



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

LRZ. 411.008.10.2016

D/16/507

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

Trzebowniko 22, 36-001 Trzebowniko

T +48 17 780 23 00, F +48 17 780 23 06

lrz@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/16/507 Wsparcie ruchu turystycznego z funduszy Unii Europejskiej
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie
Kontroler	1. Dionizy Beda doradca techniczny, legitymacja służbowa nr 16402. 2. Kazimierz Ramocki główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LRZ/34/2017 z dnia 20 lutego 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1 – 2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Zabierzów, 32-080 Zabierzów, Rynek 1 (w dalszej treści Urząd)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Wójtem Gminy Zabierzów od dnia 13 listopada 2006 r. jest Pani Elżbieta Burtan. (dowód: akta kontroli str. 3-5)

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

Gmina Zabierzów (dalej Gmina lub Beneficjent) zrealizowała projekt „JURAJSKI RAJ w Gminie Zabierzów – produkt i oferta turystyczna” (dalej Projekt). Projekt zrealizowano zgodnie z umową o dofinansowanie ww. przedsięwzięcia ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, zawartą w dniu 12 sierpnia 2009 r. z Zarządem Województwa Małopolskiego.

Gmina przystępując do Projektu dysponowała koncepcjami obsługi turystycznej Gminy, w tym systemem tras rowerowych - przygotowanymi przez kompetentne osoby z branży turystycznej. Projekt zrealizowano w oparciu o diagnozy i tezy zawarte w tych koncepcjach. Ponadto Projekt uwzględniał zgłaszane przez zainteresowane stowarzyszenia i fundacje potrzeby dotyczące rozwoju turystyki kwalifikowanej na terenach Gminy oraz potrzeby związane z możliwościami i potrzebami osób niepełnosprawnych.

Koncepcja rozwoju turystyki była konsultowana z mieszkańcami Gminy. Kierunki rozwoju poszczególnych sołectw/miejscowości uchwalane na zebraniach wiejskich były zbieżne z ww. koncepcją rozwoju turystyki.

Uprawiający turystykę kwalifikowaną oraz turystykę „weekendową” - mieszkańcy Gminy i mieszkańcy gmin sąsiednich, głównie Krakowa – byli grupą docelową, do której kierowano efekty zrealizowanego Projektu.

Projekt był zgodny ze strategicznymi założeniami dotyczącymi rozwoju turystyki w Gminie, w powiecie krakowskim i województwie małopolskim.

Projekt został wykonany zgodnie z założeniami. Zrealizowano także założone we wniosku o dofinansowanie wskaźniki monitorujące, tj.:

- wskaźnik produktu – *długość rozbudowanych, przebudowanych, zmodernizowanych szlaków turystycznych – 2,8 km z końcem 2015 r.,*
- wskaźnik rezultatu – *liczba stałych miejsc pracy (3 miejsca) utworzonych w wyniku realizacji Projektu.* Pozostałe wskaźniki niemonitorowane, o których wspomniano we wniosku o dofinansowanie, zostały również zrealizowane. Gmina wykonała, zgodnie

¹ 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 niniejszej kontroli zastosowano ocenę opisową.

z projektem techniczno/budowlanym, 13 „krain” - obszarów funkcjonalnych w postaci m.in. obiektów architektury drewnianej, utwardzonych placów, ścieżek edukacyjnych, wiosek dziecięcych. Obiekty zostały przystosowane dla osób niepełnosprawnych oraz połączone z funkcjonującymi szlakami turystycznymi.

Wyniki kontroli nie pozwalają na jednoznaczną ocenę wpływu funkcjonowania obiektów Projektu na rozwój ruchu turystycznego na terenie Gminy. Zarówno przed przystąpieniem do realizacji Projektu, jak i w trakcie jego funkcjonowania, nie podjęto działań w celu zmierzenia intensywności ruchu turystycznego. Liczba 20 tys. osób odwiedzających rocznie szlaki turystyczne Gminy, oszacowana i zakładana we wniosku o dofinansowanie, nigdy nie została zweryfikowana faktycznymi badaniami. Wyniki innych niemonitorowanych wskaźników, podanych we wniosku o dofinansowanie – w ocenie NIK – świadczą natomiast pośrednio o rozwoju ruchu turystycznego, w tym w zakresie zgodnym z założeniami Projektu. Corocznie organizowano imprezy terenowe (ponad 20 rocznie) wykorzystując również tereny i obiekty Jurajskiego Raju. Dzieci ze szkół gminnych wykorzystywały obiekty Projektu w trakcie wycieczek oraz zajęć i lekcji w terenie. Utworzono podmioty gospodarcze świadczące usługi dla turystów i osób odwiedzających Gminę – w tym hotele i punkty gastronomiczne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie szeroką, rzetelną akcję promocyjno-informacyjną prowadzoną przez Urząd w związku z przystąpieniem do realizacji Projektu oraz z udostępnieniem nowopowstałych obiektów i szlaków turystycznych.

Również pozytywnie oceniono działania Gminy w zakresie utrzymywania tych obiektów w dobrym stanie funkcjonalnym i technicznym. Gmina, corocznie przeznaczając w swoim budżecie środki na remont i naprawę obiektów Projektu, zadbała o ich utrzymanie w dobrym stanie technicznym w okresie jego trwałości oraz po ustaniu okresu trwałości. Zniszczenia i celowe uszkodzenia obiektów były corocznie identyfikowane, po czym były systematycznie i rzetelnie naprawiane.

Gmina w zakresie rozwoju turystyki prowadziła współpracę z sąsiednimi gminami oraz organizacjami prowadzącymi działalność turystyczną – głównie Oddziałem Krakowskim Polskiego Towarzystwa Turystyczno-Krajoznawczego.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu
faktycznego

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

1.1 Podstawowe dane dotyczące projektu wspierającego ruch turystyczny na terenie Gminy, współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej. Cele projektu.

W Gminie, w latach 2007 - 2016 r. zrealizowano jeden projekt wspierający ruch turystyczny na terenie Gminy – współfinansowany środkami z Unii Europejskiej.

W dniu 12 sierpnia 2009 r. osoby reprezentujące Zarząd Województwa Małopolskiego (zwany również „Instytucją Zarządzającą” lub „IZ”) zawarły umowę z Gminą. Przedmiotem umowy² było dofinansowanie Projektu w ramach Małopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007 – 2013 (MRPO), Oś Priorytetowa 3. Turystyka i przemysł kulturowy, Działanie 3.1 Rozwój infrastruktury turystycznej, Schemat 3: Rozwój produktów i oferty turystycznej regionu, współfinansowanego z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR).

Według umowy całkowita wartość Projektu wynosiła 6.489.613,22 zł. Instytucja Zarządzająca MRPO przyznała dofinansowanie Projektu w formie dotacji z EFRR,

² nr MRPO.03.01.03-12-048/09-00-IXA/584/FE/09

w wysokości 4.867.209,92 zł. Finansowy wkład własny Beneficjenta w realizację Projektu zaplanowano w kwocie 1.622.403,30 zł.

Po kolejnych aneksach do umowy, ostateczna wartość Projektu³ wynosiła:

- całkowite wydatki kwalifikowane – 5.933.964,21 zł,
- dofinansowanie z EFRR – 4.450.473,16 zł,
- wkład własny Gminy – 1.483.491,05 zł.

Zgodnie z harmonogramem rzeczowo-finansowym, planowany termin rozpoczęcia realizacji Projektu zaplanowano na dzień 30 grudnia 2008 r., a termin rzeczowego i finansowego zakończenia, na dzień 31 maja 2011 r. Wójt Gminy Pani Elżbieta Burtan wyjaśniła, że Gmina bez wparcia środkami z Unii Europejskiej, również wykonałaby Projekt – *choć trudno dziś ocenić, czy ze względu na ograniczone środki budżetowe wykonałaby projekt w podobnym czasookresie i o podobnym zakresie.*

(dowód: akta kontroli str. 6-30, 54-70, 71-92)

Wójt Gminy odnosząc się do wartości kosztorysowej Projektu wyjaśniła, że: *Urząd Gminy Zabierzów z zasady nie dokonuje samodzielnie szacowania wartości planowanych robót budowlanych z uwagi na brak stosownej wiedzy i programów służących do sporządzania tego rodzaju dokumentacji. Wartość kosztorysowa przygotowywana jest przez osoby legitymujące się wiedzą i doświadczeniem w tym zakresie, zwłaszcza w zakresie robót zleczanych w trybie przetargu nieograniczonego w oparciu o obowiązujące przepisy prawa.*

Podobnie było w przypadku dokumentacji dla projektu pn. „Jurajski Raj”, gdzie wszystkie roboty budowlane składające się na całość przedmiotowego projektu zostały szczegółowo wyspecyfikowane i opisane w dokumentach stanowiących załączniki do SIWZ oraz przedmiarowane i wycenione zgodnie z obowiązującymi zasadami sporządzania kosztorysów inwestorskich, jakie określają skądinąd obowiązujące przepisy prawa.

Ostateczna wartość kosztorysu inwestorskiego opiewała na kwotę 5.097.461,66 zł, zaś wartość kosztorysu ofertowego wybranego w drodze postępowania o udzielenie zamówienia publicznego Wykonawcy, który w oparciu o dostarczony przedmiar robót dokonał swojej indywidualnej wyceny na kwotę 4.693.899,26 zł.

(dowód: akta kontroli str. 31-53, 201-206)

Beneficjent wnioskując o dofinansowanie zadania ze środków EFRR przedstawił IZ cele do osiągnięcia w wyniku zrealizowania Projektu. Podano cele zdefiniowane ogólnie takie jak (przykładowo): *podniesienie konkurencyjności turystycznej regionu (...), zwiększenie gamy oferowanych produktów turystycznych, zwiększenia stopnia wykorzystania atrakcji kulturowych i przyrodniczych, niwelowanie braków i możliwości zaspakajania potrzeb rekreacyjnych gości (...), podniesienie poziomu informacji turystycznej (...), podwyższenie pozycji Małopolski i Gminy na rynku turystycznym, wprowadzenie nowej jakości usług i informacji turystycznej, wsparcie szerokiego wachlarza inicjatyw przyczyniających się do wzrostu konkurencyjności regionalnych produktów turystycznych, itp.*

Zwiększenie ruchu turystycznego na terenie Gminy i w rejonie Małopolski, stworzenie: miejsc dla turystów służących organizowaniu spotkań, rajdów, zlotów, zawodów sportowych organizowanych w naturalnym plenerze, miejsc mających na celu zagospodarowania czasu wolnego, warunków do edukacji dzieci i młodzieży, warunków do rozwoju przedsiębiorczości związanej z branżą turystyczną, miejsc do godnego obcowania z przyrodą, stworzenie miejsc z których mogą korzystać osoby niepełnosprawne, udostępnienie i ukazanie każdemu odbiorcy najcenniejszych wartości naturalnych i kulturowych terenu.

