



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

LKR.411.008.03.2016
D/16/507

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	D/16/507 – Wsparcie ruchu turystycznego z funduszy Unii Europejskiej ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie
Kontroler	Antoni Radzięta, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/167/2016 z dnia 1 grudnia 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1)
Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Gorlicach, ul. Biecka 3, 38-300 Gorlice (<i>Starostwo, Powiat lub Beneficjent</i>)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Karol Górski, Starosta Powiatu Gorlickiego (<i>Starosta</i>) (dowód: akta kontroli str. 2)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna²

Powiat gorlicki wspólnie z dziewięcioma partnerami realizował w latach 2012-2015 projekt pn. „Tworzenie ogólnopolskiego produktu turystycznego – małopolski odcinek Szlaku Frontu Wschodniego I Wojny Światowej – etap I” w ramach Małopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007-2013.

Beneficjent zrealizował Projekt zgodnie z założeniami oraz podjął działania zapewniające utrzymanie jego efektów. Zrealizowany Projekt miał pozytywny wpływ na spójną ofertę turystyczną regionu turystycznego województwa małopolskiego, sięgającą nawet poza granice Polski. Podstawowe wskaźniki Projektu, tj. wskaźnik produktu, stanowiący długość rozbudowanych/przebudowanych/zmodernizowanych szlaków turystycznych oraz wskaźnik rezultatu mierzony liczbą korzystających z tych obiektów, zostały osiągnięte.

Monitoring przeprowadzony za 2015 r. i 2016 r. oraz informacje od partnerów Projektu wskazują na zasadność przystąpienia do jego realizacji, która przejawiała się wzrostem ruchu turystycznego, a także wzrostem gospodarczym i zmniejszeniem bezrobocia, szczególnie na terenie gminy Biecz. Wzrost ruchu turystycznego był spowodowany – zdaniem NIK – należyтым zapewnieniem promocji efektów Projektu, a tym samym turystyki nie tylko w kraju, ale także za granicą.

Pozytywie należy ocenić fakt, że na etapie wyboru Projektu oraz w trakcie i po zakończeniu jego realizacji Powiat współpracował z wieloma podmiotami realizującymi zadania m.in. w zakresie turystyki, co przyczyniło się do osiągnięcia zakładanych efektów, w tym zwiększenia ruchu turystycznego.

¹ Okres objęty kontrolą: lata 2007-2016. Badaniami kontrolnymi mogły być objęte również działania i zdarzenia zaistniałe przed 2007 r. i po 2016 r., jeżeli miały bezpośredni wpływ na zagadnienia objęte kontrolą.

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

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Stopień realizacji Projektu oraz działań wpływających na osiągnięcie i utrzymanie jego efektów

Opis stanu faktycznego

1.1. W latach 2012-2015 Powiat realizował projekt pn. „Tworzenie ogólnopolskiego produktu turystycznego – małopolski odcinek Szlaku Frontu Wschodniego I Wojny Światowej – etap I” (*Projekt*), 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 C; Rozwój produktów i oferty turystycznej regionu. Projekt ten realizowano w formie partnerstwa, z udziałem 10 jednostek samorządu terytorialnego, tj. powiatu gorlickiego (jako partnera wiodącego), sześciu gmin powiatu gorlickiego³, a także z udziałem powiatu tarnowskiego, gminy Klucze (w powiecie olkuskim) oraz województwa małopolskiego.

Na realizację Projektu wydatkowano środki w kwocie 7.933,8 tys. zł, w tym 4.871,3 tys. zł stanowiła wartość przyznanego dofinansowania.

(dowód: akta kontroli str. 44-63, 131-187, 886-894)

Przystąpienie do realizacji Projektu uzasadnione zostało tym, że *kreowany nowy produkt turystyczny, obok swej funkcji historycznej i kulturowej, doprowadzić może do podniesienia szans regionów marginalizowanych*, do których był zaliczony m.in. powiat gorlicki. Celem budowy Szlaku Frontu Wschodniego I Wojny Światowej było – jak zaznaczono we wniosku o dofinansowanie realizacji Projektu – *wykreowanie i promocja nowej atrakcji turystycznej o znaczeniu ogólnopolskim oraz wykorzystanie do celów turystycznych zachowanych miejsc walki, obiektów i materialnych śladów I wojny światowej na ziemiach polskich*.

