



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

LRZ.411.008.06.2016
D/16/507

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 Rzeszowie
Kontrolerzy	Maciej Pilecki, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LRZ/10/2017 z dnia 4 stycznia 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Ustrzykach Dolnych, zwany dalej „Urzędem”.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Bartosz Romowicz - Burmistrz Ustrzyk Dolnych od dnia 30 listopada 2014 r. ¹ Poprzednio Burmistrzem był Henryk Sułuja – od dnia 12 listopada 2006 r. (dowód: akta kontroli str. 2-4)

II. Ocena kontrolowanej działalności²

Ocena ogólna

W okresie objętym kontrolą³ Urząd zrealizował projekt pn. „W poszukiwaniu wspólnych korzeni – tworzenie zaplecza turystyczno-rekreacyjnego poprzez modernizację Parku pod Dębami (Polska) oraz Parku Mieru (Słowacja)”, zwany w dalszej części „projektem”. W związku z tym zmodernizował Park pod Dębami oraz wybudował tor rowerowy – „pumptruck”. Realizacja projektu była zgodna z założeniami Programu Operacyjnego Współpracy Transgranicznej Rzeczpospolita Polska – Republika Słowacka na lata 2007-2013 (dalej „POWT”), w ramach którego przyznano dofinansowanie. Wskaźniki projektu były określone precyzyjnie, a źródła informacji ich dotyczące były wiarygodne.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, zrealizowane w ramach projektu inwestycje wzmocniły ofertę, którą gmina może zaproponować nie tylko mieszkańcom, ale także potencjalnym turystom.

Zmodernizowany park był wykorzystywany do organizacji imprez i wydarzeń sportowo-kulturalnych. W parku brak było jednak funkcjonalnego połączenia obu jego części – rozdzielonych rzeką Strwiąż – na terenie których zlokalizowane zostały efekty projektu. Mogło to wpłynąć na lepsze ich wykorzystanie przez turystów i mieszkańców.

Efekty projektu były utrzymywane w należytym stanie. Środki finansowe na prace remontowe, konserwatorskie oraz związane z utrzymaniem porządku, przewidziane w budżecie gminy, dotyczyły także parku.

Urząd podejmował szereg działań promocyjnych wpływających na zainteresowanie turystów efektami projektu. Promocja projektu (oprócz działań wynikających z założeń projektu) po stronie słowackiej nie była prowadzona.

¹ Zwany dalej „Burmistrzem” lub „Burmistrzem Ustrzyk Dolnych”.

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 Okres od 1 stycznia 2007 r. do dnia zakończenia kontroli.

Brak było możliwości sprawdzenia, w jakim stopniu realizacja projektu przyczyniła się do rozwoju ruchu turystycznego. Urząd nie przeprowadzał badań w tym zakresie.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Stopień realizacji projektów oraz działań wpływających na osiągnięcie i utrzymanie ich efektów.

Opis stanu
faktycznego

1.1.

Urząd realizował projekt w ramach POWT, oś priorytetowa: Rozwój społeczno-gospodarczy, temat: Rozwój współpracy transgranicznej w zakresie turystyki. Celem ogólnym projektu był rozwój i pogłębianie współpracy transgranicznej pomiędzy Ustrzykami Dolnymi, a Giraltovcami w dziedzinie turystyki i kultury.

Celami szczegółowymi były:

- poprawa jakości infrastruktury turystyczno-rekreacyjnej w pogranicznym regionie Ustrzyk Dolnych i Giraltovec (modernizacja Parku pod Dębami – Polska i Parku Mieru – Słowacja),
- efektywniejsze wykorzystanie potencjału turystycznego poprzez edukację i wymianę doświadczeń (spotkania),
- zwiększanie szans na rozwój turystyki przygranicznej poprzez utrwalanie partnerstwa i zacieranie granic.

Wartość całkowita projektu wyniosła 1.370.185,23 Euro (wydatki kwalifikowalne wyniosły 1.332.085,23 Euro), w tym wydatki kwalifikowalne Urzędu (Partnera Wiodącego) 529.171,23 Euro, z czego wkład własny wyniósł 79.375,69 Euro, natomiast wysokość dofinansowania 449.795,54 Euro.

Zgodnie z aneksem do umowy o dofinansowanie projektu (29 września 2015 r.) zmianie uległ zakres rzeczowy projektu oraz kwota dofinansowania. Wartość całkowita projektu wyniosła 1.459.358,84 Euro (wydatki kwalifikowalne wyniosły 1.284.686,99 Euro), w tym wydatki kwalifikowalne Urzędu 624.090,26 Euro, z czego wkład własny wyniósł 93.613,54 Euro, natomiast wysokość dofinansowania wyniosła 530.476,72 Euro.

(dowód: akta kontroli str. 5-55)

1.2.