Bezpośrednim celem Projektu według wniosku o dofinansowanie było:

³ Aneks nr 4 z dnia 19 sierpnia 2011 r.

- wzrost liczby stałych miejsc pracy utworzonych w wyniku realizacji projektu – 3 stałe miejsca pracy utworzone w wyniku realizacji projektu,
- zwiększenie stopnia wyposażenia w infrastrukturę turystyczną regionu i Gminy – stworzenie 2.500 m² terenu wyposażonego w infrastrukturę turystyczną,
- zwiększenie ruchu turystycznego na terenie Gminy i w rejonie Małopolski – 20 tys. osób korzystających rocznie z produktów projektu, zwiększanie liczby turystów o 5 tys. rocznie, organizowanie 20 spotkań/rajdów/zajęć edukacyjnych rocznie.

Według wniosku - grupy docelowe odbiorców to: turyści krajowi i zagraniczni, mieszkańcy Małopolski, osoby niepełnosprawne, dzieci i młodzież, kluby sportowe, zwolennicy sportów ekstremalnych, zwolennicy turystyki weekendowej, turystyki rodzinnej.

Przyjęto następujące wskaźniki realizacji Projektu podlegające monitoringowi: wskaźnik produktu – długość rozbudowanych/przebudowanych/zmodernizowanych szlaków turystycznych – 2,8 km z końcem 2015 r., wskaźnik rezultatu – liczba stałych miejsc pracy utworzonych w wyniku realizacji Projektu – 3 z końcem 2015 r. Zgodnie ze *Studium wykonalności* i informacjami zawartymi w opisie Projektu pozostałymi produktami Projektu były⁴:

- 7 szt. budynków i wiat gospodarczych o pow. 10 m²,
- 7 szt. budynków gospodarczych o pow. 10 m²,
- 4 szt. budynków gospodarczych o pow. 25 m²,
- 70 szt. tablic informacyjnych,
- 120 mb murków kamiennych,
- 4 szt. kamienny grill, miejsce na ognisko,
- 7 szt. ustawionych i zamontowanych infomatów.

Pozostałymi rezultatami Projektu zgodnie ze *Studium wykonalności* i przywołanymi powyżej założeniami Projektu było:

- stworzenie 2.500 m² wyposażonych w infrastrukturę turystyczną,
- 20 tys. osób korzystających z wybudowanych obiektów, przy zwiększaniu liczby turystów o 5 tys. osób rocznie,
- zorganizowanie w roku 20 spotkań/rajdów/zajęć edukacyjnych,
- powstanie 4 nowych firm związanych z branżą turystyczną.

(dowód: akta kontroli str.71-195)

Wójt Gminy – Pani Elżbieta Burtan, podała w sprawie przyjęcia przywołanych powyżej wskaźników, że: zgodnie z dokumentacją konkursu nr 11/2008/3.1.c, prowadzonego w ramach Małopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego 2007-2013, Wnioskodawca winien był wybrać wskaźniki tak produktu jak i rezultatu z rozwijanej listy IZ w generatorze RSI, przypisanej określonym Działaniom oraz Schematom programu. Nadto należy wskazać, iż Beneficjent był zobligowany do wyboru po jednym ze wskaźników produktu i rezultatu z listy IZ.

W toku opracowania dokumentacji aplikacyjnej Wnioskodawca wybrał z zamkniętego katalogu przypisanego do rzeczzonego Działania i Schematu wymaganą liczbę wskaźników, adekwatnych i mierzalnych dla projektu. W toku wyboru wskaźników, z myślą o jak najlepszej ocenie przedmiotowego projektu, Wnioskodawca kierował się zapisami Uszczegółowienia Małopolskiego

⁴ Produkty i rezultaty Projektu niemonitorowane podano w *Studium wykonalności* oraz w pkt. D.8.2 wniosku aplikacyjnego pn. *Opis projektu*. W wystąpieniu odniesiono się tylko do tych produktów niemonitorowanych, które można było zidentyfikować w trakcie oględzin po 2 latach od zakończenia trwałości Projektu. Stan produktów takich jak: 1.650 m² – powierzchni tras nieutwardzonych, 2.500 m² - uporządkowanego terenu z przeznaczeniem na rozwój produktu i oferty turystycznej, 42 km - oznakowanych istniejących szlaków turystycznych, 30 m² - nasadzonej zieleni, był niemożliwy do identyfikacji i oceny w trakcie oględzin. Łącznie takich produktów było 9 szt.

Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007-2013, w tym kryteriami wyboru projektów i przypisanymi doń wagami i punktacją, przyjętymi przez Zarząd Województwa Małopolskiego, działający jako Instytucja Zarządzająca MRPO, uchwałami Zarządu Województwa Małopolskiego, następnie zaakceptowanymi przez Komitet Monitorujący MRPO odpowiednimi uchwałami. Zgodnie z Załącznikiem nr 4 Kryteria wyboru projektów do Uszczegółowienia MRPO na lata 2007-2013⁵, dla Kryterium nr 1 – Ekonomiczno-społeczny wpływ na rozwój regionu, w którym jednym z dwóch podstawowych subkryteriów określono „tworzenie nowych trwałych miejsc pracy w ramach projektu, co jest podstawowym elementem stanowiącym o ekonomiczno-społecznym rozwoju regionu”, określono wagę 5 z przedziałem punktowym od 0 do 4. Należy zaznaczyć, iż przypisana do tego kryterium waga jest najwyższa na tle wag określonych dla pozostałych kryteriów. Prosta analiza dokumentacji konkursowej, w szczególności kryteriów i przypisanych im wag oraz przedziałów punktowych, tłumaczy dlaczego Wnioskodawca wybrał taki właśnie wskaźnik.

Podkreślenia wymaga również fakt, iż IZ na żadnym etapie tj. oceny, realizacji czy w okresie trwałości projektu nie wносиła żadnych uwag czy zastrzeżeń do wyboru wskaźników tak produktu jak i rezultatu dokonanego przez Wnioskodawcę. Wskaźniki zostały zaakceptowane przez IZ a Beneficjent na każdym etapie realizacji projektu wywiązał się z przyjętych zobowiązań określonych w umowie o dofinansowanie przedmiotowego projektu.

Natomiast w sprawie przewidywanej we wniosku o dofinansowanie liczby 20 tys. osób korzystających z wybudowanych obiektów, Pani Wójt podała: oszacowano, iż docelowo z produktu i oferty turystycznej Gminy Zabierzów korzystać będzie 20 tys. osób rocznie - wzrost o 5 tys. w stosunku do stanu przed realizacją projektu.

Wartość 15 tys. turystów rocznie odwiedzających teren Gminy Zabierzów przyjęto na podstawie wyników badań wielkości ruchu turystycznego, którymi objęto 23 wybrane miejsca w Zespole Jurajskich Parków Krajobrazowych, jakie zostały przeprowadzone w okresie od 1 maja do 13 października 1999 r. przez Dyрекcję Zespołu Jurajskich Parków Krajobrazowych. Powyższe informacje zostały zaprezentowane w INFORMATORZE pt. O Zespole Jurajskich Parków Krajobrazowych Województwa Małopolskiego, praca zbiorowa pod redakcją Stefana Michalika, Kraków 2002.

Wartość docelowa 20 tys. turystów rocznie została wskazana w Studium wykonalności, wyliczona zgodnie z wytycznymi IZ i metodologią dla tego typu opracowań - została pozytywnie oceniona na etapie oceny formalnej, merytorycznej i strategicznej prowadzonej przez UMWM.

Studium wykonalności zostało opracowane przez podmiot zewnętrzny, posiadający wiedzę i doświadczenie w opracowywaniu podobnych dokumentów.

(dowód: akta kontroli str. 6-30)

1.2, 1.3, 1.4 Analiza i diagnoza potrzeb w zakresie usług turystycznych na terenie Gminy.

Przed przystąpieniem do realizacji Projektu, przed złożeniem wniosku o dofinansowanie, Gmina od 2007 r. zlecała specjalistycznym firmom i osobom fizycznym prowadzącym działalność gospodarczą opracowanie koncepcji rozwoju ruchu turystycznego na terenie Gminy.

Od 2007 r. do Urzędu wpływały pisma, w których zwracano się z prośbą o uwzględnienie w koncepcji zagospodarowania turystycznego Gminy potrzeb kolejnych zainteresowanych grup osób:

⁵ Uchwała nr 204/08 Zarządu Województwa Małopolskiego z dnia 13 marca 2008 r. w sprawie zmiany Uchwały nr 938/07 z dnia 27 listopada 2007 r. w sprawie przyjęcia Uszczegółowienia MRPO 2007-2013 ze zm.

