcie nr 6
Budynek przy ul. Toruńskiej 12 w Grudziądzu



Źródło: Kontrola NIK.

- w **Płocku** – przeprowadzono adaptację trzech budynków na cele kulturalne/turystyczne, pięciu na cele społeczne, oraz pięciu adaptacji budynków na cele edukacyjne, poddano renowacji 219 budynków;
- w **Żyrardowie** – w wyniku realizowanych w ramach rewitalizacji projektów nastąpiła poprawa standardu budynku: szkół podstawowych nr 4, 6 i 7 poprzez remont dachu, elewacji z ociepleniem i ogrodzenia, wymianę okien, zagospodarowano teren wokół budynku poprzez ułożenie nawierzchni z kostki brukowej oraz wykonanie boisk i bieżni lekkoatletycznej ze sztucznymi nawierzchniami; hali sportowej gimnazjum nr 2 poprzez ocieplenie ścian zewnętrznych budynku, dachu, cokołu, wymianę stolarki okiennej i drzwiowej, instalacji c.o., podłogi w pomieszczeniu hali bez uporządkowania terenu dookoła, a w przedszkolu nr 9 dokonano kompleksowego remontu sali balowej.

Uzyskane środki na rewitalizację skierowane zostały również na porządkowanie placów miejskich, parków, terenów rekreacyjnych i obiektów sportowych oraz na instalowanie kamer wizyjnych w celu monitorowania stanu bezpieczeństwa w mieście.

Przeprowadzone oględziny na miejscach realizacji projektów, wskazują, że działania rewitalizacyjne wpływały na stopniowe porządkowanie przestrzeni, jednak jedynie w bezpośrednim otoczeniu poddanych rewitalizacji obiektów. W sześciu spośród 11 skontrolowanych gmin (**Biała Podlaska, Bielawa, Brzesko, Inowrocław, Lublin, Płock**), działania te dotyczyły pojedynczych, punktowych inwestycji, nie powiązanych ze sobą, np.:

- w **Białej Podlaskiej** – na jednym z obszarów do rewitalizacji zaplanowano realizację tylko jednego infrastrukturalnego projektu inwestycyjnego, była to modernizacja budynku Komendy Miejskiej Państwowej Straży Pożarnej w Białej Podlaskiej;
- w **Bielawie** – wszystkie zrealizowane w ramach LPR 2007–2013 projekty dotyczyły pojedynczych, oddalonych od siebie lokalizacji objętych poszczególnymi obszarami rewitalizacji, miały one jednak pozytywny wpływ na uporządkowanie przestrzeni publicznej na tych obszarach;
- w **Płocku** – zdecydowano się na rozszerzenie obszaru rewitalizacji i realizację inwestycji rozproszonych na całym wyznaczonym obszarze, nie zachowując zasady koncentracji terytorialnej poprzez działania kompleksowe na kolejnych kwartałach Starówki. Dokonane oględziny 94, spośród 135 ujętych w LPR projektów wykazały m.in., że projekty dotyczyły 48 pojedynczych budynków rozproszonych na obszarze rewitalizacji. W 30 projektach, rewitalizacją objęto jedynie fronty budynków.

W jednej spośród 11 skontrolowanych gmin (w **Lublinie**), przeprowadzona ewaluacja programu w okresie od maja do września 2014 r. wykazała, m.in. że: istnieje konieczność ograniczenia zakresu programu do obszarów i projektów o kluczowym znaczeniu dla rozwoju miasta oraz że rozkład projektów był zdekoncentrowany, a prace nad aktualizacją powinny uwzględniać opracowanie systemu monitorowania dalszej jego realizacji, w tym – systemu sprawozdawania przez projektodawców na temat zaawansowania projektów.

W toku kontroli, stwierdzono także przypadki działań, które mogły świadczyć o próbie kompleksowych, całościowych i zintegrowanych działaniach na obszarach rewitalizacji służących porządkowaniu przestrzeni publicznej, zachowaniu historycznych walorów i ładu przestrzennego. Na przykład:

- w **Brzesku** – przeprowadzono rewitalizację substancji architektonicznej; zabezpieczenie i utrwalenie substancji zabytkowej, zmierzające do ochrony układu urbanistycznego miasta, w szczególności Rynku z przyległymi ulicami, jednak w ramach poprawy standardu budynków mieszkalnych – ograniczono się do renowacji elewacji dwóch kamienic;
- w **Olkuszu** – wykonano, m.in.: nawierzchnię (z kostek i płyt kamiennych) Rynku wraz z 4 przylegającymi pierzejami (0,437 ha), odtworzono miejsca przebiegu reliktów zabudowy – murów budynku wagi miejskiej i miejskiego ratusza, zaizolowano ściany piwnic i wymalowano elewację najstarszej kamienicy z elementami architektury gotyckiej, wykonano iluminację Rynku za pomocą stylowych latarni, wybudowano fontannę; zamontowano monitoring; wykonano iluminację wież, dachu i elewacji bazyliki pw. św. Andrzeja Apostoła oraz konserwację: epitafiów, 2 ołtarzy, elementów dzwonnicy i instalację monitoringu, ponadto wybudowano obiekt parafialny – zaplecze turystyczno-kulturalne; wykonano: izolację przeciwwilgociową ścian piwnic zabytkowego budynku PTTK, zmodernizowano Muzeum Pożarnictwa PSP, wyposażono go w meble, elementy promocyjno-informacyjne, sprzęt audiowizualny i uruchomiono w jednym z pomieszczeń Punkt Informacji Turystycznej; wyremontowano 3 860,95 metrów bieżących ulic i dróg oraz 2,1914 ha chodników, parkingów;

Zdjęcie nr 7

Odtworzone miejsce przebiegu murów nieistniejącego ratusza w Olkuszu



Źródło: Kontrola NIK.

Zdjęcie nr 8

Rynek w Brzesku – w centrum pomnik św. Floriana



Źródło: Kontrola NIK.

Zdjęcie nr 9

Kościół pw. Najświętszej Maryi Panny Matki Kościoła i św. Jakuba Apostoła w Brzesku



Źródło: Kontrola NIK.

Zdjęcie nr 10

Kościół pw. Najświętszej Maryi Panny Matki Kościoła i św. Jakuba Apostoła w Brzesku – odnowione ogrodzenie z ciosów kamiennych



Źródło: Kontrola NIK.

- w **Radomiu** – obok renowacji zabytkowej substancji obiektów i rewitalizacji trzech parków miejskich, prowadzono też projekty umacniające działalność organizacji społecznych, kulturowych i środowiskowych, a w liczącej 13 projektów grupie podjętych inwestycji drogowych obok modernizacji ulic i placów na obszarze miasta objętym LPR zrealizowano całkowicie nowy układ komunikacyjny wokół centrum handlowego wybudowanego przez inwestora prywatnego, wykorzystując wydatkowane przez niego środki. Obok przewidzianej w LPR poprawy komunikacji publicznej w mieście zrealizowano także nowe oświetlenie ulic, modernizację chodników oraz wybudowano odcinki ścieżek rowerowych. Realizujący inwestycje Miejski Zarząd Dróg i Komunikacji uzyskał 16 629,6 tys. zł z środków RPO WM, 10 832,2 tys. zł od inwestora prywatnego oraz 1 993,9 tys. zł z celowej dotacji rządowej.

Do „dobrych praktyk” prowadzenia procesów rewitalizacji należy zaliczyć działania gmin, które realizując projekty dotyczące modernizacji i remontów budynków, wdrażały jednocześnie w tych obiektach projekty o charakterze społecznym lub edukacyjnym obejmując tymi działaniami dzieci, młodzież lub pozostałych mieszkańców zdegradowanych obszarów. I tak np.:

- w **Bielawie** – realizowano program pn. „Szkoła po lekcjach” – program zajęć pozalekcyjnych dla uczniów bielańskich szkół podstawowych i gimnazjów, program pn. „Aquasport”, jako czynnik wyrównujący szanse edukacyjne dzieci i młodzieży jako alternatywna forma spędzania wolnego czasu, program pn. „Wesoła szkoła” – program zajęć pozalekcyjnych dla dzieci z bielańskich przedszkoli i szkół podstawowych i gimnazjów, program pn. „Dać szansę” – kompetencje kluczowe szansą na lepsze jutro;
- w **Jaworze** – celem LPR Jawora 2007–2013 było m.in. zwiększenie jego atrakcyjności w zakresie oferty kulturalnej i naukowej. W wyniku remontu budynków przy Pl. Bankowym 1 (Gimnazjum nr 2) i ul. Parkowej 5 oraz adaptacji pomieszczeń po byłej drukarni uzyskano centrum edukacji ekologicznej, miejsce dla spotkań seniorów, osób niepełnosprawnych i międzypokoleniowych oraz stworzono odpowiednie warunki nauczania;
- w **Żyrardowie** – rewitalizacja zabytkowych obiektów Resursy i Księgarni powiązana była z aktywizacją kulturalną poprzez zaadaptowanie ww. obiektów na cele kulturalno-artystyczne. Działaniem uzupełniającym do remontów szkół był projekt dofinansowany z Europejskiego Funduszu Socjalnego w wysokości 3.360,4 tys. zł pn. „Równe szanse edukacyjne uczniów żyrardowskich szkół podstawowych i gimnazjalnych”, w ramach którego udzielano wsparcia na rzecz uczniów żyrardowskich szkół podstawowych i gimnazjalnych napotykających na bariery o charakterze środowiskowym, ekonomicznym i zdrowotnym utrudniające lub uniemożliwiające dostęp do usług edukacyjnych oraz rozwijano kompetencje kluczowe uczniów ze szczególnym uwzględnieniem nauk przyrodniczo – matematycznych. W projekcie uczestniczyło 2.210 uczniów z 6 publicznych zespołów szkół w Żyrardowie.