Podejmując decyzję o realizacji projektu Urząd dokonywał diagnozy ruchu turystycznego oraz przeanalizował jego potrzeby. We wniosku o dofinansowanie projektu, w punkcie 3.1. (Krótki opis projektu), Urząd wskazał, że rozwój turystyki stanowi szansę na aktywizację społeczno-gospodarczą regionu. Uznał również, że Park pod Dębami stanowi idealne miejsce do organizacji wspólnych spotkań, festiwali, koncertów, warsztatów i innych imprez. Jest to także miejsce służące ludności lokalnej i turystom, jako miejsce rekreacji, sportu i wypoczynku, który wymaga gruntownej modernizacji, aby mógł spełniać w/w funkcje.

W punkcie 3.2. Opis sytuacji wyjściowej – diagnoza problemu, Urząd wskazał, że Ustrzyki Dolne są słabo rozwinięte pod względem gospodarczym, brak jest również obszarów aktywnych przemysłowo, co stanowi powód postępujących procesów bezrobocia strukturalnego. Możliwości rozwoju pod względem gospodarczo-przemysłowym są ograniczone ze względu na odległość od dużych ośrodków miejskich. Największym atutem Miasta jest jego położenie geograficzne. Region należy do najatrakcyjniejszych pod względem walorów przyrodniczo-krajobrazowych części Polski. Jako atut miejscowości Urząd uznał położenie w pobliżu granicy,

dzięki czemu możliwy jest do uzyskania efekt transgraniczności pomiędzy Ustrzykami Dolnymi a miejscowością Giraltovce, będącą partnerem projektu. Dlatego właśnie Urząd upatrywał szansę na rozwój gospodarczy regionu w rozwoju turystyki opartej na współpracy transgranicznej i akcentowaniu wspólnych korzeni.
(dowód: akta kontroli str. 5-35, 56)

W latach 2007-2013 Urząd zrealizował następujące projekty dotyczące wsparcia turystyki:

1. „Budowa hali sportowej w Ustrzykach Dolnych szansą na równy dostęp do infrastruktury sportowej uczniów z terenów gmin bieszczadzkich” – projekt zrealizowany w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podkarpackiego 2007-2013 (RPO WP),
2. „Tworzenie i wdrażanie strategii zarządzania kulturą i ruchem turystycznym w przygranicznych obszarach Polski i Ukrainy” – projekt realizowany w ramach Norweskiego Mechanizmu Finansowego,
3. „Poprawa atrakcyjności turystycznej Gminy Ustrzyki Dolne poprzez wyposażenie siłowni dostosowanej do potrzeb osób niepełnosprawnych w Hali Sportowej w Ustrzykach Dolnych” – projekt zrealizowany w ramach Programu Operacyjnego RYBY,
4. „Aktywizacja obszaru I Lokalnego Programu Rewitalizacji Miasta Ustrzyki Dolne poprzez budowę kompleksu rekreacyjno-sportowego i podniesienie atrakcyjności przestrzeni publicznej” – projekt zrealizowany w ramach RPO WP,
5. „Poprawa stanu ścieżek turystycznych w Ustrzykach Dolnych oraz promocja walorów turystycznych Gminy” – projekt realizowany w ramach Programu Operacyjnego RYBY,
6. „Bieszczadzka Jesień Filmowa – organizacja pokazów filmowych dla społeczności Gminy Ustrzyki Dolne oraz odwiedzających ją turystów” – projekt realizowany w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich,
7. „Wzmocnienie potencjału sportowo-turystycznego regionu poprzez poprawę stanu technicznego stadionu sportowego w Ustrzykach Dolnych” – projekt realizowany w ramach Programu Operacyjnego RYBY.

Założenia powyższych projektów związane były z poprawą atrakcyjności sportowo-turystycznej regionu, a tym samym były spójne z założeniami projektu objętego kontrolą.

(dowód: akta kontroli str. 56-61)

W ramach perspektywy finansowej 2007-2013 Urząd dwukrotnie starał się pozyskać środki na zrealizowanie projektu. W ramach pierwszego naboru wniosków do POWT projekt nie otrzymał pozytywnej decyzji o dofinansowaniu. Po poprawieniu i uzupełnieniu wniosku, projekt został złożony w ramach drugiego naboru, tym razem uzyskując dofinansowanie.

(dowód: akta kontroli str. 56, 62-64)

1.3.

W odniesieniu do możliwości realizacji projektu objętego kontrolą bez wsparcia ze strony Unii Europejskiej, Joanna Socha-Kotula – Kierownik Wydziału Pozyskiwania Środków Zewnętrznych (dalej „Kierownik Wydziału PŚZ”) wyjaśniła, że „ze względu na szczupłość środków w budżecie gminy, przedmiotowa inwestycja nie zostałaby zrealizowana bez wsparcia środków zewnętrznych”.