- w kwietniu 2007 r. Lasy Państwowe zwróciły się do Urzędu o wykonanie *na terenach poza Lasami, toru rowerowego do jazd ekstremalnych dla mieszkańców gminy. Z naszego rozeznania wynika, że rośnie zapotrzebowanie na tego typu rekreację, zwłaszcza wśród młodzieży,*

- w lipcu i sierpniu 2008 r. Fundacja Wspierania Alpinizmu Polskiego wspólnie z Inicjatywą Środowisk Wspinaczkowych „Nasze Skąły” oraz Polski Związek Alpinizmu zwróciły się do Urzędu z prośbą o: *rozważenie możliwości poprawienia infrastruktury turystycznej na terenie gminy, w szczególności w zakresie sportów przestrzennych, turystyki kwalifikowanej i działalności rekreacyjnej. W granicach Gminy znajduje się bardzo wiele formacji przyrodniczych umożliwiających czynne i zdrowe spędzanie czasu (...), idealne do uprawiania wspinaczki skalnej, organizowania imprez integracyjnych i innych form rekreacji out-doorowej (jazda na rowerach, biegi na orientację, turystyka piesza, kajakarstwo itp.). Według szacunkowych badań w Polsce wspina się ok. 40–70 tys. osób, co weekend odwiedzając rejony wspinaczkowe, w tym także położone w Gminie Zabierzów.*

Przywołane powyżej podmioty deklarowały zainteresowanie rozwojem turystycznym Gminy i pomoc w jego urzeczywistnieniu,

- w sierpniu i październiku 2008 r. Fundacja im. Brata Alberta i Fundacja Anny Dymnej „Mimo Wszystko” zwróciły się do Gminy o uwzględnienie potrzeb osób niepełnosprawnych. *Zauważalny jest brak podstawowej infrastruktury turystycznej, która umożliwiłaby pełne korzystanie z dobrodziejstw natury, wszystkim chętnym, a w szczególności osobom niepełnosprawnym. Brak miejsc, w których można zorganizować odpoczynek (ławki, zadaszenia), brak miejsc w których osoba niepełnosprawna czułaby się bezpieczna oraz brak kompleksowej informacji o atrakcjach turystycznych Gminy.*

(dowód: akta kontroli str. 196-200)

Gmina przygotowując się do realizacji projektu wspierającego ruch turystyczny, wnosila o środki pomocowe w ramach Działania „Odnowa i rozwój wsr” Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007–2013. W ramach tych przygotowań w IV kwartale 2008 r. dla każdej miejscowości (23 sołectwa) leżącej na terenie Gminy przygotowano *Plan Odnowy Miejscowości* (dalej POM). Każdy z POM-ów był uchwalany pierwotnie Uchwałą Zebrania Wiejskiego Sołectwa, a następnie odpowiednią uchwałą Rady Gminy Zabierzów w sprawie zatwierdzenia POM.

W każdym z analizowanych POM-ów zdiagnozowano zasoby przyrodnicze, dziedzictwo kulturowe, infrastrukturę społeczną i gospodarczą – również w kontekście rozwoju ruchu turystycznego. W ramach każdego z POM-ów przeprowadzono analizę SWOT.

Praktycznie w każdej analizie jako silne strony miejscowości podawano:

- wysokie walory krajobrazowe,
- dużo terenów zielonych i lasów,
- atrakcyjne położenie w sąsiedztwie dużej, dynamicznie rozwijającej się aglomeracji krakowskiej i śląskiej,
- posiadanie atrakcyjnych terenów pod rekreację i wypoczynek.

Wśród słabych stron każdorazowo wymieniano: brak infrastruktury służącej rozwojowi ruchu turystycznego i rekreacji.

Wśród szans podawano: atrakcyjne położenie – walory przyrodnicze, potrzeby turystyczne mieszkańców Krakowa, moda na turystykę „weekendową”.

W poszczególnych POM-ach, w wykazie *zadań inwestycyjnych i przedsięwzięć aktywizujących społeczność lokalną w okresie co najmniej 7 lat* podawano:

- budowa infrastruktury związanej z rozwojem funkcji turystycznych.

W przypadku Sołectwa Karniowice⁶ zadanie inwestycyjne dotyczyło zagospodarowania i uporządkowania terenu działki nr 83:

- wybudowania punktu widokowego z odpowiednim dojściem,
- wyposażenia terenu w odpowiednią infrastrukturę turystyczną m.in. ławki, stoliki, tablice informacyjne, stojaki na rowery, itp.

Planowana infrastruktura turystyczna: ma służyć rekreacji mieszkańców Gminy, w tym mieszkańców Karniowic, mieszkańców Krakowa i innych rejonów kraju. Ma zachęcać do aktywnej rekreacji, szczególnie sobotnio-niedzielnej oraz do odwiedzin Doliny Bolechowskiej.

Każdorazowo w POM-ach podawano, że: propozycje wprowadzanych do planu zadań powstały w oparciu o wytyczne środowiska lokalnego i konsultacje społeczne.

Przed zawarciem umowy o dofinansowanie Gmina dysponowała i przedłożyła IZ dokument pn. *Studium wykonalności dla inwestycji: „JURAJSKI RAJ w Gminie Zabierzów – produkt i oferta turystyczna”*.⁷ W *Studium wykonalności* odniesiono się do ww. POM-ów podając, że: *przedsięwzięcie jest spójne z oczekiwaniami mieszkańców, którzy podjęli uchwały o przyjęciu POM-ów i wskazali na potrzebę realizacji projektu turystycznego. Sołectwa o szczególnych walorach przyrodniczych wprowadziły zagospodarowanie turystyczne jako jeden z priorytetów rozwoju miejscowości.*

(dowód: akta kontroli str. 93-195, 207-240)

W grudniu 2007 r. i w marcu 2008 r. Urząd otrzymał opracowania pn. *Koncepcja Obsługi Turystycznej Gminy Zabierzów* oraz *Koncepcja Systemu Tras Rowerowych dla Gminy Zabierzów*⁸.

Przyjęte w koncepcjach założenia odnośnie obsługi ruchu turystycznego były inspiracją do przystąpienia Gminy do realizacji Projektu.

W opracowaniu zaprezentowano *koncepcję systemu eksploatacji turystycznej gminy* w zakresie:

- turystyki samochodowej,
- turystyki rowerowej,
- turystyki kwalifikowanej (biegowej, konnej, wspinaczkowej).

Ponadto zinwentaryzowano zasoby turystyczne Gminy, w tym: istniejące obiekty, urządzenia sportu i rekreacji, istniejące szlaki i trasy turystyczne piesze, rowerowe i konne.

W koncepcji podano, że: *generalnie brakuje szeroko rozumianej infrastruktury turystycznej w miejscach koncentracji ruchu turystycznego, a więc w rejonie Podkrakowskich Dolinek. Brak jest miejsc biwakowych, umożliwiających nie tylko krótki wypoczynek ale i zatrzymanie się na nocleg, toalet, miejsc parkingowych, (...), informacji turystycznej (...). Za pierwszy krok w zakresie poprawy tego stanu rzeczy należy uznać rozpoczętą w ubiegłym roku przez gminę budowę małej infrastruktury turystycznej w postaci punktów wypoczynkowych (...) oraz systematyczne wyposażanie gminy w tablice informacyjne z mapami i informacjami krajoznawczymi.*

Według autorów koncepcji, działania planistyczne w zakresie rozwijających się form aktywności turystycznej w pierwszym rzędzie są ukierunkowane na tradycyjną turystykę pieszą, czy rowerową w połączeniu z elementami edukacyjnymi, natomiast istotą projektu jest *uatrakcyjnienie oferty turystycznej gminy poprzez stworzenie*

⁶ Przykład działania w wybranym sołectwie.

⁷ Studium wykonalności sporządziła na podstawie umowy o dzieło z dnia 16 stycznia 2009 r. firma FINBUD CONSULTING Krzysztof Belech z Krakowa. Wynagrodzenie ryczałtowe za dzieło – 22,5 tys. zł.

⁸ Materiał opracowali specjaliści z branży turystycznej – ostateczną wersję koncepcji przygotował Pan Krzysztof Pucek, przewodniczący Zespołu ds. Szlaków i Zagospodarowania Oddziału Krakowskiego PTTK.

szeroko rozumianych warunków uprawiania innych form turystyki i rekreacji, w tym sportów ekstremalnych, gier wojennych i integracyjnych, survivalu, wspinaczki skałkowej w różnym stopniu zaawansowania itp.

Ostateczną Koncepcję rozwoju turystycznego Gminy Zabierzów – obowiązującą w trakcie realizacji Projektu – przedłożono Urzędowi w październiku 2008 r.

W koncepcji podano, że aktualnie gmina Zabierzów posiada dość gęstą liczącą 138 km sieć znakowanych szlaków turystycznych. Składa się na nią 52 km szlaków pieszych, 55 km szlaków rowerowych, 18 km szlaków spacerowo – dydaktycznych oraz 12 km Transjurajskiego Szlaku Konnego. Obecna sieć szlaków można ocenić, jako właściwą i niewymagającą znacznej rozbudowy, a jedynie uzupełnień i korekt wynikających z niniejszego opracowania. W koncepcji założono, że – istotą projektu jest wykorzystanie w niewielkim zakresie, działek stanowiących własność Gminy przy odpowiednim powiązaniu wytypowanych miejsc komunikacyjnie oraz informacyjnie poprzez stworzenie centrum informacji w Zabierzowie oraz mini-centrów w wytypowanych miejscowościach.

Naczelnym i oczywistym celem projektu jest uatrakcyjnienie zwiedzania – pobytu na jurajskich obszarach w obrębie Gminy. Realizacja tego celu miała polegać na:

- stworzeniu odpowiedniej infrastruktury turystycznej (parkingi, punkty wypoczynkowe, nowe szlaki itp.), tj. stworzenie lepszych warunków do uprawiania turystyki w jej klasycznym rozumieniu (samochodowa, rowerowa, piesza) przy jednoczesnym uwzględnieniu potrzeb określonych grup użytkowników (osoby niepełnosprawne, dzieci),
- przeznaczeniu i zagospodarowaniu określonych miejsc, terenów pod bardziej zaawansowane formy rekreacji.

Autorzy koncepcji w ramach przyszłego rozwoju ruchu turystycznego zidentyfikowali, opisali i zaprojektowali (w zakresie strefy funkcjonalnej oraz zagospodarowania merytorycznego i serwisowego), przeznaczenie 22 działek gruntowych położonych w różnych częściach Gminy.

Zaproponowali zmiany dla istniejących 11 szlaków pieszych, 5 szlaków rowerowych (plus projekty nowych tras dojazdowych do Krakowa, w nawiązaniu do obowiązującego w Krakowie systemu podstawowych tras rowerowych).

Ustalono, że założenia przedstawionej koncepcji zostały zrealizowane w ramach Projektu. W oględzinach stwierdzono, że 13 „kraiń” stworzonych w ramach Projektu zostało wbudowane w system istniejących szlaków turystycznych w Gminie. Ponadto uporządkowano 3 odcinki szlaków turystycznych. Szlaki turystyczne były oznakowane. Wszystkie „krajiny” były zaopatrzone w systemy informacji turystycznej i przyrodniczej w postaci tablic, map i plansz poglądowych.

Krajiny: Kobylany – Skalny Raj, Radwanowice – Rycerski Wąwóz, Aleksandrowice – Dolina Aleksandrowicka stanowiące początki szlaków turystycznych były zaopatrzone w utwardzone place stanowiące parkingi samochodowe.