W badanym okresie, realizowane w poszczególnych gminach projekty wpływały częściowo na poprawę warunków na obszarach wyznaczonych do rewitalizacji, zdiagnozowane problemy nie zostały jednak całkowicie wyeliminowane, np.:

- w **Bielawie** – ilość zarejestrowanych przedsiębiorstw wzrosła na obszarach rewitalizacji ze 198 na koniec 2006 r. do 451 na koniec września 2015 r. W okresie od 2007 r. do 30 września 2015 r. na ww. terenach powstało łącznie 486 podmiotów, a zaprzestało działalności gospodarczej 233. Wpływ na zmiany w tym zakresie miało rozpoczęcie przez gminę równoległe z procesem rewitalizacji „Programu Pomocy Publicznej w ramach zasady de minimis” umożliwiającego udzielanie ulg i zwolnień w podatku od nieruchomości z tytułu: uruchomienia nowego zakładu produkcyjnego lub usługowego (z wyłączeniem handlu) w celu utworzenia nowych, stałych miejsc pracy; zatrudnienia lub zwiększenia zatrudnienia o osoby posiadające status osoby bezrobotnej; prowadzenia praktycznej nauki zawodu u pracodawcy przez uczniów. W efekcie, na obszarach rewitalizacji w latach 2007–2013 ww. pomocy de minimis udzielano średnio 7 przedsiębiorcom rocznie;
- w **Brzesku** – w okresie 2012 – I półrocze 2015, tj. po zakończeniu projektu „Rewitalizacja Rynku w Brzesku”, swoją działalność przy brzeskim Rynku zarejestrowało 10 podmiotów gospodarczych. Jednocześnie w tym samym czasie i miejscu wykreśliło działalność 6 podmiotów gospodarczych;
- w **Lublinie** – w porównaniu do danych ujętych w programie rewitalizacji poziom przestępczości (ilość przestępstw na 1000 mieszkańców), zmniejszył się na dwóch obszarach objętych rewitalizacją: na obszarze Zadębka (z 131,9 do 26) i na terenach PSM Kolejarsz (z 66,2 do 60,5) jednak na pozostałych obszarach nastąpił wzrost poziomu przestępczości, a największy w rejonie dworca PKP (z 134,9 do 738). Poziom aktywności gospodarczej (liczba podmiotów gospodarczych na 100 mieszkańców) w 2012 r. w 17 obszarach objętych rewitalizacją był niższy niż wykazany w programie, np. na obszarze Starego Miasta zmniejszył się z 21,72 do 2,28, Śródmieścia – z 27,55 do 1,28;

- w **Radomiu** – na obszarze objętym rewitalizacją w zakresie efektów społecznych nastąpiło: zmniejszenie liczby środowisk (osób lub rodzin) korzystających z zasiłków pomocy społecznej z 4.345 w 2008 r. do 4.246 w 2013 r., zmniejszenie liczby interwencji policji z 29.520 w 2008 r. do 14.698 w 2013 r., zmniejszenie liczby kradzieży z 994 w 2008 r. do 416 w 2013 r., zmniejszenie liczby rozbojów z 148 w 2008 r. do 70 w 2013 r., zmniejszenie liczby uszkodzenia ciała z 89 w 2008 r. do 33 w 2013 r. W okresie objętym kontrolą na rewitalizowanym obszarze miasta zarejestrowano 5.718 nowych podmiotów gospodarczych. Nastąpił jednak wzrost liczby bezrobotnych zarejestrowanych w Powiatowym Urzędzie Pracy z 6.635 w 2008 r. do 11.024 w 2013 r.;
- w **Żyrardowie** – w kontrolowanym okresie na obszarze rewitalizowanym nastąpił wzrost prowadzonych działalności gospodarczych z 55 w 2003 r., poprzez 65 w okresie 2004–2008, do 90 w okresie 2009–X.2015²⁸.

NIK zwraca jednak uwagę, że na zmiany ww. wskaźników wpływ miały również czynniki zewnętrzne, nie związane z podejmowanymi działaniami rewitalizacyjnymi, np.: podwyższenie od października 2012 kryteriów dochodowych uprawniających do świadczeń pieniężnych, wyłączenie w lutym 2013 roku programu analityczno-statystycznego pod nazwą „Temida”²⁹.

W ocenie NIK, środki finansowe przeznaczone w latach 2007–2013 na realizację projektów służących rewitalizacji zdegradowanych obszarów, na terenie skontrolowanych gmin, nie przyniosły zakładanej, trwałej poprawy warunków życia na tych terenach. We wszystkich skontrolowanych gminach rozpoczęty proces wymaga kontynuacji dla osiągnięcia wyznaczonych celów rewitalizacji, jednak dotychczasowe doświadczenia wskazują na pilną potrzebę aktualizacji oraz zmian zaplanowanych i wdrażanych działań.

²⁸ Wg aktualizacji z 2009 r. działalności gospodarczych było więcej o 42 ze 140 w 2008 r. do 198 w okresie od 2009 r. do X.2015 r.

²⁹ Dane przekazane przez Komendę Miejską Policji w Płocku nie zawierały wszystkich kategorii przestępstw, należy jednak stwierdzić, że najwyższe, czyli najgorsze wartości wskaźnika obliczone wg danych za rok 2013 wystąpiły w przypadku płockiej Starówki – dla obszarów Stare Miasto i Kolegialna.

4.1 Przygotowanie kontroli

Kontrola została podjęta z inicjatywy Najwyższej Izby Kontroli, była pierwszą kontrolą dotyczącą rewitalizacji, zarządzania procesami zmian na zdegradowanych obszarach miast oraz wykorzystania środków unijnych na te działania. Czynności kontrolne, które obejmowały lata 2007–2015 (I półrocze), przeprowadzono w okresie od 2 września 2015 r. – 7 stycznia 2016 r., łącznie u 17 podmiotów, tj.: w pięciu urzędach marszałkowskich, w jednej jednostce utworzonej przez urząd marszałkowski do wdrażania programów unijnych i na obszarze 11 gmin.

W trakcie przygotowania kontroli na bieżąco śledzono prace Komisji Sejmowych prowadzone w zakresie opracowania ustawy o rewitalizacji, ustawy metropolitalnej i rządowego dokumentu Polityka Miejska.

Ponadto wykorzystywano artykuły, doniesienia prasowe i raporty z realizacji projektów rewitalizacji w badanym okresie z wykorzystaniem środków europejskich, np.: *Rewitalizacja miast w Polsce, Pierwsze doświadczenia*, pod red. P. Lorensa, Biblioteka Urbanisty nr 10, wyd. Urbanista, Warszawa 2007; *Projekty i programy rewitalizacji w latach 2000–2006, Studium przypadków*, Wyd. Stowarzyszenie Forum Rewitalizacji, Kraków 2006; Andrzej Sztando, *Pomiar rezultatów programu rewitalizacji miasta*, Samorząd Terytorialny, nr 9, 2008.

Wsparcie rewitalizacji – wnioski z okresu 2007–2013 i Założenia Narodowego Planu Rewitalizacji – prezentacja Pawła Orłowskiego – Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju – Kraków, 4 czerwca 2014 r.³⁰; *Człowiek i Środowisko 31 (1–2) 2007*, s. 5–35 Teresa Topczewska – Rewitalizacja miast w polityce państwa³¹.

