



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Katowicach

LKA. 411.014.01.2016

D/16/507

TEKST UJEDNOLICONY

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	D/16/507 – Wsparcie ruchu turystycznego z funduszy Unii Europejskiej
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach
Kontrolerzy	Anna Loppe, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/248/2016 z 2 grudnia 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego w Katowicach, ul. Ligonía 46, 40-037 Katowice ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Wojciech Saługa, Marszałek Województwa Śląskiego. (dowód: akta kontroli str. 3-7)

II. Ocena kontrolowanej działalności²

Ocena ogólna

W ramach realizacji *Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2007-2013*³ Zarząd Województwa Śląskiego⁴ w badanym okresie⁵ osiągnął w znacznej mierze cel główny Priorytetu III Turystyka *RPO WSL*, jakim był wzrost konkurencyjności turystycznej regionu, o czym świadczy stopień realizacji wskaźników ustanowionych dla ww. Priorytetu.

Dokumenty strategiczne opracowane dla Województwa Śląskiego⁶ uwzględniały potrzeby rozwoju turystyki. Wybór projektów do wsparcia środkami z Unii Europejskiej⁷ odbywał się z uwzględnieniem zasady komplementarności. Samorząd Województwa Śląskiego⁸ podejmował działania w celu promocji możliwości uzyskania dofinansowania w ramach *RPO WSL* na realizację projektów z zakresu turystyki oraz w celu ukazania efektów wdrożonych projektów. Zrealizowane projekty były prezentowane na stronie internetowej *UMWS*⁹. W ramach akcji pn. „Pokaż swój projekt” beneficjenci mogli się aktywnie włączyć w działania promocyjne, pokazując efekty zrealizowanych projektów.

Stwierdzono jednak, że Komitet Monitorujący *RPO WSL* w katalogu kryteriów uchwalanych w celu dokonywania oceny projektów należących do poddziałania 3.2.2 *Infrastruktura okołoturystyczna / podmioty publiczne* nie uwzględnił kryterium kompleksowości, mimo tego że zgodnie z *RPO WSL* projekty charakteryzujące się

¹ Zwany dalej: „*UMWS*”.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie. W niniejszym wystąpieniu zastosowano ocenę opisową.

³ Zwany dalej: „*RPO WSL*”.

⁴ Zarząd Województwa Śląskiego pełnił dla *RPO WSL* funkcję Instytucji Zarządzającej (zwany dalej „*IZ*”)

⁵ Lata 2007-2017

⁶ Zwanego dalej: „*województwem*”.

⁷ Zwana dalej: „*UE*”.

⁸ Zwany dalej „*Samorządem Województwa*”.

⁹ <http://rpo2007-2013.slaskie.pl/mapa/>, <http://rpo-promocja.slaskie.pl/aktualnosci.php?g=1299540508&id>.

tą cechą powinny być preferowane. W ocenie NIK, nieprawidłowość ta mogła skutkować zaliczeniem do finansowania projektów, które nie charakteryzowały się tą cechą.

W ramach niniejszej kontroli szczegółowo zbadano zaliczenie do dofinansowania ze środków UE i rozliczenie 12. projektów zrealizowanych w ramach RPO WSL, w tym ośmiu realizowanych przez podmioty publiczne i czterech przez przedsiębiorców. Dla tych ostatnich, zadania związane z akceptacją wniosku oraz rozliczeniem umowy, w imieniu IZ, realizowało Śląskie Centrum Przedsiębiorczości w Chorzowie¹⁰.

Badanie ww. działań realizowanych przez UMWS wykazało, że:

1. IZ RPO WSL dokonała wyboru do dofinansowania ze środków UE projektu „Budowa Centrum Rekreacji (crossowy tor rowerowy i trasa narciarstwa biegowego) w Mieście Szczyrk”, mimo że projekt ten nie charakteryzował się cechami preferowanymi, które w sposób jednoznaczny zostały wskazane w RPO WSL¹¹ (tj. kompleksowością, zasięgiem ponadlokalnym, nie był przystosowany do potrzeb osób niepełnosprawnych) oraz nie spełniał założeń wynikających ze Strategii Rozwoju Turystyki w Województwie Śląskim na lata 2004-2013, dotyczących lokalizacji tras narciarstwa biegowego i tras rowerowych oraz ich infrastruktury i wyposażenia¹².
2. Pracownicy UMWS nie przeprowadzili rzetelnej weryfikacji przedłożonej przez Burmistrza Miasta Szczyrk dokumentacji¹³, mającej na celu wykazanie osiągnięcia zakładanego dla projektu „Budowa Centrum Rekreacji (crossowy tor rowerowy i trasa narciarstwa biegowego) w Mieście Szczyrk” wskaźnika rezultatu¹⁴ oraz nie zażądali jej uzupełnienia o dokumenty źródłowe wskazane we wniosku o dofinansowanie¹⁵. Nie podjęli również jakichkolwiek innych czynności¹⁶ mających na celu sprawdzenie prawdziwości informacji zawartych w ww. dokumentach. W efekcie, opierając się na częściowo nieprawdziwych

¹⁰ Zwane dalej „ŚCP”, pełniło rolę Instytucji Pośredniczącej Drugiego Stopnia na podstawie porozumienia zawartego z IZ.

¹¹ W ramach RPO WSL preferowane były „inwestycje kompleksowe, o zasięgu ponadlokalnym przyczyniające się wprost do wzrostu gospodarczego, tworzące nowe produkty turystyczne, kulturowe i tradycyjne, wykorzystujące elementy regionalnego i lokalnego dziedzictwa kulturowego oraz realizujące założenia wynikające ze Strategii Rozwoju Turystyki w Województwie Śląskim na lata 2004-2013”.

¹² Zwanej dalej „SRT”, według której trasy narciarstwa biegowego i trasy rowerowe powinny mieć początek przy parkingach bądź stacjach kolei linowej. Przy punktach startowych należy również zlokalizować obiekty gastronomiczne, wypożyczalnie sprzętu, a docelowo - także punkty nauki poruszania się na nartach biegowych oraz plansze z wyraźnie zaznaczonym przebiegiem tras.

¹³ Trzy raporty kwartalne z wykorzystania obiektu za 2011 r., wraz z opracowanymi przez szkoły lub kluby zbiorczymi zestawieniami liczby osób korzystających z crossowego toru rowerowego/trasy narciarstwa biegowego. Do zestawień nie załączono imiennych list uczestników, o których mowa we wniosku o dofinansowanie, ani innych materiałów (np. fotograficznych) dokumentujących uczestnictwo danej liczby osób, w imprezach lub zajęciach wykazanych w zestawieniach.

¹⁴ „Liczba osób korzystających z nowych obiektów infrastruktury okolicy turystycznej”.

¹⁵ W pkt D.5 wniosku o dofinansowanie „Sposoby monitorowania oraz pomiar wskaźników produktów i rezultatów (celów projektu)” podano, m.in., że: „Informacje dotyczące monitorowania i pomiaru wskaźnika rezultatu – liczby osób korzystających z nowego obiektu infrastruktury aktywnego wypoczynku – będą dostarczane przez Dyrektora Miejskiego Ośrodka Kultury, Promocji i Informacji w Szczyrku, tj. administratora nowego obiektu. Źródłem informacji na temat stopnia osiągnięcia wskaźnika rezultatu będą raporty kwartalne, charakteryzujące natężenie ruchu turystycznego na nowym obiekcie. Informacje zawarte w **raportach będą poparte** między innymi: listami obecności sporządzonymi przez trenerów podczas treningów odbywających się na obiekcie, listami obecności uczniów szkół korzystających z obiektu w ramach zajęć wychowania fizycznego w szkołach, listami startowymi zawodników biorących udział w planowanych w okresie zimowym oraz letnim imprezach na nowym obiekcie, innymi możliwymi formami dokumentowania aktywności turystycznej na obiekcie”.

¹⁶ Np. poprzez bezpośredni kontakt z wykazanymi w raportach użytkownikami wybudowanego w ramach projektu obiektu.

informacjach, IZ potwierdziła wykonanie ww. wskaźnika na poziomie 111%, co było niezgodne ze stanem faktycznym.

Ponadto NIK zwraca uwagę, że analiza otrzymanej z ŚCP dokumentacji czterech projektów oraz wyniki kontroli przeprowadzonej przez NIK u przedsiębiorcy będącego beneficjentem RPO WSL wykazały, że w jednym przypadku:

- Mimo wizyty monitorującej przeprowadzonej u beneficjenta po zakończeniu ww. projektu, pracownicy ŚCP nie odnieśli się do faktu, że jeden z istotnych celów szczegółowych projektu, jakim było stworzenie miejsca przywracającego historię regionalną i pamięć o zasłużonych dla miasta osobach, spoczywających na Cmentarzu Komunalnym w Cieszynie, nie został przez beneficjenta zrealizowany. Nie podjęli również jakichkolwiek działań w tej sprawie.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu
faktycznego

1. Dokumenty strategiczne w zakresie uwzględnienia potrzeb rozwoju turystyki

1.1. Samorząd Województwa określił założenia i zadania z zakresu rozwoju turystyki w następujących dokumentach o charakterze strategicznym:

- SRT przyjętej uchwałą Sejmiku Województwa Śląskiego¹⁷ Nr II/29/10/2004 z 20 grudnia 2004 r., która nie była aktualizowana;
- Strategii Rozwoju Województwa Śląskiego na lata 2000-2015¹⁸ przyjętej uchwałą Sejmiku Nr 1/24/1/2000 z 25 września 2000 r.;
- Strategii Rozwoju Województwa Śląskiego na lata 2000-2020¹⁹ przyjętej uchwałą Sejmiku Nr II/37/6/2005 z 4 lipca 2005 r.;
- Strategii Rozwoju Województwa Śląskiego „Śląskie 2020”²⁰ przyjętej uchwałą Sejmiku Nr III/47/6/2010 z 17 lutego 2010 r.;
- Strategii Rozwoju Województwa Śląskiego „Śląskie 2020+”²¹ przyjętej uchwałą Sejmiku Nr IV/38/2/2013 z 1 lipca 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 23-145)

W SRT, w rozdziale „System wdrażania strategii”, zostały określone programy i potencjalne źródła finansowania zadań z zakresu rozwoju turystyki w podziale na fundusze krajowe²² i unijne²³.

(dowód: akta kontroli str. 60-62)

1.2. W wymienionych wyżej dokumentach strategicznych zamieszczono wnioski wynikające z analiz ryzyka w obszarze rozwoju turystyki.

W SRT przedstawiono analizę SWOT²⁴, opracowaną na podstawie diagnozy walorów turystycznych, potencjału środowiskowego i gospodarczego branży turystycznej oraz analizy ankiety przeprowadzonej w gminach. W opracowaniu tym

¹⁷ Zwany dalej: *Sejmikiem*.

¹⁸ Zwana dalej: *SRW 2000-2015*.

¹⁹ Zwana dalej: *SRW 2000-2020*.

²⁰ Zwana dalej: *SRW „Śląskie 2020”*.

²¹ Zwana dalej: *SRW „Śląskie 2020+”*.

²² Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz środki przydzielane przez Ministerstwo Edukacji Narodowej.

²³ Fundusze strukturalne, Inicjatywy Wspólnotowe i Fundusz Spójności.

²⁴ SWOT - procedura analityczna pozwalająca na gromadzenie i porządkowanie danych oraz określenie priorytetów w funkcjonowaniu i rozwoju podmiotu podlegającego analizie. Polega na identyfikacji i opisie czynników wpływających na funkcjonowanie podmiotu i posegregowaniu ich na cztery kategorie: mocne strony (cechy podmiotu), słabe strony (cechy podmiotu), szanse (cechy otoczenia), zagrożenia (cechy otoczenia).

uwzględniono również wyniki konsultacji przeprowadzonych z przedstawicielami branży turystycznej oraz samorządów lokalnych.

W ww. analizie określone zostały zagrożenia rozwoju turystyki, w tym m.in.:

- utrzymujący się stereotyp województwa śląskiego jako obszaru typowo przemysłowego o wysokim poziomie zanieczyszczenia, zdegradowanego i mało atrakcyjnego,
- wysoka konkurencyjność turystycznych wyjazdów zagranicznych w stosunku do oferty turystyki krajowej,
- silna konkurencyjność regionów sąsiednich Czech i Słowacji,
- niedostosowana do wymogów współczesnej turystyki infrastruktura techniczna, w tym drogowa i transportowa,
- skomplikowany i ograniczony dostęp branży turystycznej do zewnętrznych źródeł finansowania, w tym brak jednolitego i przejrzystego systemu wsparcia małych i średnich przedsiębiorstw z branży turystycznej,
- nieefektywny system komunikacji i informacji w branży turystycznej.

W związku z przeprowadzoną analizą, opracowano prognozę rozwoju turystyki w województwie śląskim, w tym jego scenariusze (optymistyczny i pesymistyczny), a także plan strategiczny oraz sposoby jego wdrażania.

(dowód: akta kontroli str. 28a, 44-45b)

W *SRW 2000-2015* zamieszczono diagnozę strategiczną, w której określono zagrożenia dla województwa, wskazując m.in. na:

- brak wystarczających środków finansowych na realizację polityk rozwojowych przez samorządy województw,
- opóźnienia w budowie autostrad i modernizacji transeuropejskich linii kolejowych,
- niekorzystny wizerunek województwa śląskiego w kraju i za granicą, jako obszaru zagrożenia ekologicznego,
- brak uzgodnionych dziedzin współpracy międzyregionalnej w pasie Polski południowej.

W związku ze zdiagnozowanymi problemami sformułowano inicjatywy strategiczne:

- **Inicjatywa I:** *„Wewnętrzna mobilizacja oparta o potencjał kulturowy, intelektualny, naukowo – badawczy i gospodarczy prowadząca do wzrostu innowacyjności i konkurencyjności gospodarki regionu”*, która podkreślała wagę istnienia konkurencyjnego, w skali krajowej i międzynarodowej, sektora turystyczno-rekreacyjnego opartego na walorach przyrodniczo-krajobrazowych i dziedzictwie kulturowym.
- **Inicjatywa II:** *„Osiąganie korzyści płynących z integracji europejskiej oraz powiązań województwa z transportową i komunikacyjną siecią krajową i międzynarodową”*, która zakładała uzyskanie przez region pozytywnych efektów, m.in. poprzez zwiększenie ruchu turystycznego.

(dowód: akta kontroli str. 68 - 72)

W *SRW 2000-2020*, po zidentyfikowaniu czynników i uwarunkowań rozwoju regionu, określono jego mocne i słabe strony oraz szanse i zagrożenia, wśród których wyszczególniono, m.in.:

- niekorzystny wizerunek województwa śląskiego w kraju i za granicą jako obszaru zagrożenia ekologicznego i nieatrakcyjnego kulturowo;

- wysoką pozycję konkurencyjną metropolii Warszawy, Krakowa, Gdańska, Poznania i Wrocławia.

W oparciu o tą analizę zidentyfikowano kluczowe zagadnienia, które wskazywały na główne problemy rozwojowe województwa śląskiego. Stały się one podstawą określenia priorytetów oraz sformułowania celów rozwoju regionu.

(dowód: akta kontroli str. 95a-95b)

W zamieszczonej w SRW „Śląskie 2020” analizie SWOT wśród słabych stron wyszczególniono m.in.:

- brak systemowych rozwiązań w zakresie transportu publicznego – słaba dostępność, mała integracja wewnątrzregionalna, brak integracji systemu informacji kulturalnej i turystycznej;
- nieumiejętność wykorzystania nowoczesnej promocji kultury wysokiej,
- zły stan techniczny obiektów kultury i ich wyposażenia (w tym zbyt mało wielofunkcyjnych i nowoczesnych sal oraz prestiżowych obiektów),
- niedostosowany do standardów europejskich poziom obiektów kongresowo – wystawienniczych, urządzeń rekreacyjnych i infrastruktury towarzyszącej, w tym turystycznej,
- ograniczone możliwości spędzania czasu w ramach oferty turystycznej.

Na podstawie tej analizy określone zostały priorytety dla rozwoju województwa śląskiego, w tym m.in.:

- **Priorytet B** *„Województwo śląskie regionem o powszechnej dostępności do regionalnych usług publicznych o wysokim standardzie”, w którym zwrócono uwagę, że: „W gospodarce regionu coraz większego znaczenia nabiera sektor turystyki, w tym turystyki kulturowej, sentymentalnej, przemysłowej, aktywnej czy agroturystyki. (...) O korzystaniu z oferty turystycznej zadecyduje przede wszystkim powszechność informacji o niej oraz umiejętność promocji regionu. Dlatego też konieczne jest zbudowanie systemu informacji turystycznej, szerokie promowanie walorów regionu (...). Konieczne jest także integrowanie różnego rodzaju produktów i usług turystycznych, co pozwoli na lepsze spełnianie oczekiwań turystów, przy jednoczesnym wykorzystaniu wewnątrzregionalnych różnicowań kulturowych”.*
- **Priorytet C** *„Województwo śląskie znaczącym partnerem kreacji kultury, nauki i przestrzeni europejskiej”, w którym podkreślono, że: „Województwo śląskie jest obszarem wielokulturowym o licznych powiązaniach kulturowych i cywilizacyjnych. Zróżnicowanie kulturowe województwa śląskiego stwarza możliwości do wzmacniania atrakcyjności regionu, zarówno dla mieszkańców, jak i przyjezdnych. Przełamaniu stereotypowego wizerunku województwa i wzmocnieniu funkcji metropolitalnych powinny służyć inwestycje, m.in. w sferze kultury i nauki oraz rozwoju infrastruktury o znaczeniu europejskim. (...) Ponadto rozwój kultury będzie stanowić silny impuls dla rozwoju ruchu turystycznego w województwie, w szczególności w obszarze tzw. Turystyki kulturowej”.*

(dowód: akta kontroli str. 106-111)

W analizie SWOT zamieszczonej w SRW „Śląskie 2020+”, wśród słabości wymieniono m.in.:

- nieefektywne lub nadmierne wykorzystanie terenów o potencjale turystycznym;
- nieefektywną współpracę w kreowaniu spójnych ofert inwestycyjnych, turystycznych i kulturalnych (słaba integracja ofert poszczególnych miast).

W SRW „Śląskie 2020+” określone zostały również kierunki działań, zdefiniowane w obrębie obszarów priorytetowych. W obszarze priorytetowym D „Relacje z otoczeniem”, wśród kierunków działań wskazano, m.in. na:

- współpracę międzyregionalną w zakresie kreowania zintegrowanych produktów turystycznych,
- promowanie województwa, jako miejsca atrakcyjnego dla turystów.

Kluczowymi partnerami realizacji tych działań miały być instytucje i organizacje turystyczne.

(dowód: akta kontroli str. 137-141)

- 1.3. Oprócz projektów wybieranych w ramach RPO WSL w trybie konkursowym, Samorząd Województwa w okresie objętym kontrolą wdrażał również projekty kluczowe, tj.:

- o szczególnym znaczeniu dla lokalnych społeczności,
- istotne z punktu widzenia rozwoju regionu,
- wybrane w drodze konsultacji z gminami i powiatami województwa.

Sporządzono też listę projektów kluczowych uwzględniającą propozycje przedstawicieli subregionów.

W ramach Priorytetu III RPO WSL *Turystyka* realizowany był projekt kluczowy pn. „Rozwój infrastruktury turystycznej Subregionu Południowego”, którego liderem było Miasto Bielsko-Biała. Projekt ten zakładał kompleksowe działania na rzecz podniesienia poziomu atrakcyjności turystycznej regionu, a jego realizacja miała na celu poszerzenie oferty turystycznej - atrakcyjnych z punktu widzenia krajobrazowego i turystycznego - miejsc na terenie Subregionu Południowego Województwa Śląskiego²⁵.

Zakres rzeczowy tego projektu obejmował m.in.: wytyczenie i budowę tras narciarstwa biegowego oraz ścieżek i szlaków rowerowych łączących tereny Beskidów, a także wytyczenie i budowę parkingów z infrastrukturą towarzyszącą przy obiektach i szlakach rekreacyjno-turystycznych.

Projekt ten składał się z 27 zadań (podprojektów)²⁶. Alokacja środków finansowych UE w ramach RPO WSL na realizację projektów kluczowych wyniosła ogółem 125 439 915,05 zł. Udział procentowy środków finansowych UE przeznaczonych w ramach Priorytetu III RPO WSL na ich realizację wyniósł 27,9%, tj. 125 439 915,05 zł, z czego - wg stanu na 13 marca 2017 r. - wydatkowano 124 471 863,74 zł (99,2%)²⁷.

(dowód: akta kontroli str. 157-158, 168-169, 171-172, 179)

- 1.4. Zapisy określające sposoby osiągnięcia komplementarności działań zostały zawarte w dokumencie wdrażającym strategię Samorządu Województwa w zakresie rozwoju turystyki, tj. w „Wytycznych do procedury pozakonkursowej RPO WSL” przyjętych przez Zarząd Województwa Śląskiego uchwałą Nr 745/50/III/2007 z 10 maja 2007 r.

²⁵ Miasto Bielsko-Biała oraz powiaty: bielski, cieszyński i żywiecki.

²⁶ W tym objęte badaniem szczegółowym w ramach niniejszej kontroli projekty: „Budowa Centrum Rekreacji (crossowy tor rowerowy i trasa narciarstwa biegowego) w Mieście Szczyrk” oraz „Rozbudowa infrastruktury turystycznej poprzez budowę i oznakowania ścieżek pieszo-rowerowych, parku i kładki, poprawiających dostępność do miejsc przyrodniczych i historycznych w Gminie Węgierska Góra”.

²⁷ Alokacja środków ogółem na realizację projektów konkursowych i kluczowych w ramach Priorytetu III wynosiła 449.882.702,16 zł, w tym 324.442.787,11 zł przeznaczono na projekty konkursowe. Wg stanu na 13 marca 2017 r. z kwoty tej wydatkowano 320.206.651,83 zł, tj. 98,7%.

W dokumencie tym zawarto szczegółowy opis procedury wyborów i zatwierdzania projektów w ramach *Indykatywnego Wykazu Indywidualnych Projektów Kluczowych RPO WSL*.

Komórką odpowiedzialną za koordynację działań związanych z realizacją ścieżki pozakonkursowej *RPO WSL* - w tym za opracowywanie wytycznych i procedur oraz przeprowadzanie wstępnej oceny formalnej projektów kluczowych - był Referat ds. Wyboru Projektów 1 w Wydziale Rozwoju Regionalnego *UMWŚ*²⁸. W wydziale tym zostało również utworzone²⁹ samodzielne stanowisko ds. projektów kluczowych, któremu zostało przypisane, m.in.: monitorowanie i weryfikacja postępów w realizacji projektów kluczowych *RPO WSL* oraz sporządzanie i przekazywanie sprawozdań w tym zakresie do Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.

Od dnia 1 kwietnia 2014 r. zaczął funkcjonować w strukturze organizacyjnej *UMWŚ* Wydział Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego³⁰, który przejął działania *WRR* w ww. zakresie. Przeprowadzanie naboru wniosków oraz ocena poprawności przedłożonych projektów, kompletności formalnej wniosków i załączników w ramach ścieżki pozakonkursowej w zakresie obszaru *Turystyka* przypisano do obowiązków Referatu Oceny Projektów 3, wchodzącego w skład *WEFRR*.

(dowód: akta kontroli str. 157, 180-181, 190-191, 196, 200, 205, 209, 215, 219-220, 225, 229-230, 235, 239, 243-245, 249, 255, 259, 264, 268, 274, 280, 290, 296-297, 333-335, 382-383, 402, 407)

- 1.5. *SRW 2000-2015* - będąca podstawą dla *SRT* - została opracowana na podstawie przeprowadzonej diagnozy społeczno-gospodarczej, w tym w obszarze turystyki. Diagnozę oparto o dostępne w tym czasie dane statystyczne Głównego Urzędu Statystycznego³¹ oraz o wyniki dostępnych ekspertyz i opracowań³². *Kierunki interwencji określone w RPO WSL w zakresie turystyki zostały sporządzone zgodnie z ww. diagnozą.*

Przed opracowaniem *SRW 2000-2020* oraz jej kolejnych aktualizacji³³ nie przeprowadzono diagnozy potrzeb rynku turystycznego na terenie województwa. Dyrektor *WRR* wyjaśniła, że: „*nie było wymogów ustawowych, które by sugerowały bądź wskazywały na konieczność przeprowadzenia dogłębnej i szczegółowej diagnozy potrzeb rynku turystycznego w toku opracowywania strategii rozwoju. W związku z powyższym zarówno przed opracowaniem Strategii Rozwoju Województwa Śląskiego na lata 2000-2015, jak i kolejnych aktualizacji Strategii Rozwoju Województwa taka odrębna diagnoza potrzeb rynku turystycznego nie była opracowywana*”.

(dowód: akta kontroli str. 11, 68-70, 412-426)

- 1.6. *SRT* była zgodna z *SRW 2000-2015* w zakresie rozwoju turystyki.

²⁸ Zwanym dalej „*WRR*”. Zapis w Regulaminie Organizacyjnym *UMWŚ* przyjętym uchwałą Nr 45/227/III/2009 z 13 stycznia 2009 r. oraz późniejszych wersjach. Referat ten przestał funkcjonować z dniem 1 kwietnia 2014 r., tj. od wejścia w życie uchwały Nr 484/321/IV/2014 Zarządu Województwa Śląskiego z 25 marca 2014 r. w sprawie wprowadzenia zmian do Regulaminu Organizacyjnego *UMWŚ* oraz przyjęcia tekstu jednolitego Regulaminu Organizacyjnego *UMWŚ*.

²⁹ Na mocy uchwały Nr 3442/334/III/2009 Zarządu Województwa Śląskiego z 22 grudnia 2009 r., funkcjonowało do 12 czerwca 2012 r., tj. do wejścia w życie tekstu jednolitego Regulaminu Organizacyjnego *UMWŚ* na mocy uchwały Zarządu Województwa Śląskiego Nr 1549/59/IV/2012.

³⁰ Wprowadzony na mocy uchwały Nr 484/321/IV/2014 Zarządu Województwa Śląskiego z 25 marca 2014 r., zwany dalej „*WEFRR*”.

³¹ Zwany dalej: „*GUS*”.