Wszystkie obiekty wybudowane w ramach Projektu były udostępniane bezpłatnie bez żadnych ograniczeń.⁹

(dowód: akta kontroli str. 241-299, 424-436)

1.5 Wpływ realizacji Projektu na spójną ofertę turystyczną województwa małopolskiego.

Zarówno cyt. powyżej koncepcje rozwoju ruchu turystycznego na terenie Gminy jak i *Studium wykonalności dla inwestycji*, odnosząc się do uwarunkowań regionalnych, wskazywały na zgodność Projektu ze *Strategią Województwa Małopolskiego na lata 2007–2013, Obszar VII – dziedzictwo i przestrzeń regionalna*.

⁹ W Projekcie nie przewidziano budowy urządzeń sanitarnych.

W koncepcji – opracowanie z października 2008 r. – podano, że wybierając strefy funkcjonalne – tj. obszary, które winny spełniać określone funkcje, łącznie z logistycznymi kierowano się (...) preferencjami społecznymi, jak i oceną całości infrastruktury turystycznej nie tylko Gminy Zabierzów lecz obszaru krakowskiego Wyżyny Krakowsko-Częstochowskiej.

We wniosku o dofinansowanie podkreślano, że Projekt będzie miał wpływ na budowę pozytywnego wizerunku Małopolski na arenie międzynarodowej jako rejonu atrakcyjnego turystycznie w kraju i zagranicą.

Turyści - mieszkańcy Gminy i mieszkańcy gmin sąsiednich, głównie Krakowa – byli grupą docelową, do której kierowano efekty realizowanego Projektu.

Poza mieszkańcami Gminy¹⁰, w praktyce Projekt był kierowany głównie do turystów - mieszkańców Krakowa. Przywołana powyżej liczba - 20 tys. osób korzystających rocznie z produktów projektu wynikała z szacunku, jaki przeprowadzili autorzy Studium wykonalności dla inwestycji i dotyczyła w praktyce potencjalnych turystów przybywających z Krakowa. Opierając się na szacunkowych możliwościach komunikacyjnych pomiędzy Krakowem a Zabierzowem (możliwości przewozowe autobusów miejskich, busów, pociągów PKP) oraz biorąc pod uwagę transport samochodami osobowymi (wyznacznik - miejsca parkingowe w Gminie) i transport rowerowy (wyznacznik - liczba studentów w Krakowie) oszacowano, że w ruchu turystycznym w Gminie będzie uczestniczyło rocznie ok. 20 tys. osób.

Urząd nie był w stanie wykazać bezpośredniego oddziaływania zrealizowanego Projektu na rozwój turystyki w Gminie. Poniżej w wystąpieniu przedstawiono natomiast powstawanie nowych podmiotów obsługujących ruch turystyczny oraz liczbę i charakter imprez turystycznych, które odnotowano na terenie Gminy po oddaniu do użytku obiektów turystycznych Projektu.

(dowód: akta kontroli str. 93-195)

1.6 i 1.7 Osiągnięcie założonych wskaźników.

Urząd we wniosku o dofinansowanie podał 2 wskaźniki realizacji Projektu. Jednocześnie zaproponował sposób monitorowania i pomiaru tych wskaźników, tj.:

-wskaźnik produktu – *długość rozbudowanych/przebudowanych/zmodernizowanych szlaków turystycznych – 2,8 km,*

- wskaźnik rezultatu – *liczba stałych miejsc pracy utworzonych w wyniku realizacji Projektu – 3 miejsca pracy.*

Zgodnie z § 5 ust. 16 pkt. 2 umowy o dofinansowanie Urząd zobowiązany był do pomiaru wartości wskaźników osiągniętych dzięki realizacji Projektu, zgodnie ze wskaźnikami monitoringowymi zamieszczonymi we wniosku, tj. wyłącznie ww. wskaźnikami.

IZ kontrolując w dniach 2-4 i 17-18 listopada 2011 r. wykonanie Projektu - kontrola planowa na zakończenie realizacji projektu – stwierdziła, że wskaźniki zostały w planowanym zakresie terminowo osiągnięte. Kontrola nie odnosiła się do innych parametrów wymienionych we wniosku o dofinansowanie i podanych w opisie oraz celu Projektu.

Również kontrola IZ w okresie trwałości Projektu, tj. w dniu 18 listopada 2014 r. potwierdziła osiągnięcie zaplanowanego poziomu ww. wskaźników. Potwierdzono zachowanie celu Projektu.

(dowód: akta kontroli str. 300-325)

Urząd corocznie w okresie trwałości Projektu przysyłał IZ *sprawozdania w zakresie monitorowania projektu w okresie trwałości*. Ostatnie sprawozdanie dotyczące roku 2015 przesłano z datą 30 września 2016 r. Do sprawozdania dołączono kopię umów

¹⁰ Gmina Zabierzów jest „modnym” miejscem, jest również nazywana „sypialnią” Krakowa. Z roku na rok przybywa zameldowanych mieszkańców Gminy. Na koniec roku 2012 w Gminie zameldowanych było 23.851 osób, na koniec 2014 r. – 24.441, a na koniec 2016 r. – 24.951 osób.

o pracę 3 osób zatrudnionych na czas nieokreślony w Urzędzie (zrealizowanie wskaźnika rezultatu). W trakcie niniejszej kontroli osoby te nadal były zatrudnione w Urzędzie.

W sprawie realizacji wskaźnika produktu – *długość rozbudowanych/przebudowanych/zmodernizowanych szlaków turystycznych*, 2,8 km - Wójt corocznie od 2011 r. składała oświadczenia o osiągnięciu wymaganego poziomu wskaźnika, załączając każdorazowo zestawienie 3 nowo powstałych szlaków turystycznych. Według przyjętego we wniosku o dofinansowanie sposobu pomiaru tego wskaźnika – *dokumentem poświadczającym osiągnięcie wskaźnika produktu będą protokoły odbioru końcowego, do których będzie dołączona dokumentacja geodezyjna powykonawcza*.

Stwierdzono w kontroli brak przywołanej powyżej dokumentacji. Urząd nie dysponował protokołami odbiorów końcowych wraz z wymaganą dokumentacją geodezyjną, odnoszącymi się do stopnia realizacji wskaźnika produktu, tj. osiągnięcia wymaganej długości w zakresie *rozbudowy/przebudowy/modernizacji szlaków turystycznych*.¹¹

W sprawozdaniach z wykonania Projektu przedkładanych IZ, w zakresie dotyczącym stopnia realizacji ww. wskaźnika odwoływano się wyłącznie ww. oświadczenia.

(dowód: akta kontroli str. 326-423)

W wyjaśnieniach udzielonych w tej sprawie Pani Wójt podała, że: *Urząd przedstawiał IZ stopień realizacji wskaźnika produktu, tj. długość rozbudowanych/przebudowanych/ zmodernizowanych szlaków turystycznych poprzez składanie oświadczeń, w których przedstawiono wykaz oznakowanych szlaków, ponieważ taką formę wskazała i przyjęła IZ. Powyższe było wystarczającym argumentem dla IZ, dlatego też nie zachodziła potrzeba przedstawiania dodatkowych dokumentów. Zakres bowiem kontroli, a zwłaszcza żądanych dokumentów wyznaczał pole działania beneficjenta w okresie sprawozdawczości projektowej, co jawi się niepisaną regułą*.

W toku kontroli przeprowadzonej przez IZ na zakończenie realizacji projektu, prowadzonej w dniach 2-4 listopada 2011 roku oraz 17-18 listopada 2011 roku, zgodnie z Informacją pokontrolną „kontrolujący zweryfikowali, na podstawie dokumentacji technicznej oraz wizji lokalnej, że wskaźnik produktu założony w projekcie został zrealizowany. Ponadto Wójt Gminy Zabierzów przedstawił kontrolującym Oświadczenie dotyczące długości zmodernizowanych szlaków turystycznych na poziomie 2,8 km. Załącznik do Oświadczenia stanowi uszczegółowienie opisujące położenie odcinków zrealizowanych w obrębie wskaźnika”. W okresie trwałości projektu Beneficjent sprawozdawał w podobnej formie jak opisano powyżej. IZ nigdy nie wносиła uwag czy zastrzeżeń do sposobu monitorowania i osiągania wskaźników w ramach Projektu, co potwierdza również Informacja pokontrolna sporządzona po kontroli UMWM w okresie trwałości projektu w dniu 18 listopada 2014 r. Wniosek aplikacyjny został zredagowany w niniejszym zakresie w sposób szablonowy przez osoby nieposiadające pełnej wiedzy na temat zasad i warunków sporządzania podobnej dokumentacji, co nie zostało zweryfikowane przez inżynierów w toku aktualizacji dokumentacji aplikacyjnej. Wszystkie roboty w ramach zadania JURAJSKI RAJ były realizowane na podstawie przyjętych przez Wydział Architektury Starostwa Powiatowego zgłoszeń, nie było więc Projektu Budowlanego sensu stricto, gdzie na klauzulowanej mapie dla celów

¹¹ Szlaki turystyczne – stanowiące wskaźnik produktu nie należały do obiektów budowlanych oraz budowli, o których mowa w art. 3 pkt. 1 i pkt. 3 ustawy Prawo budowlane z dnia 7 lipca 1994 r. (Dz. U. z 2016 r., poz. 290 ze zm.). W związku z tym, nie była wymagana w tym przypadku dokumentacja budowy lub dokumentacja powykonawcza – o których mowa w pkt. 13 i pkt. 14 art. 3 Prawa budowlanego.

projektowych, w sposób jednoznaczny naniesione byłyby w takim wypadku obiekty kubaturowe, elementy małej architektury, nawierzchnie wszelkiego rodzaju czy szlaki turystyczne. W związku z tym, że dla przedmiotowego projektu nie było pełnej dokumentacji wykonawczej, nie mogła być sporządzona dokumentacja powykonawcza.

(dowód: akta kontroli str. 31-53)

Oględziny przeprowadzone w trakcie niniejszej kontroli wykazały, że odcinki szlaków turystycznych, które stanowiły o zrealizowaniu wskaźnika produktu (przywoływane w ww. sprawozdaniach), w marcu 2017 r. były czynne na całej swojej długości (umożliwiały uprawianie turystyki pieszej i rowerowej), były oznaczone, bez zagrożeń dla bezpieczeństwa osób z nich korzystających. Były powiązane z obszarami funkcjonalnymi¹², tj. 13–stoma odrębnymi miejscami na terenie Gminy, wybudowanymi dla potrzeb ruchu turystycznego w ramach Projektu.

(dowód: akta kontroli str. 424-436)

Urząd wnioskując o środki finansowe z Unii Europejskiej przyjął ww. wskaźniki kierując się kryteriami wyznaczonymi przez IZ. Z proponowanych do wyboru 3 propozycji wskaźnika rezultatu, przyjęto cyt. powyżej wskaźnik traktujący o utworzeniu nowych miejsc pracy¹³.