Jednostki przewidziane do kontroli zostały dobrane w sposób celowy, z uwzględnieniem następujących kryteriów: posiadania Lokalnego Programu Rewitalizacji i ubiegania się o środki unijne na rewitalizację oraz kryterium liczby mieszkańców, wybrano miasta poniżej 20 tys. mieszkańców, jak również miasta posiadające ponad 20 tys. mieszkańców. Dla celów kontroli istotne było wskazanie przebiegu procesu rewitalizacji w miastach o mniejszej i znacznie większej skali.

Kontrola została przeprowadzona przez Departament Infrastruktury oraz Delegatury NIK w: Bydgoszczy, Krakowie, Lublinie, Warszawie i Wrocławiu.

4.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Po zakończeniu kontroli NIK skierowała do wszystkich kierowników kontrolnych jednostek wystąpienia pokontrolne, w których sformułowała łącznie 18 wniosków pokontrolnych. Wg stanu na dzień 8 czerwca 2016 r., zrealizowano 6 wniosków, w trakcie realizacji znajdowało się 10 wniosków, a 2 były niezrealizowane.

W wystąpieniach pokontrolnych, skierowanych do urzędów marszałkowskich (Instytucji Zarządzający Regionalnych Programów operacyjnych w latach 2007–2013), NIK sformułowała wnioski pokontrolne, m.in. dotyczące:

³⁰ www.mir.gov.pl/miasta

³¹ Artykuł jest syntezą Raportu z realizacji w IGPIM w latach 2005–2006 problemu badawczego „Rewitalizacja miast w polityce państwa wobec obszarów miejskich”, opracowanego przez dr T. Topczewską przy współpracy dr D. Bartoszewicz i mgr K. Donimirskej.

- wyegzekwowania od gmin brakujących sprawozdań z realizacji LPR oraz zapewnienia rzetelnego monitorowania stopnia osiągnięcia celów rewitalizacji i wskaźników założonych w projektach,
- zamieszczania na stronie internetowej urzędu marszałkowskiego, w przypadku zmian dokumentów o szczególnym znaczeniu dla beneficjentów, poza podjętymi uchwałami i tekstami jednolitymi przyjmowanych dokumentów, również wykazów dokonywanych zmian.

W wystąpieniach pokontrolnym skierowanych do prezydentów/burmistrzów miast, NIK sformułowała wnioski dotyczące:

- powołania Komitetu Monitorującego, celem wdrażania i monitorowania programu rewitalizacji miasta oraz włączenie w skład Komitetu Monitorującego m.in. osób wskazanych przez partnerów społecznych i gospodarczych;
- egzekwowanie od beneficjentów kompletnej informacji o składanych projektach, w tym na temat komplementarności;
- uwzględnienia w perspektywie na lata 2014–2020 realizacji zaleceń Strategii Rewitalizacji Starówki Płockiej;
- podjęcie skutecznych działań w celu niezwłocznego wykonania decyzji nakazującej wyłączenie budynków mieszkalnych z użytkowania;
- doprecyzowanie zapisów zarządzeń dotyczących sprawozdań z realizacji Lokalnego Programu Rewitalizacji, w części dotyczącej zakresu rocznych sprawozdań, celem uzyskania danych niezbędnych do całościowej oceny tej realizacji.
- wyznaczenie wartości wskaźników produktu, rezultatu i oddziaływania oraz monitorowanie realizacji celów Programu;
- z uwagi na upływający czas obowiązywania obecnego Programu, wnosi o uwzględnienie zgłoszonych uwag i wyeliminowanie stwierdzonych nieprawidłowości na etapie tworzenia i realizacji programu rewitalizacji miasta Biała Podlaska w kolejnej perspektywie czasowej;
- opracowanie planu finansowego Programu Rewitalizacji, stosownie do zapisów Programu, uchwalonego przez Radę Miasta Lublin;
- prowadzenie monitoringu realizacji projektów rewitalizacyjnych w terminach określonych w Programie Rewitalizacji dla Lublina;
- zamieszczanie wyników monitoringu w sprawozdaniach z działalności prezydenta;
- sporządzanie i przekazywanie do urzędu marszałkowskiego sprawozdań z realizacji LPR.

W siedmiu jednostkach, NIK odstąpiła od formułowania wniosków pokontrolnych ze względu na fakt, że nie stwierdzono nieprawidłowości w działaniach jednostek.

Kierownicy skontrolowanych jednostek poinformowali NIK o podjętych działaniach na rzecz realizacji wniosków, w tym m.in. o:

- doprecyzowaniu przepisów zarządzeń dotyczących sprawozdań z realizacji Lokalnego Programu Rewitalizacji, zamieszczeniu na stronach internetowych urzędu poza podjętymi uchwałami tekstów jednolitych zmienianych dokumentów, istotnych dla beneficjentów;
- o podjętych działaniach w celu wdrożenia pozostałych wniosków i uwag NIK w pracach nad aktualizacją LPR lub tworzenie nowych dokumentów dla nowej perspektywy finansowej, korzystania ze środków UE w latach 2014–2020.

Do ocen zawartych w wystąpieniu pokontrolnych, zostały zgłoszone zastrzeżenia przez prezydenta Inowrocławia i burmistrza miasta Jawora.

W dniu 29 lutego 2016 r. zastrzeżenia burmistrza miasta Jawora dotyczące wykreślenia z treści wystąpienia zapisów, że przy realizacji projektu pn. „Termomodernizacja budynków mieszkalnych w Jaworze” nie podano do publicznej wiadomości informacji o stronach umowy oraz zakresie zadań partnerów, zostały oddalone.

Natomiast, w dniu 21 marca 2016 r. Uchwałą Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli, zastrzeżenia zgłoszone przez prezydenta Inowrocławia dotyczące oceny, że przystępując do realizacji Lokalnego Programu Rewitalizacji miasto Inowrocław nie stworzyło warunków do zgłaszania projektów przez podmioty inne niż samorządowe zostało częściowo uwzględnione. W zastrzeżeniu dotyczącym tego, że wytyczne do LPR nie przewidywały możliwości wyrażania zgody na niespełnienie wskaźnika z danego kryterium przyjętego do wyznaczenia obszarów rewitalizacji, uzupełniono zapisy w zakresie właściwej podstawy prawnej. W pozostałym zakresie zastrzeżenia dotyczące:

- oceny, że część wyznaczonych obszarów nie obejmowała zwartych jednostek przestrzennych;
- stwierdzenia, że wytyczne do LPR nie przewidywały w procedurze oceny programów możliwości wyrażania zgody na niespełnienie wskaźnika z danego kryterium;
- stwierdzenia, że wyznaczony do rewitalizacji obszar III nie obejmował działań społecznych i gospodarczych;
- ustalenia, że plac zabaw został zlokalizowany poza wyznaczonym obszarem rewitalizacji;
- zostały oddalone.

Ponadto, na podstawie art. 62a ust. 1 ustawy o NIK³² Delegatura NIK w Bydgoszczy powiadomiła Marszałka Województwa Kujawsko-Pomorskiego o uwagach, ocenach i wnioskach, które Najwyższa Izba Kontroli sformułowała po kontroli zakończonej w marcu 2016 r. w Urzędzie Miasta Inowrocławia (dalej: „Urząd”). Kontrolą objęto projekt nr RPKP.07.01.00-04-031/10 pn. „Poprawa systemu bezpieczeństwa osób mieszkających przy ul. Pakoskiej i Magazynowej”, na który w badanym okresie Miasto Inowrocław otrzymało dofinansowanie w wysokości 160,5 tys. zł w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2007–2013, dla którego Zarząd Województwa Kujawsko-Pomorskiego pełnił funkcję Instytucji Zarządzającej. Projekt ten, przewidziany do realizacji na III obszarze rewitalizacji, polegał na wyremontowaniu oświetlenia kładki, założeniu jednej kamery monitoringu, oświetleniu ulicy oraz utworzeniu placu zabaw. W wyniku kontroli stwierdzono m.in., że utworzony za kwotę 18,5 tys. zł plac zabaw powstał poza III obszarem rewitalizacji, usytuowano go bowiem na innej działce niż wskazana we wniosku nr WND RPKP.07.01.0004-031/10 z dnia 9 czerwca 2010 r. o dofinansowanie tego projektu³³. Było to niezgodne z § 2 ust. 2 umowy o dofinansowanie nr WPW.I.3043-7-23-466/2010 z dnia 30 września 2010 r., który stanowił m.in., że beneficjent zobowiązuje się do realizacji projektu zgodnie z wnioskiem o dofinansowanie.

³² Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2015 r. poz. 1096 oraz z 2016 r. poz. 677).

³³ Zgodnie z wnioskiem o dofinansowanie (Studium wykonalności z 2010 r.) plac zabaw miał powstać na działce nr 22/2 (wg Studium wykonalności dołączonego do pierwotnego wniosku z 23 marca 2010 r. – na działce nr 23/18), tymczasem powstał na działce nr 6 położonej przy ul. Pakoskiej.

4.3 Finansowe rezultaty kontroli

Finansowe lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości ujawnione w niniejszej kontroli wyniosły ogółem 1.179,2 tys. zł i w całości stanowiły szkodę budżetu Wspólnot Europejskich w tym:

- 1.134,2 tys. zł została przyznana ze środków UE na projekt gminy miasta Inowrocław niespełniający kryterium formalnego trybu składania wniosków. Było to niezgodne z przyjętymi kryteriami dopuszczającymi projekty do dofinansowania, gdyż część remontowanego budynku była wykorzystywana na działania administracji publicznej (MOPS) i w tej części nie powinien być on finansowany ze środków przeznaczanych na rewitalizację;
- 26,5 tys. zł kwota dofinansowania przyznana ze środków UE na realizację projektu gminy miasta Grudziądz niespełniającego kryterium formalnego trybu składania wniosków. Było to niezgodne z przyjętymi kryteriami dopuszczającymi projekty do dofinansowania, gdyż remontowany budynek był wykorzystywany na działania administracji publicznej (Straż Miejska) i w tej części nie powinien być on finansowany ze środków przeznaczanych na rewitalizację.;
- 18,5 tys. zł została przyznana na realizację placu zabaw w Inowrocławiu poza obszarem objętym rewitalizacją.

Wykaz skontrolowanych jednostek i osób kierujących tymi jednostkami

L.p.	Jednostka kontrolowana	Kierownik jednostki kontrolowanej	Ocena ogólna skontrolowanej działalności*)	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrole
1.	Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego, ul. Jagiellońska 26, 03-719 Warszawa	Adam Struzik Marszałek Województwa Mazowieckiego	Ocena opisowa	Departament Infrastruktury
2.	Mazowiecka Jednostka Wdrażania Programów Unijnych, ul. Jagiellońska 74, 03-301 Warszawa	Mariusz Frankowski p.o. Dyrektora Mazowieckiej Jednostki Wdrażania Programów Unijnych	Ocena opisowa	
3.	Urząd Miasta Płocka, Pl. Stary Rynek 1, 09-400 Płock	Andrzej Nowakowski Prezydent Miasta Płocka	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości	
4.	Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego w Toruniu, Plac Teatralny 2, 87-100 Toruń	Piotr Całbecki Marszałek Województwa Kujawsko-Pomorskiego	Ocena opisowa	Delegatura NIK w Bydgoszczy
5.	Urząd Miejski w Grudziądzu, ul. Ratuszowa 1, 86-300 Grudziądz	Robert Malinowski Prezydent Grudziądza	Ocena opisowa	
6.	Urząd Miasta Inowrocławia, ul. Prezydenta Franklina Roosevelta 36, 88-100 Inowrocław	Ryszard Brejza Prezydent Inowrocławia	Ocena opisowa	
7.	Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego w Lublinie, ul. Spokojna 4, 20-074 Lublin	Sławomir Sosnowski Marszałek Województwa Lubelskiego	Ocena opisowa	Delegatura NIK w Lublinie
8.	Urząd Miasta Biała Podlaska (dalej: „Urząd” lub „UM BP”), ul. J. Piłsudskiego 3, 21-500 Biała Podlaska	Andrzej Czapski Prezydent Miasta Biała Podlaska	Ocena opisowa	
9.	Urząd Miasta Lublin, Plac Króla Władysława Łokietka 1, 20-109 Lublin	Krzysztof Żuk Prezydent Miasta	Ocena opisowa	
10.	Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego	Jacek Krupa Marszałek Województwa Małopolskiego	Ocena opisowa	Delegatura NIK w Krakowie
11.	Urząd Miejski w Brzesku, ul. Głowackiego 51, 32-800 Brzesko	Grzegorz Wawryka Burmistrz Brzeska	Ocena pozytywna	
12.	Urząd Miasta i Gminy w Olkuszu, Rynek 1, 32-300 Olkusz	Roman Piaśnik Burmistrz Miasta i Gminy Olkusz	Ocena opisowa	

*) Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

L.p.	Jednostka kontrolowana	Kierownik jednostki kontrolowanej	Ocena ogólna skontrolowanej działalności*)	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrole
13.	Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego, ul. Wybrzeże Juliusza Słowackiego 12-14, 50-411 Wrocław	Cezary Przybylski Marszałek Województwa Dolnośląskiego	Ocena opisowa	Delegatura NIK we Wrocławiu
14.	Urząd Miejski w Bielawie	Piotr Łyżwa Burmistrz Miasta Bielawa	Ocena opisowa	
15.	Urząd Miejski w Jaworze, Rynek 1, 59-400 Jawor	Emilian Bera Burmistrz Miasta Jawora	Ocena opisowa	
16.	Urząd Miejski w Radomiu, ul. Jana Kilińskiego 30, 26-600 Radom	Radosław Witkowski Prezydent Miasta Radomia	Ocena pozytywna	Delegatura NIK w Warszawie
17.	Urząd Miasta Żyrardowa, Pl. Jana Pawła II nr 1, 96-300 Żyrardów	Wojciech Jasiński Prezydent Miasta Żyrardowa	Ocena pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości	

Charakterystyka stanu prawnego

W ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju zostały określone zasady prowadzenia polityki rozwoju, podmioty prowadzące tę politykę oraz tryb współpracy między nimi.

Zgodnie z art. 2 ustawy, przez politykę rozwoju rozumie się zespół wzajemnie powiązanych działań podejmowanych i realizowanych w celu zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju, spójności społeczno-gospodarczej, regionalnej i przestrzennej, podnoszenia konkurencyjności gospodarki oraz tworzenia nowych miejsc pracy w skali krajowej, regionalnej lub lokalnej.

Polityka rozwoju prowadzona jest na podstawie strategii rozwoju, programów i dokumentów programowych. Obecnie w art. 3 ustawy wskazano Radę Ministrów, samorząd województwa, samorząd powiatowy i gminny, jako podmioty prowadzące politykę rozwoju.

Programy są dokumentami o charakterze operacyjno-wdrożeniowym ustanawianymi w celu realizacji średniookresowej strategii rozwoju kraju oraz, dokumentów określających podstawowe uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju odnoszące się do sektorów, dziedzin, regionów lub rozwoju przestrzennego, w tym obszarów funkcjonalnych. Programy przyjmuje się w drodze uchwały lub decyzji odpowiedniego organu (art.15 ust. 1).

Średniookresowa strategia rozwoju kraju oraz strategię rozwoju, o których mowa w art. 9 pkt 3 ustawy, mogą być realizowane również na podstawie umów lub porozumień międzynarodowych, odrębnych programów, w tym programów operacyjnych oraz programów realizowanych w ramach celu Europejska Współpraca Terytorialna, o których mowa w rozdziale III rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1080/2006 z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i uchylenia rozporządzenia (WE) nr 1783/1999 (Dz. Urz. UE L 210 z 31.07.2006, str. 1) i programów, o których mowa w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1638/2006 z dnia 24 października 2006 r. określającym przepisy ogólne w sprawie ustanowienia Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa (Dz. Urz. UE L 310 z 09.01.2006, str. 1), oraz instrumentów prawnych i finansowych, o których mowa w przepisach Unii Europejskiej³⁴.

Podstawą do realizacji tych strategii są umowy lub porozumienia międzynarodowe, a także w odrębne programy, w tym operacyjne oraz instrumenty finansowe, o których mowa w art. 15 ust. 2, realizowanych na podstawie przepisów Unii Europejskiej tam wskazanych, dotyczących tych programów oraz na podstawie właściwych decyzji Komisji Europejskiej.

Programami takimi są:

- 1) programy operacyjne – dokumenty, o których mowa w art. 37 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1260/1999, realizujące cele zawarte w narodowej strategii spójności i strategiach rozwoju, o których mowa w art. 9 pkt 3 ustawy;
- 2) programy rozwoju – dokumenty realizujące cele zawarte w strategiach rozwoju, o których mowa w art. 9 pkt 3, oraz programy wieloletnie, o których mowa w przepisach o finansach publicznych.