(dowód: akta kontroli str. 65-68)

1.4.

Przy podejmowaniu decyzji o realizacji projektu oraz opracowywaniu jego założeń, Urząd brał pod uwagę lokalizację realizowanego projektu w stosunku do istniejącej infrastruktury.

Kierownik Wydziału PŚZ wyjaśniła, że „Projekt miał charakter bliźniaczy, tj. po obu stronach granicy przedmiotem projektu była modernizacja tego samego charakteru infrastruktury – parków. Wybór Parku pod Dębami do projektu wynikał z potrzeb jego modernizacji i podobnych potrzeb partnera słowackiego. Park pod Dębami przed modernizacją był w bardzo złym stanie technicznym: zniszczone alejki, dużo dzikich krzewów, brak odpowiedniej małej infrastruktury, oświetlenia. Taki stan rzeczy nie zachęcał mieszkańców i turystów do korzystania z niego.

Miejsce to ma bardzo strategiczne położenie w mieście, gdyż znajduje się w bezpośrednim sąsiedztwie drogi krajowej nr 84 i Zespołu Szkół Publicznych nr 1, w bliskim sąsiedztwie dworca autobusowego i kolejowego, kościoła, hali sportowej z dużym parkingiem. Obiekty te w naturalny sposób uzupełniają turystyczną ofertę Parku pod Dębami”.

(dowód: akta kontroli str. 25-35, 39-56, 65-68)

Ogłędziny przeprowadzone w Parku pod Dębami wykazały, że park zlokalizowany był w bezpośrednim sąsiedztwie drogi krajowej nr 84 oraz Zespołu Szkół Publicznych nr 1 w Ustrzykach Dolnych. Do Zespołu Szkół przylegała Hala Sportowa z parkingiem na około 40 samochodów. Do parku prowadziła jedna droga. Bezpośrednio przed parkiem zlokalizowany był parking na 10 samochodów. Główną część parku od toru rowerowego oddzielała rzeka Strwiąż.

Kierownik Wydziału PŚZ wyjaśniła, że „planowane jest wybudowanie kładki przez rzekę oraz rozbudowa chodników, aby dodatkowo połączyć tor rowerowy z resztą parku, m.in. placem zabaw”.

Przy torze rowerowym znajdowały się dwie toalety podłączone do kanalizacji. Ponadto, zgodnie z wyjaśnieniami Kierownika Wydziału PŚZ, bezpośrednio przy placu zabaw znajdują się dwie toalety przenośne, jednakże w sezonie zimowym są one przechowywane przez Miejskie Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej ze względu na warunki pogodowe.

(dowód: akta kontroli str. 69)

1.5.

Zgodnie z zapisami wniosku o dofinansowanie projektu, Urząd określił, że grupą docelową, do której skierowany był projekt, byli mieszkańcy obszarów przygranicznych gminy Ustrzyki Dolne, gmin z nią sąsiadujących oraz turyści. Urząd uznał, że projekt wpisywał się w cele POWT poprzez poprawę jakości infrastruktury turystycznej oraz lepsze wykorzystanie potencjału turystycznego. Uznano, że remont i modernizacja parków stworzy zaplecze do wzajemnych spotkań, organizacji festiwali, koncertów i wystaw, co również wpłynie na podniesienie atrakcyjności turystycznej regionu. Zdaniem Urzędu imprezy sportowe dla młodzieży polskiej i słowackiej zaplanowane w ramach projektu miały „sprzyjać zacieśnieniu granic poprzez rozwój kontaktów interpersonalnych. Wzajemne poznanie walorów turystyczno-przyrodniczych miało obustronnie wpłynąć na ruch turystyczny w obu regionach”. Przewidziane (w ramach projektu) imprezy kulturalne z udziałem samorządowców miały sprzyjać zacieśnieniu współpracy transgranicznej. Spotkania takie miały być okazją do wymiany doświadczeń, dzięki czemu miało być możliwe lepsze wykorzystanie potencjału turystycznego po obu stronach granicy.

(dowód: akta kontroli str. 25-35)

1.6.

Urząd we wniosku o dofinansowanie projektu określił m.in. następujące wskaźniki projektu:

1. Wskaźniki produktu:

- podpisanie dwóch umów partnerskich,
- przeprowadzenie dwóch wycieczek,
- postawienie czterech tablic informacyjnych,
- wydrukowanie dwóch rodzajów broszur informacyjnych,
- opublikowanie dwunastu artykułów prasowych,
- zmodernizowanie dwóch parków,
- przeprowadzenie dwóch festiwali,
- wybudowanie strefy rekreacyjno-sportowej,
- wykonanie jednego wspólnego projektu,
- pięć wspólnych produktów turystycznych,

2. Wskaźnik rezultatu - podpisanie dwóch umów partnerskich realizowanych po zakończeniu projektu.

Wniosek o dofinansowanie projektu nie wskazywał wskaźników oddziaływania projektu. Wszystkie założone przez Urząd wskaźniki zostały osiągnięte.