³² Przykładowo, opracowaniem na które wielokrotnie powoływano się w *SRW 2000-2015* było: „*Stan aktualny, różnicowanie terytorialne i możliwości rozwoju turystyki i rekreacji w regionie*” J. Kalinowski, Górnos Śląska Izba Turystyki, Katowice 1999.

³³ Tj. *SRW „Śląskie 2020”* i *SRW „Śląskie 2020+”*.

(dowód: akta kontroli str. 53-55)

- 1.7. SRT oraz SRW 2000-2015 nie zostały opracowane na podstawie doświadczeń z realizacji wcześniejszych dokumentów strategicznych dotyczących turystyki, co wynikało z tego, że takich dokumentów Samorząd Województwa wcześniej nie opracowywał.

(dowód: akta kontroli str. 15)

- 1.8. W ramach RPO WSL na lata 2014-2020 nie przewidziano wsparcia dedykowanego dla obszaru turystyki, co wynikało z faktu, iż zgodnie z przyjętą przez Komisję Europejską koncentracją środków polityki spójności w latach 2014-2020, wsparcie turystyki - jako osobnego Priorytetu Inwestycyjnego - nie zostało wskazane w Rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego (WE) i Rady (UE) nr 1301/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i przepisów szczególnych dotyczących celu „Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia oraz w sprawie uchylecia rozporządzenia (WE) nr 1080/2006³⁴.

(dowód: akta kontroli str. 15)

- 1.9. Zapisy SRT oraz SRW 2000-2015 były zgodne z założeniami obowiązujących wówczas dokumentów, określających politykę państwa w zakresie turystyki. Szczegółowe powiązanie na poziomie celów strategicznych zawarto w SRT w tablicach:

- „Odniesienie celów i działań zawartych w Strategii Rozwoju Turystyki w latach 2001-2006 (Rządowy Program Wsparcia Rozwoju Turystyki w latach 2001 – 2006) do celów ujętych w Strategii Rozwoju Turystyki w Województwie Śląskim na lata 2004-2013”;
- „Odniesienie obszarów działań zawartych w Strategii Rozwoju Krajowego Produktu Turystycznego do celów ujętych w Strategii Rozwoju Turystyki w Województwie Śląskim na lata 2004-2013”³⁵.

(dowód: akta kontroli str. 47-52)

- 1.10. W przyjętych w SRT założeniach nie uwzględniono konieczności niwelowania dysproporcji pomiędzy gminami biednymi a bogatymi. Marszałek Województwa Śląskiego wyjaśnił, że: „Głównym celem opracowania Strategii Rozwoju Turystyki w Województwie Śląskim na lata 2004-2013 było wyznaczenie celów i kierunków rozwojowych pozwalających na wykreowanie markowych produktów turystycznych. Powyższe założenie determinowało sposób prowadzonej analizy oraz wyznaczania rejonów recepcji turystycznych o określonych walorach, bazie i ruchu turystycznym. W związku z powyższym zagadnienie niwelowania dysproporcji pomiędzy gminami biednymi a bogatymi nie było przedmiotem prac planistycznych. Natomiast wyznaczone rejon turystyczne obejmowały swoim zasięgiem różne typy jednostek, zarówno te bogate jak i biedniejsze. W wyznaczaniu rozstrzygnięć strategicznych kierowano się również zasadą zrównoważonego rozwoju”.

(dowód: akta kontroli str. 21, 25-62)

Ocena cząstkowa

Dokumenty strategiczne opracowane dla Województwa uwzględniały potrzeby rozwoju turystyki, w związku z powyższym Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność UMWS w badanym obszarze.

2. Wybór projektów do wsparcia środkami UE

³⁴ Dz. U. UE L z dnia 20 grudnia 2013 r.

³⁵ Str. 37-42 SRT.

- 2.1 Do badania szczegółowego wybrano próbę 12 projektów o łącznej wartości całkowitej 38 868 121,40 zł, których łączna kwota dofinansowania ze środków UE wynosiła 21 419 502,85 zł, co stanowiło 4% całkowitej wartości wszystkich projektów³⁶ zrealizowanych w ramach Priorytetu III RPO WSL.

Badaniu poddano osiem projektów, w których beneficjentami były podmioty publiczne, tj.:

1. **Nazwa:** „Rozbudowa infrastruktury turystycznej poprzez budowę i oznakowanie ścieżek pieszo-rowerowych, parku i kładki, poprawiających dostępność do miejsc przyrodniczych i historycznych w Gminie Węgierska Górka”³⁷,
Beneficjent: Gmina Węgierska Górka;
Poddziałanie: 3.2.2. Infrastruktura okołoturystyczna/podmioty publiczne;
Wartość całkowita: 5 582 510,98 zł;
Dofinansowanie: 3 573 395,66 zł;
2. **Nazwa:** „Budowa Centrum Rekreacji (crossowy tor rowerowy i trasa narciarstwa biegowego) w Mieście Szczyrk”³⁸;
Beneficjent: Miasto Szczyrk;
Poddziałanie: 3.2.2. Infrastruktura okołoturystyczna/podmioty publiczne;
Wartość całkowita: 5 519 172,82 zł;
Dofinansowanie: 3 808 875,90 zł;
3. **Nazwa:** „Dostosowanie Uzdrowiska w Goczałkowicach - Zdroju do potrzeb ruchu turystycznego, w tym międzynarodowej turystyki uzdrowiskowej”³⁹;
Beneficjent: Uzdrowisko Goczałkowice-Zdrój Sp. z o.o.;
Poddziałanie: 3.1.2. Infrastruktura zaplecza turystycznego;
Wartość całkowita: 4 930 811,00 zł;
Dofinansowanie: 1 335 728,58 zł;
4. **Nazwa:** „Turystyka z ZHP na sześć – poprawa jakości infrastruktury turystycznej regionu poprzez inwestycje w bazę noclegową i gastronomiczną ośrodków harcerskich w województwie śląskim”⁴⁰;
Beneficjent: Związek Harcerstwa Polskiego Chorągiew Śląska;
Poddziałanie: 3.1.2. Infrastruktura zaplecza turystycznego;
Wartość całkowita: 6 025 797,62 zł;
Dofinansowanie: 5 112 492,96 zł;
5. **Nazwa:** „Zagospodarowanie terenu centrum miejscowości Słowik w gminie Poczesna”⁴¹;
Beneficjent: Gmina Poczesna;
Poddziałanie: 3.2.2. Infrastruktura okołoturystyczna/podmioty publiczne;
Wartość całkowita: 1 197 312,17 zł;
Dofinansowanie: 1 001 111,66 zł;
6. **Nazwa:** „Zagospodarowanie terenu wokół pocysterskiego Zespołu Klasztorno – Pałacowego w Rudach dla potrzeb obsługi ruchu turystycznego”⁴²;
Beneficjent: Diecezja Gliwicka, ul. Łużycka 1, 44-100 Gliwice;

³⁶ Całkowita wartość wszystkich projektów zrealizowanych w ramach Priorytetu III wyniosła wg stanu na 1 marca 2017 r. 970 748 888,90 zł.

³⁷ Nr RPSL.03.02.02-00-007/08.

³⁸ Nr RPSL.03.02.02-00-011/09.

³⁹ Nr RPSL.03.01.02-00-003/10.

⁴⁰ Nr RPSL.03.01.02-00-035/10.

⁴¹ Nr RPSL.03.02.02-00-006/11.

⁴² Nr RPSL.03.02.02-00-020/11.

Poddziałanie: 3.2.2. *Infrastruktura okołoturystyczna/podmioty publiczne*;
Wartość całkowita: 801 412,61 zł;
Dofinansowanie: 579 020,60 zł;

7. **Nazwa:** „*Tworzenie i rozwój regionalnych produktów turystycznych poprzez utworzenie parku tematycznego oraz bazy okołoturystycznej w Bystrej*”⁴³,

Beneficjent: Centrum Pulmunologii i Torakochirurgii w Bystrej;
Poddziałanie: 3.2.2. *Infrastruktura okołoturystyczna/podmioty publiczne*;
Wartość całkowita: 1 478 754,70 zł;
Dofinansowanie: 1 101 679,04 zł;

8. **Nazwa:** „*Przebudowa basenu MOSIR w dzielnicy Wilchwy w Wodzisławiu Śląskim - infrastruktura aktywnych form turystyki*”⁴⁴,

Beneficjent: Miasto Wodzisław Śląski;
Poddziałanie: 3.2.2. *Infrastruktura okołoturystyczna/podmioty publiczne*;
Wartość całkowita: 5 200 960,47 zł;
Dofinansowanie: 2 128 556,49 zł;

oraz cztery projekty, których beneficjentami byli przedsiębiorcy, tj.:

1. **Nazwa:** „*Utrwalenie pamięci o regionalnej tradycji i osobach zapisanych w historię Cieszyna, poprzez uruchomienie restauracji w sąsiedztwie zabytkowego Cmentarza Komunalnego*”⁴⁵;

Beneficjent: „*Restauracja pod Zieloną Trójką*” Spółka Cywilna;
Poddziałanie: 3.1.1. *Infrastruktura zaplecza turystycznego/przedsiębiorstwa*;
Wartość całkowita: 1 397 671,53 zł;
Dofinansowanie: 675 637,27 zł;

2. **Nazwa:** „*Poprawa jakości infrastruktury zaplecza turystycznego województwa śląskiego poprzez remont i wyposażenie Hotelu Trojak w Mysłowicach*”⁴⁶;

Beneficjent: POLMIS Spółka Cywilna;
Poddziałanie: 3.1.1. *Infrastruktura zaplecza turystycznego/przedsiębiorstwa*;
Wartość całkowita: 1 537 500,00 zł;
Dofinansowanie: 738 612,00 zł;

3. **Nazwa:** „*Podniesienie atrakcyjności turystycznej i zwiększenie ruchu turystycznego województwa śląskiego w wyniku poszerzenia oferty noclegowej*”⁴⁷;

Beneficjent: STYLEHOTELS Sp. z o.o.;
Poddziałanie: 3.1.1. *Infrastruktura zaplecza turystycznego/przedsiębiorstwa*;
Wartość całkowita: 3 157 665,54 zł;
Dofinansowanie: 665 794,80 zł;

4. **Nazwa:** „*Rozwój infrastruktury okołoturystycznej w regionie śląskim poprzez zagospodarowanie zespołu zabudowań Huty Paprockiej*”⁴⁸;

Beneficjent: Auto-Centrum Spółka Jawna;
Poddziałanie: 3.2.1. *Infrastruktura turystyczna/przedsiębiorstwa*;
Wartość całkowita: 2 038 551,96 zł;
Dofinansowanie: 698 597,89 zł.

(dowód: akta kontroli str. 427-428)

⁴³ Nr RPSL.03.02.02-00-037/11.

⁴⁴ Nr RPSL.03.02.02-00-036/14.

⁴⁵ Nr RPSL.03.01.01-00-213/10-02.

⁴⁶ Nr RPSL.03.01.01-00-005/09-02.

⁴⁷ Nr RPSL.03.01.01-00-245/12-02.

⁴⁸ Nr RPSL.03.02.01-00-157/11-02.

Jednym z zasadniczych specyficznych kryteriów wyboru projektów w ramach poddziałania 3.2.2. *Infrastruktura okołoturystyczna/podmioty publiczne* była ich zgodność ze SRT.

Kompleksowość projektu - jako jedno z kryteriów zasadniczych specyficznych⁴⁹ - brana była pod uwagę podczas oceny merytoryczno-technicznej projektów w ramach poddziałania 3.1.2. *Infrastruktura zaplecza turystycznego/podmioty publiczne*.

(dowód: akta kontroli str. 527, 652-654, 689, 1133, 1139, 1145, 1317, 1320, 1573, 1579, 1749, 1755, 1760, 1765, 1771, 1938, 1944, 1950, 1956, 2128, 2135, 2300, 2306, 2494, 2500, 4323)

Zróżnicowanie projektów - pod względem charakteru inwestycji - wybranych do dofinansowania, zbadano na przykładzie naboru SCP-RPSL.03.01-019/12 dla poddziałania 3.1.1. *Infrastruktura zaplecza turystycznego/przedsiębiorstwa*. Przewidziane do wsparcia typy projektów w ramach tego poddziałania, zgodnie z założeniami „Szczegółowego opisu priorytetów Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2007-2013”⁵⁰ to:

1. budowa (w tym rozbudowa, odbudowa, nadbudowa), przebudowa i remont bazy noclegowej wraz z niezbędnym wyposażeniem;
2. budowa (w tym rozbudowa, odbudowa, nadbudowa), przebudowa i remont bazy gastronomicznej wraz z niezbędnym wyposażeniem.

Ustalono, że zatwierdzone do dofinansowania projekty były różnorodne i obejmowały różne charaktery działalności. Wśród 100 projektów wybranych do dofinansowania⁵¹ znajdowały się:

- 34 dotyczące budowy, przebudowy i remontu bazy gastronomicznej wraz z niezbędnym wyposażeniem;
- 42 dotyczące budowy, przebudowy i remontu bazy noclegowej wraz z niezbędnym wyposażeniem;
- 24 dotyczące budowy, przebudowy i remontu bazy gastronomicznej i noclegowej wraz z niezbędnym wyposażeniem.

(dowód: akta kontroli str. 528, 1045-1046, 1079-1101)

Zatwierdzone do dofinansowania projekty wdrażane przez podmioty publiczne również były różnorodne. W związku z realizacją tych projektów powstały, m.in.: restauracja, parki tematyczne, parkingi, zagospodarowano tereny zielone, wybudowano halę sportową, kompleks sportowo – rekreacyjny, zagospodarowano zespoły parkowe, zmodernizowano schronisko, rozbudowano uzdrowisko, bazę noclegową Związku Harcerstwa Polskiego⁵², wybudowano ośrodek sportów wodnych, trasy rowerowe, zagospodarowano teren przy kąpielisku, utworzono szlak kajakowy, ścieżki dydaktyczne, infrastrukturę przy amfiteatrze, muzea, ścieżkę zdrowia, strefę aktywności ruchowej (siłownia zewnętrzna, boisko, parkour-park), rolkostradę, przebudowano basen, utworzono system informacji turystycznej.

(dowód: akta kontroli str. 437-458, 4737-4738)

⁴⁹ O wadze 3,0., przyjęte do oceny projektów przez Komitet Monitorujący uchwałami Nr: 9 z 21 lutego 2008 r., 21 z 2 września 2008 r., 23 z 20 lutego 2009 r., 25 z 24 czerwca 2009 r., 26 z 31 lipca 2009 r., 30 z 15 stycznia 2010 r., 31 z 15 stycznia 2010 r., 34 z 26 marca 2010 r., 36 z 21 lutego 2011 r., 40 z 5 września 2011 r. oraz 41 z 30 marca 2012 r.

⁵⁰ Zwanego dalej „Szczegółowym opisem RPO WSL”.

⁵¹ Załącznik do uchwały Nr 679/246/IV/2013 Zarządu Województwa Śląskiego z dnia 4 kwietnia 2013 r.

⁵² Zwanego dalej „ZHP”.

Przy wyborze projektów uwzględniano, czy dany projekt będzie miał długotrwały wpływ na rozwój turystyki. Zgodnie z uchwałami KM RPO WSL⁵³, wśród kryteriów ogólnych, których jednoznaczne spełnienie było niezbędne dla dalszej oceny projektu (0/1) uwzględniono kryterium „Zdolność do utrzymania rezultatów projektu – trwałość rezultatów projektu”.

Ponadto, zgodnie z uchwałą KM RPO WSL Nr 10 z dnia 21 lutego 2008 r. w sprawie przyjęcia kryteriów wyboru projektów dla działań 1.2, 3.1.1. i 3.2.1. RPO WSL, uchwałą Nr 21 z dnia 2 września 2008 r. i uchwałą Nr 23 z dnia 20 lutego 2009 r. - wśród kryteriów zasadniczych⁵⁴ sformułowano kryterium „Stopień trwałości rezultatów projektu (zdolność do utrzymania rezultatów projektu, co najmniej 3 lata po zakończeniu realizacji, w tym m. in. zdolność podmiotu do pokrycia przyszłych kosztów związanych z funkcjonowaniem produktów realizacji projektu, stopień wykonalności finansowej, trwałość struktury instytucjonalnej)”.

(dowód: akta kontroli str. 528, 676, 682-683, 700, 708-709, 731, 741, 767, 787, 797, 822-824, 859, 869, 913, 922, 1045-1046, 1079-1101, 1131, 1137, 1143, 1315, 1318, 1570, 1576, 1746, 1752, 1947, 1953, 1959, 2125, 2131, 2297, 2304, 2492, 2498, 2725, 2740, 4325)

2.2. Ocena zgodności projektów z celami i założeniami określonymi w dokumentach strategicznych województwa dokonywana była poprzez weryfikację zapisów we wniosku o dofinansowanie⁵⁵, który:

- dla podmiotów publicznych zawierał pole C.12. „Zgodność z dokumentami strategicznymi krajowymi/wojewódzkimi/powiatowymi/gminnymi”,
- dla przedsiębiorców zawierał pole „Cele projektu, realizacja celów RPO WSL, priorytetu, działania”.

(dowód: akta kontroli str. 1173-1174, 140-1401, 1635-1636, 1834, 1997-1998, 2214-2215, 2340-2341, 2547, 2777-2778, 2920, 3116-3117, 4325)

2.3. Formularz wniosku - będącego podstawą aplikowania o dofinansowanie - wymagał od beneficjentów określenia komplementarności projektu. W polu „Powiązanie projektu z innymi projektami realizowanymi ze środków własnych lub zewnętrznych”⁵⁶ należało podać dane dotyczące wszystkich projektów⁵⁷, względem których projekt zgłaszany do dofinansowania był komplementarny. W ww. polu należało ująć zarówno projekty realizowane przez beneficjenta, jak również przez inne podmioty, do których zgłaszany projekt był komplementarny. W odniesieniu do każdego wymienionego projektu należało dodać uzasadnienie tego powiązania.

System oceny projektów RPO WSL przewidywał badanie komplementarności z innymi przedsięwzięciami na etapie oceny merytoryczno-technicznej w ramach kryterium zasadniczego podstawowego⁵⁸ - „Stopień komplementarności z innymi przedsięwzięciami lub innymi podmiotami realizującymi projekt”.

⁵³ Tj. uchwał: Nr 9 z 21 lutego 2008 r. w sprawie przyjęcia kryteriów wyboru projektów RPO WSL, za wyjątkiem działań dotyczących MŚP i Pomocy Technicznej, Nr 21 z dnia 2 września 2008 r., Nr 23 z dnia 20 lutego 2009 r., Nr 25 z dnia 24 czerwca 2009 r. oraz nr 36 z dnia 21 lutego 2011 r. w sprawie przyjęcia kryteriów wyboru projektów RPO WSL (Część I „Kryteria wyboru projektów za wyjątkiem działań dotyczących MŚP i Pomocy Technicznej” w kategorii „Kryteria merytoryczno-techniczne”).

⁵⁴ Podstawowych, spójnych dla wszystkich typów projektów, punktowanych w zależności od stopnia ich wypełnienia.

⁵⁵ Wzór wniosków został opracowany przez UMWS i przeznaczony był do obligatoryjnego zastosowania przez wnioskodawcę:

⁵⁶ Projekty zrealizowane lub będące w trakcie realizacji.

⁵⁷ Tytuł projektu, wartość całkowitą, źródło finansowania.

⁵⁸ Punktowanego.

Zgodnie z obowiązującą definicją tego kryterium, za projekt komplementarny należało uznać taki, którego realizacja w sposób znaczący i bezpośredni uzupełniała efekty innego projektu, przy czym podczas oceny wniosku, komplementarność projektu należało rozpatrywać w odniesieniu do innych projektów (lub ich etapów) realizowanych w latach 2007-2013 oraz w okresie poprzedzającym.

(dowód: akta kontroli str. 685, 709, 742, 798, 870, 923, 1005, 1020, 1132, 1137, 1143, 1174-1175, 1316, 1319, 1401-1402, 1571, 1578, 1747, 1753, 1834-1837, 1948, 1954, 1960, 1998-2003, 2126, 2133, 2168-2170, 2299, 2305, 2341-2344, 2493, 2499, 2547-2548, 2724, 2739, 2779-2780, 3066, 3078, 3134, 3422)

- 2.4. W każdym przypadku, we wniosku o dofinansowanie potencjalny beneficjent był zobowiązany do określenia, czy projekt realizuje cele RPO WSL, Priorytetu III, określonego działania i poddziałania.

(dowód: akta kontroli str. 1171 -1172, 1397-1398, 1610-1611, 1801-1802, 1994-1995, 2164-2165, 2336-2337, 2544-2545, 2777-2778, 2920-2921, 3116-3117)

W RPO WSL w opisie Priorytetu III Turystyka podano, m.in., że: *„W ramach priorytetu preferowane będą inwestycje kompleksowe, o zasięgu ponadlokalnym, przyczyniające się wprost do wzrostu gospodarczego, tworzące nowe produkty turystyczne, kulturowe i tradycyjne, wykorzystujące elementy regionalnego i lokalnego dziedzictwa kulturowego oraz realizujące założenia wynikające ze Strategii Rozwoju Turystyki w Województwie Śląskim na lata 2004-2013. Ponadto, w ramach priorytetu preferowane będą przedsięwzięcia uwzględniające w swym zakresie przystosowanie infrastruktury okołoturystycznej oraz innych obiektów użyteczności publicznej do potrzeb osób niepełnosprawnych, między innymi poprzez usuwanie barier architektonicznych. Działania takie przyczynią się do niwelowania różnic w dostępie do poszczególnych obiektów dla osób zdrowych i niepełnosprawnych”*.

(dowód: akta kontroli str. 150)

Spośród 12 zbadanych w niniejszej kontroli projektów, jeden - *„Budowa Centrum Rekreacji”⁵⁹ (crossowy tor rowerowy i trasa narciarstwa biegowego) w Mieście Szczyrk”⁶⁰* nie spełniał kryterium kompleksowości. W Studium Wykonalności Projektu pominięte zostały zagadnienia związane z lokalizacją na terenie CR odpowiedniego zaplecza infrastrukturalnego, a zwłaszcza sanitariatów, szatni, miejsc odpoczynku, parkingu oraz dostępu do punktów gastronomicznych, usług serwisowych i wypożyczalni sprzętu sportowego. Brak w nim było również analizy usytuowania CR, w tym trasy narciarstwa biegowego i rowerowej, w stosunku do istniejącej infrastruktury, a w szczególności do tras środków transportu publicznego, dróg dojazdowych, miejsc postojowych dla pojazdów, istniejącej infrastruktury sportowej, szlaków rowerowych i turystycznych oraz atrakcji turystycznych.

(dowód: akta kontroli str. 1396-1397, 4485, 4568-4735)

Opisany w SRT cel strategiczny 5.3. *„Utworzenie odpowiednich warunków dla narciarstwa biegowego”* przewidywał, m.in., że w przypadku tworzenia nowych tras ważne jest wyposażenie ich w punkty gastronomiczne. *„Trasy powinny mieć początek przy parkingach bądź stacjach kolei linowej. Przy punktach startowych należy również zlokalizować obiekty gastronomiczne, wypożyczalnie sprzętu, a docelowo - także punkty nauki poruszania się na nartach biegowych oraz plansze z wyraźnie zaznaczonym przebiegiem tras (...)”*. W SRT podano, że dla osiągnięcia ww. celu niezbędne jest podjęcie następujących działań, m.in.: wyznaczanie tras

⁵⁹ Zwanego dalej „CR”.

⁶⁰ Zwany dalej „Projektem budowy CR”.

narciarstwa biegowego, w tym wykorzystanie tras rowerowych, tworzenie infrastruktury dodatkowej, w tym gastronomicznej w pobliżu tras narciarskich, organizowanie wypożyczalni sprzętu dla narciarzy biegowych, oznaczenie dojazdu z większych miast i głównych dróg do punktów startowych.

(dowód: akta kontroli str. 55d-55f)

W wyniku kontroli przeprowadzonej przez NIK u beneficjenta stwierdzono, że na etapie przygotowywania wniosku o dofinansowanie *Projektu budowy CR* i towarzyszącej mu dokumentacji, zakres rzeczowy projektu został istotnie zmodyfikowany (ograniczony), w wyniku czego powstał crossowy tor rowerowy, pełniący w sezonie zimowym rolę trasy do narciarstwa biegowego, który nie został wyposażony w jakiegokolwiek elementy infrastruktury towarzyszącej i wspomagającej⁶¹. Dojazd do *CR* nie został oznakowany, brak było skomunikowania trasy biegowej i rowerowej z sąsiadującymi szlakami turystycznymi i rowerowymi. Obiekt nie został wyposażony i dostosowany do potrzeb osób niepełnosprawnych. Ustalono również, że *Projekt budowy CR* nie odpowiadał określonym w *SRT* warunkom lokalizacyjnym dla tras narciarstwa biegowego i tras rowerowych, gdyż został on zaplanowany i wybudowany z dala od wyciągów narciarskich, parkingów dla pojazdów, a także bez niezbędnego oznakowania tras, dostępu do usług gastronomicznych, serwisowych, wypożyczalni sprzętu.

(dowód: akta kontroli str. 4545-4547)

Projekt budowy CR nie posiadał zasięgu ponadlokalnego⁶² oraz nie realizował założeń wynikających z *SRT*⁶³.

(dowód: akta kontroli str. 1391-1424, 4485)

W 2009 r. Pani J.R.-N.⁶⁴ oraz Pan Witold Czyż⁶⁵ ocenili pozytywnie wniosek o przyznanie dofinansowania dla projektu. W karcie oceny merytoryczno-technicznej wniosku, w kategorii kryteria zasadnicze podstawowe przyznali po cztery punkty, czyli maksymalną ocenę, za spełnianie przez wniosek kryterium „*Stopień realizacji przez projekt celów Priorytetu, działania, poddziałania URPO WSL mierzony stopniem wpływu projektu na osiągnięcie wskaźników tego Priorytetu, działania, poddziałania*”. W uzasadnieniu podali, że „*Stopień realizacji przez projekt celów Priorytetu, działania, poddziałania URPO WSL mierzony stopniem wpływu projektu na osiągnięcie wskaźników tego Priorytetu, działania, poddziałania 3.2.2 jest wysoki. Kryterium zostało spełnione*”. Eksperci w kategorii „*Kryteria specyficzne (punktowane)*” w ocenie kryterium „*Stopień zgodności ze Strategią Rozwoju Turystyki w Województwie Śląskim*” przyznali maksymalną liczbę po 4 pkt, uzasadniając, że *Projekt budowy CR* jest w wysokim stopniu zgodny ze *SRT*.