Celem bezpośrednim Projektu było:

- wytyczenie i oznakowanie turystyczne i drogowe szlaków turystycznych, łączących najciekawsze miejsca związane z walkami toczonymi w czasie I wojny światowej na terenie Małopolski;
- budowa miejsc i obszarów aktywności turystycznej, stanowiących ofertę dla turystów zagranicznych i krajowych;
- przystosowanie obiektów do celów turystycznych;
- skuteczna, wielowątkowa promocja docierająca do potencjalnych grup docelowych;
- rozwój i wzmacnianie infrastruktury produktu oraz jego atrakcyjność turystyczna.

(dowód: akta kontroli str. 4-43, 131-188)

1.2. Podejmując decyzję o realizacji Projektu Beneficjent przeprowadził analizę potencjalnych grup docelowych, szczególnie w kontekście turystyki kulturowej. Przeanalizowano przede wszystkim potencjalny popyt na rynkach turystycznych na produkt związany z turystyką militarną okresu I Wojny Światowej. Na bazie trendów rozwojowych ruchu turystycznego oraz biorąc pod uwagę segmentację ruchu turystycznego w Małopolsce wskazano na przewidywaną dominację turystyki kulturowej oraz eventowej nad pobytową. Jako potencjalnych odbiorców wskazano: turystę krajowego podróżującego po Małopolsce w celach kulturowych, sentymentalnych i patriotycznych, turystę zagranicznego pochodzącego z krajów uczestniczących w wydarzeniach I Wojny Światowej⁴, młodzież w wieku szkolnym oraz rodziny z dziećmi podróżujące w celach rekreacyjnych i edukacyjnych. Analiza grup docelowych pod względem ich preferencji w zakresie oczekiwań od produktu turystycznego pozwoliła na określenie szczegółowych parametrów oferty. Założono przygotowanie zróżnicowanej oferty turystycznej: wycieczki przekrojowe o zabarwieniu czysto historycznym, dla zainteresowanych architekturą cmentarną lub wyjazdami sentymentalnymi przewidziano trasy specjalistyczne (pętle tematyczne), dla rodzin z dziećmi – miejsca odpoczynku i rekreacji z drobnym akcentem militarnym, dla dzieci i młodzieży szkolnej – trasy edukacyjne, dla rowerzystów – ścieżki rowerowe. Założono, że turyści, w szczególności krajowi, będą korzystać z turystyki jednodniowej bądź weekendowej

(dowód: akta kontroli str. 10-12, 287-289, 1098-1110)

³ Gmina Biecz, miasto Gorlice, gmina Gorlice, gmina Łuźna, gmina Sękowa oraz gmina Uście Gorlickie.

⁴ W 2011 r. stanowili oni 37,5% turystów zagranicznych.

Poza Projektem Powiat opracował jeden projekt dotyczący wsparcia turystyki, z przewidywanym dofinansowaniem w ramach perspektywy finansowej 2007-2013. W 2008 r. złożył kartę projektu pt. „Budowa ścieżki pieszo-rowerowej wraz z infrastrukturą turystyczną wokół jeziora w Klimkówce w Powiecie Gorlickim”. Projekt został oceniony pozytywnie, ale nie uzyskał dofinansowania.

(dowód: akta kontroli str. 469, 471)

1.3. Powiat realizował Projekt dzięki wsparciu ze strony Unii Europejskiej (UE), gdyż – jak wskazał Starosta – obejmował on wiele obszarów i zróżnicowanych oraz kosztownych zadań u 10 partnerów i jego realizacja w takim kształcie, bez wsparcia środków UE byłaby niemożliwa. Starosta wyjaśnił także, iż prawdopodobnie, niektórzy z partnerów zrealizowaliby pewne zadania, ale jedynie fragmentarycznie (oznakowanie najważniejszych obiektów, budowa pojedynczych odcinków ścieżek), jednak z pewnością i tak poszukiwaliby możliwości dofinansowania ze środków europejskich. Wykonanie takich oderwanych zadań nigdy nie dałoby nawet w przybliżeniu takich efektów, jak realizacja kompleksowego zamierzenia inwestycyjno-turystycznego w skali całego województwa.