(dowód: akta kontroli str. 5-56, 70-86, 138-151)

1.7.

Założone we wniosku o dofinansowanie wskaźniki zostały określone precyzyjnie. Ponadto założone źródła informacji dotyczące wskaźników i ich realizacji dawały możliwość właściwej weryfikacji ich osiągnięcia.

(dowód: akta kontroli str. 36-55)

Kierownik Wydziału PŚZ oświadczyła, że projekt doskonale wpisuje się w cele POWT. Wskaźniki projektu zostały adekwatnie dobrane do jego celu. Najważniejsze z nich dotyczyły zmodernizowania Parku pod Dębami, przeprowadzenia imprez sportowych i festiwali oraz podpisania umowy partnerskiej.

Poprzez remont i modernizację parku podniesiono atrakcyjność turystyczną tego miejsca i stworzono zaplecze do wzajemnych spotkań, organizacji festiwali, koncertów, wystaw. Imprezy sportowe dla młodzieży polskiej i słowackiej zaplanowane w ramach projektu wpisywały się w europejską politykę wyrównywania szans. Wzajemne poznanie walorów turystyczno-przyrodniczych obustronnie przyczyniło się do popularyzacji ruchu turystycznego w obu regionach. Uwieńczeniem współpracy przy realizacji projektu było podpisanie umowy o współpracy partnerskiej.

(dowód: akta kontroli str. 65-68)

1.8.

W okresie realizacji projektu nie wystąpiły zmiany skutkujące koniecznością poinformowania o nich Instytucji Zarządzającej (zwanej dalej „IZ”).

(dowód: akta kontroli str. 87)

1.9.

Urząd dokonywał pomiaru stanu realizacji wskaźników określonych we wniosku o dofinansowanie projektu, których wyniki przekazywał do IZ w ramach raportów częściowych z realizacji projektu.

(dowód: akta kontroli str. 56)

1.10.

Realizacja projektu była zgodna z założeniami POWT.

Zgodnie z wnioskiem o dofinansowanie rozwój współpracy transgranicznej w zakresie turystyki był głównym założeniem projektu. Partner Wiodący – gmina Ustrzyki Dolne oraz Partner Projektu – miasto Giraltovce spełniały wszystkie cztery kryteria warunkujące transgraniczny charakter projektu. Poprzez remont parków służących rekreacji i rozwojowi, poprawiona miała zostać jakość infrastruktury turystyczno-kulturowej obszaru pogranicza. Szereg działań miękkich, zaplanowanych w ramach projektu, podkreślić miało jego transgraniczny charakter. Poglębiana miała być również współpraca poprzez realizację działań związanych z projektem, co miało sprzyjać zacieraniu granic. Wymiana doświadczeń i prezentacja dorobku kulturowego obu partnerów implementować miały wzorce wzajemnej tolerancji.

(dowód: akta kontroli str. 36-56)

1.11.

Zgodnie ze Strategią Rozwoju Gminy Ustrzyki Dolne, Urząd miał realizować m.in. Program rozwoju turystyki i podniesienia jakości usług, według którego turystyka miała być głównym czynnikiem rozwoju gminy podnoszącym poziom życia mieszkańców. Głównymi celami powyższego programu były:

- trwale wpisanie turystyki, jako lokomotywy rozwoju gospodarczego gminy,
- wykorzystanie istniejących rezerw w turystycznej chłonności terenu dla rozwoju różnych form turystyki,
- maksymalne wydłużenie sezonu zarówno w okresie letnim jak i zimowym,
- podniesienie standardu bazy i usług turystycznych do poziomu wymagań turystów europejskich.

Powyższa strategia wpisywała się w Strategię Rozwoju Województwa Podkarpackiego na lata 2007-2020, Priorytet 2 – Współpraca na rzecz rozwoju turystyki, ochrony i wykorzystania dziedzictwa kulturowego oraz w Strategię Rozwoju Turystyki dla Województwa Podkarpackiego na lata 2007-2013, Obszar priorytetowy I – Rozwój produktów turystycznych.

(dowód: akta kontroli str. 36-56, 87-95)

1.12. – 1.14.

Rezultaty projekty były użyteczne, trwałe i wykorzystywane przez odbiorców. Inwestycja była dostosowana do potrzeb turystów i służyła rozwojowi turystyki. Realizacja projektu miała wpływ na osiągnięcie celów POWT związanych z turystyką.