(dowód: akta kontroli str. 1315-1320)

W sprawie dokonania pozytywnej oceny *Projektu budowy CR* Pani J.R. zeznała: „*W dalszym ciągu podtrzymuję swoją ocenę w ww. zakresie, ponieważ wniosek zakładał powstanie nowego produktu turystycznego: crossowy tor rowerowy i trasa narciarstwa biegowego, co jest zgodne z celem działania 3.2 w ramach RPO WSL.*”

⁶¹ M.in. bazy technicznej i systemu naśnieżania, zaplecza sanitarnego i gastronomicznego.

⁶² Podczas kontroli NIK u beneficjenta wykazane zostało, że po zakończeniu jego realizacji, obiekt *CR* wykorzystywany był w bardzo ograniczonym zakresie, co było wynikiem zarówno nieprawidłowości związanych z procesem planowania i lokalizacji tej inwestycji, jak również z brakiem efektywnych działań ze strony Miasta Szczyrk w zakresie jego promocji, oznakowania oraz doposażenia obiektu w zaplecze techniczne i sanitarne.

⁶³ Dotyczących tras narciarstwa biegowego.

⁶⁴ Ekspert zewnętrzny, obecnie J.R.

⁶⁵ Kierownik Referatu Promocji w Wydziale Komunikacji Społecznej UMWS.

W zamierzeniach beneficjenta miało to podnieść atrakcyjność Szczyrku i wzbogacić jego ofertę turystyczną, zarówno dla lokalnych turystów, jak i przyjezdnych w tym z całego kraju, czyli był projektem o charakterze ponadlokalnym. W projekcie nie zawarto zbyt bogatej infrastruktury, ale nie to było przedmiotem projektu (vide pkt E.3 Wniosku o dofinansowanie) (...)

(dowód: akta kontroli str. 4488-4489)

W odpowiedzi na pytanie: „Dlaczego ocenił Pan wniosek o dofinansowanie na realizację Projektu pozytywnie, pomimo że Projekt nie posiadał cech preferowanych przez RPO WSL, tj.: nie był kompleksowy (nie zakładał powstania żadnej infrastruktury dodatkowej w ramach udogodnień dla turystów, takiej jak parking, wypożyczalnia sprzętu, toalety itp.) oraz nie realizował ww. założeń wynikających z SRT?” – Pan Witold Czyż wyjaśnił: „Karta oceny merytoryczno-technicznej nie przewidywała oceny kompleksowości projektu. Projekt przewidywał jedynie stworzenie niezbędnej infrastruktury dla powstania Centrum Rekreacji w zakresie crossowego toru rowerowego i trasy narciarstwa biegowego. Moja ocena była podyktowana zapisami Uszczegółowienia RPO WSL w zakresie celu i uzasadnienia działania, jak i przykładowych rodzajów projektów. Znajdowały się tam m.in. projekty polegające na budowie infrastruktury aktywnych form turystyki i budowie infrastruktury oraz terenów rekreacyjnych na cele imprez kulturalno-sportowych. W SRT wskazano główne kierunki rozwoju turystyki, w które wpisywało się, moim zdaniem, powstanie Centrum Rekreacji”.

(dowód: akta kontroli str. 4502-4503)

Kryterium kompleksowości zostało przyjęte przez KM RPO WSL do oceny projektów w ramach działań Priorytetu III RPO WSL: 3.1. *Infrastruktura zaplecza turystycznego* i 3.2. *Infrastruktura okołoturystyczna* tylko dla poddziałania 3.1.2. *Infrastruktura zaplecza turystycznego/podmioty publiczne*, o czym była mowa w pkt 2.1. niniejszego wystąpienia. Kryterium to nie zostało przyjęte uchwałami KM RPO WSL dla poddziałania 3.2.2. *Infrastruktura okołoturystyczna/podmioty publiczne*, w ramach którego realizowany był Projekt budowy CR.

(dowód: akta kontroli str. 652-654)

Zastępca Dyrektora WEFRR Małgorzata Noga, która w okresie od 19 lutego 2008 r. do 3 czerwca 2014 r.⁶⁶ była członkiem KM RPO WSL⁶⁷, w wyjaśnieniu przyczyn nieprzyjęcia kryterium kompleksowości dla poddziałania 3.2.2 podała: „(...) Za realizację założeń priorytetu III odpowiadają łącznie wszystkie działania, tym samym zakres stosowanych kryteriów może mieć odmienny charakter – adekwatny do typów możliwych projektów. W przypadku działania 3.2.2 IZ skoncentrowała się na badaniu wpływu na zwiększenie ruchu turystycznego (...), rezygnując z badania projektów poprzez kryterium kompleksowości w tym poddziałaniu. (...) Charakter poddziałań 3.1.2 i 3.2.2 determinował odrębność kryteriów w pewnym zakresie. W trzech przypadkach kryteria pokrywają się treścią i wagą, natomiast waga przyporządkowana kryterium badającemu wpływ projektu na rozwój ruchu turystycznego w poddziałaniu 3.2.2 została rozdysponowana w działaniu 3.1.2 pomiędzy dwa kryteria: kompleksowość projektu i wpływ projektu na tworzenie nowych miejsc pracy”.

NIK nie podziela powyższego stanowiska, ponieważ kompleksowość projektów, zgodnie z opisem Priorytetu III Turystyka RPO WSL, winna stanowić aspekt kluczowy (promujący) przy ich wyborze do dofinansowania, bez względu na to,

⁶⁶ Na mocy uchwał Zarządu Województwa Śląskiego Nr: 270/137/III/2008 z 19 lutego 2008 r., 314/240/III/2019 z 17 lutego 2009 r., 1962/290/III/2009 z 30 lipca 2009 r., 642/36/III/2010 z 25 marca 2010 r., 332/21/IV/2011 z 15 lutego 2011 r., 1567/56/IV/2011 z 14 czerwca 2011 r. oraz 1015/254/IV/2013 z 14 maja 2013 r.

⁶⁷ Jako stały zastępca przedstawiciela IZ.

w ramach którego działania są realizowane. Pominięcie tego kryterium przy wyborze projektów w ramach poddziałania 3.2.2 przyczyniło się do wyboru *Projektu Budowy CR*, który dodatkowo nie odpowiadał określonym w SRT warunkom lokalizacyjnym.

(dowód: akta kontroli str. 4567)

W wyniku kontroli przeprowadzonej przez Delegaturę NIK w Katowicach u beneficjenta *Projektu budowa CR* ustalono, że w czerwcu 2009 r., Urząd Miejski w Szczyrku⁶⁸ otrzymał od firmy projektowej komplet dokumentacji związanej z realizacją ww. projektu, w tym projekt budowlany dla przedmiotowej inwestycji i dokumentację kosztorysową, która przewidywała wykonanie pełnego zakresu robót za ok. 17 mln zł. Zakres ten nie został jednak zaakceptowany, a w piśmie skierowanym do wykonawcy dokumentacji projektowej w sierpniu 2009 r. Burmistrz Miasta Szczyrk⁶⁹ stwierdził, że „*Na realizację inwestycji w ramach RPO WSL 2007-2013 przewidziane są środki w wysokości 4,8 mln zł*”. Wskazał przy tym, że z rozmowy jaką przeprowadził z ówczesnym Zastępcą Dyrektora WRR⁷⁰ wynika, że nie istnieją możliwości zwiększenia zakresu finansowego dla tego projektu. Burmistrz zobowiązał też wykonawcę do przeanalizowania kosztorysu pod kątem redukcji zakresu rzeczowego *Projektu budowy CR*, tak aby możliwa była jego realizacja w ramach powyższych założeń finansowych. W rezultacie po zredukowaniu zakresu inwestycji, w tym zaplanowanych prac budowlanych, wykonawca dokumentacji opracował projekt budowlano-wykonawczy z września 2009 r. i oszacował koszt realizacji zadania na kwotę 4 578,7 tys. zł.

Wniosek o dofinansowanie *Projektu budowy CR* na kwotę 4 562,3 tys. zł został złożony w UMWS w dniu 26 listopada 2009 r.

(dowód: akta kontroli str. 1391, 4490-4500)

W odpowiedzi na pytanie: „Czy uzgadniał Pan z Burmistrzem, przed złożeniem wniosku przez Miasto Szczyrk o dofinansowanie Projektu, wysokość kwoty jaką Miasto mogło otrzymać w ramach środków RPO WSL?” – były Zastępca Dyrektora WRR⁷¹, zeznał: „*Nie uzgadniałem z Burmistrzem wysokości kwoty na dofinansowanie Projektu. Zapewne przekazałem informacje o kwocie jaka została zaplanowana na realizację tego projektu, jako elementu projektu kluczowego „Rozwój infrastruktury turystycznej Subregionu Południowego”. W związku z powyższym zakładam, że na ten moment nie było w dyspozycji IZ większej kwoty przeznaczonej na ten projekt, co nie wykluczało ewentualnie w przyszłości podniesienia poziomu dofinansowania bądź zwiększenia środków przeznaczonych na ten projekt, zgodnie z umową o dofinansowanie. Nie pamiętam mojego spotkania z Burmistrzem Miasta Szczyrku, o którym mowa w piśmie z dnia 3 sierpnia 2009 r. Nie wykluczam, że takie spotkanie się odbyło, ale nie pamiętam szczegółów. Z tego co pamiętam jednym z pierwszych dokumentów odnośnie projektów kluczowych była „fiszka projektu” (zawierająca ogólne założenia projektu), następnie podpisywana była umowa ramowa z liderem projektu a poszczególne wnioski o dofinansowanie były składane zgodnie z regulaminem naboru. Procedura wyboru i realizacji poszczególnych projektów była taka sama, jak innych projektów (konkursowych) w ramach RPO WSL*”. W odpowiedzi na pytanie: „Czy Wydział Rozwoju Regionalnego UMWS konsultował z potencjalnymi beneficjentami, przed złożeniem wniosku o dofinansowanie w ramach Priorytetu III Turystyka RPO WSL, możliwość otrzymania wsparcia i jego ewentualną wysokość z funduszy Unii Europejskiej w ramach RPO WSL?” zeznał ponadto, że: „*Potencjalnie mogły*

⁶⁸ Zwany dalej „Urzędem”.

⁶⁹ Zwany dalej „Burmistrzem”.

⁷⁰ Który podpisał umowę o dofinansowanie Projektu budowy CR.

⁷¹ Obecnie Dyrektor WEFRR

odbywać się spotkania, ogólne szkolenia lub indywidualne konsultacje z potencjalnymi beneficjentami na temat możliwości otrzymania wsparcia z funduszy Unii Europejskiej”.

(dowód: akta kontroli str. 4504-4505)

Spośród badanych szczegółowo dwunastu projektów, poszczególne kryteria RPO WSL spełniało od czterech do 11 projektów. I tak, kryterium:

- ponadlokalnego zasięgu spełniało sześć projektów⁷²,
- przyczyniania się wprost do wzrostu gospodarczego spełniało osiem projektów⁷³,
- tworzenia nowych produktów turystycznych, kulturowych i tradycyjnych spełniało siedem projektów⁷⁴,
- wykorzystywania elementów regionalnego i lokalnego dziedzictwa kulturowego spełniały cztery projekty⁷⁵,
- realizowania założeń wynikających ze SRT spełniało 11 projektów, kryterium tego nie spełniał *Projekt budowy CR*,
- przystosowania do potrzeb osób niepełnosprawnych spełniało 11 projektów, kryterium tego nie spełniał *Projekt budowy CR*.

(dowód: akta kontroli str. 1129-1180, 1315-1424, 2296-2353, 2491-2560, 1569-1620, 1935-2092, 2124-2236, 2716-2797, 2878-2971, 4485-4487)

⁷² „Rozbudowa infrastruktury turystycznej poprzez budowę i oznakowanie ścieżek pieszo-rowerowych, parku i kładki, poprawiających dostępność do miejsc przyrodniczych i historycznych w Gminie Węgierska Górka”, „Dostosowanie Uzdrawiska w Goczałkowicach - Zdroju do potrzeb ruchu turystycznego, w tym międzynarodowej turystyki uzdrowskiej”, „Turystyka z ZHP na sześć – poprawa jakości infrastruktury turystycznej regionu poprzez inwestycje w bazę noclegową i gastronomiczną ośrodków harcerskich w województwie śląskim”, „Zagospodarowanie terenu centrum miejscowości Słowik w gminie Poczesna”, „Zagospodarowanie terenu wokół pocysterskiego Zespołu Klasztorno-Pałacowego w Rudach dla potrzeb obsługi ruchu turystycznego” i „Tworzenie i rozwój regionalnych produktów turystycznych poprzez utworzenie parku tematycznego oraz bazy okoturystycznej w Bystrej”.

⁷³ „Dostosowanie Uzdrawiska w Goczałkowicach - Zdroju do potrzeb ruchu turystycznego, w tym międzynarodowej turystyki uzdrowskiej”, „Turystyka z ZHP na sześć – poprawa jakości infrastruktury turystycznej regionu poprzez inwestycje w bazę noclegową i gastronomiczną ośrodków harcerskich w województwie śląskim”, „Zagospodarowanie terenu wokół pocysterskiego Zespołu Klasztorno – Pałacowego w Rudach dla potrzeb obsługi ruchu turystycznego”, „Tworzenie i rozwój regionalnych produktów turystycznych poprzez utworzenie parku tematycznego oraz bazy okoturystycznej w Bystrej”, „Przebudowa basenu MOSIR w dzielnicy Wilchwy w Wodzisławiu Śląskim - infrastruktura aktywnych form turystyki”, „Utrwalenie pamięci o regionalnej tradycji i osobach zapisanych w historię Cieszyńska, poprzez uruchomienie restauracji w sąsiedztwie zabytkowego Cmentarza Komunalnego”, „Poprawa jakości infrastruktury zaplecza turystycznego województwa śląskiego poprzez remont i wyposażenie Hotelu Trojak w Mysłowicach” i „Podniesienie atrakcyjności turystycznej i zwiększenie ruchu turystycznego województwa śląskiego w wyniku poszerzenia oferty noclegowej”.

⁷⁴ „Rozbudowa infrastruktury turystycznej poprzez budowę i oznakowanie ścieżek pieszo-rowerowych, parku i kładki, poprawiających dostępność do miejsc przyrodniczych i historycznych w Gminie Węgierska Górka”, *Projekt budowy CR*, „Turystyka z ZHP na sześć – poprawa jakości infrastruktury turystycznej regionu poprzez inwestycje w bazę noclegową i gastronomiczną ośrodków harcerskich w województwie śląskim”, „Zagospodarowanie terenu centrum miejscowości Słowik w gminie Poczesna”, „Zagospodarowanie terenu wokół pocysterskiego Zespołu Klasztorno-Pałacowego w Rudach dla potrzeb obsługi ruchu turystycznego”, „Tworzenie i rozwój regionalnych produktów turystycznych poprzez utworzenie parku tematycznego oraz bazy okoturystycznej w Bystrej”, „Utrwalenie pamięci o regionalnej tradycji i osobach zapisanych w historię Cieszyńska, poprzez uruchomienie restauracji w sąsiedztwie zabytkowego Cmentarza Komunalnego”, „Poprawa jakości infrastruktury zaplecza turystycznego województwa śląskiego poprzez remont i wyposażenie Hotelu Trojak w Mysłowicach” i „Podniesienie atrakcyjności turystycznej i zwiększenie ruchu turystycznego województwa śląskiego w wyniku poszerzenia oferty noclegowej” i „Rozwój infrastruktury okoturystycznej w regionie śląskim poprzez zagospodarowanie zespołu zabudowań Huty Paprockiej”.

⁷⁵ „Dostosowanie Uzdrawiska w Goczałkowicach-Zdroju do potrzeb ruchu turystycznego, w tym międzynarodowej turystyki uzdrowskiej”, „Zagospodarowanie terenu centrum miejscowości Słowik w gminie Poczesna”, „Zagospodarowanie terenu wokół pocysterskiego Zespołu Klasztorno-Pałacowego w Rudach dla potrzeb obsługi ruchu turystycznego” i „Utrwalenie pamięci o regionalnej tradycji i osobach zapisanych w historię Cieszyńska, poprzez uruchomienie restauracji w sąsiedztwie zabytkowego Cmentarza Komunalnego” (Tylko na etapie wniosku i jego oceny. Kryterium to nie zostało spełnione w fazie realizacji tego projektu).

2.5. W trakcie oceny merytoryczno-technicznej badanych projektów każdorazowo dokonywano weryfikacji stopnia ich przygotowania, realności przyjętych założeń (zwłaszcza przewidywanych efektów) i szacunków przedstawionych przez beneficjentów.

Ocena projektów składanych przez podmioty publiczne oparta była na kryteriach ogólnych i obejmowała m.in.⁷⁶:

1. zasadność zaproponowanych rozwiązań technologicznych⁷⁷;
2. zasadność i odpowiednią wysokość przedstawionych w projekcie kosztów kwalifikowanych, w tym niezbędność wydatków na realizację projektu i osiągnięcia jego celów;
3. realność przyjętych wskaźników⁷⁸;
4. właściwe przygotowanie analizy ekonomicznej i finansowej projektu, w tym zasadność przyjętych danych wejściowych⁷⁹.

W ramach spełniania kryteriów zasadniczych podstawowych⁸⁰ oceniano m.in.:

1. stopień gotowości organizacyjno-instytucjonalnej beneficjenta⁸¹;
2. stopień efektywności projektu⁸².

Ocena projektów składanych przez przedsiębiorców oparta była w okresie od 21 lutego 2008 r. do 1 września 2008 r.⁸³ na kryteriach ogólnych i zasadniczych podstawowych takich samych jak dla podmiotów publicznych.

Uchwałą Nr 21 *KM RPO WSL* z 2 września 2008 r. wprowadzone zostały następujące kryteria merytoryczno-techniczne wyboru projektów realizowanych przez przedsiębiorców:

- ogólne, obejmujące m.in.:
 - zasadność zaproponowanych rozwiązań technologicznych⁸⁴;
 - potwierdzenie posiadania przez odpowiedniego źródła finansowania działań ujętych we wniosku;
- zasadnicze podstawowe, obejmujące m.in.:
 - realność przyjętych wskaźników⁸⁵;
 - prawidłowość przygotowania analizy finansowej projektu⁸⁶;
 - wysokość i zasadność przedstawionych kosztów kwalifikowanych;
 - niezbędność wydatków do realizacji projektu i osiągnięcia jego celów;
 - stopień gotowości organizacyjno-instytucjonalnej beneficjenta⁸⁷;
 - stopień efektywności projektu.

⁷⁶ Ocena 0/1.

⁷⁷ Którą przeprowadzano na podstawie przedstawionej wraz z wnioskiem dokumentacji technicznej.

⁷⁸ Czy dany wskaźnik może zostać osiągnięty przy danych nakładach i założonym sposobie realizacji projektu.

⁷⁹ Kryteria przyjęte na mocy uchwał *KM RPO WSL*: Nr 9 z 21 lutego 2008 r., Nr 23 z 20 lutego 2009 r., Nr 25 z 24 czerwca 2009 r., Nr 36 z 21 lutego 2011 r.

⁸⁰ Punktowanych, przyjętych na podstawie ww. uchwały.

⁸¹ W tym posiadanie kadry i zaplecza technicznego gwarantującego wykonalność projektu pod względem technicznym oraz racjonalność harmonogramu przewidywanych w ramach projektu działań.

⁸² W tym, m. in. dodatkowy efekt/wartość projektu, efektywność wydatków projektu przy zachowaniu wysokiej jakości – relacja nakład/rezultat.

⁸³ Na podstawie uchwał *KM RPO WSL*: Nr 10 z 21 lutego 2008 r. i Nr 19 z 4 czerwca 2008 r.

⁸⁴ Przy projektach o charakterze inwestycyjnym.

⁸⁵ Czy dany wskaźnik może zostać osiągnięty przy danych nakładach i założonym sposobie realizacji projektu.

⁸⁶ Dotyczyła jedynie projektów inwestycyjnych

⁸⁷ W tym m.in.: posiadanie kadry i zaplecza technicznego gwarantującego wykonalność projektu pod względem technicznym, racjonalność harmonogramu działań w ramach projektu.

Od dnia 24 czerwca 2009 r. obowiązywały dla projektów składanych przez przedsiębiorców *Kryteria merytoryczno-techniczne oceny* określone w uchwale *KM RPO WSL* Nr 25, tj.:

- ogólne, obejmujące m.in.:
 - wykonalność projektu: finansowa, technologiczna⁸⁸;
 - prawidłowość przygotowania analizy finansowej projektu⁸⁹;
 - wysokość i zasadność przedstawionych kosztów;
- zasadnicze podstawowe, obejmujące m.in.:
 - stopień gotowości organizacyjno-instytucjonalnej wnioskodawcy;
 - doświadczenie wnioskodawcy;
 - stopień efektywności projektu.

Na podstawie uchwały *KM RPO WSL* Nr 36 z 21 lutego 2011 r. wprowadzono następujące kryteria merytoryczno-techniczne oceny projektów przedsiębiorców:

- ogólne, obejmujące m.in.:
 - wykonalność finansową projektu;
 - wykonalność technologiczną;
 - realność przyjętych wskaźników;
 - poprawność analizy finansowej, pod kątem możliwości oceny projektu⁹⁰;
 - wysokość i zasadność ujętych w projekcie kosztów;
- zasadnicze podstawowe, obejmujące m.in.:
 - stopień gotowości organizacyjno-instytucjonalnej wnioskodawcy;
 - doświadczenie wnioskodawcy.

(dowód: akta kontroli str. 676, 684-685, 700, 709, 731, 733, 741-742, 767, 787, 797-798, 859, 869-870, 895, 913, 922-923, 949-950, 996, 1005-1006, 1012-1020, 1130-1132, 1136-1138, 1142-1144, 1315-1316, 1318-1319, 1569-1572, 1745-1748, 1751-1754, 1946-1948, 1952-1955, 1958-1961, 2124-2127, 2130-2133, 2296-2299, 2303-2305, 2491-2494, 2497-2500, 2716-2746, 2878-2881, 2885-2888, 3063-3067, 3075-3079, 3448-3450, 3465)

2.6. Cele założone do osiągnięcia we wszystkich badanych projektach były zgodne z celami przewidzianymi w *RPO WSL* dla Priorytetu III, zaś wskaźniki – zgodne z załącznikiem nr 9 do *Uszczegółowienia RPO WSL* pt. „Zestawienie wskaźników produktu i rezultatu”.

(dowód: akta kontroli str. 596-597, 1171, 1177, 1302-1304, 1610-1611, 1615, 1801-1802, 1809, 1994-1995, 2007, 2164-2165, 2173, 2336-2337, 2348-2349, 2544-2545, 2551-2552, 2777-2778, 2783-2788, 2920, 2935-2937, 3116-3117, 3137-3140, 3437-3439, 3443-3446, 3471-3477)

2.7. W procesie weryfikacji wniosków o dofinansowanie wraz z załączonymi do nich dokumentami badano rentowność finansową potencjalnego beneficjenta na podstawie dotychczasowych danych finansowych (np. rocznych sprawozdań finansowych) oraz sprawdzano, czy projekt był uzasadniony pod względem ekonomicznym. Wśród kryteriów merytoryczno-technicznych oceny projektów

⁸⁸ Dotyczy projektów inwestycyjnych.

⁸⁹ Dotyczyła jedynie projektów inwestycyjnych.

⁹⁰ Dotyczyła jedynie projektów inwestycyjnych.

znajdowało się właściwe przygotowanie analizy ekonomicznej i finansowej projektu⁹¹.

(dowód: akta kontroli str. 4325)

2.8. W ramach Priorytetu III *RPO WSL* złożono 1.525 wniosków o dofinansowanie, w tym:

- 217 dotyczących realizacji tzw. „projektów twardych”⁹², zgłoszonych przez podmioty publiczne;
- 1.265 dotyczących realizacji tzw. „projektów twardych” zgłoszonych przez przedsiębiorców;
- 43 dotyczące tzw. „projektów miękkich”⁹³ zgłoszonych przez podmioty publiczne.

Spośród 1.525 złożonych wniosków, 324⁹⁴ (21,2%) oceniono pozytywnie pod względem formalnym i merytoryczno-technicznym, lecz ostatecznie nie zostały one zatwierdzone do dofinansowania. Przyczynami ich niezatwierdzenia były m.in.:

- niedostateczna liczba uzyskanych przez projekt punktów w stosunku do innych wyżej ocenionych projektów (projekt znajdował się wówczas na liście rezerwowej⁹⁵);
- rezygnacja beneficjenta;
- niedostarczenie przez beneficjenta dokumentów wymaganych do podpisania umowy;
- odmowa podpisania umowy⁹⁶.

(dowód: akta kontroli str. 3489-3490, 3521-3528, 3550-3612, 3620-3622)

W celu ustalenia przyczyn dokonania przez *IZ* zmian na liście rankingowej projektów, badaniem objęto dokumentację z konkursu SCP-03.01.01-019/12 przeprowadzonego przez *ŚCP* w ramach naboru jaki miał miejsce od 9 stycznia do 7 marca 2012 r. dla *RPO WSL* Priorytet III „Turystyka” Działanie 3.1. „Infrastruktura zaplecza turystycznego” Poddziałanie 3.1.1 „Infrastruktura zaplecza turystycznego/przedsiębiorstwa”, w którym *IZ* wybrała do dofinansowania 100 projektów⁹⁷, w tym:

- 1) „Cudze chwalcie swego nie znacie!” - wniosek nr WND-RPSL.03.01.01-00-063/12-02 firmy Esox Sp. z o.o.;
- 2) „Rozwój turystyki regionalnej poprzez rozbudowę bazy noclegowej i gastronomicznej hotelu Fero Lux w Korbielowie” - wniosek nr WND-RPSL.03.01.01-00-081/12-02 firmy AM&HW Sp. z o.o.;

⁹¹ O czym była mowa w pkt 2.5. niniejszego wystąpienia.

