



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.029.03.2018

Pan
Paweł Wróblewski
Prezes Zarządu
Dolnośląskiej Organizacji Turystycznej
ul. Świdnicka 44,
50-027 Wrocław

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/18/026 – „Promocja turystyczna Polski”.

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Dolnośląska Organizacja Turystyczna ¹ , ul. Świdnicka 44, 50-027 Wrocław
Kierownik jednostki kontrolowanej	Paweł Wróblewski, Prezes Zarządu od dnia 17 maja 2016 r do nadal ² .
Zakres przedmiotowy kontroli	Działania w zakresie promocji turystyki oraz informacji turystycznej w kraju i za granicą.
Okres objęty kontrolą	Lata 2015-2018 (do czasu zakończenia czynności kontrolnych) ³ , z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu.
Kontroler	Anna Łuczak, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/208/2018 z 1 października 2018 r. (akta kontroli str.1, 18-19, 365-368)

¹ Dalej: „DOT lub Stowarzyszenie”.

² W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił: Jarosław Chałampowicz, Prezes Zarządu od dnia 29 maja 2012 r. do dnia 16 maja 2016 r.

³ Tj. do dnia 13 listopada 2018 r.

⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 524, ze zm., dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą działania podejmowane przez Dolnośląską Organizację Turystyczną w zakresie promocji turystyki oraz rozwoju informacji turystycznej przyczyniły się do wzrostu atrakcyjności turystycznej województwa dolnośląskiego.

Stowarzyszenie prowadziło działania promujące turystykę oraz rozwój informacji turystycznej przy współpracy jednostek samorządu terytorialnego, uczelni wyższych oraz przedstawicieli branży turystycznej. Współpracowało również z Polską Organizacją Turystyczną, realizując wspólne przedsięwzięcia, takie jak np. „Wrocław Europejska Stolica Kultury 2016 – kotwicą medialną Polski” oraz przy tworzeniu planu promocji Polski. Działania promocyjne Stowarzyszenia koncentrowały się głównie na uczestnictwie w imprezach turystycznych i kulturalnych oraz w targach krajowych i zagranicznych. Zapraszano również do współpracy dziennikarzy i blogerów zajmujących się turystyką. Do działań promocyjnych wykorzystywano także popularne media społecznościowe.

W latach 2015-2018 DOT realizowało łącznie osiem zadań publicznych zleconych przez Ministra Sportu i Turystyki⁶, Gminę Wrocław⁷ oraz Samorząd Województwa Dolnośląskiego⁸. Kontrola pięciu z nich wykazała, że prawidłowo zrealizowano zlecone zadania a otrzymane środki wydatkowano zgodnie z ich przeznaczeniem.

W okresie objętym kontrolą DOT promowała około 20 produktów turystycznych, w tym trzy główne markowe, innowacyjne produkty tj.: *Szlak Podziemi*, *Szlak Kulinarny „Smaki Dolnego Śląska”* oraz *Europejski Szlak Zamków i Pałaców*. W promocji turystyki DOT wykorzystywała wydarzenia sportowe, kulturalne i gospodarcze w regionie.

DOT nie posiadała strategii promocji turystyki, ani nie tworzyła wieloletnich planów działania w zakresie promocji oraz rozwoju informacji turystycznej w województwie dolnośląskim. W tym przedmiocie współpracowała z jednostkami samorządu terytorialnego (gminnymi, powiatowymi i wojewódzkimi) oraz lokalnymi organizacjami turystycznymi.

Stwierdzone w wyniku kontroli nieprawidłowości dotyczące m.in. przypadków naruszenia przepisów ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowość⁹, nie miały wpływu na prawidłową realizację zadań DOT w zakresie promocji turystyki oraz informacji turystycznej.

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną, jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁶ Zadanie pn. „Wrocław Europejska Stolica Kultury 2016 – kotwicą medialną Polski”.

⁷ Trzy zadania dotyczące „Organizacji i prowadzenia punktów informacji turystycznej we Wrocławiu” - zadania cykliczne realizowane w latach 2012-2015, 2016-2017 oraz 2018-2019.

⁸ Cztery zadania pn. „Sanktuaria i miejsca pielgrzymkowe na Dolnym Śląsku”, „Organizacja i prowadzenie co najmniej dwóch punktów informacji turystycznej we Wrocławiu”, „Spływ Odrzański” i „Międzynarodowy Szlak św. Wojciecha na Dolnym Śląsku”.

⁹ Dz. U z 2018 r., poz. 3995 ze zm.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowe kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Działania w zakresie promocji turystyki oraz informacji turystycznej w kraju i za granicą

1.1 Prawdopodobność realizacji działań dotyczących promocji turystyki oraz informacji turystycznej

Opis stanu faktycznego

Dolnośląska Organizacja Turystyczna¹⁰ działa jako Stowarzyszenie oraz dodatkowo od dnia 19 stycznia 2005 r. jako organizacja pożytku publicznego¹¹. DOT prowadziła działania promocyjne na terenie województwa dolnośląskiego, a jej siedzibą był Wrocław. Podstawę prawną działalności DOT stanowiły: [1] ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. o stowarzyszeniach¹², [2] ustawa z dnia 25 czerwca 1999 r. o Polskiej Organizacji Turystycznej¹³, [3] ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹⁴, [4] ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym¹⁵ oraz [5] ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa¹⁶.

Statut DOT zawierał niezbędne elementy¹⁷ wymagane art. 10 ust. 1 Prawa o stowarzyszeniach. W skład Zarządu Stowarzyszenia wchodził Prezes i czterech Wiceprezesów oraz Sekretarz i Skarbnik. Członkowie Zarządu zgodnie z § 24 ust. 2 ww. ustawy pełnili swoje funkcje społecznie. DOT nadawała osobom fizycznym i prawnym wchodzącym do Stowarzyszenia status członka zwyczajnego oraz honorowego. Jak wyjaśnił Dyrektor Biura DOT, Walne Zebranie Członków zrezygnowało z grupy członków wspierających.

Plany działalności oraz finansowe, jak również sprawozdania z ich realizacji zatwierdzało - w formie uchwał - Walne Zebranie Członków DOT.

W latach 2015-2018 DOT zrzeszała odpowiednio (na koniec wskazanych lat): 2015 r. – 136 członków, 2016 r. - 143 członków, 2017 r. – 147 r oraz I półrocza 2018 r. – 153 członków. Poza przedstawicielami branży turystycznej, członkami DOT były również Samorząd Województwa Dolnośląskiego oraz urzędy miast i gmin (w tym Miasta Wrocław) i starostwa powiatowe. Liczba członków stale wzrastała, pomimo, że w poszczególnych latach występowały rezygnacje z członkostwa w Stowarzyszeniu. Szczegółowe przyczyny rezygnacji nie są znane, były to indywidualne decyzje poszczególnych członków.

DOT nie była zrzeszona w żadnej organizacji krajowej czy międzynarodowej, związanej z turystyką lub promocją turystyki. Nie należała także do stowarzyszenia Forum Regionalnych Organizacji Turystycznych (FROT), niemniej jednak współpracowała z tym podmiotem. Według wyjaśnień Dyrektora Biura Stowarzyszenie nie należało do takich organizacji również w przeszłości.

(akta kontroli str. 4-14, 20-39, 106-331, 332)

¹⁰ Wpisana do Krajowego Rejestru Sądowego pod numerem 0000062136.

¹¹ Dalej: „OPP”.

¹² Dz. U z 2017 r., poz. 210 ze zm., dalej: „Prawo o stowarzyszeniach”.

¹³ Dz. U z 2018 r., poz. 563, dalej: „ustawa o POT”.

¹⁴ Dz. U z 2018 r., poz. 994 ze zm., dalej: „ustawy o samorządach”.