Zgodnie w wyjaśnieniach Kierownik Wydziału PŚZ „zmodernizowany Park pod Dębami okazał się bardzo trafioną inwestycją. Stanowi zaplecze turystyczno-rekreacyjne, miejsce do organizacji wspólnych spotkań, festiwali, koncertów, warsztatów i innych imprez o zasięgu regionalnym i międzynarodowym, tym samym aktywizuje transgraniczny ruch turystyczny w gminie. Duże znaczenie dla transgranicznego ruchu turystycznego ma przygraniczne położenie gminy względem Ukrainy i Słowacji. Wykorzystując ten atut gmina organizuje w Parku pod Dębami wiele imprez, w których uczestniczą partner słowacki i ukraiński.

Po przeprowadzeniu modernizacji parku, zmieniła się kultura tego miejsca. Całymi dniami w okresie letnim dzieci, młodzież, rodziny i osoby starsze korzystają z wybudowanych obiektów, tj. siłowni plenerowej, placu zabaw, toru rowerowego. Alejki wypełnione są spacerowiczami, rowerzystami, miłośnikami jazdy na

łyżworolkach. Zmodernizowany park służy ludności lokalnej i turystom, jako miejsce rekreacji, sportu i wypoczynku”.

(dowód: akta kontroli str. 36-55, 65-69, 87, 100-122)

Inwestycja realizowana w ramach projektu – poza obszarem placu zabaw – nie była ogrodzona, tym samym zapewniona jest pełna dostępność obiektu zarówno dla mieszkańców jak i turystów. Plac zabaw był otwarty w godzinach od 7.30 do 20.00 we wszystkie dni tygodnia. Dostępność obiektów dla turystów i ludności nie była przedmiotem wniosku o dofinansowanie projektu.

(dowód: akta kontroli str. 5-55, 87)

1.15.

W dokumentacji projektu brak było informacji o możliwej czasowej niedostępności obiektów dla turystów. Kierownik Wydziału PŚZ wyjaśniła, że „ryzyko, jakie mogło się pojawić ze strony sąsiadującej z parkiem rzeki Strwiąż zostało zminimalizowane przez natychmiastowe działania ze strony Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Krakowie, który zadbał o wyregulowanie i wzmocnienie brzegu rzeki”.

(dowód: akta kontroli str. 65-68)

1.16. -1.18.

Zgodnie z wnioskiem o dofinansowanie projektu terminem zakończenia projektu był dzień 30 listopada 2015 r. Tym samym, w dniu zakończenia kontroli, Urząd był w trakcie pięcioletniego okresu zapewnienia trwałości projektu, o którym mowa w 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 1260/1999⁴.

Do dnia zakończenia kontroli właścicielem terenu Parku pod Dębami była gmina Ustrzyki Dolne.

Urząd, na przeprowadzenie niezbędnych prac remontowych, konserwatorskich oraz związanych z utrzymaniem porządku w zmodernizowanym parku, zabezpieczał środki w budżecie gminy. Środki te przeznaczone były na całość prac związanych z koszeniem, pielęgnacją nasadzeń, utrzymaniem porządku i czystości oraz odśnieżaniem w sezonie zimowym, na oświetlanie ulic, placów i dróg, na naprawy i konserwację urządzeń w całym mieście, bez wyszczególnienia środków na park.

(dowód: akta kontroli str. 36-55, 87)

Ogłędziny przeprowadzone w trakcie kontroli wykazały, że teren zmodernizowany w ramach projektu był zadbany. Brak było widocznych zniszczeń i uszkodzeń (poza wynikającymi z normalnego użytkowania). Wszystkie elementy placu zabaw, urządzenia siłowni zewnętrznej, toru rowerowego oraz toalet znajdujących się obok toru rowerowego były sprawne. Ogłędziny wykazały, że zniszczeniu uległa jedna ławka oraz ozdobna listwa przy pergoli. Kierownik Wydziału PŚZ wyjaśniła, że „szkody zostały zgłoszone firmie ubezpieczającej park. Infrastruktura zostanie naprawiona po uzyskaniu odszkodowania”. W okolicach placu zabaw brak było dwóch toalet przenośnych ze względu na sezon zimowy.

(dowód: akta kontroli str. 69)

⁴ Dz. Urz. UE L 210 z 31.07.2006, str. 25, ze zm.

1.19.

Zrealizowany projekt był jednoetapowy, a w związku z tym nie przewidziano jego kontynuacji.

(dowód: akta kontroli str. 87)

1.20.

Urząd promował zrealizowany projekt poprzez:

- ujęcie Parku pod Dębami na planie miasta,
- ujęcie parku w portalu internetowym⁵,
- organizację na terenie parku imprez lokalnych, zawodów sportowych oraz kampanię informacyjną poprzedzającą poszczególne wydarzenia,
- informowanie o parku oraz wydarzeniach organizowanych na jego obszarze poprzez pracowników BCTiP oraz ogłoszenia zamieszczane na jego stronie internetowej⁶.