(dowód: akta kontroli str. 437-438)

W żadnym ze sprawozdań, czy wniosków kierowanych do IZ nie przekazywano informacji odnośnie stopnia realizacji wskaźników, które nie podlegały obowiązkowi monitorowania, tj. odnośnie:

- liczby osób korzystających z wybudowanych obiektów,
- liczby zorganizowanych w poszczególnym latach spotkań/rajdów/zajęć edukacyjnych,
- liczby powstałych, nowych firm związanych z branżą turystyczną.

W okresie realizacji Projektu, jak i po jego zakończeniu, w tym, w okresie trwałości Projektu, na terenie Gminy nie badano faktycznej intensywności ruchu turystycznego (liczby turystów w określonym przedziale czasowym), w tym ewentualnego zwiększenia ruchu turystycznego w związku ze zrealizowanym Projektem. Urząd nie prowadził takich badań i nie dysponował danymi w przedmiotowym zakresie.

Wójt Gminy wyjaśniła, że: *w czasie realizacji Projektu i w okresie jego trwałości Gmina nie dokonywała pomiarów liczby turystów przebywających na jej terenie w ciągu roku. Nie podejmowała też innych badań w celu ustalenia intensywności ruchu turystycznego na terenie Gminy. Warto zaznaczyć, iż Gmina Zabierzów nie była zobligowana (przepisami prawa czy np. warunkami umowy o dofinansowanie przez IZ) do prowadzenia podobnych pomiarów ruchu turystycznego. Podkreślenia wymaga również fakt, iż Gmina nigdy nie deklarowała i nie przyjęła podobnych zobowiązań dotyczących prowadzenia badań ilości turystów.*

(dowód: akta kontroli str. 6-30)

W latach 2011–2016 na terenie Gminy odnotowano następujące liczby spotkań, rajdów, zajęć edukacyjnych itp., mających związek z udostępnionymi przez Gminę obiektami infrastruktury turystycznej:

- w 2012 r. – łącznie 23 imprezy organizowane przez stowarzyszenia, fundacje, kluby sportowe, drużyny harcerskie,

¹² Szlak rozpoczynał się lub kończył w tych obiektach („krainach”).

¹³ Pozostałe wskaźniki to: *liczba korzystających z rozbudowanych/przebudowanych/modernizowanych obiektów oraz liczba korzystających z wybudowanych obiektów.*

- w 2013 r. – łącznie 20 imprez, w tym organizatorem imprezy: *I Jurajski Salon Turystyczny w Zabierzowie* był Urząd,
- w 2014 r. – łącznie 27 imprez, w tym w 4 imprezach uczestniczyło i współorganizowało Samorządowe Centrum Kultury i Promocji Gminy Zabierzów,
- w 2015 r. – łącznie 29 imprez, w tym organizatorem imprezy: *Wielka Majówka Gminy Zabierzów z Dzień Dobry TVN w Dolinie Kobylańskiej* był Urząd Gminy w Zabierzowie,
- w 2016 r. – łącznie 29 imprez.

Ustalono również, że szkoły z terenu Gminy wykorzystywały infrastrukturę turystyczną powstałą w ramach Projektu do prowadzenia m.in. uczniowskich wycieczek krajoznawczych oraz lekcji w terenie. Przykładowo:

- Szkoła Podstawowa w Nielepicach w latach 2013–2016 przeprowadziła 5 zajęć terenowych w krainie „Pańskie Kąty”,
- Zespół Szkół w Rząsce - w latach 2012–2016 przeprowadził 9 zajęć terenowych, w tym 6 wycieczek rowerowych i integracyjnych na terenach Jurajskiego Raju,
- Szkoła Podstawowa w Brzeziu - w latach 2012–2016 przeprowadziła 10 zajęć terenowych, w tym 4 wycieczki na terenach Jurajskiego Raju, 6 lekcji w terenie,
- Szkoła Podstawowa w Bolechowicach w latach 2012–2015 przeprowadziła 23 zajęcia terenowe na obszarze Jurajskiego Raju, w tym – 13 wycieczek i 2 lekcje w terenie,
- Szkoła Podstawowa w Kobylanach - w latach 2013–2016 przeprowadziła 26 zajęć terenowych na obszarze Jurajskiego Raju, w tym – 6 wycieczek i 11 lekcji w terenie,
- Szkoła Podstawowa w Brzoskwini - w latach 2012–2016 przeprowadziła 31 zajęć terenowych na obszarze Jurajskiego Raju, w tym – 9 wycieczek, 8 lekcji w terenie i 5 zajęć szkolnego koła przyrodniczego.

(dowód: akta kontroli str. 6-30)

W Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej Rzeczypospolitej Polskiej wykazano, że od zakończenia 2011 r. na terenie Gminy powstały nowe firmy bezpośrednio związane z branżą turystyczną, tj.:

- 4 firmy, w tym 2 o kodzie PKD – 79.90.A – działalność pilotów wycieczek i przewodników turystycznych oraz po jednej, o kodach 79.11 – działalność agentów turystycznych i 79.12 – działalność organizatorów turystyki,
- 4 firmy związane z działalnością hotelarską i „podobnymi obiektami zakwaterowania”, w tym jedna z firm w zakresie agroturystyki (kod PKD - 55.10) i jedna – obiekty noclegowe turystyczne i miejsca krótkotrwałego zakwaterowania (55.20).

Na terenie Gminy powstały nowe firmy, których związek ze zrealizowanym Projektem miał charakter pośredni, tj. 10 nowych *restauracji i innych stałych placówek gastronomicznych* (kod-56.10) oraz 3 firmy prowadzące sprzedaż detaliczną poza siecią sklepową, straganami, w tym jedną - prowadzącą ruchomą placówkę gastronomiczną.

(dowód: akta kontroli str. 439-462)

1.8 i 1.9 Informowanie IZ o zmianach Projektu i pomiar wartości mających wpływ na osiągnięcie zakładanych wartości wskaźników.

Po zawarciu umowy o dofinansowanie Projektu pierwotne jej postanowienia i warunki były zmieniane 4 razy. Strony umowy uzgadniały i akceptowały zmiany poprzez sporządzenie stosownych aneksów.

Przyczynami aneksów zawieranych z inicjatywy Urzędu były:

- 15 grudnia 2009 r. – rezygnacja z kwoty przeznaczonej na wynagrodzenie osób zarządzających Projektem,

- 16 lutego 2010 r. – zmiana osoby do kontaktu ws. Projektu, zmniejszenie wartości Projektu (po przetargu), przesunięcie wydatków pomiędzy kwartałami,
- 17 sierpnia 2010 r. – przesunięcie kosztów robót budowlanych pomiędzy kwartałami, zmiana terminu realizacji Projektu – z 31 marca 2011 r. na 31 maja 2011 r., z powodu powodzi i podtopień wstrzymujących prace budowlane,
- 19 sierpnia 2011 r. – zmniejszenie wartości Projektu w wyniku procedury przetargowej na dostawę i montaż infomatów.

(dowód: akta kontroli str. 463)

IZ i Gmina uzgodniły, że realizacja Projektu będzie monitorowana poprzez 2 przywołane powyżej wskaźniki, tj.:

- wskaźnik produktu – *długość rozbudowanych/przebudowanych/zmodernizowanych szlaków turystycznych – 2,8 km,*
- wskaźnik rezultatu – *liczba stałych miejsc pracy utworzonych w wyniku realizacji Projektu – 3 miejsca pracy.*

O stanie monitorowanych wskaźników Gmina informowała IZ w trybie przewidzianym w umowie o dofinansowanie, według uzgodnionego harmonogramu realizacji Projektu.

Przedkładane odbiory robót budowlanych, dotyczyły wyłącznie zakończenia budowy obiektów w ramach przywołanych 13 „krain”.

(dowód: akta kontroli str. 54-70, 419-420)

1.10 i 1.11 Zgodność realizacji Projektu z założeniami MRPO oraz zachowanie spójność pomiędzy gminnymi strategicznymi celami z zakresu turystyki, a założeniami Strategii Rozwoju Województwa Małopolskiego na lata 2007–2013.

W założeniach MRPO przewidziano wspieranie przedsięwzięć z zakresu turystyki i przemysłu kulturowego, korzystnie wpływających na rozwój gospodarczy regionu, w tym rozwój infrastruktury turystycznej. Do grupy preferowanych działań zaliczono:

- budowę regionalnego systemu informacji turystycznej,
- rozwój produktu i oferty turystycznej, w tym m.in:
 - opracowanie i wdrożenie nowych produktów turystycznych o zasięgu regionalnym oraz rozbudowę istniejących produktów turystycznych,
 - inwestycję w budowę, rozbudowę i renowację szlaków turystycznych.

Projekt zrealizowany przez Gminę był spójny z podanymi powyżej założeniami. Był on ukierunkowany na działalność turystyczną mieszkańców regionu (Zabierzów, Kraków, najbliższe okolice), w obszarach umożliwiających aktywne spędzanie czasu wolnego, tj. wędrówki piesze, rowerowe, konne, wspinaczki skałkowe.

W ramach Projektu utworzono lokalny system informacji turystycznej poprzez sieć infomatów i stosowne strony internetowe.

Przed przystąpieniem do Projektu zidentyfikowano istniejące szlaki turystyczne na terenie Gminy. Na bazie tej wiedzy przystąpiono do częściowej *rozbudowy/przebudowy/modernizacji* szlaków turystycznych. Rozbudowano istniejący produkt turystyczny (szlaki turystyczne) wyposażając je w infrastrukturę¹⁴ umożliwiającą aktywnym turystom wypoczynek, w tym również: przygotowanie i spożycie posiłku, zmianę odzieży.

(dowód: akta kontroli str. 54-92, 424-436)

¹⁴ 13 miejsc „krain” na trasach turystycznych wyposażonych w nowozbudowane obiekty, tj. w system drewnianych budowli i wiat, wraz z placami zabaw i elementami edukacyjnymi dla dzieci.

W dniu 14 września 2007 r. Rada Gminy Zabierzów uchwałą Nr XIII/79/07 przyjęła *Strategię Rozwoju Gminy Zabierzów na lata 2007–2013* (dalej – Strategia).