¹⁵ Dz. U z 2018 r., poz. 995 ze zm., j.w.

¹⁶ Dz. U z 2018 r., poz. 913 ze zm., j.w.

¹⁷ Tj. m.in. nazwę stowarzyszenia, teren działania i siedzibę, cele i sposoby ich realizacji, sposób nabywania i utraty członkostwa, jak również prawa i obowiązki członków. Status określał władze stowarzyszenia, tryb ich wyboru, uzupełniania składu i kompetencje władz. W statucie była informacja, że Zarząd składa wniosek o wpis stowarzyszenia do Krajowego Rejestru Sądowego wraz ze statutem, listą założycieli, zawierającą imiona i nazwiska, datę i miejsce urodzenia, miejsce zamieszkania oraz własnoręczne podpisy założycieli, protokołem z wyboru władz stowarzyszenia oraz adresem siedziby stowarzyszenia.

DOT prowadziła własną stronę internetową¹⁸, na której poza aktualnymi danymi kontaktowymi, zamieszczone zostały również statut, lista członków Stowarzyszenia, zasady uzyskania członkostwa oraz ogólne informacje o charakterze działalności tego podmiotu. Organizacja upubliczniła również informacje o realizowanych projektach unijnych. Stowarzyszenie publikowało na swojej stronie internetowej sprawozdania z realizacji planów merytorycznych i finansowych w zakładce „Ogłoszenia”, jako załączniki do informacji o terminach Walnych Zebrań Członków DOT. Dane zamieszczone na stronie internetowej Stowarzyszenia pozwalały na przegląd dokumentacji z maksymalnie dwóch ostatnich walnych zebrań członków. Ponadto sprawozdania finansowe Stowarzyszenia publikowane były w bazie sprawozdań organizacji pożytku publicznego Ministerstwa Pracy Rodziny i Polityki Społecznej¹⁹, zgodnie z obowiązkiem wynikającym z art. 23 ust. 2b ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. *o działalności pożytku publicznego i wolontariacie*²⁰. Informacje zamieszczane na stronie internetowej były aktualne.

DOT planowała działania w okresach rocznych, w czterech głównych obszarach, tj.: [1] działań promocyjnych, [2] współpracy z branżą, [3] działań edukacyjnych oraz [4] pozostałych działań statutowych. W planach działalności DOT nie wskazywała preferowanych obszarów turystyki, niemniej jednak promowane produkty dotyczyły przede wszystkim turystyki kulinarnej, historycznej i kulturowej. Plany działania nie zawierały również wydarzeń o szerokim odbiorze społecznym „kotwic medialnych” i rynków zagranicznych, jednak wskazywały produkty sieciowe, tj. trzy szlaki turystyczne oraz największe imprezy oraz wydarzenia, w których DOT zamierzała uczestniczyć, np.: Festiwal Kwiatów i Sztuki w Zamku Książ, Wrocławski Festiwal Dobrego Piwa, Bolesławieckie Święto Ceramiki, Castle Party Bolków, czy OFCA w Zamku Oleśnica. W latach 2015-2017 DOT uczestniczyła łącznie w 31 imprezach turystycznych (16 w 2015 r, 11 w 2016 r. oraz cztery w 2017 r).

Dyrektor Biura DOT wyjaśnił, że liczba imprez, w których uczestniczyło Stowarzyszenie była zamierzona, gdyż pojawianie się ze stoiskiem promocyjnym rok po roku w jednej miejscowości skutkowało przekazywaniem tych samych informacji, do tej samej grupy odbiorców. Tam gdzie rotacja odwiedzających była większa DOT pojawiał się wielokrotnie. W planach uwzględniono również targi zarówno krajowe jak i międzynarodowe, w których Stowarzyszenie zamierzało wziąć udział. Kwestia uczestnictwa w większej ilości np. targów była również ograniczona posiadanym budżetem, który nie pozwalał na udział we wszystkich tego typu wydarzeniach.

Roczne plany działalności nie wskazywały wprost priorytetowych rynków zagranicznych, gdyż jak wyjaśnił Dyrektor DOT współpraca była prowadzona przede wszystkim z państwami sąsiadującymi z Polską, m.in. z Niemcami, których obywatele stanowili najliczniejszą grupę turystów przyjeżdżających na Dolny Śląsk. Dyrektor Biura wyjaśnił również, że wskazanie w planach priorytetowych rynków przyczyniłoby się do utraty elastyczności podejmowanych działań, gdyż popularność destynacji turystycznej zależy od zbyt wielu czynników, by zdecydować się jedynie na rynki, które mogą się dla rejonu otworzyć lub zamknąć. Potwierdzeniem takiego sposobu postrzegania rynków priorytetowych może być wydanie w 2017 r. materiałów poświęconych szlakom w języku hebrajskim. Materiał ten mógł być stworzony ze względu na decyzję tanich linii lotniczych o uruchomieniu połączeń Wrocław – Tel Awiw. Do dnia zakończenia kontroli²¹ DOT podjął również starania o publikację materiałów w języku chińskim na podstawie informacji uzyskanych

¹⁸ www.dot.org.pl.

¹⁹ Strona www Narodowego Instytutu w Biuletynie Informacji Publicznej.

²⁰ Dz. U z 2018 r, poz. 450 ze zm., dalej: „ustawa o OPP”.

²¹ Tj. zakończenie prowadzenia czynności kontrolnych w jednostce 9 listopada 2018 r.

w wyniku współpracy z tamtejszym (Pekin) Zagranicznym Ośrodkiem Polskiej Organizacji Turystycznej. Działania promocyjne obejmowały również coroczną organizację wizyt studyjnych. W 2015 r. w wizytach tych uczestniczyły 102 osoby, a w 2018 r. 83 przedstawicieli gazet, stacji radiowych i telewizyjnych oraz branży lotniczej. Ponadto promocję regionu wspierało sześć punktów informacji turystycznej zlokalizowanych na terenie Dolnego Śląska.

Współpraca DOT z branżą turystyczną opierała się na promocji regionu podczas targów krajowych i zagranicznych²² na wspólnych stanowiskach wystawienniczych. To właśnie w wyniku współpracy z regionalnymi i lokalnymi firmami z branży turystycznej powstały takie produkty jak: *Szlak Tajemniczych Podziemi*, *Europejski Szlak Zamków i Pałaców*, czy *Szlak Kulinarny Smaki Dolnego Śląska*. Ponadto przy organizacji wizyt studyjnych branża turystyczna (głównie członkowie DOT) mieli swój istotny udział w postaci zapewnienia lub współfinansowania bazy noclegowej, przewodników i udostępniania atrakcji turystycznych goszczącym na Dolnym Śląsku dziennikarzom.

Plany działalności merytorycznej zawierały również informacje o udziale DOT w realizowanych programach i projektach w ramach krajowych transgranicznych programów operacyjnych finansowanych ze środków funduszy UE, tj.: [1] CAVA (Erasmus+), [2] „Szlak Reformacji” - Interreg Central Europe, [3] Dziedzictwo Kulturowe i Przyrodnicze dla rozwoju pogranicza Polsko-Czeskiego „Wspólne Dziedzictwo - Interreg Republika Czeska-Polska, czy [4] Nysa Go – Łączy kraje - Interreg Polska-Saksonia.

(akta kontroli str.139-145,148-150,172-173,180,234,242-243,256,292,298-303)

W okresie objętym kontrolą DOT nie ponosiła strat z tytułu prowadzonej działalności, jednak wysokość uzyskanego wyniku finansowego netto kształtowała się na różnych poziomach w poszczególnych latach tj.: w 2015 r. wynik ten wyniósł 102,8 tys. zł, w 2016 r. 36,7 tys. zł, a w 2017 r. 258,5 tys. zł. Wysokość tego wyniku uzależniona była przede wszystkim od wielkości środków, jakie DOT otrzymała z tytułu realizacji programów i projektów zarówno w ramach środków UE, regionalnych programów operacyjnych jak i pozostałych dotacji z jednostek samorządu terytorialnego.