Informacje zamieszczone na powyższych stronach internetowych były aktualne. Znajdowały się na nich informacje zarówno o imprezach i wydarzeniach, które się odbyły i tych, które miały się odbyć w najbliższym czasie. Ponadto były tam informacje o noclegach, zabytkach, usługach gastronomicznych oraz innych atrakcjach turystycznych na obszarze gminy.

W okresie od 1 stycznia 2014 r. do 31 grudnia 2016 r. w Parku pod Dębami miały miejsce następujące wydarzenia:

- Gminne Dożynki,
- Mistrzostwa Polski Młodzików, Juniorów Młodszych i Juniorów w biegach górskich (lata 2014-2016),
- Piknik promocyjny – otwarcie toru rowerowego „pumptruck”,
- „Blues & Rock w Stolicy Bieszczad” – zlot motocyklowy, koncerty zespołów oraz wystawa pojazdów zabytkowych,
- Dni Ustrzyk Dolnych (lata 2015-2016),
- Karpacki Jarmark Turystyczny (lata 2015-2016) z udziałem zespołu folklorystycznego ze Słowacji,
- Ustrzycki Rajd Rodzinny – „Przejdź razem z nami”,
- Ustrzycki Bieg Uliczny – „Biegnij z jedyńką” (lata 2015-2016),
- Mistrzostwa Bieszczad w Nordic Walking,
- Marsz Nordic Walking (w ramach Finału Wielkiej Orkiestry Świątecznej Pomocy),
- I Bieszczadzki Festiwal Produktów Lokalnych,
- Koncert zespołu „KSU”,
- Powiatowe drużynowo - indywidualne biegi przełajowe,
- zawody rowerowe z okazji Święta 3 Maja,
- Rock Week w Stolicy Bieszczad.

(dowód: akta kontroli str. 87, 96-121)

Burmistrz Ustrzyk Dolnych wyjaśnił, że „Urząd regularnie zachęca i promuje działania będące konsekwencją zrealizowanego projektu. Miejsce to promuje lokalna gazeta przy okazji organizacji różnych imprez. Na terenie projektu organizowane są liczne imprezy lokalne i zawody sportowe. Pracownicy BCTiP regularnie zachęcają turystów do korzystania z atrakcji powstałych w wyniku realizowanego projektu.

Po okresie realizacji projektu Park pod Dębami stał się bardzo popularnym miejscem organizacji licznych przedsięwzięć kulturalnych i sportowych. Dużym

⁵ www.visitustrzyki.pl

⁶ www.cit.ustrzyki-dolne.pl

zainteresowaniem cieszył się „Karpacki Jarmark Turystyczny”. Impreza promuje kulturę i tradycje Ukrainy, Polski i Słowacji”.

Urząd pozostaje w ścisłej współpracy z BCTiP. Do zadań powyższej jednostki należy przede wszystkim promowanie gminy wraz z jej atrakcjami oraz udzielanie informacji turystycznych.

Park pod Dębami oraz imprezy odbywające się na terenie parku, poza promocją wynikającą z projektu, nie były promowane po stronie słowackiej, w tym słowackiego partnera projektu.

(dowód: akta kontroli str. 87, 96-99)

1.21.

Z danych uzyskanych przez Urząd wynika, że liczba turystów, którzy odwiedzili Bieszczadzkie Centrum Informacji i Promocji (obecnie jej rolę pełni BCTiP) w latach 2010-2014 wynosiła: 5.533 osoby w 2010 r., 4.684 osoby w 2011 r., 4.497 osób w 2012 r., 5.749 osób w 2013 r. oraz 5.566 osób w 2014 r.

Z informacji uzyskanej od BCTiP wynika, że liczba turystów, którzy odwiedzili BCTiP w 2016 r. wyniosła 5.051 osób.

W latach 2013-2016 Urząd uzyskał dochody z tytułu opłaty miejscowej w następującej wysokości: w 2013 r. – 7.001,90 zł, w 2014 r. – 6.311,00 zł, w 2015 r. – 39.328,00 zł, w 2016 r. – 146.225,42 zł.

(dowód: akta kontroli str. 124-126)

Dyrektor BCTiP – Jacek Łeszega wyjaśnił, że działalność BCTiP jest różnorodna i obejmuje m.in. współpracę krajową i zagraniczną. W tym roku została podjęta inicjatywa włączenia w organizację Karpackiego Jarmarku Turystycznego, Instytutu Słowackiego oraz Ambasady Republiki Słowackiej. Uzgodniono na spotkaniu w Warszawie (21 lutego 2017 r.), że na Karpackim Jarmarku Turystycznym (w 2017 r.) słowackie stoisko narodowe będzie reprezentowane przez Giraltovce.