³⁴ Należy zaznaczyć, że przywoływane w programie rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999³, rozporządzenie (WE) nr 1638/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 2006 r. określające przepisy ogólne w sprawie ustanowienia Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa⁹ oraz rozporządzenie (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1783/1999^o nie obowiązują od początku ubiegłego roku.

Zgodnie z postanowieniami art. 20 ust.1, projekt regionalnego programu operacyjnego, przewidującego dofinansowanie pochodzące z budżetu państwa przygotowuje oraz uzgadnia zarząd województwa we współpracy z ministrem właściwym do spraw rozwoju regionalnego.

Projekt przyjmowany jest w drodze uchwały zarządu województwa, przed skierowaniem do przyjęcia przez Komisję Europejską (art. 20 ust. 2). Minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego, wykonując zadania państwa członkowskiego, prowadzi negocjacje regionalnych programów operacyjnych z Komisją Europejską, w uzgodnieniu oraz przy udziale przedstawiciela instytucji zarządzającej regionalnym programem operacyjnym. Regionalny program operacyjny, po przyjęciu przez Komisję Europejską, w drodze decyzji, jest przekazywany przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego do wiadomości członkom Rady Ministrów (art. 20 ust. 2a–2b).

Instytucja zarządzająca ogłasza w wojewódzkim dzienniku urzędowym regionalny program operacyjny (ust. 3). Przepisy ust. 1–3 stosuje się odpowiednio w przypadku zmiany regionalnych programów operacyjnych (ust. 3a). Minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego ogłasza w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” komunikat o: podjęciu przez Komisję Europejską decyzji zatwierdzającej regionalny program operacyjny lub jego zmiany oraz o terminie, od którego regionalny program operacyjny lub jego zmiany będą stosowane (ust. 3b).

Za prawidłową realizację programu operacyjnego odpowiada instytucja zarządzająca, którą jest odpowiednio minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego lub zarząd województwa, a w przypadku programu rozwoju – odpowiednio właściwy minister lub zarząd województwa (art. 25).

W art. 26 zostały zdefiniowane zadania instytucji zarządzającej, do których należą w szczególności:

- wypełnianie obowiązków wynikających z art. 60 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1260/1999;
- przygotowanie szczegółowego opisu priorytetów programu operacyjnego oraz jego zmian, z uwzględnieniem wytycznych ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego, o których mowa w art. 35 ust. 3 pkt 1;
- przygotowanie i przekazanie Komitetowi Monitorującemu do zatwierdzenia propozycji kryteriów wyboru projektów, spełniających warunki niedyskryminacji i przejrzystości, z uwzględnieniem w szczególności art. 16 i art. 17 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1260/1999;
- wybór, w oparciu o ustalone kryteria, projektów, które będą dofinansowane w ramach programu operacyjnego;
- zawieranie z beneficjentami umów o dofinansowanie projektu;
- określenie kryteriów kwalifikowalności wydatków objętych dofinansowaniem w ramach programu operacyjnego;
- określenie poziomu dofinansowania projektu, jako procentu wydatków objętych dofinansowaniem;

- zarządzanie środkami finansowymi przeznaczonymi na realizację programu operacyjnego, pochodzącymi z budżetu państwa, budżetu województwa lub ze źródeł zagranicznych;
- dokonywanie płatności ze środków programu operacyjnego na rzecz beneficjentów;
- prowadzenie kontroli realizacji programu operacyjnego, w tym kontroli realizacji poszczególnych dofinansowanych projektów;
- zapewnienie właściwej informacji i promocji programu operacyjnego.

Przyjęto również rozwiązanie (art. 27 ust. 1), że instytucja zarządzająca może, w drodze porozumienia, powierzyć instytucji pośredniczącej część zadań związanych z realizacją programu operacyjnego, a w szczególności:

- przygotowanie i przekazanie instytucji zarządzającej propozycji szczegółowego opisu priorytetów programu operacyjnego w oparciu o wytyczne ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego, o których mowa w art. 35 ust. 3 pkt 1;
- przygotowanie i przekazanie Komitetowi Monitorującemu propozycji kryteriów wyboru projektu;
- dokonywanie, w oparciu o określone kryteria, wyboru projektów, które będą dofinansowane w ramach programu operacyjnego;
- zawieranie umów z beneficjentami o dofinansowanie projektu;
- kontrolę realizacji dofinansowanych projektów;
- dokonywanie płatności ze środków programu operacyjnego na rzecz beneficjentów;
- prowadzenie działań informacyjnych i promocyjnych.

Instytucja zarządzająca ponosi odpowiedzialność za prawidłowość realizacji zadań powierzonych instytucji pośredniczącej, zatwierdza procedury dokonywania czynności w ramach powierzonych zadań, opracowane przez instytucję pośredniczącą. Instytucja zarządzająca lub, za jej zgodą instytucja pośrednicząca lub instytucja wdrażająca może powierzyć realizację czynności technicznych związanych z obsługą swoich zadań innym podmiotom na podstawie odpowiednio porozumienia lub umowy.

Do realizacji tych czynności, powierzanych jednostce sektora finansów publicznych lub fundacjom, których jedynym fundatorem jest Skarb Państwa, nie stosuje się przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 907, z późn. zm.). W takim przypadku instytucja zarządzająca lub instytucja pośrednicząca pokrywa poniesione przez te jednostki lub fundacje niezbędne koszty wykonania tych czynności (art. 27 ust. 2–5).

W ślad za postanowieniami art. 29 ust. 1, instytucja zarządzająca, instytucja pośrednicząca lub instytucja wdrażająca, w celu wyłonienia projektów do dofinansowania w trybie, o którym mowa w art. 28 ust. 1 pkt 3, ogłasza konkurs na swojej stronie internetowej. W ogłoszeniu, zgodnie z art. 29 ust.2 zawierane są następujące informacje:

- rodzaj projektów podlegających dofinansowaniu;
- rodzaj podmiotów, które mogą ubiegać się o dofinansowanie;
- kwotę środków przeznaczonych na dofinansowanie projektów;
- poziom dofinansowania projektów, o którym mowa w art. 26 ust. 1 pkt 7;
- maksymalną kwotę dofinansowania projektu, o ile kwota taka została ustalona;
- kryteria wyboru projektów;

- termin rozstrzygnięcia konkursu;
- wzór wniosku o dofinansowanie projektu;
- termin, miejsce i sposób składania wniosków o dofinansowanie projektu;
- wzór umowy o dofinansowanie projektu;
- informację o środkach odwoławczych przysługujących wnioskodawcy i warunkach, na jakich są wnoszone, zgodnie z art. 30a ust. 3 i art. 30b.

Instytucja zarządzająca, instytucja pośrednicząca lub instytucja wdrażająca w dniu ogłoszenia konkursu zamieszcza w dzienniku o zasięgu ogólnopolskim lub regionalnym informację o konkursie, zawierającą co najmniej elementy określone w art. 29 ust. 2 pkt 1–3 oraz wskazanie adresu strony internetowej, na której zamieszczono ogłoszenie o konkursie (art. 29 ust. 3).

Do czasu zawarcia wszystkich umów o dofinansowanie projektu z beneficjentami wyłonionymi w konkursie lub w wyniku rozpatrzenia środków odwoławczych przewidzianych w ustawie, instytucja ogłaszająca konkurs nie może spowodować pogorszenia zasad konkursu, warunków realizacji projektu oraz nakładać na podmioty ubiegające się o dofinansowanie dodatkowych obowiązków (art. 29 ust. 4).

Przepis ust. 4 nie ma zastosowania do przypadków, gdy konieczność zmiany wynika ze zobowiązań międzynarodowych lub przepisów innych ustaw (art. 29 ust. 4a).

Zgodnie z art. 30 ust. 1 podstawę dofinansowania projektu stanowi umowa o dofinansowanie projektu zawarta z beneficjentem przez instytucję zarządzającą albo działającą w jej imieniu instytucję pośredniczącą lub instytucję wdrażającą albo decyzja, o której mowa w art. 28 ust. 2. Umowa albo decyzja, o których mowa w ust. 1, określają warunki dofinansowania projektu, a także prawa i obowiązki beneficjenta z tym związane (art. 30 ust. 2).

Zgodnie z art. 30b ust. 1, wnioskodawcy, w przypadku negatywnej oceny jego projektu, przysługuje środek odwoławczy w postaci protestu. Protest jest wnoszony do właściwej instytucji zarządzającej.