(dowód: akta kontroli str. 469-476)

1.4. Podejmując decyzję o rozpoczęciu Projektu brano również pod uwagę jego lokalizację w stosunku do istniejącej infrastruktury, uwzględniając dostępność komunikacyjną.

Działania podejmowane w Projekcie dotyczyły:

1) Budowy trzech pętli tematycznych Szlaku, zlokalizowanych wzdłuż istniejących dróg krajowych i wojewódzkich. Od tych dróg do poszczególnych obiektów na pętli prowadzi ciąg istniejących dróg lokalnych. Na pętli tematycznej:

- „Cmentarze wojenne powiatu tarnowskiego” zaplanowano wykonanie oznaczeń turystycznych cmentarzy (86 wielojęzycznych tablic informacyjnych);
- „Bitwa pod Krzywopłotami” na terenie gminy Klucze zaplanowano wykonanie dwóch zadaszonych miejsc odpoczynku dla turystów wraz z elementem małej architektury, oznakowaniem turystycznym, opracowanie i druk przewodnika pętli oraz makiety bitwy;
- „Bitwa Gorlicka” zaplanowano: budowę „Przystanku Szymbark” jako miejsca rekreacyjnego; stworzenie przestrzennej wystawy tematycznej „Sztab Mackensena”; wykonanie szlaków i ścieżek pieszo-rowerowych, z miejscami wypoczynku, oznakowaniem turystycznym i historycznym; budowę zadaszonych miejsc odpoczynku; wykonanie parkingu; odbudowę zabytkowej Gontyny; przystosowanie do zwiedzania cmentarza w Koniecznej poprzez renowację i odtworzenie obiektów.

2) Budowy przez województwo małopolskie, płaszczyzny wizerunkowej Szlaku poprzez wykonanie: strony internetowej, mapy i przewodnika po Szlaku, przewoźnej wystawy o historii frontu wschodniego I Wojny Światowej w Małopolsce, projektu organizacji ruchu oraz oznakowania drogowego i turystycznego Szlaku.

(dowód: akta kontroli str. 10-12, 287-289, 1098-1110)

W wyniku oględzin szlaków i ścieżek pieszo-rowerowych⁵ powstałych w ramach zrealizowanego Projektu stwierdzono m.in.: że były one odpowiednio oznakowane, asfaltowe bądź utwardzone, na ich trasie znajdowały się miejsca wypoczynku z ławkami i stolami, korzystający z nich mieli dostęp do parkingu i toalet. Ścieżki te były wykorzystywane przez spacerowiczów i biegaczy.

(dowód: akta kontroli str. 729-733, 1110-1126)

1.5. Wybrany do dofinansowania Projekt nie miał lokalnego charakteru, lecz wpływał na spójną ofertę turystyczną. Jak zaznaczono we wniosku:

- Dla realizacji zamierzeń Projektu w 2009 r. województwo małopolskie podpisało list intencyjny o współpracy, przy wytyczeniu Szlaku Frontu Wschodniego I Wojny Światowej, między ośmioma województwami. Małopolska jako pierwsza z sygnatariuszy listu intencyjnego, przystąpiła do wytyczenia Szlaku.

⁵ Oględzinami objęto szlaki i ścieżki pieszo-rowerowe na terenie miasta Gorlice (3,9 km), gminie Gorlice 1,5 km) i gminie Biecz (7 km).

- Szlak ma być ważnym elementem obchodów 100 rocznicy wybuchu I Wojny Światowej, produktem turystycznym i szansą dla małych ośrodków, do których turysta nie trafiał.
- Szlak Frontu Wschodniego przemierzy całą Małopolskę – samochodem, na rowerze i piechotą, odkryje dla turystów to, co wydawało się, że zostało definitywnie zapomniane.
- Dopelnieniem oferty Szlaku I Wojny Światowej będą (jako oferta dodatkowa) działania rekonstrukcyjne o charakterze eventowym, realizowane w okresie obchodów 100 rocznicy I Wojny Światowej w normalnym cyklu turystycznym.
- Stworzone zostaną (jako oferta dodatkowa) warunki do powiązania Szlaku z rekreacją i nowoczesnymi formami przekazu jako odejścia od „nudnej” historii, dające lepsze efekty poznawcze w młodszych grupach wiekowych.