(akta kontroli str.106-331)

W latach 2015-2018 (I półrocze) DOT zatrudniała odpowiednio 19, 20, 22 i 25 osób, a promocją turystyki, zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora Biura DOT, zajmowali się (poza główną księgową i pracownikiem kadr) wszyscy pracownicy. W związku ze zmieniającym się charakterem zadań oraz ich liczbą, w Stowarzyszeniu przyjęto zasadę, że każdy z pracowników w ramach swoich obowiązków wspomagał działalność promocyjną poprzez opiekę nad konkretnym produktem turystycznym. Ponadto każdy z pracowników miał przydzielony określony obszar województwa, nad którym sprawował opiekę, tj. utrzymywał kontakty i współpracował z członkami DOT mającymi siedzibę w wyznaczonym rejonie.

(akta kontroli str. 332,1118)

Środki finansowe na działalność DOT pochodziły głównie z dwóch źródeł, tj. składek członkowskich oraz dotacji na realizację konkretnych zadań, w tym środków unijnych przekazywanych na realizację takich programów jak CAVA i Interreg. W latach 2015-2018 (I półrocze) DOT dysponowała łączną kwotą 10 318,7 tys. zł²³, z czego składki członkowskie w wysokości 6 464,2 tys.²⁴ zł stanowiły ponad 60%

²² Na liście planowanych działań promocyjnych znajdowały się Niemcy, Austria, Włochy, Czechy, Holandia.

²³ 2 931864,18 zł z 2015 r, 2 137045,65 zł w 2016 r, 2 917680,91 zł w 2017 r oraz 2 332371,97 zł do końca I półrocza 2018 r.

²⁴ 1987900,0 w 2015 r, 1 480055,0 zł. z 2016 r, 1 596940,0 zł. w 2017 r oraz 1 399350,0 do końca I półrocza 2018 r.

wszystkich przychodów uzyskanych przez DOT. Największym donatorem Stowarzyszenia był Samorząd Województwa Dolnośląskiego, który jako członek DOT przekazywał rokrocznie składki na poziomie od 700,0 do 915,0 tys. zł.

Pozostałe przychody w łącznej wysokości 3 356,5 tys. zł, DOT otrzymała w ramach udzielonych przez Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego oraz Urząd Miejski Wrocławia dotacji, jak również ze środków unijnych, PFRON oraz wpłat jednego procenta podatku. Przychód z tytułu działalności statutowej odpłatnej wyniósł łącznie 497,9 tys. zł.

(akta kontroli str. 338-354)

W badanym okresie DOT nie prowadziła działalności gospodarczej gdyż, jak wyjaśnił Dyrektor biura DOT, w zarządzie zasiadali w kolejnych kadencjach radni, inne osoby związane z samorządami różnych szczebli oraz posłowie na Sejm RP, a zgodnie z ustawami o samorządach²⁵ nie mogli pełnić funkcji w jednostkach uzyskujących stały dochód z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej. Ponadto w związku z brakiem jednoznacznej opinii dotyczącej możliwości zasiadania radnych, posłów i senatorów w organach zarządzających Stowarzyszenia Dyrektor Biura DOT wyjaśnił, że przyczyniło się to do rezygnacji z działalności gospodarczej prowadzonej do 2012 r.

(akta kontroli str. 378-379)

Koszty statutowej działalności nieodpłatnej oraz odpłatnej związanej z promocją stanowiły od 75% do 96% wszystkich kosztów, jakie poniosła DOT w okresie objętym kontrolą. I tak w 2015 r. ogólne koszty DOT wyniosły 2 874,3 tys. zł, a koszty działalności promocyjnej to 2 160,3 tys. zł, tj. 75,5%. W 2016 r. Stowarzyszenie poniosło koszty w wysokości 2 239,4 tys. zł, z czego 1 723,7 tys. zł (tj. 77%) stanowiły koszty działalności promocyjnej. W 2017 r. koszty działań promocyjnych wyniosły 2 586,8 tys. zł, tj. 96% wszystkich poniesionych we wskazanym roku kosztów w wysokości 2 692,6 tys. zł.

(akta kontroli str. 338-354)

W okresie od 15 kwietnia do 15 listopada 2015 r. DOT realizowała na zlecenie Ministra Sportu i Turystyki jedno zadanie pn. „Wrocław – Europejska Stolica Kultury 2016 – kotwicą medialną Polski”. Na realizację zadania Minister Sportu i Turystyki przyznał dotację w wysokości 40,7 tys. zł, z czego wykorzystano całą kwotę. Zadanie polegało na przeprowadzeniu inwentaryzacji i wyodrębnieniu markowych produktów turystyki kulturowej funkcjonujących na dolnośląskim rynku turystycznym, której celem było stworzenie katalogu produktów służących wydłużeniu pobytu gości wydarzenia. W drugiej fazie zadania DOT zobowiązał się do organizacji trzech konferencji prasowych dla dziennikarzy krajowych i zagranicznych, które swoją tematyką miały nawiązywać do różnych produktów turystyki kulturowej. Konferencje te były połączone z wizytami studyjnymi dla goszczących dziennikarzy. Dyrektor Biura DOT wyjaśnił, że Stowarzyszenie pomimo złożonych wniosków (m.in. do Ministerstwa Spraw Zagranicznych), nie otrzymało dotacji z innych ministerstw.

(akta kontroli str. 355, 1019-1114)

Szczegółowym badaniem objęto pięć umów, które dotyczyły udzielonych dotacji na łączną kwotę 2.812,2 tys. zł tj.: [1] ww. umowę zwaną z Ministrem Sportu i Turystyki o wsparcie realizacji zadania publicznego pod nazwą Wrocław-Europejska Stolica Kultury 2016 – kotwicą medialną Polski²⁶ - kwota dotacji 40,7 tys. zł, trzy umowy zawarte z Gminą Wrocław²⁷ na: [2] Organizację i prowadzenie punktów informacji

²⁵ Powiatowym, Gminnym oraz Wojewódzkim.

²⁶ Umowa na 2015.0027/1276/UDOT.OT z dnia 30 czerwca 2015 r.

²⁷ Umowa nr D/BSR/1154/1/2012-2015 z dnia 30 kwietnia 2012 r na kwotę dotacji 1 198,6 tys. zł., umowa nr D/BSR/1738/1/2016-2017 z dnia 29 stycznia 2016 r na kwotę dotacji 1 000,0 tys. zł oraz umowa nr

turystycznej we Wrocławiu w latach 2012-2015 - kwota dotacji 1 198,6 tys. zł, [3] Organizację i prowadzenie trzech punktów Informacji Turystycznej we Wrocławiu w latach 2016-2017- kwota dotacji 1 000,0 tys. zł (w umowie przewidziano dwa źródła finansowania – tj. ze środków Urzędu Miasta Wrocławia i Stowarzyszenia) oraz [4] Organizację i prowadzenie trzech punktów Informacji Turystycznej w latach 2018-2019 - kwota dotacji do 1 200,0 tys. zł i [5] jedną umowę zawartą z Samorządem Województwa Dolnośląskiego²⁸ w 2017 r., kwota dotacji 300,0 tys. zł²⁹ na ww. zadanie pn. „Prowadzenie, co najmniej dwóch punktów Dolnośląskiej Informacji Turystycznej obejmujących swoim zasięgiem obszar Województwa³⁰ (przewidziano dwa źródła finansowania tj. Urzędu Miasta Wrocławia i Województwa Dolnośląskiego), uczestnictwo Województwa Dolnośląskiego w krajowych i zagranicznych targach turystycznych wraz z przygotowaniem wszelkich potrzebnych materiałów” (ta część zadania miała być finansowana środkami własnymi).