W części Strategii poświęconej diagnozie, w rozdziale dotyczącym podstaw rozwoju Gminy zaprezentowano walory zasobów przyrodniczych (ożywionych i nieożywionych), w powiązaniu ze stanem dostępnej infrastruktury turystycznej.

Zdefiniowano 4 Cele Strategiczne, w tym nr 1: *Poprawa jakości życia w Gminie*.

W ramach tego Celu określono 4 Programy Strategiczne, w tym: *Wzmacnianie Kulturalnej oraz Sportowo-Rekreacyjnej Atrakcyjności Gminy*. Dla tego Programu podano z kolei 4 działania, które powinny zostać wykonane, w tym:

- stworzenie atrakcyjnej oferty spędzania wolnego czasu dla mieszkańców Gminy,
- wytyczenie szlaków turystycznych.

Tak określone zadania były zbieżne z założeniami *Strategii Rozwoju Województwa Małopolskiego na lata 2007–2013*.¹⁵, tj. *Pole B – Rozwój społeczny i jakość życia*, Obszar VII - Dziedzictwo i przestrzeń regionalna.

W ramach Celu Strategicznego Nr 3 – *Kształtowanie ładu przestrzennego i infrastrukturalnego* jedno z działań zdefiniowano *Rozwój infrastruktury turystycznej*, w tym – *zapewnienie turystom niezbędnych warunków egzystencji w miejscu lub na szlaku, będącym celem podróży, m.in. poprzez wyposażenie w infrastrukturę sanitarną i techniczną*.

Przywołane działanie było zbieżne ze *Strategią Rozwoju Województwa Małopolskiego* w Obszarze II – *Gospodarka regionalnej szansy i kierunku Rozwój przemysłów czasu wolnego*.

Zadania były również zbieżne ze *Strategią Rozwoju Powiatu Krakowskiego*.

(dowód: akta kontroli str. 464-546)

1.12, 1.13, 1.14, 1.15, 1.16, 1.17 Trwałość i użyteczność Projektu. Wykorzystywanie turystyczne obiektów zbudowanych w ramach Projektu.

Warunki umowy o dofinansowanie zobowiązywały Gminę do zachowania trwałości Projektu zgodnie art. 57 Rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r.¹⁶. Okres trwałości Projektu upłynął w dniu 30 grudnia 2016 r.

Ustalono w kontroli – podczas oględzin¹⁷ – że obiekty wybudowane w ramach Projektu, tzw. „krainy” były użyteczne, w dobrym stanie technicznym, pozwalającym na ich użytkowanie zgodnie z założeniami, przyjętymi w umowie o dofinansowanie Projektu. Szlaki turystyczne były wytyczone, oznaczone, bezpieczne dla użytkowników. W trakcie oględzin na szlakach znajdowali się turyści: wspinacze skałowi, osoby uprawiające marszobiegi, dzieci szkolne w ramach wycieczki.

Poza okresowymi remontami, czy warunkami pogodowymi, nie było innych przyczyn które, powodowałyby niedostępność obiektów Jurajskiego Raju. Specyfika obiektów powstałych w ramach Projektu stanowiła, że były one dostępne bez żadnych ograniczeń czasowych, czy organizacyjnych przez cały rok.

Gmina nie dokonywała i nie dokonuje pomiarów liczby turystów przebywających na jej terenie. O rozwoju turystyki – w tym o efektach Programu – świadczyły, przywołane powyżej, dane dotyczące liczby imprez turystycznych, czy powstawania nowych przedsięwzięć gospodarczych w obszarze turystyki (hotele, restauracje).

Przeprowadzone oględziny wykazały, że obiekty wybudowane w ramach Projektu – po upływie okresu trwałości – były nadal w stanie zgodnym z założeniami techniczno-użytkowymi. Służyły nadal turystom korzystającym ze szlaków

¹⁵ Uchwała Nr XLI/527/06 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 30 stycznia 2006 r. w sprawie przyjęcia *Strategii Rozwoju Województwa Małopolskiego na lata 2007–2013*.

¹⁶ Ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylającego Rozporządzenie (WE) nr 1260/1999.

¹⁷ Dokonano oględzin 11 z 13 „kraiń” oraz szlaków turystycznych występujących w Projekcie jako wskaźnik produktu.

turystycznych. Były poddawane niezbędnym naprawom i remontom. Zaplanowane w Projekcie infomaty były zainstalowane, w zaplanowanych w Projekcie miejscach. Były poddawane koniecznym naprawom i bieżącemu serwisowi.

Do dnia zakończenia niniejszej kontroli Gmina nie podejmowała żadnych działań w stosunku do obiektów Jurajskiego Raju, które zmieniałyby przeznaczenie i charakter obiektów lub prowadziły do przekazania własności, czy zarządu obiektami innemu podmiotowi.

(dowód: akta kontroli str. 54-92, 424-436)

1.18. Utrzymywanie obiektów Projektu w należytych stanie techniczno-użytkowym. Zapewnienie przez Gminę środków finansowych na utrzymanie obiektów, w tym po ustaniu okresu trwałości Projektu.

Zgodnie z warunkami umowy o dofinansowanie okres trwałości Projektu został ustalony od dnia 30 grudnia 2011 r.¹⁸ do dnia 30 grudnia 2016 r.

W tym czasie, z budżetu Gminy, na utrzymanie obiektów Jurajskiego Raju wydano następujące środki finansowe: 2012 r. – 346,6 tys. zł, 2013 r. – 326,3 tys. zł, 2014 r. – 450,6 tys. zł, 2015 r. – 486,6 tys. zł, 2016 r. – 491,1 tys. zł.

Środki finansowe przeznaczone na sprzątnięcie, wywóz odpadów komunalnych z terenu całej Gminy stanowiły ponad 50% udziału w ww. kwotach. W trakcie oględzin stwierdzono, że tereny, na których były posadowione obiekty Jurajskiego Raju były czyste, uprzątnięte, bez zalegających śmieci.¹⁹

Pozostały koszt wynikał z ponoszonych wydatków na ubezpieczenie majątku Gminy, bieżące przeglądy obiektów i naprawę uszkodzeń, tj. na roboty dekarские, stolarskie, montażowe, ślusarskie, brukarskie (coroczne umowy w tej sprawie zawierano z podmiotem gospodarczym), naprawy infomatów, wydatki związane z zatrudnieniem 3 osób - sprawującymi nadzór m.in. nad obiektami Jurajskiego Raju.

W budżecie na 2017 r. zaplanowano na przedmiotowe zadania kwotę – 728,8 tys. zł. Bezpośrednio na przeglądy, naprawy obiektów zaplanowano kwotę 30 tys. zł., a na naprawy i konserwację infomatów kwotę 34 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 547-550, 551-560)

Obiekty wybudowane w ramach Projektu – elementy architektury drewnianej (budynki gospodarcze, wiaty, siedliska), place utwardzone kostką brukową, podjazdy i poręcze dla potrzeb osób niepełnosprawnych, tablice informacyjne i tablice edukacyjne, wioski dziecięce – były w bardzo dobrym lub dobrym stanie technicznym i użytkowym. Wszystkie ww. obiekty były dostępne i mogły być bezpiecznie używane, zgodnie z pierwotnymi założeniami techniczno-użytkowymi. Stwierdzono również, że do budowy ww. obiektów użyto materiałów o bardzo dobrej jakości²⁰. Pojedyncze, nieliczne uszkodzenia wynikały z celowej działalności osób odwiedzających obiekty. Stwierdzono, że jedynie elementy drewniane użyte do budowy ścieżek edukacyjnych (bale drewniane) uległy miejscowo biodegradacji (zmurszenie).

Elementem generującym wysokie koszty była naprawa i konserwacja 7 infomatów²¹. W trakcie oględzin stwierdzono, że sprawne były 4 urządzenia. Dwa

¹⁸ Ostatnia płatność od IZ

¹⁹ Tereny w różnych, odległych od siebie miejscach Gminy. Ustalenie dotyczyło zarówno „krain” - miejsc z architekturą drewnianą, jaki i wytyczonych w ramach projektu szlaków turystycznych.

²⁰ Drewno niepodlegające biodegradacji, elementy metalowe (wioska dziecięca, podpory metalowe do tablic (słupki), poręcze dla niepełnosprawnych, dachówka, kostka brukowa i kamień (murki oporowe).

²¹ Obudowane skrzynką metalową urządzenia elektroniczne (wolnostojące przy budynkach (Zabierzów, Rudawa) lub przy obiektach drewnianych w ramach „krainy” (Aleksandrowice, Zabierzów) – pozwalające dowolnej osobie na zapoznanie się ze wszystkimi informacjami dotyczącymi oferty turystycznej Gminy, w tym obiektów tworzących Jurajski Raj

urządzenia po zdemontowaniu znajdowały się w naprawie. Infomat zainstalowany w Aleksandrowicach, w trakcie oględzin uległ awarii.

(dowód: akta kontroli str. 424-436)

Obiekty i "krainy" Jurajskiego Raju były ogólnodostępne i niemonitorowane. Stwierdzono, że corocznie odnotowywano zniszczenia, wymagające podjęcia prac remontowych i renowacyjnych.²²

Ustalono, że po ujawnieniu dewastacji – podczas celowych okresowych przeglądów wykonywanych przez pracowników Urzędu i przez firmę świadczącą usługi w przedmiotowym zakresie – Urząd podejmował stosowne działania. W przypadku uszkodzenia mienia: zgłaszano sprawę na Policję, wyceniano zniszczenia, naprawiano i zgłaszano szkodę firmie ubezpieczeniowej. W przypadku ujawnienia zaśmiecenia – zgłaszano sprawę odpowiedniej komórce merytorycznej Urzędu.

(dowód; akta kontroli str. 561-618)

1.19. Kontynuacja Projektu, w ramach rozwoju turystyki w Gminie.

Nie stwierdzono planów, analiz, czy innych udokumentowanych działań świadczących o przystąpieniu Gminy w 2017 r. do kontynuacji Projektu.

Pani Wójt wyjaśniła, że: *Gmina Zabierzów planuje kontynuację zadania – rozwój turystyki (rekreacji), w tym przy ewentualnym udziale „środków unijnych”. Zaznaczenia wymaga jednak fakt, że to nie środki pozyskiwane z zewnątrz ustalają priorytety Gminy, tylko rzeczywiste potrzeby, zgłaszane przez społeczność lokalną. Gmina Zabierzów zawsze wspierała i wspiera wszelkie inicjatywy i działania na rzecz rozwoju turystyki i rekreacji.*

(dowód: akta kontroli str. 6-30)

1.20. Promocja efektów Projektu - turystyki na terenie Gminy.

Urząd realizował zadania wynikające ze zobowiązań w zakresie promocji Projektu – podane we wniosku o dofinansowanie. Stwierdzono, że tablice informacyjne o Projekcie znajdowały się we wszystkich miejscach poddanych oględzinom w trakcie niniejszej kontroli.