Największe koszty zaplanowano⁶ na:

- wykonanie na terenie czterech gmin powiatu gorlickiego⁷, szlaków i ścieżek pieszo-rowerowych o łącznej długości 34.807,4 mb, z miejscami odpoczynku, oznakowaniem turystycznym i historycznym. Koszt tej inwestycji określono w wysokości 2.944.685 zł, tj. 37,5% całkowitej wartości Projektu (7.857.395 zł);
- odbudowę zabytkowej Gontyny w miejscowości Łuzna na cmentarzu wojennym nr 123 – 1.310.781 zł, tj. 16,7% całkowitej wartości Projektu;
- budowę przez Powiat „Przystanku Szymbark”, jako miejsca rekreacji w ramach pętli tematycznej „Bitwa Gorlicka” – 394.526 zł, tj. 5% całkowitej wartości Projektu;
- stworzenie przez Powiat przestrzennej wystawy historycznej „Sztab Mackensena” w miejscowości Szymbark, na pętli tematycznej „Bitwa Gorlicka” – 205.000 zł, tj. 2,6% całkowitej wartości Projektu;
- wykonanie parkingu wraz z zagospodarowaniem turystycznym „Przystanek Sękowa” w gminie Sękowa, na pętli tematycznej „Bitwa Gorlicka” – 483.864 zł, tj. 6,1% całkowitej wartości Projektu;
- zadania przypisane województwu małopolskiemu, tj. wykonanie: projektu organizacji ruchu, strony internetowej, mapy i przewodnika, oznakowania drogowego Szlaku oraz wystawy o historii frontu wschodniego I Wojny Światowej – 544.938 zł, tj. 6,9% całkowitej wartości Projektu.

(dowód: akta kontroli str. 4-34, 131-179)

Umową z 18 kwietnia 2013 r., zawartą pomiędzy partnerami Projektu (Partnerem Wiodącym był powiat gorlicki), określono obowiązki partnerów w tym: w zakresie rzeczowym zadań, sprawozdawczości i zasad obiegu dokumentów. Pomimo zmiany zakresu rzeczowego zadań realizowanych przez dwóch partnerów Projektu⁸, nie wprowadzono zmian do umowy partnerskiej w tym zakresie. Nie miało to jednak wpływu na zrealizowane efekty Projektu.

(dowód: akta kontroli str. 29, 30, 32, 33, 77-104, 189-217)

Starosta wyjaśnił m.in., że: w Projekcie następowało bardzo wiele zmian często kluczowych dla jego realizacji. Zmiany te zawsze były omawiane i uzgadniane z Instytucją Zarządzającą (IZ), a uzgodnienia rozciągały się w czasie, miały różny przebieg i efekt. Jakkolwiek zadania w trakcie realizacji Projektu w pewnym stopniu ulegały zmianom, to ich zasadniczy trzon i przede wszystkim efekt pozostały niezmiennie, przez co umowa o partnerstwie była wiążąca i w mocy.

(dowód: akta kontroli str. 469-476)

1.6. W Projekcie przyjęto, że wskaźnikiem rezultatu jest liczba osób korzystających z rozbudowanych, przebudowanych, zmodernizowanych obiektów. Założono, że liczba osób korzystających w 2013 r. wynosi zero, zaś w latach 2014-2019 od 156.566 do 360.785 osób, w tym w latach 2014-2016 odpowiednio: 156.655 osób, 333.310 osób i 339.976 osób.

⁶ Koszty określone w wniosku o dofinansowanie, stanowiącym załącznik do umowy o dofinansowanie Projektu po zmianach określonych aneksami.

⁷ Miasto Gorlice, gmina Gorlice, gmina Sękowa oraz gmina Biecz.

⁸ Np. miasto Gorlice pierwotnie miało do wykonania szlaki i ścieżki pieszo-rowerowe na długości 6.571 mb, zakres ten zwiększono do 14.020 mb na podstawie aneksu do umowy o dofinansowanie Projektu, sporządzonego 1 września 2015 r.;

W 2015 r. i 2016 r. wskaźnik rezultatu został osiągnięty (391.435 osób) i uległ wzrostowi w 2016 r. (418.392 osoby), tj. o 6,9% w porównaniu do 2015 r., a o 23% w stosunku do zakładanej wielkości dla roku 2016, wynoszącej 339.976 osób.