Kontrola NIK wykazała, że DOT prawidłowo zrealizowała zlecone zadania i wydatkowała otrzymane środki zgodnie z ich przeznaczeniem. Udzielone dotacje rozliczone zostały w wymaganych terminach, na dokumentach określonych w zawartych umowach.

W ramach transgranicznych programów operacyjnych, DOT w latach 2015-2018 realizowała dwa programy. Jako partner wiodący w programie Interreg V-A Republika Czeska – Polska, projekt „Dziedzictwo kulturowe i przyrodnicze dla rozwoju pogranicza Polsko-Czeskiego Wspólne Dziedzictwo” i w roli partnera w programie Interreg Central Europe projekt „ECRR European Cultural Rout of Reformation” tj. Europejski kulturowy szlak reformacji”. Do czasu zakończenia czynności kontrolnych NIK, oba programy były w trakcie realizacji. W związku z działaniami w ramach wyżej wskazanych programów DOT wydatkowała łącznie 89,9 tys. zł, z czego 59,3 tys. zł na realizację projektu „ECRR European Cultural Rout of Reformation” i 30,6 tys. zł na realizację projektu „Dziedzictwo kulturowe i przyrodnicze dla rozwoju pogranicza Polsko-Czeskiego”. Dyrektor Biura DOT wyjaśnił, że w okresie objętym kontrolą (tj. lata 2015-2018) Stowarzyszenie nie ponosiło kosztów związanych z realizacją ww. zadań finansowanych ze środków UE z perspektywy 2007-2013.

DOT przy współpracy z Urzędem Marszałkowskim Województwa Dolnośląskiego w okresie od 1 listopada 2016 r. do 31 lipca 2018 r. realizowała w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Dolnośląskiego (perspektywa 2014-2020) projekt pn. „Platforma e-usług publicznych Dolnego Śląska”. Koszty własne DOT związane z realizacją projektu wyniosły 2 548,2 tys. zł i zostały poniesione w latach 2016-2018. Realizacja projektu została zakończona. Do dnia zakończenia kontroli trwała procedura rozliczania przedmiotowego zadania Projekt ten polegał na stworzeniu platformy internetowej <https://dolnyslask.travel.pl>, której celem było umożliwienie turystom wyszukiwania informacji o atrakcjach Dolnego Śląska, skorzystania z zaplanowanych tras turystycznych oraz możliwość zaplanowania własnej. Poza DOT uprawnienia do umieszczania danych dotyczących np. najciekawszych lokalnych wydarzeń mieli partnerzy DOT, którym zapewniono możliwości aktywnego włączenia się w kształtowanie zawartości portalu.

(akta kontroli str. 356-363)

D/BPM/2082/1/2018-2019 z dnia 29 grudnia 2017 r. na kwotę 1 200,0 tys. zł, z czego badaniem objęto wydatki za okres od 1 stycznia do 31 maja 2018 r. w wysokości 272,9 tys. zł.

²⁸ Umowy nr DG-S/23/2017 z 22 lutego 2017 r.

²⁹ Zgodnie z zapisami zawartej umowy nr DG-S/23/2017 z dnia 22 lutego 2017 r.

³⁰ Od 1 lutego 2017 r. do 31 grudnia 2017 r.

Dyrektor DOT wyjaśnił, że kluczowe zmiany jakie powinny zostać wprowadzone do ustawy o POT to przede wszystkim sposób finansowania realizowanych zadań. Stowarzyszenie pozyskuje środki ze źródeł, których nie można zaliczyć do stabilnego finansowania, co znacznie utrudnia długofalowe planowanie działań (tj. w perspektywie dłuższej niż rok). Wydatkowanie ograniczonych środków odbywa się kosztem realizacji części działań promocyjnych. Nie ma również jednolitych kryteriów funkcjonowania Regionalnych Organizacji Turystycznych, w szczególności w przedmiocie określenia zasad prowadzenia działalności statutowej odpłatnej lub działalności gospodarczej. Takie źródło finansowania mogłoby przyczynić się do uzyskania stabilnej sytuacji finansowej i planowania działań w okresach dłuższych niż rok, co przy promocji rzeczy niematerialnych jest istotne z punktu widzenia osiągniętych efektów. Ponadto wskazał, że, nie ma również jednolitego krajowego systemu informacji turystycznej. Brak standaryzacji sprawia, że praktycznie każdy może założyć i prowadzić taki punkt. Stosowanie zasad stanowiących jedynie wytyczne, jest fakultatywne, a brak możliwości egzekwowania standardów świadczonych usług może przyczyniać się do braku zaufania turystów. Kolejnym problemem związanym z prowadzeniem działalności promocyjnej w obszarze turystyki stanowiło według Dyrektora Biura dublowanie zadań przez jednostki rządowe, samorządowe, Polską Organizację Turystyczną oraz Regionalne i Lokalne Organizacje Turystyczne, co może przyczyniać się do spadku skuteczności prowadzonych akcji promocyjnych. W zakresie promowania Polski poza granicami kraju każdy region prowadzi swoje działania i wskazuje na własne zasoby turystyczne, a w ocenie Dyrektora biura DOT powinny powstać trwałe krajowe produkty turystyczne, które stałyby się elementami strategii promocyjnej kraju.

(akta kontroli str. 356-363)

1.2 Efektywność i skuteczność realizacji działań dotyczących promocji i turystyki oraz informacji turystycznej

Główne produkty promowane przez DOT to trzy szlaki: zamków i pałaców podziemi oraz kulinarny, w skład których wchodziły mniejsze markowe produkty takie jak Zamek Książ, Podziemne Miasto Osówka czy Restauracja Pałacu Stanisławów. Z promowanych produktów w 2015 r. złoty certyfikat Polskiej Organizacji Turystycznej³¹ otrzymała Kopalnia Złota i Średniowieczny Park Techniki w Złotym Stoku, natomiast certyfikat POT otrzymało Wrocławskie ZOO również w 2015 r. Podmiot ten w 2018 r. uzyskał także złoty certyfikat POT.

W latach 2016-2017 Stowarzyszenie zgłaszało kandydatów do konkursu, jednak z racji ograniczonej liczby certyfikatów przyznawanych rocznie przez POT, produkty zgłoszone przez DOT nie zostały ich laureatami. W latach 2003-2014 certyfikaty w tym zakresie przyznano łącznie 15 produktom, w tym m.in. Miasteczku Western City, Operze Wrocławskiej czy też Bolesławieckiemu Świątku Ceramiki. Produkty, które uzyskały certyfikat POT posiadają własne strony internetowe.

Prowadzona przez Stowarzyszenie promocja odbywała się przy użyciu takich narzędzi internetowych jak „Facebookads”, pozycjonowanie strony przy użyciu mechanizmów SEO, plików cookies oraz narzędzi mailingowych szczególnie w odniesieniu do branży turystycznej. Dodatkowo Niemniej w ramach promocji np. Wrocławskiego ZOO, przeprowadzono akcję promocyjną na terenie dworca PKP, która polegała na zachęceniu do odwiedzenia, w dniach wolnych od pracy, takich miejsc jak ZOO czy też Hydropolis, a filmy z tej akcji mają zostać zaprezentowane w mediach społecznościowych.

(akta kontroli: str.1130)

³¹ Dalej: „POT”.