(dowód: akta kontroli str. 122-123)

Zgodnie z wyjaśnieniami Burmistrza Ustrzyk Dolnych, Urząd „nie prowadzi szczegółowej statystyki ruchu turystycznego w mieście. Bardzo trudno też jest określić wymiennie efekty, jak polsko-słowacki projekt wpłynął na dynamikę ruchu turystycznego. Ostatnimi laty Bieszczady, w tym miasto Ustrzyki Dolne, przeżywają napływ dużej ilości turystów każdej pory roku, szczególnie latem i jesienią”.

W zakresie zmian, jakich można dokonać w celu rozwoju usług turystycznych na etapie wyboru wniosków do dofinansowania oraz realizacji projektów Burmistrz wyjaśnił, że „należałoby przeformułować wytyczne Programu Współpracy Transgranicznej. Usługi turystyczne nie mogą się rozwijać bez odpowiedniej infrastruktury turystycznej (tras pieszych, rowerowych, konnych) i innej infrastruktury np. sportowo-rekreacyjnej. Tymczasem obecny Program dopuszcza budowę infrastruktury turystycznej jedynie w bezpośrednim sąsiedztwie obu partnerów. Obszary, które nie graniczą ze sobą, mogą jedynie skorzystać z dofinansowania działań miękkich”. Ponadto Burmistrz wskazał, że „niemożność dokonania zmian w projekcie częściej niż dwa razy do roku i długi czas oczekiwania na zgodę Komitetu Monitorującego i IZ na dokonanie zmian w projekcie, zawężyły możliwości wykorzystania oszczędności na dodatkowe działania”.

(dowód: akta kontroli str. 96-99)

W ramach kontroli zapytano gminy sąsiadujące z gminą objętą kontrolą o to, czy zrealizowany projekt wpłynął pozytywnie na rozwój ruchu turystycznego, w tym zwiększenie liczby odwiedzających turystów, ożywienie gospodarcze i wzrost liczby

miejsc pracy? Żadna z gmin nie prowadziła badań w badanym zakresie. Wójtowie gmin: Fredropol oraz Solina nie zauważyli wzrostu ruchu turystycznego na swoim terenie. Wójt Gminy Bircza zauważyła minimalny wzrost liczby odwiedzających turystów.

Wójt Gminy Czarna - Bogusław Kochanowicz stwierdził natomiast, że „projekt Ustrzyk Dolnych wpłynął korzystnie na rozbudowę bazy turystyczno-rekreacyjnej nie tylko w mieście, ale również w okolicznych gminach. Zauważamy z roku na rok wzrost liczby turystów i odwiedzających nas gości oraz ogólne ożywienie w ruchu turystycznym. Na obszarze utworzonym w wyniku realizacji projektu, odbywają się w sezonie letnim imprezy, w których uczestniczą nasi mieszkańcy oraz goście przebywający na naszym terenie. Jest to również dodatkowa możliwość i miejsce, w którym promować możemy, jako samorząd, naszą gminę. W roku ubiegłym uczestniczyliśmy w Karpackim Jarmarku Turystycznym, na którym mieliśmy swoją ekspozycję”.

Z-ca Wójta Gminy Olszanica - Robert Petka z kolei wskazał, że „modernizacja Parku pod Dębami przyczynia się do uatrakcyjniania oferty turystycznej Bieszczadów. Cykliczne imprezy organizowane w Parku pod Dębami gromadzą każdorazowo bardzo dużą liczbę uczestników, stają się także dla turystów alternatywą spędzania wolnego czasu”.

(dowód: akta kontroli str. 126-135)

1.22.

Urząd, w ramach programu INTERREG Polska – Słowacja (perspektywa 2014-2020) złożył wniosek pod nazwą „Bliżej przyrody – Bliżej siebie”, dzięki któremu zamierzał rozbudować infrastrukturę turystyczno-rekreacyjną niezagospodarowanej części Parku pod Dębami. Wniosek obejmował budowę kładki na rzece Strwiąż, fontanny multimedialnej, wodnego placu zabaw dla dzieci, parkingu dla samochodów oraz infrastruktury towarzyszącej, tj. chodników, oświetlenia, monitoringu oraz obiektów małej architektury (ławki, kosze na śmieci).

Kierownik Wydziału PŚZ wyjaśniła, że „Urząd jest w trakcie procesu odwoławczego od decyzji Instytucji Zarządzającej, która nie zakwalifikowała wniosku o dofinansowanie. Gmina poszukuje również innych środków zewnętrznych na realizację nowego projektu”.

(dowód: akta kontroli str. 65-68, 136-137)

1.23.

W okresie objętym kontrolą została przeprowadzona jedna kontrola (14-15 stycznia 2016 r., którą przeprowadził Podkarpacki Urząd Wojewódzki), dotycząca oceny prawidłowości i skuteczności realizacji projektu. Kontrola obejmowała m.in. sprawdzenie wykonania działań przewidzianych we wniosku o dofinansowanie oraz wykonania wskaźników.