(dowód: akta kontroli str. 1103-1105)

Starosta wyjaśnił, że: w momencie sporządzenia wniosku o dofinansowanie Projektu (2012 r.) przyjęto, że rokiem bazowym będzie rok 2013, przy czym określenie wartości bazy było możliwe dopiero po opublikowaniu przez Województwo Małopolskie badań ruchu turystycznego za ten rok (czyli w 2014 r.). Natomiast dla celów określenia planowanego wskaźnika rezultatu w kolejnych latach, użyto dostępnych danych z roku 2011 i zgodnie z określoną w Studium Wykonalności metodologią ekstrapolowano dane na rok 2015, w którym powinna istnieć i funkcjonować cała planowana w Projekcie infrastruktura. Jednocześnie, w związku z harmonogramem Projektu, uznano, że wartość wskaźnika w roku 2014 wyniesie 94% wartości z roku 2015. Jako, że w roku 2013 cele Projektu nie mogły być jeszcze zrealizowane, a tym samym nie mogło być odbiorców i korzystających z infrastruktury, dlatego też we wniosku i studium przyjęto dla tego roku wartość „0”.

(dowód: akta kontroli str. 1103-1107)

We wniosku o dofinansowanie założono, że wskaźnik rezultatu będzie monitorowany przez Partnera Wiodącego na podstawie badań udostępnionych przez partnera – województwo małopolskie, wykonanych na jego zamówienie przez Instytut Turystyki lub inną jednostkę badawczą w zakresie turystyki. Badania te określające wzrost liczby turystów w Małopolsce będą korelowane z danymi z rzeczywistego pomiaru partnerów Projektu, w tym:

- Powiat za pośrednictwem dyrekcji Muzeum Dworu Karwacjanów i Gładyszów, poprzez liczenie odwiedzających przy wejściu do skansenu Wsi Pogórzańskiej;
- gmina Sękowa – poprzez pomiar wykonywany przez pracowników informacji turystycznej na parkingu w Sękowej.

Partner Wiodący nie monitorował wskaźnika rezultatu za 2014 r. Za rok 2015 sporządził analizę zgodnie z przyjętą metodologią ustalając, że uzyskany wskaźnik dla tego roku wyniósł 391.435 osób (tj. o 58.125 osób, czyli 17% więcej w stosunku do zakładanej wielkości, wynoszącej 333.310 osób)⁹.

(dowód: akta kontroli str. 133-154, 286-289, 308, 1079-1102)

Starosta wyjaśnił, że nie monitorowano wskaźnika rezultatu Projektu za 2014 r., gdyż w 2014 r. główne inwestycje i zadania były dopiero w trakcie realizacji (szlaki i ścieżki pieszo-rowerowe, odbudowa Gontyny na cmentarzu nr 123 Łuzna Pustki, ekspozycja figuralna „Sztab Mackensena”, miejsce rekreacyjne „Przystanek Szymbark”, remont cmentarza nr 46 Konieczna Beskidek). Jakkolwiek już samo przystąpienie do realizacji Projektu wywołało duże zainteresowanie społeczne, to badanie ruchu turystycznego czy tym bardziej ustalenie wskaźnika rezultatu Projektu w przypadku nieistniejących jeszcze jego produktów było niemożliwe. W związku z tym odstąpiono od monitorowania wskaźnika w 2014 r. uznając to za bezprzedmiotowe.

(dowód: akta kontroli str. 469-476)

Określone we wniosku o dofinansowanie wymogi dotyczące pomiarów wykonywanych przez dwóch partnerów Projektu zostały zrealizowane w następujący sposób:

- Muzeum Dworu Karwacjanów i Gładyszów 27 stycznia 2016 r. przekazało Powiatowi dane o frekwencji na wystawie „Sztab Operacji Gorlickiej 1915” wskazując, że wystawę zwiedziły 12.202 osoby (bez określenia jakiego okresu dane dotyczą); odbioru tej wystawy dokonano 6 października 2014 r.¹⁰.