Informacje o Projekcie znajdują się na stronach internetowych Urzędu, w tym na stronie serwisu informacyjnego www.jurajskiraj.pl, zawierającego m.in.: dane na temat przedmiotowego projektu i źródeł jego finansowania oraz przekazującego kompleksową informację turystyczną o Gminie.

O Projekcie – w trakcie jego realizacji – informowano poprzez lokalne i gminne wydawnictwa. Informowała również Gazeta Krakowska oraz wydania regionalne: Gazety Wyborczej, Polski – The Times, Dziennika Polskiego²³.

Gmina prowadziła działania promocyjne i reklamowe swoich atrakcji turystycznych – w tym również Jurajskiego Raju – poprzez następujące działania:

- współpracę z PTTK Oddział Krakowski, m.in. w zakresie wzajemnego utrzymywania szlaków,
- członkostwo w Związku Gmin Jurajskich²⁴,

²² Dokumentacja fotograficzna z lat poprzednich prowadzona przez Urząd.

²³ Gazeta Krakowska z dnia 28 lipca 2011 r. – dodatek ilustrowany, cały poświęcony Gminie Zabierzów *Właśnie tu odkryj Jurajski Raj* (w tym, również poświęcony Projektowi), Gazeta Wyborcza z 31 października 2009 r., Polska The Times z 29 października 2010 r., Dziennik Polski z dnia 18 listopada 2009 r.

²⁴ Gmina przystąpiła do Związku Gmin Jurajskich w dniu 28.04.2006 r. Związek Gmin Jurajskich jest wydawcą szeregu różnych publikacji o charakterze informacyjno-promocyjnym, które trafiają do turystów odwiedzających bądź noszących się z zamiarem odwiedzenia Jury Krakowsko – Częstochowskiej. Gmina, będąc członkiem Związku, czerpie duże korzyści szczególnie na polu promocji, zarówno w kraju jak i poza jego granicami, poprzez udział w organizacji licznych targach turystycznych. Współpraca przy tworzeniu wspólnego Kalendarza Wydarzeń Jurajskich – obejmującego imprezy odbywające się na Jurze Krakowsko - Częstochowskiej. Przedmiotowy kalendarz zamieszczany jest corocznie na stronie internetowej

- członkostwo w LGD Blisko Krakowa²⁵,
- uczestnictwo w ogólnopolskich oraz zagranicznych targach turystycznych, z promocją oferty turystycznej Gminy Zabierzów
- współpracę z przedstawicielami samorządów lokalnych, branży turystycznej oraz innymi instytucjami i organizacjami w zakresie rozwoju turystyki²⁶,
- prowadzenie ewidencji podmiotów świadczących usługi turystyczne, rejestr obiektów, w których prowadzona jest działalność hotelarska, bieżąca aktualizacja rejestru gospodarstw agroturystycznych i miejsc noclegowych,
- realizacja filmów związanych z turystyką i rekreacją na terenie Gminy m.in.:
 - „*Turystyka i rekreacja w Gminie Zabierzów*”,
 - „*Familiada rowerowa*” w Dolinie Będkowskiej,
 - „*Jurajski Półmaraton w Rudawie*”,
 - „*Ogólnopolskie zawody w pływaniu o Puchar Rycerza Kmity*” w Zabierzowie²⁷,
- wydawnictwa z zakresu turystyki i promocji Gminy, tj.:
 - przewodnik rowerowy „*Rowerem po Gminie Zabierzów*”, wydany przez firmę Compass we współpracy z Referatem ds. Rozwoju i Promocji Urzędu – pod Patronatem Wójta. Przewodnik zawiera opisy 15 tras rowerowych po istniejących szlakach turystycznych oraz innych ciągach komunikacyjnych,
 - okolicznościowe wydawnictwo dotyczące miejsc na terenie Gminy Zabierzów związanych z Janem Pawłem II,
 - pocztówki Gminy Zabierzów – promocja zabytków, walorów krajobrazowych i przyrodniczych,
 - mapy turystyczne Gminy,
 - przewodnik turystyczny „*Jurajski Raj*”. Wydany przez firmę Compass we współpracy z Referatem ds. Rozwoju i Promocji Urzędu – pod Patronatem Wójta Gminy,
 - gra planszowa „*Jurajska Kraina Tajemnic*,”

www.zabierzow.gmina.pl oraz rozpropagowywany w szkołach, jednostkach organizacyjnych i innych miejscach na terenie Gminy.

²⁵ W dniu 17 czerwca 2015 r. Gmina dołączyła do grona członków stowarzyszenia Lokalna Grupa Działania (LGD) Blisko Krakowa. Po rozszerzeniu LGD Blisko Krakowa obejmuje swym działaniem teren 6 gmin powiatu krakowskiego są to: Czernichów, Liszki, Mogilany, Skawina, Świątniki Górne i Zabierzów. Lokalna Grupa Działania Blisko Krakowa to stowarzyszenie działające na rzecz rozwoju obszarów wiejskich ww. gmin. Dzięki LGD mieszkańcy, organizacje społeczne i przedsiębiorcy z wymienionych gmin mają możliwość korzystania ze środków europejskich w ramach Działania – Leader – Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020. Jednym z ważnych obszarów współpracy gmin jest wspólna promocja walorów turystycznych, jak również tworzenie oferty czasu wolnego. Więcej informacji na stronie: www.bliskokrakowa.pl.

²⁶ Współpraca z firmami i organizacjami: Rawelin, Compass, Stadnią Koni Huculskich w Nielepicach oraz hotelarzami, restauratorami i instytucjami, Międzynarodowy Port Lotniczy Kraków – Balice.

²⁷ Filmy publikowane są w serwisie youtube oraz na stronie www.zabierzow.org.pl.

- tablice turystyczno-informacyjne, umiejscowione na placach, szlakach komunikacyjnych Gminy,
- bieżącą odnowę i konserwację systemów informacji turystycznej, m.in. tablic, drogowskazów, oznakowań tras turystycznych.

(dowód: akta kontroli str. 31-53, 619-682, 683-685)

W informacji, którą dla potrzeb kontroli przesłało Polskie Towarzystwo Turystyczno-Krajoznawcze – Oddział Krakowski, podano, że: *realizacja projektu „Jurajski Raj” przyczyniła się do podniesienia konkurencyjności turystycznej Gminy Zabierzów i możliwości wykorzystania jej walorów przyrodniczych.* Podano również, że PTTK współpracuje z Gminą w zakresie utrzymania szlaków turystycznych, planowania i wykonawstwa nowych szlaków. *W rejonie Krakowa Gmina Zabierzów, a współpracujemy z wieloma gminami, jest jedyną wykazującą tak duże zainteresowanie sprawami turystyki, podchodząc do tematu kompleksowo i nader analitycznie, czego przykładem jest wspomniany na wstępie program Jurajski Raj.*

(dowód: akt kontroli str. 686-710)

1.21., 1.22. Wpływ realizacji Projektu na rozwój ruchu turystycznego.

Na terenie Gminy, w związku z Projektem nie dokonywano pomiarów natężenia ruchu turystycznego.

W wyjaśnieniach udzielonych przez Panią Małgorzatę Tomczyk – Kierownika Wydziału Rozwoju i Promocji Urzędu podano, że Gmina nie prowadziła badań w zakresie ruchu turystycznego. Badań w tym zakresie nie prowadzą również inne sąsiednie gminy, Zespół Jurajskich Parków Krajobrazowych, czy PTTK. Według wyjaśnień - *wielkość ruchu turystycznego dla Małopolski bada Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego. Wyniki badań w tym zakresie potwierdzają dynamiczny wzrost ruchu turystycznego w rejonie. O wzroście ruchu turystycznego na terenie Gminy Zabierzów najlepiej może świadczyć wzrost liczby podmiotów z branży turystycznej i okolicy turystycznej.*

(dowód: akta kontroli str. 711-712)

1.23 i 1.24 Zewnętrzna kontrola realizacji Projektu. Skargi lub wnioski związane z funkcjonowaniem obiektów Projektu.

IZ prowadziła kontrolę Projektu na zakończenie jego realizacji w 2011 r. oraz w dniu 18 listopada 2014 r. w trakcie okresu trwałości Projektu.

Druga z kontroli była następstwem skargi złożonej w dniu 31 stycznia 2014 r. do Zarządu Województwa Małopolskiego przez 2 osoby – radnych Gminy. Dyrektor Departamentu Funduszy Europejskich Urzędu Marszałkowskiego Województwa Małopolskiego zwrócił się w dniu 17 lutego 2014 r. do Wójta Gminy – o przedłożenie szczegółowych wyjaśnień: *w zakresie dotyczącym realizacji Projektu oraz utrzymania jego trwałości.*

Wójt Gminy w dniu 21 lutego 2014 r. – udzieliła wyjaśnień w tej sprawie odnosząc się m.in. do wyników kontroli przeprowadzonej przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Krakowie (zamówienia publiczne udzielone w związku z realizacją Projektu) oraz Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Krakowie.

W dniu 18 lutego 2014 r. zespół kontrolny z Urzędu Marszałkowskiego w Krakowie przeprowadził całościową kontrolę realizacji Projektu i utrzymywania obiektów turystycznych przez Gminę. W podsumowaniu kontroli stwierdzono, że IZ: *potwierdza zgodność projektu w zakresie obowiązku utrzymania trwałości projektu przez Beneficjenta.* Zespół kontrolny nie stwierdził nieprawidłowości w realizacji Projektu.

(dowód: akta kontroli str. 300-325)

Wójt Gminy – Pani Elżbieta Burtan odnosząc się w wyjaśnieniach do przywołanych powyżej ustaleń kontrolnych RIO i PINB podała, że Regionalna Izba Obrachunkowa w Krakowie przeprowadzając kontrolę kompleksową Gminy w roku 2013, stwierdziła nieprawidłowość w zakresie trybu przeprowadzenia przetargu publicznego na wykonanie obiektów Jurajskiego Raju. RIO stwierdziła, że - *wykonawca nie potwierdził złożonymi dokumentami spełnienia warunków udziału w postępowaniu.*

Po wyjaśnieniach złożonych przez Urząd - czynności pokontrolne Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie w przedmiotowej sprawie, zostały zakończone.