⁹² Dotyczące inwestowania w infrastrukturę, inwestycyjne. Projekty te koncentrują się na sferze technologiczno-technicznej.

⁹³ Obejmujące takie działania jak: warsztaty, szkolenia, seminaria.

⁹⁴ W tym: 40 wdrażanych przez *IZ RPO WSL* i 284 wdrażanych przez Instytucję Pośredniczącą Drugiego Stopnia *RPO WSL*, tj. *ŚCP*, z którym Zarząd Województwa Śląskiego zawarł 31 października 2007 r. porozumienie w sprawie zasad realizacji *RPO WSL*.

⁹⁵ Zgodnie z „Podręcznikiem procedur wdrażania *RPO WSL*” uchwała o wyborze projektów do dofinansowania mogła zawierać również listę projektów rezerwowych (w sytuacji, gdy środki w konkursie nie wystarczały na wybór do dofinansowania wszystkich projektów). Zarząd Województwa miał możliwość wyboru do dofinansowania projektów rezerwowych w momencie posiadania wolnych środków, np. z tytułu oszczędności poprzetargowych, realokacji między Poddziałaniami/ Działaniami/Priorytetami, bądź też w przypadku uwolnienia rezerwy środków finansowych przewidzianych do rozdysponowania w ramach procedury odwoławczej. Lista rezerwowa mogła być utworzona w oparciu o projekty znajdujące się na liście rankingowej.

⁹⁶ Np. w przypadku, gdy wnioskodawca rozpoczął inwestycję przed złożeniem wniosku o dofinansowanie.

⁹⁷ Uchwała Nr 2718/191/IV/2012 z dnia 27 września 2012 r.

- 3) „Wzrost konkurencyjności turystycznej regionu poprzez powstanie bazy noclegowej na terenie Parku Przemysłowego Euro-Centrum w Katowicach” - wniosek nr WND-RPSL.03.01.01-00-256/12-02 firmy Euro-Centrum S.A.;
- 4) „Stworzenie oferty noclegowej w miejscowości Sośnica k/Woźnik poprzez budowę pensjonatu z 15 pokojami gościnnymi” - wniosek nr WND-RPSL.03.01.01-00-125/12-02 firmy P.H. „B-K” Barbara Badora;
- 5) „Zwiększenie konkurencyjności Firmy Handlowo-Uslugowej AKADEMIKUS w branży turystycznej poprzez remont i zakup wyposażenia zaplecza noclegowego” - wniosek nr WND-RPSL.03.01.01-00-258/12-02, firmy FHU „AKADEMIKUS”.

Uchwałą Nr 679/246/IV/2013 z dnia 4 kwietnia 2013 r. IZ wprowadziła zmiany do listy projektów wybranych do dofinansowania 27 września 2012 r. i w miejsce pięciu ww. projektów wybrała pięć innych, które nie były uwzględnione poprzednią uchwałą.

Badanie przyczyn ww. zmian wykazało, że w trzech przypadkach wnioskodawcy zrezygnowali z dofinansowania⁹⁸, a w dwóch przypadkach nie dostarczyli w wyznaczonym terminie dokumentów niezbędnych do podpisania umowy o dofinansowanie⁹⁹.

Pięć projektów, które zostały zatwierdzone do dofinansowania na podstawie uchwały z 4 kwietnia 2013 r., podczas pierwszej oceny merytoryczno-technicznej uzyskało liczbę punktów poniżej wymaganego minimum, do czego wnioskodawcy złożyli protesty. We wszystkich przypadkach zostały one uwzględnione, a podczas powtórnej oceny merytoryczno-technicznej projekty uzyskały wymaganą liczbę punktów.

(dowód: akta kontroli str. 1045-1128)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w badanym obszarze stwierdzono następujące nieprawidłowości:

IZ wybrała do dofinansowania *Projekt budowy CR*, który nie posiadał jednych z najistotniejszych cech, jakie preferowane były przez *RPO WSL* w ramach Priorytetu III Turystyka, tj. kompleksowości oraz zgodności ze szczegółowymi założeniami *SRT* w zakresie lokalizacji i dostępności dla osób niepełnosprawnych.

Przyczyną powyższego było m.in. to, że *KMRPO WSL* nie przyjął kryterium kompleksowości dla oceny projektów należących do poddziałania 3.2.2 *Infrastruktura okołoturystyczna/podmioty publiczne*, pomimo jednoznacznego określenia w *RPO WSL* preferencji w ww. zakresie.

Ocena częściowa

UMWŚ dokonywał wyboru projektów z uwzględnieniem celów preferowanych w *RPO WSL* oraz *Uszczegółowieniu do RPO WSL*, za wyjątkiem jednego projektu niespełniającego warunku kompleksowości. Ponadto, kryterium kompleksowości nie zostało uwzględnione w ocenie projektów, które dofinansowane miały być w ramach poddziałania 3.2.2, co nie odzwierciedlało preferencji wskazanych w *RPO WSL*.

Opis stanu
faktycznego

3. Stopień realizacji programów i projektów oraz działań wpływających na osiągnięcie i utrzymanie efektów

3.1. W ramach *RPO WSL* zrealizowano¹⁰⁰ 548 projektów¹⁰¹ o wartości ogółem 970 748 888,90 zł, w tym:

⁹⁸ Nr: WND-RPSL.03.01.01-00-063/12-02, WND-RPSL.03.01.01-00-256/12-02 i WND-RPSL.03.01.01-00-125/12-02.

⁹⁹ Nr: WND-RPSL.03.01.01-00-081/12-02 i WND-RPSL.03.01.01-00-258/12-02.

¹⁰⁰ Według stanu na 1 marca 2017 r.

- 236 o wartości ogółem 333 125 706,57 zł w ramach Działania 3.1. *Infrastruktura zaplecza turystycznego*;
- 270 o wartości ogółem 596 535 445,80 zł w ramach Działania 3.2. *Infrastruktura okołoturystyczna*;
- 9 o wartości ogółem 19 210 867,73 zł w ramach Działania 3.3. *Systemy informacji turystycznej*;
- 33 projekty o wartości ogółem 21 876 868,78 zł w ramach Działania 3.4. *Promocja turystyki*.

Spośród 515 projektów zrealizowanych w ramach działań 3.1, 3.2 i 3.3 (tzw. „projekty twarde”), w 357 przypadkach zachowano ich trwałość, 152 było w trakcie okresu trwałości, a w sześciu przypadkach ich trwałość nie została zachowana.

Poniżej przedstawiono przyczyny niezachowania trwałości projektów:

- 1) „*Adaptacja pomieszczeń piwnicznych Chorzowskiego Centrum Kultury w Chorzowie przy ul. Sienkiewicza na funkcję gastronomiczną*”, beneficjent Miasto Chorzów. W dniach 29-30 stycznia 2014 r. IZ przeprowadziła kontrolę po zakończeniu realizacji projektu, dotyczącą zgodności wykorzystania środków finansowych z zakresem zawartym w umowie o dofinansowanie, która obejmowała również ocenę trwałości projektu. W jej wyniku stwierdzono naruszenie art. 57 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 1260/1999¹⁰², tj. dokonanie przez beneficjenta zasadniczej modyfikacji projektu. W związku z realizacją projektu doszło do opóźnienia rozpoczęcia działalności lokalu użytkowego przy ul. Sienkiewicza 3 oraz jego wykorzystywania niezgodnie z przeznaczeniem. Otwarcie lokalu nastąpiło 1 sierpnia 2013 r., tj. po 432 dniach od wypłaty środków z wniosku o płatność końcową. Stwierdzono ponadto, że w lokalu, zamiast utworzenia - deklarowanego we wniosku - lokalu z tradycyjną kuchnią śląską, utworzono klubokawiarnię, która nie miała w swojej ofercie takich dań. W związku z tymi ustaleniami IZ rozwiązała umowę o dofinansowanie projektu wskazując na postanowienia § 20 ust. 1 pkt 8 zawartej z beneficjentem umowy o dofinansowanie, zgodnie z którym: „*Instytucja Zarządzająca RPO WSL może rozwiązać umowę z zachowaniem jednomiesięcznego terminu wypowiedzenia w przypadku naruszenia postanowień niniejszej umowy, w szczególności, jeżeli Beneficjent: (...) w sposób rażący nie wywiązuje się z obowiązków nałożonych na niego w niniejszej umowie*”;
- 2) „*Wzrost konkurencyjności hotelu Fero-Lux w Korbielowie poprzez zakup nowoczesnych urządzeń do poprawy infrastruktury okołoturystycznej*” - beneficjent M&HW Sp. z o.o. W wyniku przeprowadzonej przez ŚCP kontroli zachowania trwałości projektu stwierdzono, że beneficjent nie zrealizował celów projektu zgodnie z założeniami określonymi we wniosku i umowie o dofinansowanie, poprzez niewykorzystywanie nabytej w ramach projektu infrastruktury do działalności w sektorze turystyki, lecz jej wydzierżawienie innemu podmiotowi. Beneficjent nie świadczył też usług opisanych we wniosku aplikacyjnym, a usługi te świadczył podmiot, który nie był stroną umowy o dofinansowanie;

¹⁰¹ 515 projektów twardych i 33 miękkie.

¹⁰² Dz. Urz. UE L 210 z 31.07.2006, str. 25, ze zm.

- 3) *Zwiększenie konkurencyjności, wprowadzenie nowych usług celem poprawy jakości i atrakcyjności oferty okołoturystycznej hotelu Fero Lux* - beneficjent M&HW Sp. z o.o. W wyniku kontroli trwałości stwierdzono, iż beneficjent nie zrealizował celów projektu zgodnie z założeniami umowy i wniosku o dofinansowanie z przyczyny opisanej powyżej;
- 4) *„Park Legend i Strachów Jury”* - beneficjent Polska Grupa Konsolidacji Sprzedaży Sp. z o.o. W wyniku przeprowadzonej przez ŚCP w ramach kontroli trwałości oględzin miejsca realizacji projektu stwierdzono brak wyposażenia w kontenerze sanitarnym zrealizowanym w ramach projektu, a jego demontażu dokonano bezpośrednio po wypłacie dofinansowania. Na tej podstawie stwierdzono, że doszło do naruszenia przez beneficjenta zasad trwałości projektu określonych w umowie o dofinansowanie;
- 5) *„Wzrost atrakcyjności turystycznej Śląska dzięki stworzeniu jedyne w Polsce multimedialnego parku tematycznego pt. Historia Cieszyna w Hotelu pod Brunatnym Jeleniem w Cieszynie”*- beneficjent BUDGAST Sp. z o.o. Podczas kontroli przeprowadzonej przez ŚCP stwierdzono, iż beneficjent dokonał zbycia środka trwałego zakupionego w ramach projektu nie informując o tym fakcie ŚCP. Stwierdzono też, że nie zostały utrzymane na wymaganym poziomie niektóre wskaźników produktu i rezultatu, tj.: liczby nabytych środków trwałych, liczby osób korzystających z nowych parków tematycznych oraz całkowitej liczby bezpośrednio utworzonych nowych miejsc pracy;
- 6) *„Szlak Reszków - Muzyka i Konie, budowa odcinków ścieżek rowerowych w gminach: Mstów, Kłomnice, Mykanów, Kruszyna i Rędziny”* - beneficjent Gmina Mstów. Na podstawie dokonanych przez IZ czynności kontrolnych oraz opinii Naczelnika Wydziału Ruchu Drogowego Komendy Wojewódzkiej Policji w Katowicach z 7 lutego 2012 r. stwierdzono, iż beneficjent nie osiągnął celu projektu, zakładającego „budowę infrastruktury aktywnych form wypoczynku (ścieżek rowerowych)”. Ścieżki nie posiadały odpowiedniego oznakowania pionowego, nie zostały oddzielone od jezdni konstrukcyjnie oraz za pomocą urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego. Zrealizowany przedmiot projektu nie spełniał wymagań bezpieczeństwa wynikających z obowiązujących przepisów prawa. Na podstawie tych ustaleń, zespół kontrolujący stwierdził, że beneficjent dokonał w rzeczywistości remontu dróg gminnych, co nie kwalifikuje się do dofinansowania w ramach Priorytetu III *Turystyka*. Zidentyfikowane nieprawidłowości spowodowały rozwiązanie umowy o dofinansowanie.

IZ nie zbierała i nie gromadziła danych na temat utrzymania rezultatów projektów po upływie okresu ich trwałości.

(dowód: akta kontroli str. 436-512, 3535-3536)

Zastępca Dyrektora WRR wyjaśniła, że: *„Po zakończeniu okresu trwałości projekty nie są monitorowane z wykorzystaniem ankiet trwałości. Natomiast prowadzona jest dalsza korespondencja z Beneficjentami np. w sprawie zwrotów zabezpieczenia prawidłowej realizacji umowy, zasad przechowywania dokumentów dotyczących realizacji projektów, obowiązków wynikających z umowy o dofinansowanie po zakończeniu trwałości (najczęściej na wniosek Beneficjentów)”*.

(dowód: akta kontroli str. 3613, 3618)

W trakcie realizacji Priorytetu III rozwiązano 131 umów o dofinansowanie na łączną kwotę dofinansowania 65 600 158,43 zł, w tym pięć umów dotyczących projektów podmiotów publicznych¹⁰³, przewidujących dofinansowanie na łączną

¹⁰³ Przyczyny rozwiązania umów to: beneficjent podjął decyzję o rozwiązaniu umowy w związku z odrzuceniem jego prośby o zwiększenie kwoty kosztów kwalifikowalnych oraz dofinansowania, beneficjent nie osiągnął założonego celu projektu, stwierdzono dokonanie przez beneficjenta zasadniczej modyfikacji projektu

kwotę 6 586 860,97 zł i 126 umów dotyczących projektów realizowanych przez przedsiębiorców¹⁰⁴, które przewidywały dofinansowanie w łącznej wysokości 59 013 297,46 zł.

(dowód: akta kontroli str. 3533-3549, 4221-4239)

W ramach RPO WSL zostały zrealizowane następujące rodzaje inwestycji:

- wyposażono/zmodernizowano: 52 hotele, 20 restauracji, 18 domów wczasowych/ośrodków wypoczynkowych,
- wybudowano: 42 hotele, 34 restauracje, pięć obiektów rekreacyjno-sportowych, trzy korty tenisowe, siedem pensjonatów, dom wczasowy, trzy trasy narciarstwa biegowego, trzy hale sportowo – rekreacyjne, trzy baseny, sześć kompleksów sportowo-rekreacyjnych, 11 parków rozrywki/rekreacji, cztery kawiarnie, lodowisko, ośrodek sportów wodnych, pięć ośrodków wypoczynkowych, miasteczko westernowe, wybudowano dwie koleje wąskotorowe, infrastrukturę przy dwóch amfiteatrach, dwa skateparki, dwa muzea, przystań wodną, dwa kąpieliska, bazę okołoturystyczną, dwie tężnie zdrojowe, strefę aktywności ruchowej (siłownia zewnętrzna, boisko, parkour-park), park sensoryczny dla niepełnosprawnych, „rolkostradę”, budynek widowiskowy, amfiteatr, infrastrukturę (parkingi) obok obiektu sakralnego, siedem parkingów;
- rozbudowano: dwa ośrodki tenisowe, trzy ośrodki narciarstwa zjazdowego, 26 restauracji, 35 hoteli, siedem pensjonatów, obiekt rekreacyjno-sportowy, dwa kempingi, dziewięć kompleksów rekreacyjno-sportowych, park tematyczny, rozbudowano kawiarnię, uzdrowisko, skansen, bazę noclegową ZHP,
- utworzono: w 45 przypadkach infrastrukturę turystyczną (pasaże spacerowe, ścieżki rowerowe, boiska, trasy turystyczne, amfiteatr, plac zabaw, siłownia na wolnym powietrzu, itp., tor carlingowo-bowlingowy, utworzono 16 parków tematycznych, sześć kortów do squasha, 18 centrów odnowy biologicznej/fitness/spa, pole golfowe, sześć centrów/terenów rekreacyjnych, dwie kręgielnie, utworzono w dwóch przypadkach infrastrukturę turystyki przemysłowej, plac zabaw obok restauracji, ośrodek narciarstwa zjazdowego, dwie wypożyczalnie i przechowalnie sprzętu sportowego, tor kartingowy, w pięciu przypadkach infrastrukturę jeździectwa, dwie ścieżki dydaktyczne, ścieżkę zdrowia, trasy piesze, utworzono dziewięć systemów informacji turystycznej, w 31 przypadkach ścieżki/trasy rowerowe,
- zmodernizowano: kort tenisowy, stadion, salę zabaw dla dzieci, cukiernię, trzy schroniska, basen.
- zagospodarowano w czterech przypadkach tereny zielone, trzy zespoły parkowe, sześć parków, teren przy kąpielisku
- dokonano rewitalizacji zabytkowych pomieszczeń zamku.

(dowód: akta kontroli str. 437-518, 4737-4739)

3.2. W wyniku badania 12 projektów, o których mowa w pkt 2.1. nin. wystąpienia, stwierdzono, że założone we wnioskach o dofinansowanie wskaźniki produktu i rezultatu określone były zgodnie z zał. nr 9 do *Uszczegółowienia RPO WSL*.

wynikającej ze zmiany charakteru własności elementu infrastruktury, beneficjent odstąpił od realizacji projektu i zwrócił otrzymane dofinansowanie z odsetkami, umowa została rozwiązana na prośbę beneficjenta.

¹⁰⁴ Przyczyny rozwiązania umów to, m.in: niezłożenie wniosku o płatność końcową w wymaganym terminie, niedostarczenie przez beneficjenta dokumentów uzupełniających do wniosku o płatność, beneficjent nie poddał się kontroli, rozwiązanie umowy na wniosek beneficjenta, beneficjent ogłosił upadłość, beneficjent rozpoczął realizację projektu przed złożeniem wniosku o dofinansowanie, beneficjent naruszył postanowienia umowy i przestał prowadzić działalność gospodarczą, beneficjent przedstawił dokumenty poświadczające nieprawdę, niezrealizowanie przez beneficjenta projektu w terminie określonym w umowie o dofinansowanie, beneficjent nie zrealizował projektu, beneficjent realizował projekt niezgodnie z umową, projekt został zrealizowany niezgodnie z wnioskiem aplikacyjnym i biznesplanem, nie została zachowana trwałość projektu.

(dowód: akta kontroli str. 1177, 1303-1304, 1405, 1434-1521, 1615, 1873, 2007, 2173, 2430, 2551-2552, 2783-2784, 2935-2936, 3137-3138, 3289-3418, 3438-3440, 3444-3445, 3471-3477, 4326)

3.3. IZ wymagała od beneficjentów dostarczenia dokumentacji potwierdzającej dane przedstawiane w dokumentach sprawozdawczych odnoszących się do osiągnięcia założonych wskaźników. W dwóch przypadkach (*Projektu budowy CR* i projektu „*Utrwalenie pamięci o regionalnej tradycji i osobach zapisanych w historię Cieszyńska, poprzez uruchomienie restauracji w sąsiedztwie zabytkowego Cmentarza Komunalnego*”) - spośród 12 objętych badaniem – stwierdzono że, działający w imieniu IZ pracownicy UMWS i ŚCP zaakceptowali przedstawione przez beneficjentów dokumenty dotyczące osiągnięcia zakładanych wskaźników rezultatu mimo, że nie spełniały one wymogów określonych w zawartych umowach. Nie dokonali również niezależnego sprawdzenia wiarygodności zawartych w nich danych.

(dowód: akta kontroli str. 4552)

3.3.1. We wniosku o dofinansowanie¹⁰⁵ realizacji *Projektu budowy CR* jako wskaźnik rezultatu przyjęto liczbę turystów korzystających z nowych obiektów infrastruktury aktywnego wypoczynku – 6.000 osób rocznie (jako poziom docelowy). Źródłem informacji na temat realizacji ww. wskaźnika miały być raporty kwartalne Miejskiego Ośrodka Kultury, Promocji i Informacji w Szczyrku¹⁰⁶. Wskaźnik ten miał zostać osiągnięty w 2011 r., a jego monitoring miał odbywać się kwartalnie od momentu oddania obiektu do użytkowania. W pkt D.5 Wniosku „*Sposoby monitorowania oraz pomiar wskaźników produktów i rezultatów (celów projektu)*” podano, m.in., że: „*Informacje dotyczące monitorowania i pomiaru wskaźnika rezultatu – liczby osób korzystających z nowego obiektu infrastruktury aktywnego wypoczynku – będą dostarczane przez Dyrektora Miejskiego Ośrodka Kultury, Promocji i Informacji w Szczyrku, tj. administratora nowego obiektu. Źródłem informacji na temat stopnia osiągnięcia wskaźnika rezultatu będą raporty kwartalne, charakteryzujące natężenie ruchu turystycznego na nowym obiekcie. Informacje zawarte w raportach będą poparte między innymi:*

- *listami obecności sporządzonymi przez trenerów podczas treningów odbywających się na obiekcie,*
- *listami obecności uczniów szkół korzystających z obiektu w ramach zajęć wychowania fizycznego w szkołach,*
- *listami startowymi zawodników biorących udział w planowanych w okresie zimowym oraz letnim imprezach na nowym obiekcie,*
- *innymi możliwymi formami dokumentowania aktywności turystycznej na obiekcie”.*

(dowód: akta kontroli str. 1405-1406)

Z przedstawionych przez Dyrektora MOKPiI raportów kwartalnych¹⁰⁷, które obrazować miały wykorzystanie CR w 2011 r., wynikało, że głównym użytkownikiem obiektu były dzieci i młodzież szkolna, sportowcy lokalnego klubu sportowego oraz klienci lokalnej bazy noclegowej. Wynikało z niej również, że w pierwszych trzech kwartałach 2011 r.¹⁰⁸ z obiektu skorzystało ogółem 6.678 osób, w tym 735 osób, które uczestniczyły w przeprowadzonych na jego terenie dwóch imprezach rekreacyjnych¹⁰⁹ i czterech sportowych¹¹⁰. W dniu 24 października 2011 r. Urząd

¹⁰⁵ Zwanym dalej „Wnioskiem”.

¹⁰⁶ Zwanego dalej „MOKPiI”.

¹⁰⁷ Kwartalne raporty użytkowania CR, potwierdzone przez Dyrektora MOKPiI.

¹⁰⁸ Pierwszego pełnego roku działania z obiektu.

¹⁰⁹ Beskidzki bieg z psem i Rajd rowerowy szlakiem 5 parafii.

Miejski w Szczyrku przesłał do UMWS raporty kwartalne za trzy kwartały 2011 r. potwierdzające liczbę użytkowników obiektu powstałego w wyniku realizacji Projektu. Na ich podstawie UMWS stwierdził, że zakładany we wniosku wskaźnik rezultatu został osiągnięty na poziomie 6.678 osób, co stanowiło 111% zakładanej wartości. Powyższe zostało zamieszczone w karcie „Potwierdzenie zamknięcia projektu – Referat ds. systemów informatycznych i monitoringu projektów”¹¹¹ sporządzonej 4 stycznia 2012 r. przez pracownika ww. referatu¹¹². Kartę podpisał ówczesny również Kierownik tego referatu.

(dowód: akta kontroli str. 1432-1521, 4548)

W dniach 11 stycznia 2013 r. i 23 maja 2016 r. do UMWS wpłynęły „Ankiety dotyczące trwałości projektu zrealizowanego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2007-2013”¹¹³, przesłane, na prośbę Kierownika Referatu Monitoringu, przez Burmistrza Miasta Szczyrk. W obu ankietach trwałości Burmistrz oświadczył, m.in., że po zakończeniu realizacji Projektu budowy CR do chwili obecnej cel projektu został zachowany (w tym osiągnięto i utrzymano w całości wszystkie wskaźniki produktu i rezultatu).

W listach sprawdzających do ankiet trwałości Projektu budowy CR, sporządzonych przez pracowników Referatu Monitoringu, podano w części II „Informacje szczegółowe” pkt A. „Utrzymanie celów i rezultatów”, że osiągnięte i utrzymane zostały założone cele i rezultaty projektu w okresie trwałości projektu (w tym wskaźniki produktu i rezultatu). Listę dotyczącą drugiej ankiety trwałości zatwierdził Kierownik Referatu Monitoringu.

(dowód: akta kontroli str. 1525-1544)

W wyniku kontroli przeprowadzonej przez Delegaturę NIK w Katowicach u ww. beneficjenta stwierdzono, że pracownicy Urzędu, wspólnie z Dyrektorem MOKPiI w latach 2011-2016, zawyżali w sporządzanych raportach kwartalnych liczbę turystów korzystających z CR oraz wykazywali w nich imprezy, które się odbywały w innych miejscach na terenie Szczyrku.

Na podstawie przeprowadzonej przez NIK weryfikacji zawartych w raportach kwartalnych danych¹¹⁴ dotyczących użytkowania CR w Szczyrku za 2011 r. stwierdzono m.in., że:

- 1) w 2011 r. z obiektu skorzystało co najmniej o 2.072 osób mniej niż wykazano w raportach kwartalnych podpisanych przez Dyrektora MOKPiI, w tym:
 - 401 osób, które miały uczestniczyć w przeprowadzanych na terenie CR zajęciach zorganizowanych przez Beskidzkie Stowarzyszenie Snowbordu¹¹⁵;
 - 1 571 osób, które korzystać miały z CR podczas pobytu w Hotelu Klimczok¹¹⁶;
 - 100 osób, które korzystać miały z CR w ramach uczestnictwa w rajdzie rowerowym Szlakiem 5 Parafii¹¹⁷.

¹¹⁰ Jedna w biegach przełajowych dzieci, a trzy w kolarstwie górskim.

¹¹¹ W WRR.

¹¹² Pracownik podczas postępowania kontrolnego NIK przebywał na urlopie rodzicielskim.

¹¹³ Zwane dalej „ankietami trwałości”.

¹¹⁴ Zawarte w raportach informacje zweryfikowano na podstawie informacji zamieszczonych na stronach internetowych, wyjaśnień uzyskanych od organizatorów imprez i zawodów oraz innych osób (świadków).