Negatywną oceną, zgodnie z art. 30b ust. 2, jest ocena w zakresie braku spełniania przez projekt kryteriów zatwierdzonych przez Komitet Monitorujący, w ramach której:

- projekt nie uzyskał minimum punktowego lub nie spełnił kryteriów wyboru projektów, na skutek czego nie może być zakwalifikowany do dofinansowania lub skierowany do kolejnego etapu oceny;
- projekt uzyskał minimum punktowe lub spełnił kryteria wyboru projektów, umożliwiające zakwalifikowanie go do dofinansowania, jednak dofinansowanie nie jest możliwe z uwagi na wyczerpanie w ramach konkursu przeznaczonych na ten cel środków, o których mowa w art. 29 ust. 2 pkt 3.

Wyczerpanie w ramach konkursu środków, o których mowa w art. 29 ust. 2 pkt 3, nie może stanowić wyłącznej przesłanki wniesienia protestu (art. 30b ust. 3). Zgodnie z art. 30b ust. 4, protest może być wniesiony przez wnioskodawcę w terminie 14 dni od dnia doręczenia mu informacji, o której mowa w art. 30a ust. 3. Protest jest wnoszony bezpośrednio albo za pośrednictwem instytucji, która dokonała oceny projektu, (art. 30b ust. 5) do właściwej instytucji zarządzającej, zgodnie z pouczeniem, o którym mowa w art. 30a ust. 3.

W art. 30b ust. 6 określono, że protest jest wnoszony w formie pisemnej i zawiera:

- oznaczenie właściwej instytucji zarządzającej, do której jest wnoszony;

- dane wnioskodawcy;
- numer wniosku o dofinansowanie;
- wskazanie wszystkich kryteriów wyboru projektu, z których oceną wnioskodawca się nie zgadza, wraz z uzasadnieniem;
- wskazanie wszystkich zarzutów o charakterze proceduralnym w zakresie przeprowadzonej oceny wraz z uzasadnieniem;
- podpis wnioskodawcy lub osoby upoważnionej do jego reprezentowania, z załączeniem oryginału lub uwierzytelnionej kopii dokumentu poświadczającego umocowanie takiej osoby do działania w imieniu wnioskodawcy.

Zgodnie z art. 30b ust. 7, z zastrzeżeniem art. 30i pkt 1, właściwa instytucja zarządzająca rozpatruje protest w terminie nie dłuższym niż 70 dni od dnia jego otrzymania. W uzasadnionych przypadkach, w szczególności gdy w trakcie rozpatrywania protestu konieczne jest skorzystanie z pomocy ekspertów, termin rozpatrzenia protestu może być przedłużony, o czym właściwa instytucja zarządzająca informuje na piśmie wnioskodawcę. Termin rozpatrzenia protestu nie może przekroczyć łącznie 90 dni.

Zgodnie z art. 30b ust. 8, właściwa instytucja zarządzająca rozpatruje protest z uwzględnieniem art. 60 lit. a rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1260/1999.

Zgodnie z art. 30b ust. 9, właściwa instytucja zarządzająca informuje wnioskodawcę na piśmie o wyniku rozpatrzenia jego protestu. Informacja ta zawiera w szczególności:

- treść rozstrzygnięcia polegającego na uwzględnieniu albo nieuwzględnieniu protestu wraz z uzasadnieniem;
- w przypadku nieuwzględnienia protestu – pouczenie o możliwości i terminie wniesienia skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego, na zasadach określonych w art. 30c;

W rozpatrywaniu protestu nie mogą brać udziału osoby, które były zaangażowane w przygotowanie projektu lub w jego ocenę (art. 30b ust. 10).

Zgodnie z art. 30b ust. 11, protest nie podlega rozpatrzeniu, jeżeli mimo prawidłowego pouczenia, o którym mowa w art. 30a ust. 3, został wniesiony:

- po terminie,
- do niewłaściwej instytucji,
- przez podmiot inny niż wskazany w art. 29 ust. 2 pkt 2,
- bez spełnienia wymogów określonych w art. 30b ust. 6

o czym właściwa instytucja informuje wnioskodawcę na piśmie.

W art. 30c ust. 1 określono, że po wyczerpaniu postępowania odwoławczego przed właściwą instytucją oraz w przypadku, o którym mowa w art. 30i pkt 1, wnioskodawca może w tym zakresie wnieść skargę do wojewódzkiego sądu administracyjnego, zgodnie z art. 3 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270, ze zm.).

Zgodnie z postanowieniem art. 30f, procedura odwoławcza, o której mowa w art. 30a–30e, nie wstrzymuje zawierania umów z wnioskodawcami, których projekty zostały zakwalifikowane do dofinansowania.

W art. 30i ustalono, że w przypadku gdy na jakimkolwiek etapie postępowania w zakresie procedury odwoławczej, alokacja na realizację działania lub priorytetu, o której mowa w art. 30a ust. 1 pkt 2, zostanie wyczerpana:

- właściwa instytucja zarządzająca pozostawia protest bez rozpatrzenia, informując o tym na piśmie wnioskodawcę, pouczając jednocześnie o możliwości wniesienia skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego na zasadach określonych w art. 30c;
- sąd, uwzględniając skargę stwierdza tylko, że ocena projektu została przeprowadzona w sposób naruszający prawo i nie przekazuje sprawy do ponownego rozpatrzenia.

W art. 31 ust. 1 określono, że w celu zapewnienia rzetelnej i bezstronnej oceny projektów w procesie wyboru projektów do dofinansowania mogą uczestniczyć eksperci posiadający specjalistyczną wiedzę lub umiejętności z poszczególnych dziedzin objętych programem operacyjnym.

Ekspertem może zostać osoba (ust. 2), która:

- korzysta z pełni praw publicznych;
- ma pełną zdolność do czynności prawnych;
- nie została skazana prawomocnym wyrokiem za przestępstwo umyślne lub za umyślne przestępstwo skarbowe;
- spełnia inne wymogi określone w systemie realizacji programu operacyjnego.

Przy korzystaniu z usług świadczonych przez ekspertów (art. 31 ust. 3) stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r. poz. 267 oraz z 2014 poz. 183 i 1195) dotyczące wyłączenia pracownika oraz organu.

Ekspert, przed przystąpieniem do oceny projektu, składa instytucji korzystającej z jego usługi oświadczenie, że nie zachodzi żadna z okoliczności powodujących wyłączenie go z udziału w ocenie projektu na podstawie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz, że nie zachodzą żadne okoliczności mogące budzić uzasadnione wątpliwości co do jego bezstronności względem podmiotu ubiegającego się o dofinansowanie lub podmiotu, który złożył wniosek będący przedmiotem oceny. Oświadczenie jest składane pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań, o czym należy składającego pouczyć przed złożeniem oświadczenia (art. 31 ust. 4). Instytucja zarządzająca może tworzyć i prowadzić bazę ekspertów (art. 31 ust. 5), udostępnia utworzoną bazę ekspertów na swojej stronie internetowej oraz przekazuje ministrowi właściwemu do spraw rozwoju regionalnego dane w niej zawarte (ust. 6).

Zgodnie z art. 31 ust. 7, w przypadku dokonania jakiejkolwiek zmiany w bazie ekspertów ust. 6 stosuje się odpowiednio, natomiast w art. 31 ust. 8, minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego tworzy i prowadzi centralną bazę ekspertów, na podstawie danych przekazanych przez instytucje zarządzające oraz udostępnia ją na swoich stronach internetowych. Ponadto, zgodnie z art. 31 ust. 10, instytucja zarządzająca może przekazać kompetencje w zakresie tworzenia i prowadzenia bazy ekspertów instytucjom uczestniczącym we wdrażaniu programu operacyjnego. Umieszczenie danych eksperta w bazie ekspertów i w centralnej bazie ekspertów wymaga jego uprzedniej zgody wyrażonej na piśmie, która zawiera również zgodę na przetwarzanie jego danych osobowych (art. 31 ust. 11).

Na okres 2007–2013 prowadzenia polityki spójności Unii Europejskiej określona została, po raz pierwszy kwalifikowalność wydatków na mieszkalnictwo.

Zgodnie z Rozporządzeniem Komisji (WE) nr 1828/2006 z dnia 8 grudnia 2006 r. ustanawiającym 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 Regionalnego, działania w zakresie mieszkalnictwa, skierowane zostały na obszary, spełniające co najmniej trzy z następujących kryteriów, w tym dwa kryteria spośród wymienionych w art. 47 ust. 1 lit. a)–j) ww. rozporządzenia, i tak:

- a) wysoki poziom ubóstwa i wykluczenia;
- b) wysoka stopa długotrwałego bezrobocia;
- c) niekorzystne trendy demograficzne;
- d) niski poziom wykształcenia, wyraźny deficyt kwalifikacji i wysoki wskaźnik przerywania skolaryzacji;
- e) wysoki poziom przestępczości i wykroczeń;
- f) szczególnie wysoki stopień degradacji środowiska;
- g) niski wskaźnik prowadzenia działalności gospodarczej;
- h) wysoka liczba imigrantów, grup etnicznych i mniejszościowych lub uchodźców;
- i) porównywalnie niski poziom wartości zasobu mieszkaniowego;
- j) niski poziom wydajności energetycznej budynków.