Za rok 2016 r. dane w ww. zakresie Muzeum przedłożyło pismem z 22 lutego 2017 r., wykazując, że wystawę zwiedziło 12.445 osób. Muzeum określiło też, iż szacuje się, że Przystanek Szymbark odwiedziło około 7.000 osób.

⁹ Jako podstawę zastosowano metodologię opisaną w Studium Wykonalności dla Projektu (opracowaną w 2012 r.). Zgodnie z tą metodologią wzięto dane dla ruchu turystycznego w Małopolsce w roku 2015 na podstawie dokumentu „Badanie ruchu turystycznego w Województwie Małopolskim w 2015 roku – raport końcowy”, opracowanego przez Pracownię Analiz Społecznych IPSYLON oraz Pracownię Badawczą BOSQO (patrz: <http://www.malopolskie.pl/Wydarzenia/?id=15487>).

¹⁰ Ustalono na podstawie protokołu końcowego odbioru robót (brak daty sporządzenia).

- Gminny Ośrodek Kultury w Sękowej 30 grudnia 2015 r. poinformował Powiat, powołując się na informację Centrum Informacji Turystycznej w Siarach, że z wybudowanej infrastruktury w ramach zrealizowanego Projektu¹¹ na terenie gminy Sękowa korzystało, w okresie od stycznia 2014 r. do końca grudnia 2015 r., średnio 8.000 osób¹², przy czym średniej tej nie odniesiono do konkretnego przedziału czasowego (miesiąc, kwartał lub rok). W roku 2016 r. natomiast, jak wynika z informacji przedłożonej do Starostwa pismem z 24 lutego 2017 r., z infrastruktury tej skorzystało 10.079 osób.

(dowód: akta kontroli str. 286-289, 306, 307, 309-313, 1079-1102, 1108-1109)

Starosta wyjaśnił, że po otrzymaniu ww. danych nie występowało do Muzeum Dworu Karwacjanów i Gładyszów o doprecyzowanie czasu jakiego one dotyczą, ponieważ ekspozycja figuralna „Sztab Mackensena” została udostępniona zwiedzającym w Muzeum w listopadzie 2014 r., a miejsce rekreacyjne „Przystanek Szymbark” w czerwcu 2015 r., zaś sprawozdanie odnośnie frekwencji na tych obiektach zostało złożone w grudniu 2015 r. Wiadomym było, że dane obejmują wyłącznie 2015 r.

Wystąpiono natomiast o wyjaśnienia do Gminnego Ośrodka Kultury w Sękowej, który, w czasie trwania czynności kontrolnych NIK, przekazał Staroście informację wskazującą, że w okresie od stycznia 2014 r. do grudnia 2015 r. z infrastruktury korzystało średnio 8.000 osób każdego roku.

(dowód: akta kontroli str. 1103, 1108-1109)

Wprowadzie dane pozyskiwane od dwóch partnerów Projektu nie służyły monitorowaniu wskaźników rezultatu, a jedynie odniesieniu do tych wskaźników przyjętych dla całego Projektu, niemniej jednak, zdaniem NIK, Starosta w celu posiadania pełnej wiedzy o rezultatach osiągniętych przez Projekt w zakresie realizowanym przez te podmioty powinien wymagać precyzyjnych danych, umożliwiających ich porównanie w poszczególnych latach.

Dodatkowo, poza ww. dwoma partnerami Projektu zobowiązanymi do dokonywania pomiarów liczby osób odwiedzających, także Burmistrz Miasta Gorlice wskazał¹³, że szacunkowa liczba osób korzystających z powstałej w Projekcie infrastruktury wynosi około 2.000 osób miesięcznie¹⁴.

(dowód: akta kontroli str. 314, 315)

1.7. Założone w Projekcie wskaźniki produktu i rezultatu zostały precyzyjnie określone. W Projekcie przyjęto, że wskaźnikiem produktu jest długość rozbudowanych, przebudowanych i zmodernizowanych szlaków turystycznych, która w 2015 r. wyniesie ostatecznie 489,8 km. Jako wskaźnik przyjęto całą całość długość Szlaku Frontu Wschodniego I Wojny Światowej zmodernizowanego poprzez odpowiednie oznaczenie, w tym 34,8 km szlaków rekreacyjnych (wykonanie szlaków i ścieżek pieszo-rowerowych przez cztery gminy na terenie powiatu gorlickiego¹⁵). Zakładany wskaźnik produktu został osiągnięty.