¹¹⁵ Organizacji takich zajęć nie potwierdzili przesłuchani w charakterze świadka przedstawiciele ww. stowarzyszenia.

¹¹⁶ Przesłuchani w charakterze świadka przedstawiciele ww. hotelu nie potwierdzili informacji zawartych w raportach MOKPiI.

- 2) nie było możliwe ustalenie liczby uczestników zorganizowanej 18 września 2011 r. i wykazanej w raporcie za III kwartał 2011 r. imprezy pn. „2 Amatorski Puchar MTB Śląsk-Beskidy 2011”, w której na terenie CR miało wziąć udział 75 osób. Ani Urząd, ani MOKPiI nie dysponowały dokumentami potwierdzającymi tę liczbę, w postaci listy startowej zawodników lub innej dokumentacji (np. zdjęciowej)¹¹⁷.
- 3) w raporcie MOKPiI za II kwartał 2011 r. wykazano, że w czerwcu 2011 r. na terenie CR przeprowadzone zostały międzyszkolne zawody pn. „Mistrzostwa Szczyrku – biegi przełajowe”. Urząd nie dysponował jednakże dokumentami z tych zawodów, tj. listą startową lub dokumentacją fotograficzną, a jedynym – posiadanym przez Urząd - dowodem ich przeprowadzenia było podpisane przez Dyrektora MOKPiI i prawdopodobnie przedstawiciela organizatora oświadczenie o przeprowadzeniu ww. zawodów 17 czerwca 2011 r., w których udział miało wziąć 240 osób. Informacji o tych zawodach brak było również w przekazywanych do MOKPiI, sporządzanych przez szkoły na potrzeby ustalenia ww. wskaźnika zestawieniach za II kwartał 2011 r. Stwierdzono natomiast, że informacja o przeprowadzeniu takiej imprezy sportowej znajdowała się w zestawieniach sporządzonych przez szkoły za III kwartał 2011 r. Wskazano w niej, że w imprezie, która odbyła się 21 września 2011 r. na terenie CR wzięło udział 256 uczestników. Zawody te nie zostały jednak uwzględnione w raporcie MOKPiI za III kwartał 2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 1436, 1449, 1491, 4545-4547)

Pomimo ustalenia w pkt. D.5. wniosku o dofinansowanie obowiązku dokumentowania przez beneficjenta danych zawartych w raportach kwartalnych poprzez listy obecności oraz pomimo niedołączenia takich list do raportów przedstawionych przez beneficjenta *Projektu budowy CR*, pracownicy UMWS nie podjęli działań w celu zweryfikowania prawdziwości danych będących podstawą uznania faktu osiągnięcia wskaźników rezultatu ustalonych w projekcie. Zdaniem NIK, nieprzedstawienie przez beneficjenta dokumentów zgodnych z zawartą umową powinno stanowić dla działających w imieniu IZ pracowników UMWS wskazówkę do podjęcia działań mających na celu uzupełnienie tej dokumentacji oraz weryfikacji danych zawartych w raportach.

Ówczesny Kierownik Referatu ds. systemów informatycznych i monitoringu projektów WRR¹¹⁹ w odpowiedzi na pytanie: „Dlaczego zaakceptował Pan rozliczenie osiągnięcia ww. wskaźnika rezultatu na poziomie 111%, skoro beneficjent nie przedstawił rzetelnej dokumentacji na potwierdzenie osiągnięcia tego wskaźnika? Dlaczego pracownicy kierowanego przez Pana Referatu nie przeprowadzili w sposób rzetelny weryfikacji prawdziwości danych przedłożonych przez Urząd w celu wykazania osiągnięcia wskaźnika rezultatu w 2011 r.?” – wyjaśnił: „Nie zgadzam się z twierdzeniem, że pracownicy kierowanego przeze mnie ówczesnie Referatu ds. Systemów Informatycznych i Monitoringu Projektów nierzetelnie przeprowadzili weryfikację ww. wskaźnika rezultatu. Beneficjent udokumentował zestawienie osób korzystających z Centrum Rekreacji zgodnie z zapisami wniosku o dofinansowanie, tj. poprzez raporty kwartalne MOKPiI. Pracownicy Referatu, weryfikując wskaźniki rezultatu, nie są w stanie zawsze

¹¹⁷ Rajd zorganizowany przez miejscową parafię rzymsko-katolicką, przy pomocy Urzędu. Impreza ta została wykazana w raporcie za III kwartał 2011 r., lecz jakiegokolwiek wykorzystania CR (np. do treningów) nie potwierdził organizator rajdu.

¹¹⁸ Dokumenty te powinny być – zgodnie z zawartą umową – przechowywane w Urzędzie, na potrzeby udokumentowania osiągniętego wskaźnika rezultatu.

¹¹⁹ Obecnie Kierownik Referatu Monitoringu i Wsparcia Zarządzania w WEFRR, zwanego dalej „Referatem Monitoringu”.

wykrywać, że złożone dokumenty poświadczają nieprawdę. Zaakceptowałem poziom realizacji tego wskaźnika rezultatu (111%) na podstawie weryfikacji przeprowadzonej przez (...) pracownika Referatu. Jako Kierownik Referatu nie dokonuję przeliczeń matematycznych, które wykonują pracownicy”. Wyjaśnił ponadto, że „Pracownik na podstawie złożonych zestawień przeliczył poziom realizacji ww. wskaźnika i wprowadził te dane do systemów informatycznych. (...) Procedury Instytucji Zarządzającej RPO WSL a także zapisy wniosku o dofinansowanie przedmiotowego projektu nie zobowiązywały beneficjenta do zbierania wyłącznie imiennych list obecności osób korzystających z Centrum Rekreacji. IZ, rozliczając wskaźniki, weryfikuje informacje wg źródła weryfikacji wskaźnika określonego w pkt D.2. wniosku o dofinansowanie”. Na odpowiedzi na pytanie czy nie były brane pod uwagę zapisy pkt D.5. wniosku o dofinansowanie przedmiotowego projektu określające sposoby monitorowania oraz pomiar wskaźników produktów i rezultatów (celów projektu), zgodnie z którymi dane zawarte w raportach winny być poparte m.in. listami obecności, podał: „Listy obecności nie zostały dostarczone przez beneficjenta do IZ wraz ze sprawozdaniami. IZ nie poprosiła o te listy w wyniku weryfikacji raportów kwartalnych za 2011 r. złożonych przez beneficjenta, ze względu na to, że nie było podejrzeń co do wiarygodności przedstawionych danych przez beneficjenta. Listy obecności są weryfikowane podczas kontroli trwałości projektów, natomiast w tym przypadku takiej kontroli nie było”.

(dowód: akta kontroli str. 4549-4551)

IZ nie przeprowadziła w okresie trwałości Projektu budowy CR kontroli wykonania wskaźnika rezultatu. Kierownik Referatu Monitoringu wyjaśnił, że nie było podejrzeń zaistnienia uchybień lub nieprawidłowości po zakończeniu realizacji projektu, a projekt nie został wylosowany do kontroli trwałości. Wyjaśnił również, że: „Wskaźniki rezultatu były weryfikowane na różnych etapach rozliczania projektów. Pierwszy etap to rozliczanie wniosku o płatność końcową, następnie podczas kontroli na zakończenie realizacji projektu. Następnie w trakcie monitorowania trwałości projektu, w tym kontroli trwałości. Zgodnie z Podręcznikiem Procedur Wdrażania IZ RPO WSL rozdziałem 11.4.2 i 11.4.3. ankiety trwałości uzupełniane są o kontrole trwałości projektów. Kontrole takie są podejmowane w przypadku uzasadnionego podejrzenia, iż beneficjent nie utrzymał założonych celów projektu lub jeśli przedstawił informacje wskazujące na uzasadnione podejrzenie wystąpienia nieprawidłowości, jak również jeśli nie odpowiedział na skierowaną do niego ankietę trwałości. Kontrole podejmowane są również, jeśli podczas prowadzonego monitorowania IZ uzyska uzasadnione podejrzenia wystąpienia uchybień lub nieprawidłowości (np. doniesienia prasowe, weryfikacja wniosków o dofinansowanie z perspektywy 2014-2020, uchybienia lub nieprawidłowości stwierdzone w ramach kontroli innych instytucji). Dla projektów, co do których nie zachodzą powyższe przesłanki prowadzone są kontrole przy zastosowaniu doboru próby. (...) Monitorowanie wskaźnika rezultatu (dot. Projektu budowy CR – dopisek kontrolera NIK) odbywało się poprzez ogólne pytania w ankiecie trwałości: pkt A1 „Czy po zakończeniu realizacji projektu do chwili obecnej cel projektu został zachowany (w tym czy osiągnięto i utrzymano w całości wszystkie wskaźniki produktu, rezultatu i zatrudnienia)” oraz pkt F „Uwagi beneficjenta”. Beneficjent dwukrotnie (w styczniu 2013 r. i w maju 2016 r.) złożył oświadczenie (odpowiedział twierdząco na pytanie w pkt A1 oraz wskazał brak uwag w pkt F) i tym samym IZ uznała, że utrzymano rezultaty i cele projektu”.

(dowód: akta kontroli str. 1556-1557)

3.3.2. Umowa o dofinansowanie projektu „Utrwalenie pamięci o regionalnej tradycji i osobach zapisanych w historię Cieszyna, poprzez uruchomienie restauracji

w sąsiedztwie zabytkowego Cmentarza Komunalnego” nr UDA-RPSL.03.01.01-00-213/10-00¹²⁰ zakładała rozliczenie wskaźnika rezultatu „Liczba osób korzystających z nowych obiektów bazy gastronomicznej” na podstawie wewnętrznej ewidencji liczby wydanych posiłków i szacunku przedsiębiorcy. Wartość docelowa ww. wskaźnika miała wynosić 73.000 osób. Wspólnicy zadeklarowali we wniosku o dofinansowanie, że wskaźniki rezultatu zostaną osiągnięte w ciągu roku od zakończenia realizacji zakresu rzeczowego ww. projektu, tj. do 30 września 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 3137-3140)

Beneficjent udokumentował wykonanie ww. wskaźnika poprzez przedłożenie Instytucji Pośredniczącej Drugiego Stopnia RPO WSL¹²¹, czyli ŚCP, dokumentów które obejmowały:

- komputerowe zestawienie sprzedaży napoi i posiłków¹²², na podstawie którego stwierdził, że liczba osób odwiedzających wybudowane w ramach projektu lokale wyniosła 65.378 osób;
- zestawienie faktur, na podstawie którego oszacował liczbę osób korzystających z wybudowanej w ramach projektu bazy gastronomicznej na 9.530.

Po dodaniu tych liczb, beneficjent stwierdził, że łącznie z obiektów gastronomicznych zrealizowanych w ramach projektu skorzystało 74.908 osób.

(dowód: akta kontroli str. 3307-3314, 3328-3329, 3346-3353, 3359)

Dnia 20 marca 2015 r. ŚCP poinformowało¹²³ beneficjenta, że w wyniku weryfikacji dostarczonej przez niego dokumentacji odnoszącej się do osiągnięcia wskaźników rezultatu dokonano pozytywnej oceny realizacji wskaźników: „Liczba osób korzystających z nowych obiektów bazy gastronomicznej” i „Liczba osób niepełnosprawnych korzystających z obiektów bazy gastronomicznej po zrealizowaniu projektu” oraz, że „Powyższe wskaźniki zostały osiągnięte w 100%”. Wykonanie w 100% ww. wskaźników zostało potwierdzone w formularzu weryfikacji sporządzonym 20 marca 2015 r. przez pracownika Wydziału Kontroli ŚCP oraz zaakceptowane przez Kierownika Wydziału Kontroli ŚCP.

(dowód: akta kontroli str. 3356-3358)

W złożonym 26 stycznia 2016 r., przez beneficjenta sprawozdaniu z trwałości projektu, pozytywnie zweryfikowanym przez ŚCP, oświadczono m.in., że „cele, charakter lub warunki realizacji projektu (w szczególności zobowiązania wynikające z wniosku i umowy o dofinansowanie, w tym wskaźników produktu i rezultatu) są utrzymane od zakończenia jego realizacji”.

(dowód: akta kontroli str. 3384-3389)

W odpowiedzi na pytanie: „Dlaczego zaakceptował Pan rozliczenie wskaźnika rezultatu „Liczba osób korzystających z nowych obiektów bazy gastronomicznej” poprzez przedstawienie zestawienia faktur i dokonanego na jego podstawie szacunku liczby osób korzystających z bazy gastronomicznej, skoro było to niezgodne z umową o dofinansowanie?” – Kierownik Wydziału Kontroli ŚCP zeznał, że: „Beneficjent przedstawił zestawienie faktur jako dowód na wydawane posiłki. Zaakceptowałem rozliczenie ww. wskaźnika rezultatu poprzez przedstawienie zestawienia faktur w dobrej wierze, sądząc, że na posiłki objęte fakturami również jest prowadzona ewidencja, którą można zsumować z „Zestawieniem sprzedaży

¹²⁰ Zwanego dalej „Projektem – utrwalenie pamięci”.

¹²¹ Zwanej dalej „IP2”.

¹²² Wspomniana ewidencja komputerowa posiłków i napojów nie uzależniała zarejestrowanych w niej pozycji od tego, czy dokumentem potwierdzającym sprzedaż był paragon, czy faktura VAT.

¹²³ Droga mailową.

w okresie 2012-05-01 (...) do 2014-09-30 (...)”. Ze względu na to, że wskaźnik dotyczył osób korzystających z usług gastronomicznych wartość wskaźnika była szacowana przez beneficjenta w powiązaniu do wydawanych posiłków. Jeśli szacunek na podstawie faktur nie byłby wzięty pod uwagę, to zmiana poziomu osiągnięcia wskaźnika na niższy o 10,4% (do 100% osiągnięcia wskaźnika zabrakłoby 7 622 osoby) zostałaby zaakceptowana. Zgodnie bowiem z § 16 ust. 10 pkt 2 lit a umowy o dofinansowanie zawartej z beneficjentem: zmiany zakładanych we wniosku o dofinansowanie wskaźników rezultatów realizacji Projektu wpływające niekorzystnie na cel realizowany przez Projekt, nieprzekraczające 20% ich pierwotnej wartości docelowej powodują, że Beneficjent jest zobowiązany do pisemnego poinformowania IP2 o każdej planowanej zmianie wraz z przedstawieniem zakresu zmian oraz ich uzasadnieniem. (...) Brak pisemnego sprzeciwu ze strony IP2 RPO WSL (...) skierowanego do Beneficjenta, jest uważany za akceptację planowanej zmiany. Powyższe zmiany nie wymagają aneksu do Umowy”. Zeznał ponadto, że: „Przytoczony wyżej zapis umowy odnosił się również do okresu trwałości Projektu. Zapis w powyższym brzmieniu był w umowach o dofinansowanie stosowany w okresie trwałości projektów, co ma odzwierciedlanie w Podręczniku Procedur Wdrażania IP ²¹²⁴ w podrozdziale 5.1.2 Zmiany w umowie o dofinansowanie projektu, pkt „Weryfikacja zmian w projekcie w okresie trwałości projektu”.

(dowód: akta kontroli str. 4557-4559)

Odnosząc się do powyższego zauważyć zdaniem NIK należy, że zapis umowy o dofinansowanie, o którym mowa wyżej, odnosi się do sytuacji, kiedy beneficjent zgłasza IP2 planowaną zmianę zakładanych we wniosku o dofinansowanie wskaźników rezultatu: „Beneficjent jest zobowiązany do pisemnego poinformowania IP2 o każdej planowanej zmianie wraz z przedstawieniem zakresu zmian oraz ich uzasadnieniem”. Beneficjent Projektu – utrwalenie pamięci nie zgłosił IP2, że wskaźnik „Liczba osób korzystających z nowych obiektów bazy gastronomicznej” nie zostanie osiągnięty na poziomie określonym we wniosku o dofinansowanie.

We wniosku o dofinansowanie ww. projektu wśród celów szczegółowych wymieniono m.in. stworzenie miejsca przywracającego historię regionalną i pamięć o zasłużonych dla miasta osobach, spoczywających na Cmentarzu Komunalnym. Podano również, że: „Będzie to pierwszy tego typu lokal w Cieszynie, który nacechowany będzie historycznie, poprzez ożywianie tradycji i pamięci przodków spoczywających na sąsiadującym z nim Cmentarzu Komunalnym”. Powołano się na tradycje historyczne Cieszyna, jako miasta leżącego na ruchliwym szlaku migracyjnym i handlowym, posiadającego bogatą historię oraz ciekawe zabytki i miejsca, do których zaliczono Cmentarz Komunalny przy ul. Katowickiej, na którego głównej alei znajduje się Grób Zasłużonych, w którym spoczywają wybitni mieszkańcy Cieszyna¹²⁵. Wskazywano przy tym, że zrealizowany Projekt zapewni wykorzystanie powyższych faktów oraz rozpropaguje - wśród gości korzystających z usług ww. lokalu - historię cmentarza i osób na nim spoczywających.

(dowód: akta kontroli str. 3115-3116)

W wyniku kontroli przeprowadzonej przez Delegaturę NIK w Katowicach u beneficjenta ustalono, że ww. deklaracje nie zostały zrealizowane, gdyż powstały lokal gastronomiczny nie zawierał jakichkolwiek elementów nawiązujących do historii i zabytków Cieszyna, lub osób z nim związanych. Brak było również jakichkolwiek informacji dla turystów, które nawiązywałyby do historii - znajdującego

¹²⁴ Zwanym dalej „Podręcznikiem”.

¹²⁵ M.in. Paweł Stalmach, ks. Józef Londzin, Gustaw Morcinek, Franciszek Popiołek, Ludwik Brożek.

się obok obiektu - zabytkowego Cmentarza Komunalnego i osób na nim pochowanych.

(dowód: akta kontroli str. 4556)

W dniu 15 kwietnia 2015 r. pracownicy ŚCP przeprowadzili u beneficjenta ww. projektu wizytę monitorującą, w trakcie której stwierdzili, że we wskazanym we wniosku o dofinansowanie miejscu realizacji tego projektu znajdują się efekty przeprowadzonych prac budowlanych, oprogramowanie i sprzęt oraz jest prowadzona działalność gastronomiczna wskazana w dokumentacji Projektu. W notatce z tej wizyty nie odniesiono się do kwestii realizacji celu szczegółowego, w postaci stworzenia miejsca przywracającego historię regionalną i pamięć o zasłużonych dla miasta osobach, spoczywających na Cmentarzu Komunalnym w Cieszynie.

(dowód: akta kontroli str. 4560-4566)

Kierownik Wydziału Kontroli ŚCP zeznał, że zakres wizyty monitorującej, o której mowa wyżej, dotyczył weryfikacji faktycznego miejsca realizacji projektu (adresu, lokalizacji). Nie była to standardowa kontrola u beneficjenta, jaka ma miejsce zgodnie z procedurami obowiązującymi wg Podręcznika, tylko wizyta doraźna, której zakres został ustalony w porozumieniu z IZ RPO WSL. Wizyta ta była przeprowadzona w ramach weryfikacji kilkuset projektów w okresie ok. 3 miesięcy, tylko w ww. zakresie. W sprawie nieprzeprowadzenia kontroli realizacji *Projektu – utrwalenie pamięci* przez Wydział Kontroli w ramach standardowych procedur obowiązujących na podstawie *Podręcznika* Kierownik Wydziału Kontroli zeznał, że projekt ten nie podlegał kontroli, ponieważ nie został wylosowany do kontroli zgodnie metodą doboru próby na podstawie *Podręcznika*.

(dowód: akta kontroli str. 4558-4559)

3.4. Spośród 175 zrealizowanych *projektów twardych* wdrażanych przez IZ¹²⁶, we wszystkich przypadkach zostały osiągnięte wskaźniki produktu. Wskaźniki rezultatu zostały osiągnięte w 172 przypadkach, za wyjątkiem: *Projektu budowy CR*¹²⁷ oraz projektów „*Szlak Reszków - Muzyka i Konie, budowa odcinków ścieżek rowerowych w gminach: Mstów, Kłomnice, Mykanów, Kruszyna i Rędziny*”¹²⁸ i „*Rozbudowa ścieżki dydaktycznej w Śląskim Ogrodzie Zoologicznym w Chorzowie – etap II*”, w przypadku którego projektu nie osiągnięte zostały wskaźniki:

1. liczba osób korzystających z nowych obiektów infrastruktury okołoturystycznej;
2. liczba osób korzystających z przebudowanych i wyremontowanych obiektów infrastruktury okołoturystycznej;
3. liczba osób korzystających z przebudowanych (wyremontowanych) parków tematycznych.

Podkreślić jednak należy, że termin na osiągnięcie ww. wskaźników upływa dopiero 31 grudnia 2017 r.

Spośród 340 zrealizowanych *projektów twardych* wdrażanych przez IP2¹²⁹, w 47 przypadkach nie zostały osiągnięte wskaźniki produktu. Dotyczyło to najczęściej takich wskaźników jak:

¹²⁶ W tym: 8 projektów dofinansowanych w ramach Działania 3.1. *Infrastruktura zaplecza turystycznego*, Poddziałania 3.1.2 *Infrastruktura zaplecza turystycznego/podmioty publiczne* i 158 projektów dofinansowanych w ramach Działania 3.2. *Infrastruktura okołoturystyczna*, Poddziałania 3.2.2. *Infrastruktura okołoturystyczna/podmioty publiczne*.

¹²⁷ Co zostało wykazane w wyniku kontroli NIK przeprowadzonej u beneficjenta.

¹²⁸ O czym była mowa w pkt 3.1. niniejszego wystąpienia.

¹²⁹ W tym: 228 projektów dofinansowanych w ramach Działania 3.1. *Infrastruktura zaplecza turystycznego*, Poddziałania 3.1.1 *Infrastruktura zaplecza turystycznego/przedsiębiorstwa* i 112 projektów dofinansowanych

- liczba miejsc noclegowych w nowych obiektach bazy noclegowej,
- liczba nabytych środków trwałych,
- powierzchnia nowych obiektów bazy noclegowej,
- powierzchnia przebudowanych obiektów infrastruktury aktywnego wypoczynku,
- powierzchnia nowych obiektów infrastruktury rekreacyjno-sportowej.

Miało to miejsce za wiedzą i zgodą ŚCP, które w takich przypadkach pomniejszało wysokość dofinansowania proporcjonalnie do korekty limitu wydatków kwalifikowalnych. Wśród przyczyn nieosiągnięcia wskaźników produktu wymieniono m.in.:

- planowany przez beneficjenta metraż budowanej nieruchomości nieznacznie różnił się od oficjalnie odebranej na podstawie pozwolenia na użytkowanie obiektu,
- środki trwale zostały zakupione po terminie zakończenia realizacji projektu,
- nierzetelny wykonawca projektu, który wykonał metraż o wielkości mniejszej o 1,78m² niż zakładano.

Podkreślić jednak należy, że przypadki nieosiągnięcia wskaźników produktu nie miały wpływu na osiągnięcie planowanych celów projektów.

Wskaźniki rezultatu nie zostały osiągnięte w trzech przypadkach projektów wdrażanych przez IP2:

- 1) „Rozbudowa III piętra Hotelu „Royal” w Gliwicach wraz z zakupem wyposażenia” - nieosiągnięty wskaźnik: liczba turystów korzystających z przebudowanych (wyremontowanych) obiektów bazy noclegowej.

Wskaźnik ten miał wynieść 4.974 osoby, a wyniósł w 2013 r. 4.117 osób (82,8%). Beneficjent wyjaśnił, że przyczyną nieosiągnięcia zakładanej wielkości wskaźnika, było wynajmowanie pokoi dwuosobowych w większości do użytku jednoosobowego oraz długotrwały¹³⁰ remont ulicy bezpośrednio przed hotelem, połączony z wymianami instalacji, który utrudniał dojazd i dojście do hotelu. ŚCP uznała powyższe wyjaśnienia i wyraziła zgodę na zmniejszenie wskaźnika.

- 2) „Wzrost konkurencyjności kompleksu hotelowo-gastronomicznego Timberland poprzez inwestycję w część restauracyjną” - nieosiągnięty wskaźnik: całkowita liczba bezpośrednio utworzonych miejsc pracy (EPC – Ekwiwalent Pełnego Czasu Pracy) do 30 czerwca 2014 r.– 2 etaty (kelnera i menedżera).

Przyczyną jego nieosiągnięcia było to, że osoba zatrudniona na stanowisku menedżera - po złożeniu wniosku o dofinansowanie - została zwolniona z powodu kradzieży, a na jego miejsce przeszedł pracownik, który zatrudniony był na stanowisku recepcjonistki przed złożeniem wniosku o dofinansowanie. Beneficjent zwrócił się z prośbą do ŚCP o wyrażenie zgody na uznanie zatrudnienia tej osoby na stanowisku menadżera jako efekt realizacji projektu, na co ŚCP wyraziła zgodę.

- 3) „Rozwój przedsiębiorstwa poprzez uruchomienie nowego zakresu usług” - nieosiągnięty wskaźnik: całkowita liczba bezpośrednio utworzonych miejsc pracy¹³¹.

w ramach Działania 3.2. Infrastruktura okołoturystyczna, Poddziałania 3.2.2. Infrastruktura okołoturystyczna/przedsiębiorstwa.

¹³⁰ Od początku kwietnia do końca grudnia 2013 r.

¹³¹ Zwany dalej „ECP”.

Beneficjent we wniosku aplikacyjnym zadeklarował utworzenie ośmiu nowych miejsc pracy, po czym - w ramach „Sprawozdania z trwałości projektu” zwrócił się z prośbą o zmianę założonej wielkości tego wskaźnika o 2 etaty, tj. z 8 EPC do 6 EPC. IP2 wyraziła zgodę na to zmniejszenie.

Opisane powyżej ustalenia wskazują również, że także w przypadku *Projektu – utrwalenie pamięci* wskaźnik rezultatu nie został osiągnięty.

(dowód: akta kontroli str. 436, 444, 450, 459-512, 3690, 3736, 3837, 3864-3866-3874, 3994-3995, 3997-4012, 4031-4035)

W przypadku wszystkich 33 zrealizowanych *projektów miękkich* wskaźniki produktu i rezultatu zostały osiągnięte.