Zgodnie z postanowieniami art. 47 ust. 2 ww. rozporządzenia, kwalifikowane wyłącznie działania wymienione poniżej, i tak:

- a) renowacja części wspólnych wielorodzinnych budynków mieszkalnych, tj.:
 - (i) odnowienie następujących głównych elementów konstrukcji budynku: dachu, elewacji zewnętrznej, stolarki okiennej i drzwiowej, klatki schodowej, korytarzy wewnętrznych/zewnętrznych, wejścia i elementy jego konstrukcji zewnętrznej, windy;
 - (ii) instalacje techniczne budynku;
 - (iii) działania w zakresie oszczędności energetycznej;
- b) przygotowanie do użytkowania nowoczesnych, socjalnych budynków mieszkalnych dobrego standardu poprzez renowację i adaptację budynków istniejących stanowiących własność władz publicznych lub własność podmiotów działających w celach niezarobkowych.

Kontrolowane zagadnienia wpisane są również w kompetencje i działania samorządu województwa. Zgodnie z art. 11 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa – samorząd województwa prowadzi politykę rozwoju województwa, na którą składa się:

- 1) tworzenie warunków rozwoju gospodarczego, w tym kreowanie rynku pracy;
- 2) utrzymanie i rozbudowa infrastruktury społecznej i technicznej o znaczeniu wojewódzkim;
- 3) pozyskiwanie i łączenie środków finansowych: publicznych i prywatnych, w celu realizacji zadań z zakresu użyteczności publicznej;
- 4) wspieranie i prowadzenie działań na rzecz podnoszenia poziomu wykształcenia obywateli;

- 5) racjonalne korzystanie z zasobów przyrody oraz kształtowanie środowiska naturalnego, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju;
- 6) wspieranie rozwoju nauki i współpracy między sferą nauki i gospodarki, popieranie postępu technologicznego oraz innowacji;
- 7) wspieranie rozwoju kultury oraz sprawowanie opieki nad dziedzictwem kulturowym i jego racjonalne wykorzystywanie;
- 8) promocja walorów i możliwości rozwojowych województwa;
- 9) wspieranie i prowadzenie działań na rzecz integracji społecznej i przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu.

Strategia rozwoju województwa jest realizowana przez programy rozwoju, regionalny program operacyjny, program służący realizacji umowy partnerstwa i kontrakt terytorialny, o których mowa w ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

Samorząd województwa, z własnej inicjatywy lub na wniosek samorządu gminnego lub samorządu powiatowego, może występować o dofinansowanie realizacji programów rozwoju, regionalnego programu operacyjnego oraz programu służącego realizacji umowy partnerstwa w zakresie polityki spójności, środkami budżetu państwa i środkami pochodzącymi z budżetu Unii Europejskiej oraz innymi środkami pochodzącymi ze źródeł zagranicznych, w trybie określonym w odrębnych przepisach.

Działania gmin dotyczące rewitalizacji zdegradowanych obszarów miast, wynikają również z regulacji ustawy o samorządzie gminnym, gdzie w art. 6 określono, że do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Jeżeli ustawy nie stanowią inaczej, rozstrzygnięcie w sprawach, o których mowa w ust. 1, należy do gminy.

Ponadto w art. 7 zdefiniowano otwarty katalog zadań własnych gminy, gdzie określono, że zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne obejmują sprawy:

- 1) ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej;
- 2) gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego;
- 3) wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz;
- 3a) działalności w zakresie telekomunikacji;
- 4) lokalnego transportu zbiorowego;
- 5) ochrony zdrowia;
- 6) pomocy społecznej, w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych;
- 6a) wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej;
- 7) gminnego budownictwa mieszkaniowego;
- 8) edukacji publicznej;
- 9) kultury, w tym bibliotek gminnych i innych instytucji kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami;

- 10) kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych;
- 11) targowisk i hal targowych;
- 12) zieleni gminnej i zadrzewień;
- 13) cmentarzy gminnych;
- 14) porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego;
- 15) utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych;
- 16) polityki prorodzinnej, w tym zapewnienia kobietom w ciąży opieki socjalnej, medycznej i prawnej;
- 17) wspierania i upowszechniania idei samorządowej, w tym tworzenia warunków do działania i rozwoju jednostek pomocniczych i wdrażania programów pobudzania aktywności obywatelskiej;
- 18) promocji gminy;
- 19) współpracy i działalności na rzecz organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2016 r. poz. 239);
- 20) współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw.

W ust. 2 art. 7 zawarto, że ustawy określają, które zadania własne gminy mają charakter obowiązkowy. Rewitalizacja obszarów o funkcji mieszkaniowej, przebiegać musi w sposób zgodny z ochroną praw lokatorów, a szczególnie z zachowaniem regulacji dotyczących wypowiedzania umów najmu, wskazywaniu lokali zamiennych na czas remontów. W ustawie o ochronie praw lokatorów³⁵ zostały określone zasady i formy ochrony praw lokatorów oraz mieszkaniowy zasób gminy i zadania jakie gmina realizuje wykorzystując ten zasób.

Do działań gmin na zdegradowanych obszarach miast mają również zastosowanie regulacje zawarte w ustawie – Prawo budowlane, a szczególnie do projektów związanych z remontem i modernizacją budynków i lokali oraz należytych ich użytkowaniem. Zgodnie z art. 61 ustawy – Prawo budowlane, obowiązkiem właściciela lub zarządcy obiektu budowlanego jest jego użytkowanie w sposób zgodny z przeznaczeniem i wymaganiami ochrony środowiska oraz utrzymywanie w należytych stanie technicznym i estetycznym, nie dopuszczając do nadmiernego pogorszenia jego właściwości użytkowych i sprawności technicznej (art. 5 ust. 2 ustawy – Prawo budowlane) oraz zapewnienie, przy dochowaniu należytej staranności, bezpiecznego użytkowania obiektu w razie wystąpienia czynników zewnętrznych oddziałujących na obiekt, związanych z działaniem człowieka lub sił natury.

Nowe rozwiązania legislacyjne w zakresie rewitalizacji

W październiku 2015 r. zakończono prace nad ustawą o rewitalizacji³⁶. Przyjęta ustawa tworzy ramy prawne dla rewitalizacji w Polsce, których w okresie objętym kontrolą brakowało. Poprzez zawarte w ustawie regulacje, stworzona została realna zachęta dla coraz większej grupy samorządów do prowadzenia tego procesu. W ramach ustawy wprowadzone zostały regulacje zagadnień

³⁵ Dz. U. z 2014 r. poz. 150.

³⁶ Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz. U. z 2015 r. poz. 1777), weszła w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia, z wyjątkiem art. 37, wchodzącego w życie z dniem 1 stycznia 2016 roku.

związanych z przygotowaniem i prowadzeniem skutecznej rewitalizacji, która przede wszystkim powinna być dobrze zaplanowana i uwzględniać sferę społeczną, gospodarczą i przestrzenną. Dzięki ustawie łatwiejsze będzie skuteczniejsze przeciwdziałanie i niwelowanie najważniejszych słabości otoczenia prawnego, w głównej mierze uniemożliwiającego prowadzenie efektywnych działań rewitalizacyjnych, w tym w szczególności dotychczasowy brak uznania rewitalizacji jako zadania własnego gminy, niewystarczającą skuteczność narzędzi planistycznych z zakresu gospodarowania nieruchomościami, brak zachęt do włączenia się w proces rewitalizacji wszystkich interesariuszy.

Gminny program rewitalizacji

Rada gminy w drodze uchwały przyjmuje gminny program rewitalizacji, który zawiera m.in.: wskazanie sposobu realizacji gminnego programu rewitalizacji w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego, w tym: wskazanie zakresu niezbędnych zmian w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, wskazanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego koniecznych do uchwalenia albo zmiany, a w przypadku wskazania konieczności uchwalenia miejscowego planu rewitalizacji, o którym mowa w art. 37f ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wskazanie granic obszarów, dla których plan ten będzie procedowany łącznie z procedurą scaleń i podziałów nieruchomości, a także wytyczne w zakresie ustaleń tego planu.