(dowód: akta kontroli str. 44, 48, 66, 67, 77, 78, 131-139)

Sposób monitorowania i pomiaru wskaźnika produktu miał polegać na tym, że każdy z partnerów będzie mierzył wskaźniki na podstawie protokołów zdawczo-odbiorczych, faktur kosztowych lub kosztorysów powykonawczych. Sprawozdanie z wykonania swojej części zadań każdy z partnerów złoży partnerowi wiodącemu, który sporządzi zbiorcze sprawozdanie na koniec 2013 r., 2014 r. i na zakończenie realizacji Projektu w 2015 r. Ww. sprawozdania nie były składane przez partnerów.

Od poszczególnych partnerów Partner Wiodący otrzymywał faktury, protokoły odbioru robót, wyjaśnienia i oświadczenia. Dokumenty te były dostarczane za pośrednictwem

¹¹ Wybudowano parking wraz z zagospodarowaniem turystycznym oraz szlak i ścieżki pieszo-rowerowe z miejscami odpoczynku i oznakowaniem turystyczno-historycznym.

¹² Odbiór końcowy wybudowanych w ramach Projektu: parkingu i zjazdu publicznego odbył się 9 września 2013 r., szlaków i ścieżek pieszo-rowerowych odbył się 14 października 2014 r., malej architektury, tablic historycznych i pamiątkowych 30 czerwca 2015 r.

¹³ Pismo z 3 lutego 2016 r.

¹⁴ Budowę ścieżek pieszo-rowerowych oraz oznakowanie szlaków rowerowych w ramach Projektu na terenie Miasta Gorlice wykonano w okresie od stycznia 2015 r. do października 2015 r. – protokół odbioru końcowego robót z 28 października 2015 r.

¹⁵ Gminy: Sękowa, Biecz, Gorlice i miasto Gorlice.

koordynatora Projektu, któremu partnerzy Projektu powierzyli wykonywanie czynności w zakresie zarządzania i koordynacji całością Projektu. Koordynator Projektu przygotowywał i przedkładał Partnerowi Wiodącemu wniosek o płatność na cele realizacji Projektu ze środków dotacji rozwojowej w ramach MRPO.

(dowód: akta kontroli str. 154, 189-212)

Starosta wyjaśnił, m.in. że już po pierwszych miesiącach realizacji Projektu, przepływ informacji był tak dobry, że powiat gorlicki miał stałą wiedzę o postępach Projektu, kwestiach wymagających doprecyzowania i/lub rozstrzygnięcia przez IZ, pojawiających się problemach, występowaniu ryzyka i jego skali. Ważną rolę odgrywały w tej sprawie spotkania całego partnerstwa, na których każdy składał ustne sprawozdanie z dotychczas wykonanych prac. Na spotkaniach również omawiano plan działań na kolejne miesiące, określano możliwość wystąpienia zagrożeń i rozważano sposoby ich uniknięcia lub minimalizacji. Ponadto postępy Projektu były obserwowane przez np. Komisję Rozwoju Gospodarczego, Integracji Europejskiej i Promocji Ziemi Gorlickiej Rady Powiatu Gorlickiego. Najważniejszym narzędziem monitorowania postępów Projektu były protokoły zdawczo-odbiorcze i faktury kosztowe, których kopie były obowiązkowo dołączane każdorazowo przez partnerów Projektu do wniosków o płatność. Mając powyższe na uwadze, Partner Wiodący uznał, że sposób i efektywność stosowanej sprawozdawczości jest wystarczająca dla prawidłowej realizacji Projektu.

(dowód: akta kontroli str. 154, 189-197, 218-236, 238, 248-263, 469, 473, 477-531, 1002-1068)

We wnioskach o płatność w odniesieniu do gminy Gorlice i miasta Gorlice wykazano dane dotyczące długości wykonanych szlaków i ścieżek pieszo-rowerowych bez uwzględnienia zmian wprowadzonych aneksami do umowy o dofinansowanie¹⁶.