(dowód: akta kontroli str. 513-518)

Procedura weryfikacji osiągnięcia wskaźników rezultatu w okresie trwałości projektu określona została w rozdziale 5.1.2. „Zmiany w umowie o dofinansowanie projektu” *Podręcznika Procedur Wdrażania IP2 w ramach RPO WSL*.

Zgodnie z nią, monitoring terminu realizacji wskaźników rezultatu projektu prowadzony powinien być na bieżąco, poprzez weryfikację poziomu ich osiągnięcia podanego przez beneficjentów we wnioskach o płatność. Każdy przypadek niezrealizowania zakładanego poziomu wskaźnika - wynikający z oświadczenia beneficjenta zawartego we wniosku o płatność - oceniany powinien być indywidualnie, zgodnie z postanowieniami umowy o dofinansowanie. W przypadku, gdy zmiany zakładanego poziomu osiągnięcia wskaźnika przekraczają 50% pierwotnej wartości docelowej, dokonywana powinna być ponowna ocena merytoryczno-techniczna, której zadaniem jest weryfikacja wpływu zmiany na realizację celów projektu, a uzyskanie oceny negatywnej stanowić może podstawę do rozwiązania umowy o dofinansowanie.

Uzupełnienia i wyjaśnienia beneficjenta powinny być weryfikowane na podstawie sporządzanej listy sprawdzającej. W przypadku niepełnej, niezgodnej z umową o dofinansowanie realizacji wskaźnika, sprawa ma zostać skierowana do rozpatrzenia przez „Komisję ds. zmian w ramach projektu”. W przypadku zaakceptowania zmienionych wartości wskaźnika, dokonywana jest aktualizacja wartości wskaźników w Krajowym Systemie Informatycznym¹³² w ramach wniosku o płatność końcową oraz w terminie do pięciu dni roboczych od zatwierdzenia listy sprawdzającej danych w Lokalnym Systemie Informatycznym.

(dowód: akta kontroli str. 4093-4094)

W uchwale nr 1347/154/IV/2012 Zarządu Województwa Śląskiego z dnia 24 maja 2012 r. w sprawie przyjęcia „Stanowiska Instytucji Zarządzającej Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Śląskiego na lata 2007-2013 w zakresie wprowadzania zmian w projektach realizowanych w ramach RPO WSL w okresie trwałości” stwierdzono, że:

„Zgodnie z zapisami umowy o dofinansowanie (m.in. § 18): Beneficjent jest zobowiązany zwrócić dofinansowanie wraz z odsetkami jak dla zaległości podatkowych, zgodnie z poleceniem zwrotu i w terminie wyznaczonym przez IZ RPO WSL, w przypadku gdy w okresie trwałości Projekt ulegnie znaczącej modyfikacji w rozumieniu art. 57 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006. Różnorodność przypadków, które występują w ramach poszczególnych projektów w okresie trwałości, wymaga każdorazowego analizowania czynników zmiany i ich wpływu na daną inwestycję, w celu ustalenia czy znacząca modyfikacja ma miejsce, czy też nie. Co do zasady, każda zmiana, która nie wprowadza znaczącej

¹³² SIMIK 2007-2013.

modyfikacji, będzie możliwa do wprowadzenia, jednak każdy przypadek jest inny (projekt zakłada inne cele, inne są przyczyny zmiany itp.), wobec czego musi zostać indywidualnie rozpatrzony. Dlatego też istotne jest, aby Beneficjent wystąpił o opinię w konkretnym przypadku (...) w celu uzyskania stanowiska Instytucji Zarządzającej. Pozwoli to na uniknięcie sytuacji, w której konieczny będzie zwrot otrzymanego dofinansowania, zgodnie z przytoczonym powyżej paragrafem z umowy o dofinansowanie”.

(dowód: akta kontroli str. 4042-4045)

Zastępca Dyrektora WRR wyjaśniła, że „Instytucja Zarządzająca RPO WSL, weryfikując wykonanie założonych wskaźników produktu i rezultatu, ocenia każdy projekt indywidualnie, uwzględniając rodzaj inwestycji i założone cele projektu. Procedury w tym zakresie wskazano w Podręczniku Procedur Wdrażania Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2007-2013, a także wynikają one z umowy o dofinansowanie zawieranej z Beneficjentami. Ponadto opracowano „Stanowisko Instytucji Zarządzającej RPO WSL w zakresie zmian w projektach w okresie trwałości” stanowiące załącznik do uchwały nr 1347/154/IV/2012 Zarządu Województwa Śląskiego z dnia 24 maja 2012 roku (załącznik nr 1). Dodatkowo Instytucja Zarządzająca w celu ujednolicenia podejścia i usprawnienia przepływu informacji w jednostce sporządziła stanowisko robocze, które dotyczyło zmian zakładanych we wniosku o dofinansowanie wartości docelowych wskaźników, zatwierdzone przez Dyrektora Wydziału Rozwoju Regionalnego (załącznik nr 2).(...)”.

(dowód: akta kontroli str. 4039-4054)

- 3.5. IZ oceniała zasadność przyjętych we wniosku o dofinansowanie danego projektu wskaźników produktu i rezultatu oraz ich realizację. Ocena przyjętych wskaźników prowadzona była podczas oceny merytoryczno-technicznej, w ramach kryteriów ogólnych (0/1). Natomiast stan ich realizacji wskaźników był na podstawie części sprawozdawczej wniosków o płatność (pośrednią i końcową), w której beneficjent obowiązkowo wypełniał część dotyczącą osiągniętego poziomu wskaźników. Po zakończeniu realizacji projektu stan realizacji wskaźników monitorowany był za pomocą ankiet trwałości, składanych przez beneficjenta na żądanie IZ lub IP2.

(dowód: akta kontroli str. 4326)

Kierownik Referatu Monitoringu i Wsparcia Zarządzania w WFR UMWSL wyjaśnił, że: „Wskaźniki rezultatu są weryfikowane na różnych etapach rozliczania projektu. Pierwszy etap to rozliczanie wniosku o płatność końcową, następnie podczas kontroli na zakończenie realizacji projektu. Następnie w trakcie monitorowania trwałości projektu, w tym kontroli trwałości. Zgodnie z Podręcznikiem Procedur Wdrażania IZ RPO WSL rozdziałem 11.4.2 i 11.4.3. ankiety trwałości uzupełniane są o kontrole trwałości projektów. Kontrole takie są podejmowane w przypadku uzasadnionego podejrzenia, iż beneficjent nie utrzymał założonych celów projektu lub jeśli przedstawił informacje wskazujące na uzasadnione podejrzenie wystąpienia nieprawidłowości, jak również jeśli nie odpowiedział na skierowaną do niego ankietę trwałości. Kontrole podejmowane są również, jeśli podczas prowadzonego monitorowania IZ uzyska uzasadnione podejrzenia wystąpienia uchybień lub nieprawidłowości (np. doniesienia prasowe, weryfikacja wniosków o dofinansowanie z perspektywy 2014-2020, uchybienia lub nieprawidłowości stwierdzone w ramach kontroli innych instytucji). Dla projektów, co do których nie zachodzą powyższe przesłanki prowadzone są kontrole przy zastosowaniu doboru próby”.

(dowód: akta kontroli str. 1556)

W wyniku kontroli przeprowadzonych przez IZ i IP2 u beneficjentów realizujących projekty w ramach Priorytetu III, w 30 przypadkach¹³³ stwierdzono nieprawidłowości dotyczące nieosiągnięcia wskaźników projektu lub niezachowania jego trwałości. W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami podjęto następujące działania:

- kwoty wydatków kwalifikowalnych wskazanych we wnioskach o płatność zostały pomniejszone o wartość kwoty nieprawidłowości,
- wszczęto procedurę odzyskiwania kwoty dofinansowania, nastąpiło rozwiązanie umów o dofinansowanie,
- wszczęto procedurę odzyskiwania wypłaconej kwoty dofinansowania,
- zastosowano procedurę rozwiązania umów i zwrotu dofinansowań, zobowiązano beneficjenta do przedstawienia odpowiednich dokumentów potwierdzających osiągnięcie wskaźnika zatrudnienia w wyznaczonym terminie¹³⁴,
- skierowano projekt do ponownej oceny merytoryczno-technicznej, która przebiegła pozytywnie ale w jej wyniku pomniejszono kwotę wydatków kwalifikowalnych i przystąpiono do odzyskiwania nienależnie wypłaconych środków,
- na prośbę beneficjenta przedłużono termin osiągnięcia wskaźnika rezultatu oraz wyrażono zgodę na osiągnięcie min. 60% wartości docelowej wskaźnika.

(dowód: akta kontroli str. 4110-4127)

IZ w całym okresie wdrażania RPO WSL stosowała - zgodnie z art. 57 Rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r.¹³⁵ - pięcioletni okres trwałości dla projektów obejmujących inwestycje w infrastrukturę lub inwestycje produkcyjne, natomiast trzyletni okres trwałości stosowany był dla projektów realizowanych przez sektor małych i średnich przedsiębiorców objętych pomocą publiczną. Okres ten określany był każdorazowo w umowach o dofinansowanie projektu.

W „*Stanowisku Instytucji Zarządzającej RPO WSL w zakresie zmian w projektach w okresie trwałości*”¹³⁶ stwierdzono, że zgodnie z ww. rozporządzeniem IZ ma obowiązek zapewnić trwałość projektów, dlatego też zapisy umowy o dofinansowanie nakładają na beneficjentów RPO WSL obowiązek utrzymania celów projektu przez okres trwałości, czyli 5 lat od daty ostatniej refundacji poniesionych wydatków.

W umowach o dofinansowanie zdefiniowano okres trwałości jako: „Okres, w którym założone cele Projektu zostaną utrzymane, a Projekt nie zostanie poddany zasadniczej modyfikacji, w rozumieniu art. 57 Rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006. Minimalny okres trwałości to okres pięciu lat od daty zakończenia Projektu, przy czym za datę zakończenia realizacji Projektu dla potrzeb trwałości Projektu przyjmuje się dzień, w którym zostały spełnione łącznie wymienione kryteria: czynności w ramach Projektu zostały faktycznie przeprowadzone (zakończenie rzeczowe projektu) oraz wszystkie wydatki Beneficjenta oraz odnośnego wkładu publicznego zostały opłacone”.

¹³³ W tym: w 20 przypadkach w wyniku kontroli przeprowadzonych przez IP2 i w 10 przypadkach w wyniku kontroli przeprowadzonych przez IZ.

¹³⁴ Beneficjent wywiązał się z tego obowiązku.

¹³⁵ W art. 57 pkt 1 tego rozporządzenia stwierdzono, że: „Państwo członkowskie lub instytucja zarządzająca zapewniają, aby operacja obejmująca inwestycje w infrastrukturę lub inwestycje produkcyjne zachowała wkład funduszy wyłącznie jeżeli w terminie pięciu lat od jej zakończenia nie zostanie poddana zasadniczej modyfikacji wynikającej ze zmiany charakteru własności elementu infrastruktury albo zaprzestania działalności produkcyjnej i mającej wpływ na charakter lub warunki realizacji operacji lub powodującej uzyskanie nieuzasadnionej korzyści przez przedsiębiorstwo lub podmiot publiczny”

¹³⁶ Przyjętym uchwałą nr 1347/154/IV/2012 Zarządu Województwa Śląskiego z dnia 24 maja 2012 r., zwanym dalej „*Stanowiskiem IZ*”.

W umowach z beneficjentami zawierane były postanowienia mające na celu zapewnienie pięcioletniego¹³⁷ lub trzyletniego¹³⁸ okresu trwałości projektu. Przykładowo:

- „Kontrola sprawdzająca trwałość projektu (...) może być przeprowadzona w okresie 5 lat od zakończenia finansowego realizacji projektu”¹³⁹;
- „Instytucja Zarządzająca RPO WSL lub inne podmioty uprawnione do przeprowadzenia kontroli na podstawie odrębnych przepisów mogą wznowić przeprowadzenie kontroli po zakończeniu finansowym realizacji Projektu oraz przez okres 5 lat od dnia zakończenia finansowego Projektu, mające na celu ponowne sprawdzenie prawidłowości realizacji Projektu, w tym kwalifikowalności i prawidłowości poniesienia wydatków oraz utrzymania przez Beneficjenta wskaźników produktu”¹⁴⁰;
- „Beneficjent jest zobowiązany zwrócić dofinansowanie wraz z odsetkami jak dla zaległości podatkowych, zgodnie z poleceniem zwrotu i w terminie wyznaczonym przez IZ RPO WSL, w przypadku gdy w okresie 5 lat od dnia zakończenia finansowego realizacji Projektu, Projekt ulegnie znaczącej modyfikacji w rozumieniu art. 57 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006”¹⁴¹;
- „Ileokroć w Umowie jest mowa o okresie trwałości - okres, w którym założone cele Projektu zostaną utrzymane, a Projekt nie zostanie poddany zasadniczej modyfikacji, w rozumieniu art. 57 Rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006. Minimalny okres trwałości to okres 5 lat od daty zakończenia Projektu lub 3 lat od daty zakończenia Projektu gdy Beneficjent posiada status MŚP a Projekt jest objęty zasadami pomocy publicznej. Za datę zakończenia realizacji Projektu dla potrzeb trwałości Projektu przyjmuje się dzień, w którym zostały spełnione łącznie wymienione kryteria: czynności w ramach Projektu zostały faktycznie przeprowadzone (zakończenie rzeczowe projektu) oraz wszystkie wydatki Beneficjenta oraz odnośnego wkładu publicznego zostały opłacone”¹⁴².

Według Podręcznika Procedur Wdrażania RPO WSL, IZ - zgodnie z zapisami umowy o dofinansowanie - monitoruje oraz zapewnia w okresie trwałości, aby:

- utrzymane zostały założone cele i rezultaty projektu;
- projekt nie został poddany zasadniczym modyfikacjom w rozumieniu art. 57 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006;
- dochód wygenerowany w okresie pięciu lat od zakończenia projektu został odliczony od wydatków zadeklarowanych Komisji Europejskiej

¹³⁷ Dla podmiotów publicznych.

¹³⁸ Dla przedsiębiorców.

¹³⁹ § 15 ust. 3 umowy o dofinansowanie projektu „Rozbudowa infrastruktury turystycznej poprzez budowę i oznakowanie ścieżek pieszo-rowerowych, parku i kładki, poprawiających dostępność do miejsc przyrodniczych i historycznych w Gminie Węgierska Górka” nr UDA-RPSL.03.02.02-00-007/08-00 z 21 lipca 2009 r.

¹⁴⁰ § 15 ust. 6 ww. umowy.

¹⁴¹ § 18 ust. 20 umów o dofinansowanie projektów: „Budowa Centrum Rekreacji (crossowy tor rowerowy i trasa narciarstwa biegowego) w Mieście Szczyrk” nr UDA-RPSL.03.02.02-00-011/09-00 z 25 marca 2010 r., „Zagospodarowanie terenu wokół pocysterskiego Zespołu Klasztorno-Pałacowego w Rudach dla potrzeb obsługi ruchu turystycznego” nr UDA-RPSL.03.02.02-00-020/11-00 z 13 grudnia 2013 r. oraz „Tworzenie i rozwój regionalnych produktów turystycznych poprzez utworzenie parku tematycznego oraz bazy okoturystycznej w Bystrej” nr UDA-RPSL.03.02.02-00-037/11-00 z 12 lutego 2014 r.

¹⁴² § 1 pkt 32 umów o dofinansowanie projektów: „Zagospodarowanie terenu centrum miejscowości Słowik w gminie Poczesna” nr UDA-RPSL.03.02.02-00-006/11-00 z 10 października 2013 r., „Zagospodarowanie terenu wokół pocysterskiego Zespołu Klasztorno-Pałacowego w Rudach dla potrzeb obsługi ruchu turystycznego” nr UDA-RPSL.03.02.02-00-020/11-00 z 13 grudnia 2013 r. oraz „Tworzenie i rozwój regionalnych produktów turystycznych poprzez utworzenie parku tematycznego oraz bazy okoturystycznej w Bystrej” nr UDA-RPSL.03.02.02-00-037/11-00 z 12 lutego 2014 r.

w przypadku, gdy nie było możliwości obiektywnego oszacowania dochodu z wyprzedzeniem;

- beneficjent wywiązał się z obowiązków nałożonych w umowie, m.in. w zakresie użytkowania i wymiany sprzętu ruchomego, informowania o dofinansowaniu ze środków UE, przechowywania i archiwizacji dokumentów.

(dowód: akta kontroli str. 1157-1158, 1342, 1345, 1582-1585, 1594, 1776, 1786-1788, 1964-1967, 1977-1979, 4043-4044, 4128-4129)

Zastępca Dyrektora WRR wyjaśniła, że: IZ „nie stosowała regulacji zamieszczonej w piśmie Departamentu Koordynacji i Wdrażania Programów Regionalnych Ministerstwa Rozwoju Regionalnego znak: DKR-II-82623-23-MTo/11; NK 117808/11 z dnia 8 września 2011 r., [zgodnie z którą] zakładaną minimalną trwałością nowoutworzonego miejsca pracy jest okres 2 lat od momentu jego powstania, czyli od daty zawarcia umowy o pracę, niezależnie od tego, czy miejsce pracy powstało w trakcie realizacji projektu, czy w okresie do 12 miesięcy od momentu złożenia przez beneficjenta wniosku o płatność końcową – niniejsza regulacja nie znajdowała się w instrukcjach dla wnioskodawców/beneficjentów oraz umowie o dofinansowaniu”.

(dowód: akta kontroli str. 983)

- 3.6. W ramach Priorytetu III RPO WSL określone zostały trzy wskaźniki produktu oraz cztery wskaźniki rezultatu. Osiągnięcie zakładanej we wniosku o dofinansowanie wartości docelowej poszczególnych wskaźników było równoznaczne z osiągnięciem założonych celów projektu. Monitoring celów odbywał się poprzez śledzenie realizacji poszczególnych wskaźników programowych i przedstawiany był w sprawozdaniach z realizacji RPO WSL, które wysyłane były członkom Komitetu Monitorującego, Ministerstwu Rozwoju oraz do Komisji Europejskiej.

(dowód: akta kontroli str. 4099, 4102, 4130-4153)

- 3.7. IZ przeprowadziła 132 kontrole w siedzibach beneficjentów, realizujących projekty w ramach Priorytetu III Turystyka. Najczęściej stwierdzonymi w ich wyniku uchybieniami dotyczącymi osiągnięcia założonych wskaźników były:

- przekroczenie wartości wskaźnika produktu¹⁴³;
- nieosiągnięcie wartości wskaźnika produktu¹⁴⁴;
- nieutrzymanie na dzień kontroli założonego miejsca pracy¹⁴⁵;
- stwierdzono, że beneficjent nie będzie w stanie osiągnąć w wyznaczonym terminie wskaźników rezultatu¹⁴⁶.

(dowód: akta kontroli str. 4099-4100)

- 3.8. IZ dokonywała identyfikacji zjawisk, które mogłyby mieć negatywny wpływ na prawidłowość realizacji projektów dotyczących turystyki finansowanych ze środków UE.

W opracowaniu „Analiza wpływu inwestycji w infrastrukturę kultury i turystyki dofinansowanych z funduszy strukturalnych na rozwój społeczno-gospodarczy

¹⁴³ W projektach nr: RPSL.03.02.02-00-010/08-03 (ID 173), RPSL.03.02.02-00-011/08-01 (ID 178), RPSL.03.02.02-00-019/09-03 (ID 756). W dwóch pierwszych przypadkach, IZ uznała proporcjonalną do wartości przekroczenia (względem 100%) wskaźnika kwotę, za wydatki niekwalifikowalne. W ostatnim – wyraziła zgodę na zmianę założonej wartości wskaźników na faktycznie osiągniętą.

¹⁴⁴ W projektach nr: RPSL.03.02.02-00-004/08-01 (ID 148), RPSL.03.02.02-00-007/09 (ID 536), RPSL.03.04.00-00-014/09-02 (ID 657). We wszystkich trzech przypadkach IZ uznała proporcjonalną do wartości różnicę między założonym wskaźnikiem, a osiągniętą wartością kwotę, za wydatki niekwalifikowalne.

¹⁴⁵ Nr RPSL.03.02.02-00-013/08-04. W wyniku kontroli zalecono jego przywrócenie – stan ten został osiągnięty

¹⁴⁶ Projekt nr RPSL.03.01.02-00-007/10-02. Termin przedłużono, co pozwoliło na zrealizowanie założonych wartości wskaźników.

poszczególnych gmin/powiatów województwa śląskiego” (z 2010 r.) wskazano m.in. na przyczyny powodzeń lub niepowodzeń analizowanych projektów turystycznych perspektywy 2004-2006 i ich wpływu na rozwój społeczno-gospodarczy województwa. Przedstawiono także analizę SWOT wskazującą na silne i słabe strony projektów oraz szanse i zagrożenia ich oddziaływania.

Celem badania „Ocena wsparcia udzielanego przedsiębiorcom w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2007-2013” (2011 r.) było sprawdzenie, czy zakres wsparcia udzielanego przedsiębiorcom w ramach RPO WSL sprzyja realizacji jego celów. Badanie objęło zakresem przedmiotowym również Priorytet III Turystyka, Poddziałanie 3.1.1. *Infrastruktura zaplecza turystycznego/przedsiębiorstwa* oraz Poddziałanie 3.2.1. *Infrastruktura okołoturystyczna/przedsiębiorstwa*. W ramach badania dokonano m.in. oceny skuteczności i trafności wsparcia z RPO WSL, w tym pod kątem:

- kwot i poziomów wsparcia (uznano kwoty wsparcia za niesatysfakcjonujące dla beneficjentów);
- kwalifikowalności wydatków;
- wymogów formalnych dla beneficjentów (kształt dokumentów konkursowych miał początkowo negatywny wpływ na zainteresowanie RPO WSL, jednak wraz z nabieraniem przez beneficjentów doświadczenia, przestał on być dla nich barierą);
- typów projektów;
- kryteriów wyboru projektów (kryterium zatrudnienia wskazywane było przez beneficjentów jako problemowe w kontekście osiągania zakładanego wskaźnika).

(dowód: akta kontroli str. 4100-4101)

3.9. Dla Priorytetu III RPO WSL zostały określone następujące wskaźniki jego realizacji:

- wskaźniki produktu:
 - „Liczba projektów z zakresu turystyki”,
 - „Liczba projektów z zakresu bezpośredniej pomocy inwestycyjnej dla MŚP”,
 - „Liczba projektów dotyczących infrastruktury społeczeństwa informacyjnego”,
- wskaźniki rezultatu:
 - „Liczba osób korzystających z infrastruktury turystyki objętej wsparciem w ramach programu”,
 - „Przychody z infrastruktury turystyki objętej wsparciem w ramach programu”,
 - „Liczba wypromowanych ofert programowych w zakresie turystyki”,
 - „Liczba bezpośrednio utworzonych nowych miejsc pracy (EPC) w tym Kobiety, Mężczyźni, Wieś”.

Według stanu na 30 listopada 2016 r. wskaźnik „Liczba projektów z zakresu turystyki” został zrealizowany w 274%¹⁴⁷.

Wskaźnik „Liczba projektów z zakresu bezpośredniej pomocy inwestycyjnej dla MŚP” nie osiągnął założonej wartości docelowej. Jego realizacja wyniosła 34%¹⁴⁸.

Zastępca Dyrektora WRR wyjaśniła, że ww. wskaźnik został przeszacowany na etapie programowania. „Założono, że koszt jednostkowy projektu z ww. zakresu

¹⁴⁷ Wartość docelowa 200 szt., wartość zrealizowana 548 szt.

¹⁴⁸ Wartość docelowa 1 000 szt., wartość zrealizowana 340 szt.

wynosiłby ok 136 tys. zł, podczas gdy średnia wartość projektu realizowanego przez MŚP wyniosła niespełna 400 tys. zł”.

Wartości docelowej nie osiągnął również wskaźnik „Liczba projektów dotyczących infrastruktury społeczeństwa informacyjnego”, którego realizacja wyniosła 53%¹⁴⁹.

Odnosząc się do powyższego, Zastępca Dyrektora WRR wyjaśniła, że: „Wskaźnik z zakresu społeczeństwa informacyjnego nie jest wskaźnikiem bezpośrednio powiązany z celami priorytetu III, jest wskaźnikiem horyzontalnym występującym we wszystkich priorytetach Programu. W przedmiotowym priorytecie został osiągnięty na poziomie 50%, gdyż beneficjenci nie wyrażali zainteresowania realizacją projektów z tego zakresu w obszarze turystyki”.

Realizacja wskaźnika „Liczba osób korzystających z infrastruktury turystyki objętej wsparciem w ramach programu” wyniosła 227%¹⁵⁰, wskaźnika „Przychody z infrastruktury turystyki objętej wsparciem w ramach programu” – 150%¹⁵¹ a wskaźnika „Liczba wypromowanych ofert programowych w zakresie turystyki” – 109%¹⁵².

Wskaźnik „Liczba bezpośrednio utworzonych nowych miejsc pracy” został zrealizowany w 89%¹⁵³, w tym „Kobiety” – w 112%¹⁵⁴, „Mężczyźni” – w 64%¹⁵⁵ i „Wieś” – w 67%¹⁵⁶.

Zastępca Dyrektora WRR wyjaśniła, że wskaźniki, które osiągnęły wartość docelową na poziomie powyżej 85% uznaje się za zrealizowane. Stwierdziła ponadto, że: „Realizacja wskaźnika dot. miejsc pracy w podziale na płeć w omawianym priorytecie wskazuje na większą liczbę utworzonych etatów dla kobiet niż dla mężczyzn. Równość szans kobiet i mężczyzn jest ważnym elementem szerszej kwestii równości szans, której przestrzeganie stanowi jedną z podstawowych zasad RPO WSL 2007-2013. Przy programowaniu zostały założone podwskaźniki: miejsca pracy w podziale na płeć na pewnym poziomie, beneficjenci składając wnioski o dofinansowanie nie deklarują, kogo zatrudnią, gdyż zostałaby zaburzona omawiana zasada - każdy ma mieć równy dostęp do zatrudnienia. Analizując omawiany wskaźnik w podziale na priorytety można zaobserwować, że w jednych zatrudnionych zostało więcej kobiet w innych mężczyzn, w zależności od obszaru interwencji. Wskaźniki w ramach priorytetu III w całym okresie programowania nie były zmieniane na etapie renegocjacji Programu”.