Kontrola nie stwierdziła uchybień czy nieprawidłowości, oprócz stwierdzonych wcześniej - w kontroli administracyjnej raportów częściowych, dotyczących zamówień publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 138-151)

1.24.

W okresie objętym kontrolą nie było skarg ani wniosków skierowanych do Urzędu, związanych z funkcjonowaniem obiektów wykonanych w ramach projektu.

(dowód: akta kontroli str. 152)

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w badanym obszarze nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Realizacja projektu była zgodna z założeniami POWT, w tym dotyczącymi turystyki. Wskaźniki projektu były określone precyzyjnie, a źródła informacji dotyczące wskaźników były wiarygodne.

Zmodernizowany park po realizacji był wykorzystywany do organizacji imprez sportowo-kulturalnych oraz stał się miejscem odwiedzanym przez turystów i mieszkańców. W parku brak było jednak funkcjonalnego połączenia obu jego części – rozdzielonych rzeką Strwiąż – na terenie których zlokalizowane zostały efekty projektu. Mogłoby to wpłynąć na lepsze ich wykorzystanie przez turystów i mieszkańców.

Urząd podejmował szereg działań promocyjnych wpływających na zainteresowanie turystów efektami projektu. Promocja projektu (oprócz działań wynikających z założeń projektu) nie była prowadzona po stronie słowackiej.

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

Opis stanu
faktycznego

2.1.

Na dzień zakończenia kontroli projekt znajdował się w okresie trwałości projektu. Burmistrz Ustrzyk Dolnych wyjaśnił, że „imprezy odbywające się na terenie Parku pod Dębami były organizowane z własnej inicjatywy, ale również z inicjatywy:

- klubu lekkoatletycznego MKS „Halicz” Ustrzyki Dolne,
- Ustrzyckiego Domu Kultury,
- BCTiP,
- Policji,
- Służby Zdrowia.

Imprezy finansowane były przez Urząd, klub lekkoatletyczny MKS „Halicz”, Bieszczadzkie Starostwo Powiatowe oraz prywatnych sponsorów”.

(dowód: akta kontroli str. 96-99)

2.2.

Burmistrz Ustrzyk Dolnych wyjaśnił, że (oprócz współpracy z partnerem słowackim projektu) „na etapie wyboru projektu i w trakcie realizacji tutejszy Urząd działał samodzielnie, gdyż projekt nie zakładał dodatkowego partnerstwa. Urząd nie otrzymywał też od podmiotów propozycji współpracy w zakresie turystyki”. Odnośnie wpływu podejmowania działań wspólnie z podmiotami funkcjonującymi na danym obszarze wyjaśnił, że „wspólna praca wielu podmiotów funkcjonujących na jednym obszarze mogłaby się przyczynić do prężnego rozwoju turystyki. Współpraca przy promocji atrakcji i walorów turystycznych miasta i gminy pozwoliłaby wpłynąć na zwiększenie ruchu turystycznego”.

(dowód: akta kontroli str. 96-99)

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w badanym obszarze nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że beneficjent, ze względu na charakter projektu, realizując poszczególne zadania w głównej mierze działał samodzielnie, a współpraca z partnerem słowackim, nawiązana była jedynie na etapie wyboru

i realizacji projektu. Na dzień zakończenia kontroli projekt znajdował się w okresie trwałości, zatem nie można dokonać oceny działań Urzędu w sprawie wykorzystania efektów projektu po upływie tego okresu.

IV. Uwagi

Uwagi

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli należy zintensyfikować działania mające na celu większe wykorzystanie potencjału projektu. Mogłoby to nastąpić m.in. poprzez odpowiednią promocję jego efektów i współpracę w tym zakresie, w szczególności po stronie słowackiej, zwłaszcza z partnerem projektu. Dotychczasowa promocja inwestycji po stronie słowackiej ograniczyła się do realizacji działań wynikających z projektu. Szersze wykorzystanie efektów projektu powinno pozwolić na zwiększenie jego oddziaływania na dalszy rozwój turystyki i ożywienie gospodarcze.

Mając na względzie środki zaangażowane w realizację Projektu oraz jego znaczenie dla turystyki, zasadnym byłoby kontynuowanie działań, zmierzających do połączenia obu części parku. Pozwoliłoby to usunąć obecne niedogodności w pełnym wykorzystaniu efektów projektu.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁷, 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 Rzeszowie.

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 sposobie wykorzystania uwag oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Trzebownik, dnia maja 2017 r.

Maciej Pilecki
starszy inspektor kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie

Dyrektor
Wiesław Motyka

.....
podpis

.....
Podpis

⁷ Dz. U. 2017 r, poz. 524.