Gminny program rewitalizacji nie jest aktem prawa miejscowego.

Specjalna Strefa Rewitalizacji

Na wniosek wójta, burmistrza albo prezydenta miasta rada gminy podejmuje uchwałę w sprawie ustanowienia na obszarze rewitalizacji Specjalnej Strefy Rewitalizacji, zwanej dalej „Strefą”, w celu zapewnienia sprawnej realizacji przedsięwzięć rewitalizacyjnych. W uchwale, rada gminy może ustanowić na obszarze Strefy zakaz wydawania decyzji o warunkach zabudowy, o której mowa w art. 59 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, dla wszystkich albo określonych w tej uchwale zmian sposobu zagospodarowania terenu wymagających tej decyzji, w tym zmian sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części, jeżeli stopień pokrycia obszaru Strefy miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego wskazuje, że nieustanowienie zakazu może doprowadzić do zmian w zagospodarowaniu Strefy niezgodnych z gminnym programem rewitalizacji albo utrudniających jego realizację.

Uchwała w sprawie ustanowienia na obszarze rewitalizacji Strefy stanowi akt prawa miejscowego.

Miejscowy plan rewitalizacji

Rada gminy może uchwalić dla obszaru rewitalizacji, miejscowy plan rewitalizacji, jeżeli uchwalony został gminny program rewitalizacji.

Miejscowy plan rewitalizacji jest szczególną formą planu miejscowego.

Jeżeli na całości albo części obszaru rewitalizacji obowiązuje plan miejscowy i został uchwalony gminny program rewitalizacji, miejscowy plan rewitalizacji można również uchwalić w wyniku zmiany planu miejscowego. Rada gminy może uchwalić miejscowy plan rewitalizacji dla całości albo części obszaru rewitalizacji. W przypadku gdy stan zagospodarowania nieruchomości położonych w zwartym obszarze projektowanego planu nie wskazuje na konieczność dokonania w tym zakresie zmian, gmina może wyłączyć te nieruchomości z obszaru objętego planem.

Zgodnie z art. 41 pkt 6 ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji, w miejscowym planie rewitalizacji określa się również w zależności od potrzeb m.in.:

- zasady kompozycji przestrzennej nowej zabudowy i harmonizowania planowanej zabudowy z zabudową istniejącą;
- ustalenia dotyczące charakterystycznych cech elewacji budynków;
- szczegółowe ustalenia dotyczące zagospodarowania i wyposażenia terenów przestrzeni publicznych, w tym urządzania i sytuowania zieleni;
- koncepcji organizacji ruchu na drogach publicznych oraz przekrojów ulic;
- zakazy i ograniczenia dotyczące działalności handlowej lub usługowej.

Ustawa weszła w życie 14 dni od ogłoszenia z wyjątkiem art. 37, który wszedł w życie z dniem 1 stycznia 2016 r.

Przepisy przejściowe i końcowe ustawy o rewitalizacji (Art. 52.):

- ust. 1 do dnia 31 grudnia 2023 r. dopuszcza się realizację przedsięwzięć wynikających z programu zawierającego działania służące wyprowadzeniu obszaru zdegradowanego ze stanu kryzysowego, przyjmowanego uchwałą rady gminy, bez uchwalania gminnego programu rewitalizacji. W takim przypadku wyznaczenie w drodze uchwały obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji, Strefy, a także uchwalenie miejscowego planu rewitalizacji nie jest dopuszczalne;
- ust. 2 jeżeli program, o którym mowa w ust. 1, uchwalony przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, zawiera co najmniej opis procesu wyprowadzania ze stanu kryzysowego obszarów gminy oraz diagnozę pozwalającą na wyznaczenie obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji, na jego podstawie może zostać opracowany i uchwalony gminny program rewitalizacji;
- ust. 3 w przypadku, o którym mowa w ust. 2, rada gminy, na wniosek wójta, burmistrza albo prezydenta miasta, przed przystąpieniem przed sporządzania gminnego programu rewitalizacji, podejmuje uchwałę w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji, na podstawie diagnozy pozwalającej na wyznaczenie tych obszarów zawartej w programie, o którym mowa w ust. 1;
- ust. 4 po przyjęciu uchwały w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji na podstawie ust. 3, wójt, burmistrz albo prezydent miasta kolejno:
 - opracowuje na podstawie programu, o którym mowa w ust. 1, projekt gminnego programu rewitalizacji;
 - przeprowadza konsultacje społeczne projektu gminnego programu rewitalizacji;
 - wprowadza zmiany wynikające z konsultacji społecznych oraz przedstawia radzie gminy do uchwalenia projekt gminnego programu rewitalizacji.

Zmiany w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w zakresie sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, o których mowa w *tiret* 1 od dołu na str. 43, *tiret* 1 i *tiret* 2 od góry na str. 44 wprowadza odpowiednio art. 41 pkt 3 lit. a, art. 41 pkt 3 lit. b i art. 41 pkt 3 lit. c ustawy o rewitalizacji.

Zgodnie z art. 41 pkt 3 lit. a, art. 41 pkt 3 lit. b i art. 41 pkt 3 lit. c ustawy o rewitalizacji, został wprowadzony szereg zmian i wymogów w zakresie:

sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, w tym m.in.:

- w studium uwzględnia się uwarunkowania wynikające z potrzeb i możliwości rozwoju gminy, uwzględniających w szczególności: analizy ekonomiczne, środowiskowe i społeczne, prognozy demograficzne, w tym uwzględniające, tam gdzie to uzasadnione, migracje w ramach miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodka wojewódzkiego, możliwości finansowania przez gminę wykonania sieci komunikacyjnej i infrastruktury technicznej, a także infrastruktury społecznej, służących realizacji zadań własnych gminy, bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę;
- w studium określa się m.in. obszary wymagające przekształceń, rehabilitacji, rekultywacji, obszary zdegradowane;
- dokonując w studium bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę: formułuje się, na podstawie analiz ekonomicznych, środowiskowych, społecznych, prognoz demograficznych oraz możliwości finansowych gminy, maksymalne w skali gminy zapotrzebowanie na nową zabudowę, wyrażone w ilości powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy; szacuje się chłonność, położonych na terenie gminy, obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej w granicach jednostki, rozumianą jako możliwość lokalizowania na tych obszarach nowej zabudowy, wyrażoną w powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy; szacuje się chłonność, położonych na terenie gminy, obszarów przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę, rozumianą jako możliwość lokalizowania na tych obszarach nowej zabudowy, wyrażoną w powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy. Porównanie tych szacunków wpływa na decyzje o lokalizacji nowej zabudowy poza obszarami na podstawie których dokonywano szacunków. Określając zapotrzebowanie na nową zabudowę, bierze się pod uwagę perspektywę nie dłuższą niż 30 lat;

przy sporządzaniu projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w gminie, w uzasadnieniu przedstawia się w szczególności:

- sposób realizacji wymogów wynikających z art. 1 ust. 2–4 (ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym)
- zgodność z wynikami analizy, o której mowa w art. 32 ust. 1, wraz datą uchwały rady gminy, o której mowa w art. 32 ust. 2 (ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym);
- wpływ na finanse publiczne, w tym budżet gminy.

Wykaz wybranych aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 r. poz.1774, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2015 r. poz. 1096 oraz 2016 r. poz. 677).
3. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446).
4. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2016 r. poz. 486).
5. Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 150, ze zm.).
6. Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2016 r. poz. 383).
7. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2015 r. poz. 199, ze zm.).
8. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2016 r. poz. 290).
9. Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1828/2006 z dnia 8 grudnia 2006 r. 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, str. 1).
10. Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 (Dz. U. UE z dnia 31.07.2006 r. Nr 210, str. 25).
11. Rozporządzenie (WE) nr 1638/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 2006 r. określającego przepisy ogólne w sprawie ustanowienia Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa (Dz. U. UE z dnia 09.11.2006. Nr 310, str. 1.).
12. Rozporządzenie (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1783/1999 (Dz. U. UE z dnia 31.07.2006 r. Nr 210, str. 1.).

Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Minister Rozwoju
8. Minister Infrastruktury i Budownictwa
9. Minister Finansów
10. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
11. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
12. Sejmowa Komisja Infrastruktury
13. Sejmowa Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
14. Senacka Komisja Gospodarki Narodowej
15. Senacka Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej
16. Szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego
17. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
18. Wojewodowie (w wersji elektronicznej)
19. Marszałkowie Województw (w wersji elektronicznej)
20. Wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast (w wersji elektronicznej)