(dowód: akta kontroli str. 4101-4102)

- 3.10. W przeprowadzonej w 2014 r. analizie „Ewaluacja ex post Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2007-2013” odniesiono się do wpływu RPO WSL na potrzeby wskazane w wybranych dokumentach strategicznych, tj. SRW 2000-2015, SRT, SRW „Śląskie 2020”, Narodowych Strategicznych Ramach Odniesienia na lata 2007-2013 oraz Krajowym Programie Reform na lata 2005-2008.

Wskazano tam, że:

¹⁴⁹ Wartość docelowa 15 szt., wartość zrealizowana 8 szt.

¹⁵⁰ Wartość docelowa 6 200 tys. osób, wartość zrealizowana 14 062,97 tys. osób.

¹⁵¹ Wartość docelowa 67 mln EUR, wartość zrealizowana 100,56 mln EUR osób.

¹⁵² Wartość docelowa 113 szt., wartość zrealizowana 123 szt.

¹⁵³ Wartość docelowa 1 737 szt., wartość zrealizowana 1 546,77 szt.

¹⁵⁴ Wartość docelowa 873 szt., wartość zrealizowana 975,85 szt.

¹⁵⁵ Wartość docelowa 864 szt., wartość zrealizowana 555,59 szt.

¹⁵⁶ Wartość docelowa 522 szt., wartość zrealizowana 351,25 szt.

- potrzeby dotyczące uzupełnienia niewystarczającej infrastruktury wypoczynkowo-turystycznej zostały zaspokojone w znacznym stopniu w porównaniu do popytu;
- wraz ze wzrostem liczby miejsc noclegowych (oraz jakości świadczonych usług) nie nastąpił jednak rozwój zintegrowanej oferty turystycznej w regionie;
- potrzeby związane z dużym stopniem wyeksploatowania bazy turystycznej w szczególności uzdrowiskowej, wczasowej i schronisk górskich zostały zaspokojone na średnim poziomie;
- potrzeby dotyczące tworzenia i rozwoju regionalnych produktów turystycznych nie zostały zaspokojone, w stosunku do możliwości turystycznych regionu;
- wsparcie finansowe w ramach RPO WSL przyczyniło się do tworzenia i rozwoju regionalnych produktów turystycznych oraz infrastruktury okołoturystycznej (nastąpił wzrost liczby szlaków turystycznych);
- potrzeby dotyczące dostępu do informacji turystycznej zostały częściowo zaspokojone (poprawa sprawności systemu informacji);
- RPO WSL w znacznym stopniu przyczynił się do zaspokojenia potrzeb w zakresie oznakowania miejsc i obszarów atrakcyjnych turystycznie;
- RPO WSL w znacznym stopniu przyczyniło się do poprawy jakości promocji regionu, choć w dalszym ciągu rekomendowane jest kontynuowanie tych działań, ze szczególnym uwzględnieniem promocji unikatowych obiektów w regionie.

(dowód: akta kontroli str. 4158-4172)

W „Ewaluacji ex post RPO WSL 2007-2013 – podsumowanie realizacji i efektów Programu”¹⁵⁷ podano też, że podstawową potrzebą - na którą interwencja RPO WSL miała być odpowiedzią - była zbyt niska konkurencyjność turystyczna regionu w stosunku do jego potencjału¹⁵⁸. Aby ją poprawić, w ramach Priorytetu III wyznaczono następujące cele szczegółowe:

1. poprawa jakości infrastruktury turystycznej regionu,
2. tworzenie i rozwój regionalnych produktów,
3. zwiększenie dostępu do informacji turystycznej,
4. wzrost rozpoznawalności regionalnej oferty turystycznej.

Analiza wykonania wskaźników oraz wykorzystania alokacji prowadziła do wniosku, że cel główny Priorytetu III najskuteczniej realizowany był w obszarze poprawy jakości i rozwoju infrastruktury, gdzie zdecydowanie przekroczono wskaźnik liczby projektów. Dzięki ich realizacji w obszarze turystyki osiągnięto pozytywne efekty gospodarcze i społeczne w skali mikro, takie jak: wzrost zatrudnienia, pozytywny wpływ na gospodarkę lokalną oraz pobudzanie przedsiębiorczości wśród społeczeństwa. W ramach RPO WSL udało się skutecznie wesprzeć pierwsze dwa spośród celów szczegółowych, tj. poprawę infrastruktury turystycznej regionu (ten cel został zrealizowany w stopniu najbardziej zadowalającym) oraz tworzenie i rozwój regionalnych produktów. Jako problematyczną należy ocenić zwłaszcza realizację celu zwiększenia dostępu do informacji turystycznej, ze względu na niedoszacowanie nakładów na ten cel. W latach 2007-2013 udało się częściowo

¹⁵⁷ Zwanej dalej „Ewaluacją”.

¹⁵⁸ W 2005 r. bazowe wartości wskaźników kontekstowych dla Priorytetu III województwa był niekorzystne. Na 10 tys. ludności przypadało 80 miejsc noclegowych. Niska była również liczba turystów korzystających z oferty noclegowej (326 turystów na 1000 mieszkańców, przy średniej dla kraju wynoszącej 435). Niekorzystnie kształtował się także wskaźnik liczby turystów zagranicznych odwiedzających województwo (56,2 turystów przy 276 dla kraju). Baza gastronomiczna i noclegowa regionu była stosunkowo uboga, a zagospodarowanie turystyczne i rekreacyjne poszczególnych subregionów różnicowane.

przełamać wizerunek województwa turystycznie nieatrakcyjnego, postrzeganego jako obszar przemysłowy, o zdegradowanym środowisku. Do tej zmiany przyczyniły się również przedsięwzięcia dofinansowane w ramach RPO WSL.

Jak wynika z zawartej w SRT analizy SWOT do kluczowych słabych stron województwa, określających główne potrzeby województwa w zakresie turystyki, zaliczyć można:

- nierównomierne i słabe zagospodarowanie atrakcyjnych obszarów województwa;
- brak koncepcji zagospodarowania obiektów i terenów poprzemysłowych;
- brak sprawnego regionalnego i lokalnych systemów informacji turystycznej;
- niewydolny system promocji turystycznej.

Te kategorie potrzeb zostały też wyróżnione w diagnozie RPO WSL.

Analiza dokumentów programowych pozwala stwierdzić, że dla programujących RPO WSL kwestią wymagającą w pierwszej kolejności rozwiązania była luka między potencjałem turystycznym regionu a jego turystyczną ofertą przede wszystkim na poziomie infrastruktury. Z Ewaluacji wynika, że cel Priorytetu III w zakresie tworzenia użytecznej informacji turystycznej oraz skutecznej promocji nie został zrealizowany w stopniu zadowalającym. Również w stopniu niewystarczającym został wypromowany i przekształcony w produkt regionalny potencjał turystyki kulturowej związanej z dziedzictwem przemysłowym regionu. W Ewaluacji podano: „Jest to zjawiskiem znacznie upośledzającym osiągnięcie celu głównego Priorytetu, gdyż jest to jeden z głównych atutów turystycznych regionu, z pewnością jeden z przesądzających o specyfice turystycznego wizerunku województwa”.

(dowód: akta kontroli str. 4214-4217)

- 3.11. W „Sprawozdaniu końcowym z wdrażania Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2007-2013”, zatwierdzonym uchwałą Nr 52 Komitetu Monitorującego z dnia 23 marca 2017 r. stwierdzono, m.in.:

„Celem głównym priorytetu był „Wzrost konkurencyjności turystycznej regionu”. W priorytecie III wydzielone zostały działania skierowane do przedsiębiorców oraz podmiotów publicznych. Oprócz działań inwestycyjnych w obszarze turystyki (działania 3.1 i 3.2) finansowano również tworzenie sprawnego systemu informacji turystycznej (działanie 3.3) oraz promocję turystyki (działanie 3.4).

Poszczególne typy inwestycji przyczyniły się w różnym stopniu do wzrostu konkurencyjności turystycznej regionu. Szczególnie dużą wagę dla osiągnięcia celu priorytetu miały działania zmierzające do tworzenia i rozwoju regionalnych produktów turystycznych oraz wzrostu rozpoznawalności regionalnej oferty turystycznej. W porównaniu do województw sąsiednich, projekty z zakresu informacji turystycznej przede wszystkim nie były wystarczająco zintegrowane, a poza tym w niewystarczającym stopniu uwzględniają wyzwania wynikające ze zmieniających się nawyków komunikacyjnych turystów.

Dzięki realizacji projektów z zakresu turystyki osiągnięto pozytywne efekty gospodarcze i społeczne w mikro skali oddziaływania projektu, takie jak: wzrost zatrudnienia, pozytywny wpływ na gospodarkę lokalną oraz pobudzenie przedsiębiorczości wśród społeczeństwa.

W ramach priorytetu III udało się skutecznie wesprzeć pierwsze dwa spośród celów szczegółowych: poprawę infrastruktury turystycznej regionu (ten cel został zrealizowany w stopniu najbardziej zadowalającym) oraz tworzenie i rozwój regionalnych produktów. Jako problematyczną należy ocenić zwłaszcza realizację celu zwiększenia dostępu do informacji turystycznej, ze względu na niedoszacowanie nakładów na ten cel. W latach 2007-2013 udało się częściowo przełamać wizerunek województwa turystycznie nieatrakcyjnego, postrzeganego

jako obszar przemysłowy, o zdegradowanym środowisku, do czego niewątpliwie przyczyniły się również przedsięwzięcia dofinansowane w ramach RPO WSL 2007-2013. Ogromnym atutem turystyki województwa śląskiego jest jej różnorodność a dzięki wsparciu ze strony unijnych funduszy region otrzymał niepowtarzalną szansę na możliwość realizacji wielu ciekawych inicjatyw i przedsięwzięć, których wdrożenie poprawiło atrakcyjność regionu i wzmocniło jego konkurencyjność”.

(dowód: akta kontroli str. 4154-4157)

3.12. Poniżej przedstawiono przykłady projektów z zakresu turystyki komplementarnych z innymi projektami:

1. „Adaptacja obiektów położonych przy ul. Sienkiewicza w Zabrze na potrzeby rozwoju poprzemysłowego parku tematycznego”, beneficjent: Muzeum Górnictwa Węglowego w Zabrzu, nr RPSL.03.02.02-00-042/11¹⁵⁹.
2. „Podniesienie atrakcyjności turystycznej Powiatu Żywieckiego poprzez rewitalizację czterech zabytkowych pomieszczeń w Nowym Zamku Habsburgów w Żywcu”, nr RPSL.03.02.02-00-068/11, beneficjent Powiat Żywiecki¹⁶⁰.

Osiągnięte korzyści wynikające z komplementarności ww. projektów to stworzenie produktu turystycznego Żywiecczyny obejmującego Nowy Zamek oraz Stary Zamek wraz z Parkiem Habsburgów.

(dowód: akta kontroli str. 4105-4106)

¹⁵⁹ Projekty z nim powiązane: „Europejski Ośrodek Kultury Technicznej i Turystyki Przemysłowej - Skansen Górniczy Królowa Luiza w Zabrzu, etap II - Rewitalizacja budynku łaźni łańcuszkowej”. Źródło finansowania: RPO WSL. Projekt obejmował przebudowę i zmianę sposobu użytkowania budynku dawnej łaźni łańcuszkowej (poprzemysłowego obiektu zabytkowego) i jego adaptację na cele muzealne, kulturalne, turystyczne i edukacyjne; „Rewitalizacja obiektów poprzemysłowych Gminy Zabrze wraz z adaptacją na cele kulturalne turystyczne i oświatowe”. Źródło finansowania: RPO WSL. Przedsięwzięcie obejmowało m.in. rewitalizację wyrobisk Kopalni „Guido” wraz z ich wyposażeniem i dostosowaniem do pełnienia funkcji turystycznych, kulturalnych i rekreacyjnych oraz przebudowę ze zmianą sposobu użytkowania poprzemysłowych budynków na cele gastronomiczne i hotelarskie; „Europejski Ośrodek Kultury Technicznej i Turystyki Przemysłowej”. Źródło finansowania: Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka 2007-2013. Projekt polegał na rewitalizacji części obiektów naziemnych leżących w obrębie Skansenu Górniczego „Królowa Luiza”, budowie nowych obiektów obsługi ruchu turystycznego, udrożnieniu i adaptacji dla potrzeb ruchu turystycznego ok. 2,5 km odcinka podziemnego tunelu – Głównej Kluczowej Sztolni Dziedzicznej wraz z wyrobiskami towarzyszącymi. Ponadto w ramach projektu zaplanowano powstanie przy ul. Sienkiewicza 43 Parku 12C, który nawiązywać będzie do technik wydobywania i wykorzystania węgla, jako podstawowego źródła energii; „Zabrze-Śląski Ośrodek Kultury Technicznej i Turystyki Przemysłowej – Skansen „Królowa Luiza” – etap I”. Źródło finansowania: Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego. Projekt obejmował przeprowadzenie prac inwestycyjnych na terenie Skansenu Górniczego „Królowa Luiza” obejmujących: rewaloryzację budynku szybu „Camall”, rewaloryzację budynku parowej maszyny wyciągowej, rewaloryzację budynku zmiekczałni wód przemysłowych, konserwację muru oporowego, remont i zmianę sposobu użytkowania budynku akumulatorowni. Wymienione wyżej budynki zostały przystosowane do pełnienia funkcji turystyczno-edukacyjno-kulturalnych.

¹⁶⁰ Projekty powiązane: „Rewitalizacja Starego Zamku w Żywcu”, Źródło finansowania: Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego oraz środki Kontraktu Regionalnego dla Województwa Śląskiego. Zakres zadania obejmował remont elewacji zewnętrznych wraz z konserwacją elementów kamiennych oraz sztukatorskich; „Ochrona środowiska przyrodniczego i rewaloryzacja zabytkowego parku zamkowego Habsburgów w Żywcu”. Źródło finansowania: Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Katowicach. Zakres rzeczowy obejmował prace z zakresu rewaloryzacji terenu parku zamkowego Habsburgów; „Rewitalizacja i zagospodarowanie kulturalne kompleksu Starego Zamku i Parku Habsburgów w Żywcu”. Źródło finansowania: Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego/Promesa Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego. Zakres zadania obejmował budowę nowej stajni oraz remont i adaptację stajni cugowej i budynku wozowni; „Od Komorowskich do Habsburgów - utworzenie historycznego parku tematycznego”. Źródło finansowania: RPO WSL. Projekt obejmował realizację następujących etapów: odrestaurowanie elewacji i dachu Nowego Zamku na potrzeby działalności parku tematycznego wraz z remontem pomieszczeń przeznaczonych na sale ekspozycyjne, wykonanie i montaż miniatur i makiet, przygotowanie ekspozycji tematycznych oraz pozostałe wyposażenie parku tematycznego, opracowanie parku tematycznego w wersji wirtualnej, opracowanie przewodnika po parku tematycznym w wersji drukowanej, wykonanie i montaż tablic. Osiągnięte korzyści wynikające z komplementarności ww. projektów to stworzenie produktu turystycznego Żywiecczyny obejmującego Nowy Zamek oraz Stary Zamek wraz z Parkiem Habsburgów.

3.13. Samorząd Województwa nie opracował strategii działań promocyjnych dedykowanej dla Priorytetu III RPO WSL.

Zastępca Dyrektora WRR wyjaśniła, że: „W ramach RPO WSL 2007-2013 turystyka stanowiła jeden z 10 priorytetów, dlatego wspólnie z pozostałymi była przedmiotem komunikacji na temat możliwości wsparcia Programu. Nie było zatem potrzeby opracowania specjalnej strategii działań promocyjnych w tym zakresie. Warto podkreślić, że wiele projektów zrealizowanych w ramach pozostałych osi charakteryzowało się walorami kulturalno-turystyczno-rekreacyjnymi, które niejednokrotnie podkreślano i wykorzystywano przy okazji promocji efektów i dobrych praktyk kierowanej do ogółu mieszkańców regionu. Były one wykorzystywane jako doskonałe przykłady funkcjonowania środków unijnych w regionie, ze względu na swój charakter i ofertę skłaniające do odwiedzin w czasie wolnym i bezpośredniego przekonania się o korzyściach płynących z wykorzystania FE w ramach Programu. Działania promocyjne o takim charakterze były prowadzone na bieżąco, w miarę kończenia realizacji poszczególnych projektów oraz stanu realizacji programu, tj. w przypadku RPO WSL 2007-2013 – stopniowego przejścia w komunikacji od informacji do promocji”.

Najważniejsze działania promocyjne w zakresie turystyki dla RPO WSL obejmowały:

- wydanie cyklu albumów „Śląskie do przodu!”¹⁶¹ – wśród prezentowanych projektów przedstawiono m.in. projekty o charakterze kulturalno-turystyczno-rekreacyjnym,
- wydanie publikacji „Śladem projektów unijnych. Przewodnik turystyczny”¹⁶² prezentujących wybrane projekty z obszarów, m.in.: aktywności ruchowej, kultury, turystyki, rodzinnego spędzania czasu;
- zorganizowanie w 2014 r. akcji edukacyjnej „Śladem projektów unijnych” skierowanej do uczniów szkół gimnazjalnych i ponadgimnazjalnych, powiązanej z wydaniem w/w przewodnika, który miał formę konkursu fotograficznego,
- zorganizowanie dla mieszkańców regionu w 2015 r. rajdu rowerowego po wybranych miejscach realizacji projektów pn. „Razem zmieniamy Śląskie! Razem zwiedzamy Śląskie – rowerem po unijnych projektach”.

Od 2014 r. IZ jest zaangażowana we współorganizację corocznej ogólnopolskiej akcji promocyjnej „Dni Otwartych Funduszy Europejskich”, której inicjatorem i głównym organizatorem jest Ministerstwo Rozwoju.

(dowód: akta kontroli str. 4107)

IZ nie stworzyła zbiorczej ogólnodostępnej informacji dotyczącej projektów turystycznych. W ramach zamieszczonej w internecie prezentacji najlepszych projektów na podstronie promocyjnej poświęconej RPO WSL¹⁶³, wśród 320 opisanych projektów znalazło się 58 zrealizowanych z priorytetu III Turystyka. Część spośród nich została zaprezentowana również w wersji angielskiej¹⁶⁴.

(dowód: akta kontroli str. 4172-4175)

3.14. W wyniku zrealizowanych w ramach RPO WSL projektów dotyczących turystyki, zwiększyła się liczba nowych miejsc pracy w branży turystycznej, co zostało przedstawione w pkt 3.9. nin. wystąpienia. Zanotowano też wzrost ruchu turystycznego, co wykazały badania ruchu turystycznego wykonane na zlecenie Śląskiej Organizacji Turystycznej przez niezależne firmy doradcze/konsultingowe.

¹⁶¹ 4 tomy wydane w latach: 2010-2015.

¹⁶² 2 publikacje wydane w latach 2013-2015.

¹⁶³ Dostępnej pod linkiem <http://rpo-promocja.slaskie.pl/projekty.php>.

¹⁶⁴ Na podstronie: <http://rpo-promocja.slaskie.pl/en/projekty.php>.

Z analizy danych statystycznych GUS wynika, że:

- 1) W latach 2007-2016 liczba turystów ogółem korzystających rocznie z noclegów w województwie śląskim systematycznie wzrastała: z 1 588 721 osób w 2007 r. do 2 316 967 osób w 2016 r. (wzrost o 46%), w tym liczba turystów zagranicznych wzrosła o 79 676 osób, tj. o 29%;
- 2) W Szczyrku, gdzie zrealizowany został w ramach dofinansowania dla podmiotów publicznych projekt „Budowa Centrum Rekreacji (crossowy tor rowerowy i trasa narciarstwa biegowego) w Mieście Szczyrk” oraz 13 projektów w ramach dofinansowania dla przedsiębiorców¹⁶⁵, liczba turystów korzystających z noclegów wzrastała z poziomu 74 876 osób w 2007 r. do 121 431 osób w 2016 r. tj. o 62%, w tym liczba turystów zagranicznych o 20%; jednak liczba udzielonych rocznie noclegów turystom zagranicznym w 2015 r. zmniejszyła się w stosunku do 2007 r. o 4 998, tj. o 32% (skróceniu uległ czas pobytu).
- 3) W Węgierskiej Górcie, gdzie zrealizowano w ramach dofinansowania dla podmiotów publicznych trzy projekty: „Rozbudowa infrastruktury turystycznej poprzez budowę i oznakowania ścieżek pieszo-rowerowych, parku i kładki, poprawiających dostępność do miejsc przyrodniczych i historycznych w Gminie Węgierska Górka”, „Budowa ogólnodostępnej sceny widowiskowej wraz z infrastrukturą okołoturystyczną i rekreacyjną w Węgierskiej Górcie” oraz „Rozbudowa przygranicznej infrastruktury rekreacyjnej i około turystycznej poprzez budowę ścieżki pieszo-rowerowej” oraz 3 projekty w ramach dofinansowania dla przedsiębiorców, liczba turystów korzystających rocznie z noclegów wzrosła z 2 647 osób w 2007 r. do 8 582 osób w 2016 r., tj. o 224%. Jednak liczba turystów zagranicznych zmalała w 2016 r. w stosunku do 2007 r. o 18 osób, tj. o 47%, a liczba udzielonych noclegów turystom zagranicznym zmniejszyła się w 2015 r. w stosunku do 2007 r. o 87, tj. o 58%.
- 4) W gminie Poczesna, gdzie realizowany był projekt „Zagospodarowanie terenu centrum miejscowości Słowik w gminie Poczesna”, liczba turystów korzystających z noclegów w 2007 r. w stosunku do roku 2016 spadła o 302 osoby, tj. o 22%, w tym turystów zagranicznych o 105 osób, tj. o 34%; a liczba udzielonych noclegów turystom zagranicznym zmniejszyła się w 2015 r. w stosunku do 2007 r. o 144, tj. o 31%.
- 5) Liczba turystów korzystających z noclegów spadła również w gminie Cieszyn (o 6% w 2016 r. w stosunku do 2007 r.) gdzie realizowane były w ramach dofinansowania dla podmiotów publicznych trzy projekty: „Przebudowa placów parkingowych przy Al. Łyska oraz przy zbiegu ul. Młyńska Brama i Al. Łyska w Cieszynie”, „Modernizacja budynku Szkolnego Schroniska Młodzieżowego w Cieszynie” oraz „Budowa wielofunkcyjnej hali widowiskowo - sportowej w Cieszynie” oraz pięć projektów w ramach dofinansowania dla przedsiębiorców: Projekt – utwalenie pamięci, „Poprawa infrastruktury gastronomicznej poprzez rozbudowę obiektu restauracyjnego w Cieszynie”, „Powiększenie bazy noclegowej poprzez adaptacje i modernizacje kolejnych pomieszczeń Hotelu Gambit w Cieszynie”, „Wzrost atrakcyjności turystycznej śląska dzięki stworzeniu jedyne w Polsce multimedialnego parku tematycznego pt. Historia Cieszyna w Hotelu pod Brunatnym Jeleniem w Cieszynie” oraz „Powiększenie bazy noclegowej poprzez adaptację i modernizację kolejnych pomieszczeń oraz budowę windy zewnętrznej w hotelu Gambit w Cieszynie”, liczba turystów

¹⁶⁵ Dane odnośnie liczby zrealizowanych projektów odnoszą się tylko do projektów twardych.

zagranicznych korzystających z noclegów w gminie Cieszyn wzrosła natomiast w 2016 r. w stosunku do 2007 r. o 2%.

- 6) Liczba uczestników wycieczek i imprez organizowanych w ramach turystyki kwalifikowanej na obszarze województwa śląskiego przez Polskie Towarzystwo Turystyczno-Krajoznawcze¹⁶⁶ zmniejszyła się na koniec 2015 r. w stosunku do 2005 r. o 21%, a liczba wycieczek i imprez organizowanych na terenie województwa śląskiego przez PTTK zmalała o 19%.

(dowód: akta kontroli str. 4176-4209)

Wicemarszałek Województwa Śląskiego wyjaśnił, że: „Ocenę wpływu realizacji Programu na wzrost konkurencyjności turystycznej regionu zawiera „Ewaluacja ex post Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2007-2013 – podsumowanie realizacji i efektów Programu” (Katowice 2016) wykonana przez konsorcjum firm (...). Autorzy badania ocenili stopień wykonania wskaźników programowych Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2007-2013. Wskaźniki te są ściśle powiązane z typami projektów, jakie były realizowane. One z kolei przyczyniły się w różnym stopniu do wzrostu konkurencyjności turystycznej regionu, czyli do realizacji celu głównego Priorytetu III Turystyka. Szczególnie dużą wagę dla osiągnięcia tego celu miały działania zmierzające do tworzenia i rozwoju regionalnych produktów turystycznych oraz wzrostu rozpoznawalności regionalnej oferty turystycznej, choć celu Priorytetu nie udało się osiągnąć w sposób zadowalający w zakresie tworzenia użytecznej informacji turystycznej oraz skutecznej promocji. Niemniej jednak w opinii ewaluatora, dzięki realizacji projektów z zakresu turystyki osiągnięto pozytywne efekty gospodarcze i społeczne w mikro skali oddziaływania projektu, takie jak: wzrost zatrudnienia, pozytywny wpływ na gospodarkę lokalną oraz pobudzanie przedsiębiorczości wśród społeczeństwa.

Ponadto w latach 2007-2013 udało się częściowo przełamać wizerunek województwa turystycznie nieatrakcyjnego, postrzeganego jako obszar przemysłowy, o zdegradowanym środowisku, do czego niewątpliwie przyczyniły się również przedsięwzięcia dofinansowane w ramach RPO WSL 2007-2013. Jako zjawisko pozytywne należy odnotować fakt, że region zaczyna być postrzegany jako atrakcyjna destynacja turystyki kulturowej – i dotyczy to przede wszystkim Metropolii Górnośląskiej.