Dyrektor DOT wyjaśnił, że szlaki: kulinarny, podziemi oraz zamków i pałaców traktowane były jako produkty ponadregionalne i chociaż zlokalizowane były na terenie województwa dolnośląskiego, to swoim zasięgiem obejmowały co najmniej kilka miejscowości.

DOT nie posiadała programu/strategii promocji turystyki w województwie i za granicą albowiem Walne Zebranie Członków uchwalało tylko plany roczne, w których wskazywało planowane do realizacji w danym roku budżetowym zadania, natomiast nie określało głównych kierunków organizacyjnych i programowych, nie wskazywało preferowanych rodzajów turystyki. Brak było też określenia zasad i form monitorowania realizacji zaplanowanych zadań. Brak strategii, która w swoich założeniach powinna być długofalowa, wynikał ze sposobu finansowania działalności DOT.

DOT monitorowała efekty swoich działań poprzez m.in. analizę liczby turystów odwiedzających punkty informacji turystycznej, liczbę osób odwiedzających stoiska wystawiennicze, liczbę wydanych materiałów oraz statystki na stronach internetowych np. ile razy DOT pojawił się w wyszukiwarce internetowej, lub liczbę osób, które wskazały udział w wydarzeniach promowanych przez DOT. Inne (poza statystycznymi) efekty podjętych działań nie zostały zdefiniowane, gdyż jak wskazał Dyrektor Biura DOT w przypadku, gdy koszty badania skutków działania przewyższają jego wartość, a nie jest to wprost wymagane przez projekt – dopuszcza się również pozostanie tylko przy obserwacji efektów przez pracownika odpowiedzialnego merytorycznie za dane zadanie.

(akta kontroli: 376-378, 1126-1127)

Promowanie województwa dolnośląskiego poza granicami Polski odbywało się przy współpracy z POT oraz wszystkich Zagranicznych Ośrodków Polskiej Organizacji Turystycznej. W sprawozdaniu z działalności za 2017 r. DOT wskazała m.in. udział w spotkaniu roboczym polskiej i izraelskiej branży turystycznej w Tel Awiwie, konsultacje w zakresie ustalania planu promocji POT na lata 2017-2018, wizyty studyjne organizowane rokrocznie dla touroperatorów i przedstawicieli branży dziennikarskiej oraz współpracę przy realizacji projektu POT „Promujmy Polskę Razem” poprzez prowadzenie turystycznego Call Center. Dodatkowo Stowarzyszenie przedłużyło umowy użyczenia i aktualizowało informację w sieci 12 infokiosków oraz przekazywało do wszystkich Zagranicznych Ośrodków Polskiej Organizacji Turystycznej w formie newslettera kluczowe informacje turystyczne z Regionu. Ponadto w sprawozdaniach z działalności za lata 2015-2016 Stowarzyszenie wykazało, że wraz z POT i ZOPOT partycypowało w projekcie promocyjnym POT oraz Niemieckiej Centrali Turystyki pn. „Partnerstwo Odry” i dostarczało bazy danych dotyczące województwa niezbędne do zasilenia portalu www.polska.travel. W kwietniu 2016 r. DOT zorganizowała również warsztaty „Wiedza i współpraca kluczem do sukcesu”. Rokrocznie DOT prowadząc działania promocyjne brała udział w targach zagranicznych, a liczba imprez targowych, wynosiła m. in.: 10 w 2015 r. a w 2017 r. – 11.

Efekty dotowanych zadań publicznych zleconych przez Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego oraz Gminę Wrocław zostały osiągnięte poprzez uruchomienie i prowadzenie dwóch, a następnie trzech punktów informacji turystycznej, wprowadzenie, promowanie oraz sprzedaż Wrocławskiej Karty Turysty, jak również przygotowywanie i rozprowadzenie materiałów promocyjnych (ulotki, albumy, mapy). Dodatkowo osiągnięto efekt w postaci zapewnienia profesjonalnej obsługi turysty w Punkcie Informacji Turystycznej, co potwierdziły dokonane przez turystów wpisy w księdze gości. Zrealizowano również określony przez Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego efekt w postaci organizacji wyjazdu na targi w Tel-Awiwie wraz z przygotowaniem niezbędnych materiałów. Celem

długofalowym, określonym w ofertach złożonych przez DOT było podniesienie atrakcyjności Wrocławia w oczach turystów i Wrocławian, jak również zwiększenie atrakcyjności turystycznej Wrocławia poprzez rozszerzenie zakresu obsługi turystycznej nie było możliwe do stwierdzenia. Nie wskazano narzędzi, którymi można by zmierzyć osiągnięty efekt. Jako efekty dotyczące prowadzonej działalności promocyjnej DOT wskazała m.in. artykuły prasowe na temat Dolnego Śląska, które ukazały się na łamach takich gazet jak The Sunday Post, The New Yorker, Deutsche Welle, The Independent, New York Times, Metro Amsterdam, Travel + Leisure czy De Verwondering.

Ogłoszenia o konkursach oraz przygotowane przez DOT oferty nie zawierały innych wskaźników określających prawidłowości realizacji zadania. Dane liczbowe dokumentujące realizację zadania podane w sprawozdaniu częściowym za okres od 1 lutego 2016 r. do 31 maja 2016 r. wskazywały liczbę osób korzystających z usług uruchomianych Punktów oraz liczbę wydanych materiałów informacyjnych promujących Wrocław. Część zadania związana z promocją pakietów turystycznych w ramach projektu „Karta Turystyczna” dotyczyła stworzenia w latach 2016-2017 bazy partnerów projektu, ustalenia warunków współpracy, wyłonienia wykonawcy Zintegrowanego Systemu Informatycznego wraz z niezbędną infrastrukturą umożliwiającą sprzedaż nośników pakietów oraz wyłonienia operatora płatności elektronicznych. Ponadto zawarto porozumienia z partnerami, przeszkolono pracowników zarówno punktów informacji turystycznej jak i przedstawicieli punktów partnerskich. Część partnerów³² wzięło udział w fazie testowej funkcjonowania projektu, a część³³ otrzymała sprzęt niezbędny do realizacji projektu. Jak wyjaśnił Dyrektor Biura DOT, Stowarzyszenie w latach 2015-2018 nie zarządzało systemem informacji turystycznej na terenie Dolnego Śląska. Informacja turystyczna funkcjonowała w oparciu o stacjonarne punkty informacji turystycznej, z których cztery zlokalizowane były we Wrocławiu oraz po jednym punkcie w Zgorzelcu, Bolesławcu³⁴ i Jeleniej Górze. Wskazane punkty zarządzane były przez DOT. Dodatkowo na terenie Dolnego Śląska uruchomiono 12 infokiosków, które m.in. zlokalizowane były w punktach informacji turystycznej, a osoby, którym POT udzielił dostępu do urządzeń to z reguły pracownicy punktów informacji turystycznej lub przedstawiciele działów promocji jednostek samorządu terytorialnego. Dodatkowo do obsługi infokiosków wytypowany został jeden pracownik DOT. W ramach działalności informacyjnej DOT założyła konta na portalu Facebook oraz Instagram. Dla wybranych produktów turystycznych prowadzono również dedykowane im strony internetowe jak np. www.smakidolnegoslaska.pl czy też www.szlakpodziemi.pl.

(akta kontroli str. 373-375, 379-380, 544-559, 700-716, 854-857, 1131-1132, 1167-1190, 1209, 1217-1225)

W ocenie Dyrektora Biura DOT rolę regionalnego serwisu informacji turystycznej Dolnego Śląska pełniła strona internetowa administrowana przez DOT, tj. <https://dolnyslask.travel.pl>. Niemniej jednak Stowarzyszenie nie pełniło roli centralnej jednostki zajmującej się promocją turystyczną. W ramach prowadzonej działalności opracowano bazę punktów informacji turystycznej oraz aktualizowano ją dla własnych potrzeb. Zważywszy na fakt, że większość punktów informacji turystycznej

³² Np. Kolejowo, Park Trampolin JumpWorld, Muzeum Figur Woskowych, Muzeum Współczesne, Muzeum Architektury.