Po kontroli przeprowadzonej przez PINB, w której stwierdzono naruszenia przepisów prawa budowlanego w kontekście zrealizowanej inwestycji - wydano dwie decyzje nakazujące rozbiórkę części kostki brukowej oraz wskazanych obiektów budowlanych. Według PINB obiekty wybudowano na innej działce budowlanej, niż wskazana w zgłoszonym projekcie budowlanym.²⁸ Od tych decyzji zostało złożone odwołanie przez Gminę, które z kolei doprowadziło do uchylenia obydwu decyzji i skierowaniu do ponownego rozpatrzenia przez Małopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Krakowie.

Wskazanie natomiast w decyzji nr 314/2013 PINB, że szereg robót budowlanych w ramach Projektu nie zostało wykonanych, wynikało z tego, że: *zgłoszenia robót budowlanych analizowane i kontrolowane w postępowaniu PINB, które zakończyły się Decyzją z 31.10.2013 r. Nr 314/2013 obejmowały szerszy (pod względem lokalizacji i zakresów rzeczowych) zakres robót aniżeli ten, który w rzeczywistości został zrealizowany. Na etapie przygotowywania wniosków o dofinansowanie, programem objętych było więcej miejscowości oraz wskazane zostały tam różne inne lokalizacje (numery działek). Dokonano zgłoszeń robót, z których w dużej części, jeśli chodzi o lokalizacje jak i zakresy rzeczowe, z różnych powodów (szczególnie w wyniku konsultacji społecznych) później wycofano się. Dodatkową komplikacją był fakt, że obok zadań w ramach programu JURAJSKI RAJ zostały zgłaszane (pod tymi samymi sygnaturami) roboty w ramach innego programu, tj. STREFY AKTYWNEGO WYPOCZYNKU. Roboty, które w ostateczności weszły w zakres zadania JURAJSKI RAJ, które zostały objęte procedurą przetargową i na które otrzymaliśmy dofinansowanie realizowane były na podstawie zgłoszeń, a więc procedury zgodnej z prawem, ale jednak w stosunku do pełnej procedury pozwolenia na budowę, stosunkowo uproszczonej. Tak zwana „dokumentacja projektowa” to jedynie szkice lokalizujące obiekty w terenie na mapach ewidencyjnych, część opisowa proponowanych rozwiązań i technologii, schematy obiektów. Dopiero praktyczne zetknięcie się z realiami w terenie (jego ukształtowaniem, warunkami wodno-gruntowymi) na etapie wykonawstwa pozwoliło na praktyczne usytuowanie obiektów, elementów zagospodarowania i obiektów małej architektury. Wszystkie te kwestie były ustalane i regulowane na bieżąco w ramach nadzoru autorskiego. Stąd też w treści uzasadnienia w/w decyzji pojawiają się częste adnotacje, że coś zostało wykonane, ale z odstępstwem polegającym na zmianie usytuowania.*

W sentencji Decyzji Nr 314/2013 z 31.10.2013 r. prowadzący postępowanie PINB stwierdził, że roboty budowlane zostały zrealizowane zgodnie z prawem w zakresie w niej opisanym, co dało podstawę do odstąpienia od zastosowania nakazów wykonania dodatkowych robót w trybie naprawczym.

(dowód: akta kontroli str. 31-53, 713-753)

²⁸ Obydwie działki były własnością Gminy.

Analiza zarejestrowanych w Urzędzie skarg i wniosków wykazała, że w latach 2011–2016 do Urzędu nie wpływały skargi, czy wnioski w związku z realizacją Projektu.

(dowód: akta kontroli str.754-759)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki, w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli wykazała w trakcie kontroli, że Gmina zrealizowała Projekt zgodnie z umową o dofinansowanie ww. przedsięwzięcia ze środków EFRR, jaką w dniu 12 sierpnia 2009 r. zawarła z IZ.

Gmina przystępując do Projektu dysponowała koncepcjami obsługi turystycznej Gminy, w tym systemem rozwoju tras rowerowych – przygotowanymi przez kompetentne osoby z branży turystycznej. Projekt zrealizowano w oparciu o diagnozy i tezy zawarte w tych koncepcjach. Projekt uwzględniał zgłaszane przez zainteresowane stowarzyszenia i fundacje potrzeby dotyczące rozwoju turystyki kwalifikowanej na terenach Gminy oraz potrzeby związane z możliwościami i potrzebami osób niepełnosprawnych. Założenia Projektu były zgodne z koncepcjami rozwoju poszczególnych wsi i sołectw.

Uprawiający turystykę kwalifikowaną oraz turystykę „weekendową” - mieszkańcy Gminy i mieszkańcy gmin sąsiednich, głównie Krakowa – byli grupą docelową, do której kierowano efekty zrealizowanego Projektu.

Zrealizowany Projekt był zgodny ze strategicznymi założeniami dotyczącymi rozwoju turystyki w Gminie, w powiecie krakowskim i województwie małopolskim.

Gmina działając zgodnie z założeniami i warunkami przygotowanymi przez IZ MRPO przyjęła wskaźniki monitorujące przebieg i efekty zrealizowanego Projektu. Wskaźniki monitorujące wskazywały na wykonanie Projektu zgodnie z założeniami, przyjętymi w przywołanej umowie o dofinansowanie. Pozostałe (niemonitorowane) wskaźniki przywołane we wniosku o dofinansowanie zostały również w większości zrealizowane. Gmina wykonała zgodnie z projektem techniczno-budowlanym łącznie 13 „krajów” - obszarów funkcjonalnych zaopatrzonych w obiekty architektury drewnianej, utwardzone place, ścieżki edukacyjne, wioski dziecięce. Obiekty były przystosowane dla osób niepełnosprawnych i połączone z istniejącymi szlakami turystycznymi.

Wyniki kontroli nie pozwalały na jednoznaczną ocenę wpływu funkcjonowania obiektów Jurajskiego Raju na rozwój ruchu turystycznego na terenie Gminy. Zarówno przed przystąpieniem do realizacji Projektu, jak i w trakcie jego funkcjonowania, nie podjęto działań w celu jego zmierzenia. Liczba 20 tys. osób odwiedzających rocznie szlaki turystyczne Gminy - oszacowana i podana we wniosku o dofinansowanie – nigdy nie została zweryfikowana faktycznymi badaniami.

Wyniki innych niemonitorowanych wskaźników, podanych we wniosku o dofinansowanie świadczą pośrednio o rozwoju ruchu turystycznego, w tym w zakresie zgodnym z koncepcją i założeniami Projektu. Stwierdzono, że corocznie odbywają się imprezy terenowe organizowane na terenach Jurajskiego Raju. Dzieci ze szkół gminnych wykorzystywały te obiekty do prowadzenia wycieczek oraz zajęć i lekcji w terenie. Utworzono podmioty gospodarcze świadczące usługi dla turystów i osób odwiedzających Gminę – w tym hotele i punkty gastronomiczne.

Urząd prowadził szeroką akcję promocyjno-informacyjną Gminy w związku z przystąpieniem do realizacji Projektu oraz z udostępnieniem turystom nowopowstałych obiektów i szlaków turystycznych.

Gmina w zakresie rozwoju turystyki prowadziła rzetelną współpracę z sąsiednimi gminami oraz organizacjami prowadzącymi działalność turystyczną – głównie Oddziałem Krakowskim Polskiego Towarzystwa Turystyczno-Krajoznawczego.

Gmina działała skutecznie w zakresie utrzymywania ww. obiektów w dobrym stanie funkcjonalnym i technicznym, corocznie przeznaczając w swoim budżecie środki na remont i naprawę obiektów Jurajskiego Raju. Zadbala o ich utrzymanie w dobrym stanie w okresie trwałości Projektu oraz po ustaniu tego okresu. Zniszczenia i celowe uszkodzenia obiektów, corocznie identyfikowane przez odpowiedzialne służby, były systematycznie i rzetelnie naprawiane.

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

2.1. 2.2 Zachęcanie do utrzymywania trwałości Projektu. Współpraca z innymi podmiotami realizującymi zadania w zakresie turystyki.

Projekt był realizowany wyłącznie przez Gminę. Gmina podjęła w tej sprawie uchwałę²⁹, w wyniku której został on wprowadzony do Wieloletniego Planu Inwestycyjnego Gminy. Gmina, przeznaczając środki na budowę a następnie i utrzymanie obiektów Jurajskiego Raju, zadbala o utrzymanie wybudowanych obiektów w dobrym stanie. Stan techniczny obiektów umożliwiał wykorzystywanie obiektów zgodnie z pierwotnym celem i przeznaczeniem, zarówno w okresie trwałości jak i po jego upływie. Nie stwierdzono ze strony instytucji, czy organizacji działających na terenie Gminy, jak i ze strony podmiotów zewnętrznych - sugestii, wniosków w sprawie potrzeby dalszego utrzymywania wybudowanych obiektów w dobrym stanie użytkowym lub w sprawie zaniechania takiego utrzymywania. Współpracowano w zakresie działalności turystycznej – wykorzystując m.in. obiekty Jurajskiego Raju – z organizacjami, instytucjami, podmiotami prywatnymi z terenu Gminy oraz organizacjami, instytucjami zewnętrznymi, w tym w szczególności z Krakowskim Oddziałem PTTK.

(dowód: akta kontroli str. 760-772)

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki, w przedstawionym powyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Zrealizowany na terenie Gminy - współfinansowany ze środków Unii Europejskiej - projekt z zakresu turystyki, stał się stałym elementem infrastruktury turystycznej Gminy. Gmina dostrzegła potrzebę zachowania jego obiektów po upływie okresu trwałości. Były one wykorzystywane przez turystów – mieszkańców Gminy oraz gmin sąsiadujących. Wykorzystywano fakt funkcjonowania ww. obiektów w działalności promocyjnej i reklamowej Gminy.

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o *Najwyższej Izbie Kontroli*³⁰ 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.

Rzeszów, dnia maja 2017 r.

²⁹ Uchwała Rady Gminy Zabierzów z dnia 20 października 2008 r. – wprowadzająca do Wieloletniego Planu Inwestycyjnego Gminy Zabierzów na lata 2008 – 2013 projekt Jurajski Raj.

³⁰ Dz. U. z 2017 r. poz. 524.

Kazimierz Ramocki
Główny specjalista k. p.

.....
Podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie

Dyrektor
Wiesław Motyka

.....
Podpis