Natomiast wskaźniki pochodzące ze statystyki publicznej (...)nie były stosowane w Programie. Wynika to z tego, że niezwykle trudno jest powiązać rezultaty projektów z wpływem na te wskaźniki. Niemniej, z pewnością jest to wpływ pozytywny. Interwencja RPO WSL jest zaledwie skromnym wycinkiem inwestycji, jakie były realizowane w ostatnich 10 latach w zakresie turystyki w regionie. Największą grupę inwestorów stanowią w tym zakresie z pewnością osoby prywatne, które nie były w ogóle beneficjentami Programu.

Należy podkreślić, że wartości przytoczonych wskaźników zależą od bardzo wielu czynników, w tym czynników zewnętrznych, na które władze samorządowe (czy to regionalne, czy lokalne) nie mają wpływu, bądź ich wpływ jest bardzo ograniczony.

Usługi turystyczne stanowią gałąź gospodarki, o której można powiedzieć, że cechuje ją konkurencja w skali całego świata. Na jej kondycję w znacznie większym stopniu niż inwestycje realizowane w ramach programów unijnych wpływa np. sytuacja międzynarodowa. Dotyczy to np. danych dotyczących przyjazdów turystów zagranicznych.

¹⁶⁶ Zwane dalej: „PTTK”.

Wydaje się, że poza stanem dostępnej infrastruktury, niezwykle istotny wpływ mają też preferencje i zachowania turystów, które zmieniały się dynamicznie w ostatnich latach. Nie powinien dziwić spadek wskaźników dotyczących wycieczek i imprez organizowanych w zakresie turystyki kwalifikowanej, ponieważ ten typ turystyki staje się mniej popularny. Jednocześnie pragnę również zauważyć zwiększenie zainteresowania wyjazdami zagranicznymi polskich turystów”.

(dowód: akta kontroli str. 4212-4213)

W toku kontroli zwrócono się do prezydentów/burmistrzów/wójtów 12 miast/gmin, na terenie których realizowane były projekty w ramach Priorytetu III, zapytaniem czy realizacja tych przedsięwzięć miała pozytywny wpływ na rozwój ruchu turystycznego oraz sytuację gospodarczą. We wszystkich przypadkach¹⁶⁷ uzyskano odpowiedź twierdzącą co do pozytywnego wpływu projektów na rozwój ruchu turystycznego.

Odnosnie pozytywnego wpływu projektów na sytuację gospodarczą miast/gmin odpowiedzi twierdzącej udzieliło czterech prezydentów/burmistrzów/wójtów¹⁶⁸, trzech¹⁶⁹ poinformowało, że realizacja projektów nie wpłynęła na zwiększenie dochodów gminy/miasta¹⁷⁰, a jeden¹⁷¹ wskazał, że realizacja projektu mogła w sposób pośredni wpłynąć pozytywnie na sytuację gospodarczą miasta¹⁷². Pozostali nie odnieśli się do tej kwestii.

(dowód: akta kontroli str. 4243-4287)

Z ww. pytaniami zwrócono się również do 11 organizacji turystycznych¹⁷³ działających na terenach, na których zrealizowane zostały projekty z zakresu turystyki w ramach RPO WSL. Prezes Oddziału PTTK w Tychach potwierdził pozytywny wpływ realizacji projektu „Regionalny Obszar Rekreacyjno-Turystyczny – tyskie trasy rowerowe” na rozwój ruchu turystycznego oraz poinformował, że nie posiada informacji na temat wpływu tego projektu na sytuację gospodarczą Tychów. W 9 przypadkach organizacje¹⁷⁴ poinformowały, że nie posiadają danych pozwalających odpowiedzieć na powyższe pytania.

(dowód: akta kontroli str. 4288-4317)

¹⁶⁷ Prezydent Miasta Wodzisław Śląski, Zastępca Prezydenta Miasta Bielsko-Biała, Wójt Gminy Buczkowice, Prezydent Bytomia, Burmistrz Miasta Cieszyńska, Wójt Gminy Koszarawa, Burmistrz Pszczyny, Prezydent Miasta Racibórz, Burmistrz Miasta Rydułtowy, Wójt Gminy Radziechowy - Wieprz, Prezydent Miasta Tychy, Zastępca Burmistrza Miasta Żywiec.

¹⁶⁸ Wójt Gminy Buczkowice, Burmistrz Miasta Cieszyńska, Burmistrz Pszczyny, Prezydent Miasta Racibórz,

¹⁶⁹ Wójt Gminy Radziechowy – Wieprz, Prezydent Miasta Tychy oraz Zastępca Burmistrza Miasta Żywiec.

¹⁷⁰ Zgodnie z zapisem we wniosku o dofinansowanie złożonym przez Gminę Radziechowy – Wieprz, przez okres trwania projektu, tj. 5 lat, realizowane w ramach projektu przedsięwzięcie nie będzie przynosiło zysku, ale generowało korzyści społeczne.

Prezydent Miasta Tychy wyjaśnił, że brak przychodów ze zrealizowanego projektu „Regionalny Obszar Rekreacyjno-Turystyczny – tyskie trasy rowerowe” Miasto zadeklarowało w stosownym oświadczeniu.

¹⁷¹ Burmistrz Miasta Rydułtowy.

¹⁷² Utworzenie Parku Sensorycznego nie miało bezpośredniego wpływu na wysokość dochodów gminy, gdyż z założenia teren parku jest ogólnodostępny, a korzystanie z niego bezpłatne. Odbывające się na terenie parku wydarzenia są nieodpłatne zarówno dla widzów, jak i osób występujących. „Z pewnością jednak utworzenie parku miało pośrednio wpływ na osiągnięte przez miasto dochody, do których zalicza się m.in. wpływ z podatku dochodowego od osób fizycznych zamieszkających na jego terenie. Osoby przyjeżdżające do Rydułtów, w tym odwiedzające Park Sensoryczny (turyści), są potencjalnymi klientami okolicznych przedsiębiorców”.

¹⁷³ W jednym przypadku nie uzyskano odpowiedzi.

¹⁷⁴ Górnśląski Oddział Polskiego Towarzystwa Turystyczno-Krajoznawczego, Oddział PTTK „Podbeskidzie” w Bielsku-Białej, Polskie Towarzystwo Turystyczno-Krajoznawcze Oddział „Beskid Śląski” w Cieszyńsku, Oddział PTTK Ziemi Pszczyńskiej, Polskie Towarzystwo Turystyczno-Krajoznawcze Oddział w Raciborzu, Polskie Towarzystwo Turystyczno-Krajoznawcze Oddział w Wodzisławiu Śląskim, Oddział Babiogórski Polskiego Towarzystwa Turystyczno-Krajoznawczego w Żywcu, Śląska Izba Turystyki i Śląska Organizacja Turystyczna.

- 3.15. Monitoring ruchu turystycznego prowadzi Śląska Organizacja Turystyczna, której członkiem – założycielem jest UMWS, a jego wyniki dostępne są na stronie www.silesia-sot.pl, w zakładce badania turystyczne.

(dowód: akta kontroli str. 3618, 4318-4321)

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w badanym obszarze stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Pracownicy UMWS nie przeprowadzili rzetelnej weryfikacji przedłożonej przez Burmistrza Miasta Szczyrk dokumentacji¹⁷⁵, mającej na celu wykazanie osiągnięcia zakładanego dla projektu „Budowa Centrum Rekreacji (crossowy tor rowerowy i trasa narciarstwa biegowego) w Mieście Szczyrk” wskaźnika rezultatu¹⁷⁶ oraz nie zażądali jej uzupełnienia o dokumenty źródłowe wskazane we wniosku o dofinansowanie. Nie podjęli również jakichkolwiek innych czynności¹⁷⁷ mających na celu sprawdzenie prawdziwości informacji zawartych w ww. dokumentach. W efekcie, opierając się na częściowo nieprawdziwych informacjach, IZ potwierdziła wykonanie ww. wskaźnika na poziomie 111%, co było niezgodne ze stanem faktycznym.

Uwagi do
prowadzonej
działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że ustalenia niniejszej kontroli wskazują, że wykonujący - na podstawie zawartego porozumienia - zadania IZ pracownicy ŚCP nie we wszystkich przypadkach postępowali zgodnie z przyjętymi w tym zakresie regulacjami. Stwierdzono bowiem, że:

- podczas przeprowadzonej u beneficjenta po zakończeniu projektu wizyty monitorującej, pracownicy ŚCP nie odnieśli się do faktu, że jeden z podstawowych celów szczegółowych projektu, jakim było stworzenie miejsca przywracającego historię regionalną i pamięć o zasłużonych dla miasta osobach, spoczywających na Cmentarzu Komunalnym w Cieszynie nie został przez beneficjenta zrealizowany. Nie podjęli też jakichkolwiek działań mających na celu wyegzekwowanie od beneficjenta jego realizacji.

Ustalenia te zdaniem NIK wskazują, na potrzebę zwiększenia nadzoru ze strony Zarządu Województwa Śląskiego nad działalnością ŚCP w zakresie prawidłowości rozliczenia projektów realizowanych w ramach RPO WSL.

W wyniku realizacji Priorytetu III RPO WSL potrzeby dotyczące uzupełnienia niewystarczającej infrastruktury wypoczynkowo-turystycznej zostały zaspokojone w znacznym stopniu - w porównaniu do popytu. Nastąpiła poprawa sprawności systemu informacji turystycznej. NIK podkreśla jednak, że wraz ze wzrostem liczby miejsc noclegowych oraz jakości świadczonych usług nie nastąpił rozwój zintegrowanej oferty turystycznej w regionie.

Stwierdzono również, że w 7 spośród 8 zbadanych projektów nie wystąpiły nieprawidłowości w zakresie ich monitorowania i rozliczenia przez pracowników UMWS pod kątem osiągnięcia przez beneficjentów zakładanych celów i wskaźników oraz ich trwałości. W jednym przypadku pracownicy UMWS zaakceptowali przedłożone przez beneficjenta dokumenty mające świadczyć o osiągnięciu zakładanego poziomu wskaźnika rezultatu, mimo tego że nie załączono do nich dokumentów źródłowych,

Ocena częściowa

¹⁷⁵ Trzy raporty kwartalne z wykorzystania obiektu za 2011 r., wraz z opracowanymi przez szkoły lub kluby zbiorczymi zestawieniami liczby osób korzystających z crossowego toru rowerowego/trasy narciarstwa biegowego. Do zestawień nie załączono imiennych list uczestników, o których mowa we wniosku o dofinansowanie, ani innych materiałów (np. fotograficznych) dokumentujących uczestnictwo danej liczby osób, w imprezach lub zajęciach wykazanych w zestawieniach.

¹⁷⁶ „Liczba osób korzystających z nowych obiektów infrastruktury okołoturystycznej”.

¹⁷⁷ Np. poprzez bezpośredni kontakt z wykazanymi w raportach użytkownikami wybudowanego w ramach projektu obiektu.

o których mowa we wniosku o dofinansowanie. Nie zostały przy tym podjęte czynności pozwalające na weryfikację prawdziwości zawartych w ww. dokumentach informacji.

4. Współpraca i komunikacja w dziedzinie turystyki, w związku z jej wsparciem środkami UE

- 4.1. IZ informowała potencjalnych beneficjentów o planowanych i trwających naborach ogłaszanych w ramach RPO WSL 2007-2013, przede wszystkim poprzez publikowanie ogłoszeń w prasie regionalnej.

Również IP2 prowadziła działania informacyjne/promocyjne odnośnie możliwości uzyskania wsparcia na dofinansowanie projektów, jak i promowała dobre praktyki – zrealizowane projekty prezentowane były w produkowanych kalendarzach oraz kampaniach medialnych¹⁷⁸. Podczas spotkań i konferencji omawiających ofertę funduszy również wykorzystywano przykłady dobrych praktyk. Zrealizowane projekty były także prezentowane na stronie internetowej IP2. W ramach akcji pn. „Pokaż swój projekt” beneficjenci mogli się aktywnie włączyć w działania promocyjne, pokazując efekty zrealizowanych projektów. Przy organizacji spotkań dedykowanych tematyce turystyki IP2 współpracowało także z samorządami lokalnymi oraz organizacjami turystycznymi, w tym Jurajską Organizacją Turystyczną. Na zakończenie perspektywy IP2 wyprodukowała album/grę planszową, która promowała projekty turystyczne.

Ponadto, zgodnie z Wytycznymi IZ beneficjenci, którzy uzyskali dofinansowanie byli zobowiązani do zamieszczania odpowiednich elementów informacji i promocji w miejscu realizacji projektu ze względu na obowiązek informowania opinii publicznej o pomocy otrzymanej w ramach RPO WSL. Jeżeli beneficjent posiadał własną stronę internetową, zobowiązany był również zamieścić na stronie głównej opis projektu bądź link do strony/podstrony internetowej zawierającej opis projektu, który współfinansowany był ze środków RPO WSL.

(dowód: akta kontroli str. 4328-4329, 4335-4341, 4421)

- 4.2. IZ nie podejmowała działań monitorujących rezultaty projektów zrealizowanych w ramach Priorytetu III, po upływie okresu trwałości. Zastępca WRR wyjaśniła, że:

„Zgodnie z artykułem 57 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 została zobowiązana do zapewnienia trwałości, tym samym monitoruje projekty w okresie ich trwałości. Instytucja Zarządzająca nie jest uprawniona do monitorowania projektów po tym okresie. Jednocześnie Instytucja Zarządzająca udziela odpowiedzi na zapytania Beneficjentów po okresie trwałości, np. w zakresie archiwizacji dokumentów projektowych.

W zakresie działań wdrażanych przez IP2 zgodnie z umową o dofinansowanie projektu okres trwałości projektów realizowanych przez MŚP wynosił 3 lata. W tym okresie weryfikowano utrzymanie zadeklarowanych we wniosku o dofinansowanie efektów projektu. Po upływie trwałości projekty nie podlegają procedurom monitorowania lub kontroli, za wyjątkiem potencjalnych lub stwierdzonych nieprawidłowości, które dotyczyły okresu realizacji lub trwałości. Jednakże należy dodać, że projekty które realizowane były w ramach Priorytetu III Turystyka nadal promowane są na stronach internetowych Śląskiego Centrum Przedsiębiorczości

¹⁷⁸ Prasa – artykuły sponsorowane, radio – audycje prezentujące efekty projektów, TV – audycje pokazujące atrakcje turystyczne, które powstały dzięki dofinansowaniu, udział w programach wakacyjnych i prezentacja miejsc/obiektów, które powstały w ramach projektów, Internet – artykuły sponsorowane, prezentujące dobre praktyki.

oraz IZ RPO WSL, a także w postaci mapy projektów (<http://rpo2007-2013.scp-slask.pl/mapa/>) zrealizowanych w ramach RPO WSL 2007-2013. Bardzo ważnym elementem, na który IP2 zwracała uwagę podczas weryfikacji projektów, był sposób w jaki przedsiębiorca będzie promował swoją ofertę na rynku turystycznym. Dając narzędzie w postaci dofinansowania funkcjonowania strony internetowej, IP2 zachęcała do działań marketingowych. Biorąc powyższe pod uwagę – pomimo braku obecnie bezpośrednich działań mających na celu weryfikację utrzymania projektów po okresie trwałości, bardzo istotnymi są działania, które wskazano powyżej - programowane, wdrażane i weryfikowane w trakcie trwania poprzedniej perspektywy finansowej – zachęcające do szerokiej promocji głównie usług, które przedsiębiorca mógł świadczyć klientom. Wydaje się, że powyższe pozytywnie wpłynęło na utrzymanie działań promocyjnych efektów poprzedniej perspektywy również po zakończeniu okresu trwałości projektów”.

(dowód: akta kontroli str. 4329-4330)

- 4.3. Samorząd Województwa jako członek Śląskiej Organizacji Turystycznej¹⁷⁹ współpracował z gminami na terenie województwa oraz z instytucjami wyspecjalizowanymi w dziedzinie turystyki, takimi jak m.in: Śląska Izba Turystyki, Polska Izba Turystyki Oddział Śląski, PTTK.

ŚOT założona została m.in. przez UMWŚ, Powiat Cieszyński, Miasto Gliwice, Beskidzką Izbę Turystyczną, Górnośląską Izbę Turystyki, Polską Izbę Turystyki Oddział Śląski, biura podróży i oddziały PTTK.

Samorząd Województwa wspólnie z gminami, z którymi prowadził konsultacje, opracowywał założenia SRT. Współpraca Samorządu Województwa z gminami przejawiała się również w ich uczestnictwie w pracach KM RPO WSL, który określił kryteria wyboru projektów dla Priorytetu III.

Samorząd Województwa uczestniczył wspólnie z województwem małopolskim, dolnośląskim i opolskim w realizacji projektu „Południowo – Zachodni Szlak Cysterski”. Projekt ten realizowany był w ramach Działania 6.4 „Inwestycje w produkty turystyczne o znaczeniu ponadregionalnym” Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka 2007-2013. Liderem Projektu był Samorząd Województwa Dolnośląskiego w partnerstwie 20 podmiotów w tym: 4 wojewódzkich jednostek samorządu terytorialnego, 12 gminnych jednostek samorządu terytorialnego oraz 4 regionalnych organizacji turystycznych.

Samorząd Województwa współpracował z województwem małopolskim w zakresie opracowania dokumentu pn. „Strategia dla rozwoju Polski południowej w obszarze województw małopolskiego i śląskiego do roku 2020”. W ramach tej strategii, w celu III „Polska południowa miejscem przyciągającym ludzi, podmioty i inicjatywy wzmacniające potencjały makroregionu”, wskazano kierunek działań 3.1 „Tworzenie pakietowych produktów turystycznych wykorzystujących potencjał obydwu województw”.

Brał także udział we wdrażaniu Programu Współpracy Transgranicznej Rzeczpospolita Polska – Republika Słowacka 2007-2013 oraz Programu Operacyjnego Współpracy Transgranicznej Republika Czeska - Rzeczpospolita Polska 2007-2013 oraz także w przygotowaniu Programu Współpracy Transgranicznej Interreg V-A Polska-Słowacja 2014-2020 oraz Programu Interreg V-A Republika Czeska-Polska. Instytucją Zarządzającą dla programów polsko-słowackiej współpracy transgranicznej było Ministerstwo Rozwoju RP, natomiast rolę dla programów czesko-polskiej współpracy transgranicznej Ministerstwo

¹⁷⁹ Zwanej dalej „ŚOT”.

Rozwoju Regionalnego Republiki Czeskiej. W ww. programach dofinansowanie obejmowało także projekty z zakresu turystyki.

Województwo w ww. programach realizowało zadania Regionalnych Punktów Kontaktowych obejmujące działania informacyjno-promocyjne danego programu, tj.: przekazywanie potencjalnym wnioskodawcom bieżących informacji, konsultacje propozycji projektów, organizacja szkoleń, konferencji, redagowanie strony internetowej poświęconej Europejskiej Współpracy Terytorialnej.

Współpraca między Polską a Słowacją odbywała się również w ramach Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej TRITIA z o.o.¹⁸⁰.

W latach 2011-2012 UMWS uczestniczył w projekcie *Innowacyjna współpraca (Innowacyjny rozwój współpracy transgranicznej instytucji Województwa Śląskiego i Samorządowego Kraju Żylińskiego)* współfinansowanym ze środków EFRR w ramach Programu Współpracy Transgranicznej Rzeczpospolita Polska-Republika Słowacka 2007-2013. W ramach projektu opracowano dokument strategiczny, tj. eksperckie opracowanie w zakresie partnerskiej współpracy transgranicznej między Województwem Śląskim i Krajem Żylińskim. Poruszało ono priorytetowe zagadnienia związane z: gospodarką, energetyką, turystyką oraz transportem. Prace nad dokumentem przebiegały dwuetapowo. W 2011 r. powstał *Raport diagnostyczny na temat współpracy transgranicznej Województwa Śląskiego i Samorządowego Kraju Żylińskiego*, natomiast w 2012 r. propozycja przyszłej współpracy została ujęta w opracowaniu pt.: *Ustalenia strategiczne dla dokumentu pt.: „Strategia systemowej współpracy instytucji Województwa Śląskiego i Samorządowego Kraju Żylińskiego na lata 2010-2020”*¹⁸¹.

Przy opracowaniu tego dokumentu współpracowano zarówno z przedstawicielami Samorządowego Kraju Żylińskiego, jak i z pracownikami *międzywydziałowej grupy roboczej ds. współpracy transgranicznej* w UMWS. Współpraca ta odbywała się w formie cyklicznie organizowanych warsztatów oraz spotkań grup roboczych. Opracowany w ramach projektu dokument *Innowacyjna współpraca (Innowacyjny rozwój współpracy transgranicznej instytucji Województwa Śląskiego i Samorządowego Kraju Żylińskiego)* posłużył jako wkład merytoryczny do dokumentu strategicznego dla EUWT TRITIA.

Obszar aktywności działań EUWT TRITIA obejmuje wspólne terytorium: region morawsko-śląski w Czechach, województwo śląskie i opolskie w Polsce, a na Słowacji jego działania dotyczą Samorządowego Regionu Żylińskiego.

EUWT TRITIA zostało założone w celu usprawnienia i promowania współpracy transgranicznej, ponadnarodowej i międzyregionalnej pomiędzy jej członkami, głównie dla wzmocnienia spójności ekonomicznej i społecznej, w szczególności poprzez realizację projektów i programów współpracy terytorialnej o następujących celach:

- 1) ułatwienie codziennego życia mieszkańców polsko-czesko-słowackiego pogranicza,
- 2) zapewnienie transgranicznej spójności na poziomie całego obszaru,
- 3) realizację projektów strategicznych, w celu wspólnego rozwoju obszaru jej członków.

¹⁸⁰ Zwane dalej „EUWT TRITIA”. EUWT TRITIA zostało założone 25 lutego 2013 r. decyzją Ministra Spraw Zagranicznych RP nr 1/2013 i wpisane do Rejestru Europejskich Ugrupowań Współpracy Terytorialnej prowadzonego przez MSZ. Podstawą prawną dla EUWT TRITIA jest rozporządzenie (WE) nr 1082/2006 Rady i Parlamentu Europejskiego z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej, którego postanowienia precyzuje polska ustawa z dnia 7 listopada 2008 r. o europejskim ugrupowaniu współpracy terytorialnej.

¹⁸¹ Dokumenty do pobrania na stronie Internetowej: <http://www.innowacyjnawspolpraca.eu/pl/artykuly/turystyka>

Dla realizacji powyższych założeń EUWT TRITIA wykonuje zadania mające na celu identyfikację, promowanie i realizację programów i projektów oraz wspólnych inicjatyw współpracy terytorialnej w czterech głównych obszarach:

- a) transport,
- b) gospodarka,
- c) ruch turystyczny,
- d) energetyka ukierunkowana na odnawialne źródła energii.

(dowód: akta kontroli str. 4330-4333)

4.4. IZ współpracowała w celu promocji efektów realizacji projektów z ŚOT, która była beneficjentem trzech projektów realizowanych przy wsparciu środków RPO WSL:

1. „*tymRazem Śląskie! Promocja turystyczna województwa śląskiego podczas targów krajowych i zagranicznych wraz z publikacją materiałów informacyjnych i promocyjnych*”,
2. „*Śląskie. Pozytywna energia. Promocja turystyczna województwa śląskiego na targach krajowych wraz z publikacją materiałów informacyjnych i promocyjnych*”,
3. „*Śląski System Informacji Turystycznej*”.

ŚOT przysyłała informacje i materiały zdjęciowe dotyczące realizowanych przedsięwzięć, stanu prac oraz osiągniętych efektów, które były wykorzystywane przez IZ m.in. na podstronie promocyjnej poświęconej RPO WSL¹⁸².

(dowód: akta kontroli str. 4333-4334)

W toku kontroli zwrócono się do 14 organizacji turystycznych¹⁸³ z pytaniem dotyczącym ich współpracy z Samorządem Województwa w celu promocji efektów zrealizowanych projektów dotyczących turystyki. Cztery organizacje¹⁸⁴ poinformowały, że współpracowały z Samorządem Województwa w zakresie turystyki, a pięć organizacji¹⁸⁵, że nie współpracowało z UMWS w ww. zakresie. W przypadku dwóch organizacji w pismach stanowiących odpowiedzi na zadane przez NIK pytanie nie sformułowano odpowiedzi¹⁸⁶.

Ocena cząstkowa

UMWS promował wśród potencjalnych beneficjentów korzystanie z funduszy UE przy realizacji projektów służących rozwojowi turystyki. Podejmował także działania promocyjne przedstawiające efekty wdrożonych projektów. Zrealizowane projekty były prezentowane na stronie internetowej UMWS. IZ podejmowała współpracę w dziedzinie turystyki - w związku z jej wsparciem środkami UE - z ościennymi województwami i gminami na swoim terenie oraz z instytucjami wyspecjalizowanymi w dziedzinie turystyki.

¹⁸² Dostępnej pod linkiem <http://rpo-promocja.slaskie.pl/>) oraz w wydawanych biuletynach „Silesia region”.

¹⁸³ Trzy organizacje turystyczne nie opowiedziały na pismo NIK.

¹⁸⁴ Częstochowska Organizacja Turystyczna, Śląska Izba Turystyki, Oddział Babiogórski PTTK w Żywcu, PTTK Oddział w Bytomiu.

¹⁸⁵ Wiślańska Organizacja Turystyczna, Oddział PTTK Ziemi Pszczyńskiej, PTTK Oddział „Beskid Śląski” w Cieszynie, Oddział PTTK „Podbeskidzie” w Bielsku-Białej, Górnos Śląski Oddział PTTK.

¹⁸⁶ Treści zawarte w pismach dotyczyły innych kwestii.

IV. Uwagi

Uwagi pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁸⁷ zwraca uwagę na:

1. potrzebę uwzględniania w arkuszach oceny wniosków o dofinansowanie wszystkich kryteriów (preferencji) przyjętych w *RPO WSL*;
2. konieczność zwiększenia nadzoru ze strony Zarządu Województwa Śląskiego nad prawidłowością i rzetelnością weryfikacji - przez pracowników *UMWŚ* oraz działającego w jego imieniu *ŚCP* - otrzymywanych od beneficjentów informacji na temat realizacji zakładanych we wnioskach celów częściowych oraz osiąganych wskaźników rezultatu.

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania NIK
o sposobie
wykorzystania uwag

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

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

Katowice, dnia 25 maja 2017 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach

¹⁸⁷ Dz. U. z 2017 r., poz. 524.