³³ Np. Hala Stulecia, Plastyczna Makieta Dawnego Lwowa, Cmentarz Żydowski, Ogród Botaniczny, Muzeum Pana Tadeusza, Muzeum Człowieka, Statek Tiara, Hydropolis, Muzeum Narodowe, Pawilon 4 Kopul, Muzeum Etnograficzne, Panorama Racławicka, Zatoka Gondoli, Wystawa Zwierząt Egzotycznych, Centrum Historii Zajezdnia.

³⁴ Punkt od 2018 r. został decyzją Urzędu Miasta Bolesławiec przekazany do prowadzenia Muzeum Ceramiki Bolesławieckiej.

prowadzona była przez podmioty nie zrzeszone w DOT - działania Stowarzyszenia ograniczone były do współpracy w zakresie udzielania porad lub przekazywania materiałów promocyjnych i informacji o ważniejszych wydarzeniach w regionie.

(akta kontroli str. 1125, 1131-1132)

Koszty prowadzenia punktów informacji turystycznej w kontrolowanym okresie wyniosły łącznie 1 090,7 tys. zł, a środki na ich utworzenie i utrzymanie pochodziły z dotacji przekazanych przez Samorząd Województwa oraz Gminę Wrocław. W ramach mierzenia efektów rozwijania sieci informacji turystycznej w 2017 r. dokonano zliczenia osób odwiedzających punkty informacji. Sześć funkcjonujących do 2018 r. punktów odwiedziło³⁵ łącznie 47,6³⁶ tys. osób, z tego: 12,8 tys. osób w 2015 r., 16,2 tys. osób w 2016 r. oraz 18,6 tys. osób w 2017 r. Najczęściej odwiedzany punkt informacji turystycznej zlokalizowany był na terenie dworca PKP Wrocław Główny i odwiedziło go łącznie 28,0 tys. osób. Ponadto w punktach tych prowadzono książki wpisów, w których turyści mogli wyrazić swoją opinię na temat pomocy i informacji uzyskanej w punkcie. Przegląd książki znajdującej się w punkcie zlokalizowanym na dworcu PKP pozwala stwierdzić, że funkcjonowanie takich miejsc jest ważne, a turyści wyrażali swoje zadowolenie zarówno z profesjonalizmu pracowników jak i jakości otrzymanych materiałów.

Na poprawę funkcjonowania systemu informacji turystycznej, wpływ miało prowadzenie szkoleń dla pracowników oraz członków DOT, przedstawicieli branży turystycznej, jak również dystrybuowanie materiałów promocyjnych. Według Dyrektora Biura DOT Narodowy Portal Turystyczny, to jedno z podstawowych narzędzi promocji województwa, tak więc, w ramach współpracy z odpowiednią jednostką POT, stowarzyszenie włączyło się m.in. w weryfikację danych o województwie w tymże Portalu. DOT regularnie zgłaszała potrzeby aktualizacji danych oraz sugerowała tematy artykułów na stronę internetową. Współpraca z Obserwatorium Turystyki była bardziej ograniczona, co według wyjaśnień Dyrektora Biura DOT wynika z faktu, że raczej obserwują prace i śledzą dane zamieszczane w obserwatorium niż je współtworzą. Dotychczas DOT przysyłał jedynie informacje, o których udostępnienie zwrócił się POT.

DOT podpisała również w 2016 r. porozumienie z siecią stacji paliw, które dotyczyło pilotażowej współpracy w zakresie propagowania turystyki. W ramach porozumienia DOT przygotowała materiały promujące Dolny Śląsk oraz przeszkoliła pracowników 40 wybranych stacji z zakresu funkcjonowania punktów informacji turystycznej.

Działania promocyjne prowadzone były również na portalu społecznościowym Facebook, na którym DOT stworzyła swój profil i zamieszczała regularnie posty informujące o najważniejszych wydarzeniach w regionie, promowała najważniejsze atrakcje turystyczne i imprezy kulturalne. Profil ten służył również do informowania obserwujących o działaniach, jakie podjęto celem promowania regionu i Polski poza jej granicami. Ponadto Stowarzyszenie, w wyniku realizacji zadania publicznego założyło i prowadziło portal <https://dolnyslask.travel.pl> oraz inne strony www, w tym dedykowane trzem najważniejszym produktom turystycznym, stworzonym przez DOT i jej partnerów tj. www.szlakzamkowipalacow.eu, www.szlakpodziemi.pl i www.smakidolnegoslaska.pl.

We Wrocławiu funkcjonowała Wrocławska Karta Turysty. Wprowadzenie karty zostało zainicjowane przez Urząd Miejski Wrocławia, natomiast realizacją zadania

³⁵ Cztery punkty (Wrocław Dworzec PKP, Wrocław Lotnisko, Wrocław ZOO oraz Jelenia Góra) funkcjonowały okresie od 2015 do 2018 r., 1 punkt w Zgorzelcu funkcjonował w okresie od 2016-2018 r. oraz jeden punkt w Bolesławcu funkcjonował od 2017 r.

³⁶ 28,0 tys. osób – punkt Wrocław PKP, 78,5 tys. osób – punkt Wrocław Lotnisko, 31,1 tys. osób – Wrocław ZOO, 23,2 tys. osób – Jelenia Góra, 31,1 tys. osób – Zgorzelec i 3,5 tys. osób – Bolesławiec.

w ramach prowadzenia punktów informacji turystycznej (zadanie publiczne dotowane przez Gminę Wrocław) zajmowało się Stowarzyszenie. DOT zobligowała się do wprowadzenia karty oraz prowadzenia jej sprzedaży. Zakup karty uprawniał do darmowego wejścia do muzeów, ZOO, ogrodu botanicznego oraz innych centrów rozrywki jak park trampolin, czy ścianka wspinaczkowa. Karta uprawniała również do zniżek w restauracjach i hotelach, które przystąpiły do projektu. Karty można było nabyć od listopada 2017 r. w czterech punktach dystrybucji w dwóch wersjach czasowych, tj. 48 godzinną i 72 godzinną oraz w trzech rodzajach: normalną, ulgową i grupową. Karta umożliwiała również kodowanie biletów na przejazdy komunikacją miejską, co usprawniało poruszanie się po mieście. Koszt karty 48 godzinnej bez opcji biletu MPK to 40 zł – dla karty ulgowej, 60 zł dla karty normalnej oraz 200 zł dla grupowej. W przypadku karty 72 godzinnej ceny wynosiły odpowiednio 60 zł, 90 zł i 300 zł. Od momentu uruchomienia karty do 30 września 2018 r. sprzedano łącznie 591 kart, w tym 370 kart normalnych (216 – 48 godzinnych i 154 – 72 godzinnych), 191 ulgowych (122 – 48 godzinne i 69 – 72 godzinnych) oraz 30 grupowych (20 – 48 godzinnych i 10 – 72 godzinnych).

W latach 2015-2018 (do końca października) DOT wydała łącznie 1 368,6 tys. szt. (odpowiednio: 213,3 tys. w 2015 r., 519,6 tys. w 2016 r., 443,7 tys. w 2017 r. i 192,0 tys. w 2018 r.) różnego rodzaju materiałów promocyjnych (w tym ulotek, map, albumów). Jeden tytuł wydawniczy, tj. Europejski Szlak Zamków i Pałaców, powielał się w każdym roku badanego okresu. DOT wydała ponadto takie albumy jak: „Marianna Orańska – obraz życia i działalności w dokumentach archiwalnych” (nakład 1,5 tys. szt.), Wehikuły Czasu – album Europejskiego Szlaku Zamków i Pałaców (nakład 2,0 tys. szt.), „Sanktuaria Maryjne na Dolnym Śląsku w dokumentach archiwalnych” (nakład 0,6 tys. szt.), Szlak Cysterski na Dolnym Śląsku (nakład 0,7 tys. szt.), Smaki Dolnego Śląska (nakład 2,0 tys. szt.) oraz Atlas Turystki Wodnej na Dolnym Śląsku (nakład 1,0 tys. szt.). Pozostałe wydawnictwa to m.in. mapy rowerowe, mapa motocyklowa w związku ze szlakiem Zamków i Pałaców, mapa Poszukiwacza Krasnali, mapy turystyczne Wrocławia (w kilku wersjach językowych), Weekend na rowerze Wzdłuż Odry do Brzegu Dolnego, itp. W ramach działalności wydawniczej DOT opracował i rozdał informatory pn. Top 20 Dolny Śląsk, Top 30 Dolny Śląsk i Top 64 Dolny Śląsk (łącznie nakład 75,3 tys. szt. w pięciu wersjach językowych). Ponadto DOT poza swoimi wydawnictwami kolportował również materiały informacyjne swoich partnerów i członków Stowarzyszenia. Jak wskazał Dyrektor Biura DOT materiały promocyjne trafiały do indywidualnych odbiorców zarówno w punktach informacji turystycznej jak i na stoiskach targowych.

W latach 2015-2018 DOT zorganizowała lub współorganizowała takie wydarzenia jak III Dolnośląski Karnawał Odrzański (wspólnie z Biurem Promocji Urzędu Miejskiego Wrocławia), konferencję inaugurującą projekt Dziedzictwo Kulturowe i Przyrodnicze Dla rozwoju pogranicza Polsko-Czeskiego „Wspólne Dziedzictwo”, pierwszy rajd motocyklowy po Europejskim Szlaku Zamków i Pałaców. Konferencję Open Your Mind Turystyka w Przyszłości – Przyszłość w Turystce (wraz z Akademią Wychowania Fizycznego). Ponadto w ramach roku turystyki rowerowej w 2016 r. poza konferencją zorganizowaną pod patronatem Ministerstwa Sportu i Turystyki pn. „Turystyka rowerowa nowe standardy i innowacje” DOT zorganizował rajd rowerowy z Wrocławia do Urazu. Kolejne wydarzenie dotyczyło projektu szlaku kulinarnego Smaki Dolnego Śląska i w konferencji początkującej projekt udział wzięli m.in. Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Sportu i Turystyki, przedstawiciele władz Województwa Dolnośląskiego oraz przedstawiciele dolnośląskiej branży turystycznej i dziennikarze.

Członkami Stowarzyszenia poza jednostkami samorządu terytorialnego byli również przedstawiciele branży turystycznej (restauratorzy, właściciele hoteli i pensjonatów) oraz lokalni touroperatorzy. Współpraca opiera się na promowaniu przez DOT członków stowarzyszenia oraz wspierania kontaktów typu B2B³⁷ poprzez tworzenie platformy współpracy firm turystycznych w ramach tworzonych i promowanych przez DOT grup produktów np. wyżej wspomnianych szlaków.

DOT nie wspierała i nie była członkiem klastrow turystycznych. Dyrektor Biura DOT wyjaśnił, że nie było to zadanie statutowe Stowarzyszenia.

Stowarzyszenie nie inicjowało i nie opiniowało oraz nie tworzyło planów rozwoju i modernizacji infrastruktury, gdyż jak wskazał Dyrektor Biura DOT, nie posiadało odpowiednich narzędzi. Niemniej jednak Stowarzyszenie uczestniczyło w spotkaniach dotyczących np. strategii rozwoju turystyki miasta Świdnica czy Bolesławiec. Konsultacje odbywały się również z Karkonoskim Parkiem Narodowym i Urzędem Marszałkowskim Województwa Dolnośląskiego. Ponadto przedstawiciel DOT uczestniczył regularnie w posiedzeniach Komisji Rozwoju Sportu i Turystyki Sejmiku Województwa Dolnośląskiego.

W latach 2016-2018 (I połowa) DOT przeprowadziła pięć szkoleń w 44 grupach (12 grup w 2016 r. oraz 32 grupy w 2018 r.) dla łącznie 541 osób. Najlicniejszą grupę, tj. 298 osób, stanowili uczestnicy szkolenia pn. Platforma e-usług publicznych Dolnego Śląska – partner w projekcie” zorganizowanego w 2018 r. w 30 grupach szkoleniowych. Źródłem finansowania szkolenia były środki z Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Dolnośląskiego 2014-2020 zgodnie z zawartą umową z 8 lutego 2017 r.³⁸. Pozostałe szkolenia w 2018 r. to: [1] „Produkty turystyczne rozwijane przez DOT” – szkolenie dla informacji turystycznych – 1 grupa (18 osób) oraz [2] „9 narzędzi Google dla rozwoju promocji w internecie. Google internetowe rewolucje” – szkolenie dla informacji turystycznych – 1 grupa (15 osób). Środki asygnowane na oba szkolenia pochodziły z nieodpłatnej działalności statutowej DOT (tj. ze składek). W 2016 r. Stowarzyszenie zorganizowało łącznie dwa szkolenia, z czego jedno pn. „Debata Regionalna Polskiej Organizacji Turystycznej i Dolnośląskiej Organizacji Turystycznej” – partner w projekcie dla około 100 osób, sfinansowano ze środków własnych oraz szkolenie w ramach porozumienia z PKN Orlen sfinansowano z działalności statutowej odpłatnej DOT dla 110 osób w 11 grupach szkoleniowych.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Zgodnie z postanowieniami art. 21 ust. 1 pkt 6 ustawy o *rachunkowości* dowód księgowy powinien zawierać co najmniej stwierdzenie sprawdzenia i jego zakwalifikowania do ujęcia w księgach rachunkowych przez wskazanie miesiąca oraz sposobu ujęcia dowodu w księgach rachunkowych (dekretacja) oraz podpis osoby odpowiedzialnej za te wskazania

Poddane kontroli NIK dokumenty księgowe dokumentujące wydatki poniesionych w 2017 r., na kwotę 806,4 tys. zł, nie zawierały wskazań w ww. zakresie.

Dyrektor Biura DOT wyjaśnił brak dołączenia dokumentu wskazującego sposób zaksięgowania (tzw. dekretacja dokumentu księgowego) pod każdym dokumentem finansowym ujętym w księdze rachunkowej, w tym pod fakturami i rachunkami gromadzonymi w związku z kosztami realizacji zadania publicznego, jest wynikiem przyjętej zasady minimalizacji kosztów na materiały biurowe potrzebne do sporządzenia dokumentów z dekretacją. Wszystkie dekretacje dostępne są w formie

³⁷ Tj. Business to business.

³⁸ Nr RPDS.02.01.01-02-007/16-00.

elektronicznej, a ich drukowanie następuje w sytuacjach wymagających udokumentowania papierowego wykonanych operacji księgowych.

NIK wskazuje, że przywołany wyżej przepis jednoznacznie określa elementy, które winien zawierać dowód księgowy. Tylko takie dowody spełniają wymóg kompletności – tj. minimum informacji kwalifikujących dokument do księgowania.

(akta kontroli str. 1209-1225, 1539-1789)

2. Zgodnie z art. 22 ust. 1 ustawy o rachunkowości dowody księgowe powinny być rzetelne, to jest zgodne z rzeczywistym przebiegiem operacji gospodarczej, którą dokumentują, kompletne, zawierające co najmniej dane określone w art. 21 ustawy o rachunkowości, oraz wolne od błędów rachunkowych. Niedopuszczalne jest dokonywanie w dowodach księgowych wymazywania i przeróbek. Dowody księgowe wewnętrzne koryguje się zgodnie z art. 22 ust. 3 ustawy o rachunkowości, tj. poprzez skreślenie błędnej treści lub kwoty z utrzymaniem czytelności skreślonych wyrażeń lub liczb a następnie wpisaniem poprawnej treści, wskazaniem daty dokonanej poprawki oraz podpisem osoby do tego upoważnionej. Taki sama sposób wnoszenia poprawek dotyczy opisu merytorycznego stanowiącego podstawę do ujęcia wydatku na odpowiednich kontach. Dodatkowo w zarządzeniu nr 1/11/13 Dyrektora Biura Zarządu DOT z dnia 12 listopada 2013 r. w sprawie instrukcji obiegu, kontroli i archiwizowania dowodów księgowych (dalej: instrukcja obiegu dokumentów) w §1 pkt 7 wskazywało również sposób korygowania błędnych zapisów w dowodach wewnętrznych poprzez skreślenie błędnej treści z zachowaniem jej czytelności oraz naniesienie poprawnej wraz z umieszczeniem daty dokonania korekty oraz podpisu osoby, która dokonała poprawki. Treść i wszelkie dane liczbowe nie mogły według instrukcji być zamazywane, przerabiane lub usuwane innymi środkami.

Kontrola NIK wykazała wiele przypadków nieprawidłowego korygowania zapisów w opisach merytorycznych dokumentów księgowych za lata 2017-2018, tj. np. poprzez zamazywanie kwot wskazanych w opisach przy użyciu korektora.

Dyrektor Biura DOT wyjaśnił m.in., że osoba koordynująca pracę punktów informacji turystycznej i jednocześnie odpowiedzialna merytorycznie za realizację zadania, nie była w pełni przeszkolona z ustawy o rachunkowości i błędnie założyła interpretację jej zapisów. Konieczność nanoszenia poprawek, korygowania zapisów kwot, czy zmiany opisów wskazujących faktyczne źródło finansowania kosztów wynikała bezpośrednio z dużej ilości nagromadzonych dokumentów finansowych opracowywanych w jednym czasie oraz faktu, że dokumenty księgowe rozliczane były jednocześnie w ramach dwóch różnych dotacji i w trakcie ich opisów pracownik rozliczający popełniał błędy dotyczące kwalifikacji ponoszonych kosztów do właściwego źródła finansowania i kategorii z budżetu każdej z dotacji. Pracownik został pouczony o prawidłowym postępowaniu w sytuacji konieczności korygowania własnych opisów na fakturach i rachunkach.

(akta kontroli str. 1209-1225)

3. Dowody księgowe dokumentujące poniesione wydatki w ramach dotacji uzyskanych z Gminy Wrocław oraz Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego za okres od 1 stycznia 2018 r. do czasu zakończenia czynności kontrolnych, nie były zatwierdzane przez Główną Księgową³⁹, do czego obligowały postanowienia § 1 pkt 8 instrukcja obiegu dokumentów.

Dyrektor Biura DOT wyjaśnił m.in., że brak podpisów Głównej Księgowej wynika z jej nieobecności w pracy spowodowanej chorobą. Osoba sprawująca obowiązki

³⁹ Zatwierdzenie sprawdzonego dokumentu przez Główną Księgową oraz Dyrektora lub upoważnionego pracownika, umożliwiało ujęcie operacji w księgach rachunkowych DOT oraz pozwalało na dokonanie przelewu przez Główną Księgową lub pracownika uprawnionego.

księgowo-kadrowe nie ma uprawnień głównego księgowego, co oznacza, że nie może składać swojego podpisu na dokumentach księgowych w tej pozycji. Rzetelność dokumentów finansowych zostanie potwierdzona przez Główną Księgową z datą jej powrotu ze zwolnienia chorobowego.

(akta kontroli str. 1265-1267)

4. W dniu 29 stycznia 2016 r. pomiędzy Gminą Wrocław a DOT zawarta została umowa D/BSR/1738/1/2016-2017 na sfinansowanie zadania publicznego pod nazwą: „Organizacja i prowadzenie trzech punktów informacji turystycznych we Wrocławiu w latach 2016 -2017”. W umowie tej wskazane zostały dwa źródła finansowania zadania w 2017 r., tj. środki własne DOT w wysokości 300 tys. zł oraz środki z dotacji Urzędu Miejskiego w kwocie 500 tys. zł. Następnie w dniu 22 lutego 2017 r. zawarta została umowa DS-S/23/2017 pomiędzy Województwem Dolnośląskim a DOT, w której na realizację ww. zadania wskazano następujące źródła finansowania: środki Województwa Dolnośląskiego w kwocie 300 tys. zł oraz środki Urzędu Miejskiego w wysokości 443, 9 tys. zł⁴⁰.

Jak wynika z powyższego środki przyznanej dotacji z Urzędu Marszałkowskiego zastąpiły środki własne DOT wskazane jako źródło finansowania tego zadania w umowie zawartej z Gminą Wrocław.

Tymczasem kontrola NIK wykazała, że DOT po uzyskaniu dotacji od Województwa Dolnośląskiego, nie podjęła działań mających na celu poinformowanie Gminy Wrocław o środkach dotacji przyznanych z Województwa Dolnośląskiego, a tym samym wskazanie w zawartej z nią umowie rzeczywistych źródeł finansowania organizacji i prowadzenia trzech punktów informacji turystycznych we Wrocławiu, traktując środki dotacji z Urzędu Marszałkowskiego jako środki własne.

Ostatecznie z sprawozdaniu końcowym z wykonania zadania złożonym do Urzędu Marszałkowskiego wykazano faktycznie poniesione wydatki jako sfinansowane z dotacji z obu Urzędów, natomiast w sprawozdaniu końcowym złożonym do Urzędu Miasta, jako sfinansowane z dotacji z Gminy Wrocław oraz ze środków własnych, z adnotacją pod tabelą ze źródłami finansowania: „w roku 2017 środki własne w kwocie 300 tys. zł zostały przekazane w formie dotacji przez Urząd Marszałkowski”.

Dyrektor Biura DOT wyjaśnił m.in., że z uwagi na to, że umowa dotacyjna z Gminą Wrocław została podpisana w 2016 r., a oferta konkursowa została złożona w grudniu 2015 r. nie można było przewidzieć, że finansowanie zadania prowadzenia punktów IT w 2017 r. w ramach środków własnych będzie opierać się o dotację z budżetu Województwa Dolnośląskiego, gdyż konkurs na realizację tego projektu ze środków Urzędu Marszałkowskiego Dolnego Śląska został ogłoszony dopiero w grudniu 2016 r., czyli w trakcie realizacji zadania.

(akta kontroli, str. 746-853, 1209-1225)

IV. Wnioski

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

Wniosek

Prowadzenie dokumentacji księgowej zgodnie z wymogami art. 21 i 22 ustawy o rachunkowości.

⁴⁰ Różnica pomiędzy kwotą dotacji z Urzędu Miejskiego wykazaną w obu zawartych umowach dotyczy wydatków poniesionych w miesiącu styczniu 2017 r. - nie kwalifikowanych do rozliczenia w przypadku umowy zawartej z Województwem Dolnośląskim.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK we Wrocławiu. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

Wrocław, dnia 21 grudnia 2018 r.

Kontroler

Anna Łuczak

Starszy inspektor kontroli państwowej



Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu
Dyrektor

D.O. DYREKTOR
Delegatura Najwyższej Izby Kontroli
we Wrocławiu

Radosław Kujawiński