(dowód: akta kontroli str. 6, 29, 32, 44-63, 77-79, 102, 106, 131-157, 238, 239, 252, 253, 338, 359, 405-414, 419-428, 469-476)

1.8. W latach 2012-2015 Powiat informował IZ o zmianach w Projekcie, co skutkowało m.in. aneksowaniem umowy o dofinansowanie Projektu oraz zmianami wniosku o dofinansowanie realizacji Projektu, stanowiącego załącznik do tej umowy.

Do umowy sporządzono cztery aneksy zmieniając wartość Projektu¹⁷ i datę rozpoczęcia jego realizacji¹⁸ oraz przesuwając termin zakończenia realizacji Projektu¹⁹.

(dowód: akta kontroli str. 64-188, 316-348, 470, 475)

1.9. Powiat nie dokonywał pomiaru wartości mających wpływ na osiągnięcie wskaźników Projektu osiąganych w trakcie jego realizacji. Starosta wyjaśnił, że w 2012 r. oraz 2013 r. nie istniały praktycznie żadne główne produkty Projektu. Ich realizacja przyjęła zauważalną formę dopiero w drugiej połowie 2014 r., jednak daleka była od finalnego zamknięcia. Tym samym badanie wskaźników, a szczególnie rezultatu, było niemożliwe.

(dowód: akta kontroli str. 469-476)

1.10. Projekt był zgodny z założeniami MRPO. We wniosku o dofinansowanie Projektu wskazano, że założone cele Projektu realizują cel główny działania 3.1. MRPO którym jest „Rozwój produktów i oferty turystycznej regionu oraz budowanie pozytywne wizerunku Małopolski, jako regionu atrakcyjnego turystycznie w kraju i za granicą, mające na celu zwiększenie liczby osób odwiedzających Małopolskę i zwiększenie wpływów z działalności turystycznej”.

(dowód: akta kontroli str. 131-188)

¹⁶ W przypadku gminy Gorlice wykonano 7.269 mb. szlaków i ścieżek, a we wnioskach o płatność wykazano 7.163 mb. W przypadku miasta Gorlice wykonano 14.214,4 mb. szlaków i ścieżek, a we wnioskach o płatność wykazano 6.571 mb. Dane wykazywane we wnioskach o płatność odpowiadały rozmiarowi rzeczowemu ww. zadań określonego w pierwotnym wniosku o dofinansowanie.

¹⁷ Aneks nr 1 z 5 czerwca 2014 r. - zmieniono całkowitą wartość Projektu z 6.666.664 zł na 7.301.666 zł; Aneks nr 2 z 13 maja 2015 r. - zmniejszono całkowitą wartość Projektu do 6.829.422 zł; Aneks nr 4 z 11 stycznia 2016 r. - zwiększono całkowitą wartość Projektu do kwoty 7.857.395 zł.

¹⁸ Aneks nr 1 z 5 czerwca 2014 r. - ustalono nową datę rozpoczęcia realizacji Projektu na 16 sierpnia 2012 r.

¹⁹ Aneks nr 2 z 13 maja 2015 r. - zmieniono termin zakończenia realizacji Projektu z 31 grudnia 2014 r. na 30 czerwca 2015 r.; Aneks nr 3 z 1 września 2015 r. - przedłużono termin zakończenia realizacji Projektu do 31 października 2015 r.

Cele Projektu wpisywały się w Zintegrowaną Strategię Rozwoju Powiatu Gorlickiego na lata 2008-2015, w której uwzględniono zadania dotyczące:

- realizacji procesu uruchamiania trwałej dostępności atrakcji regionu dla ruchu turystycznego, w tym poprawę dostępności komunikacyjnej zabytków na terenie powiatu (źródło finansowania – m.in. MPRO 2007-2013 Działanie 3.1);
- koordynacji działań stowarzyszeń i instytucji oraz ekspertów lokalnych na rzecz turystycznego wypromowania cmentarzy z I wojny światowej, znajdujących się na terenie powiatu gorlickiego i regionu, poprzez opracowanie i wydanie bogato ilustrowanej i opatrzonej historycznymi komentarzami publikacji (źródło finansowania – m.in. MPRO 2007-2013 Działanie 3.1);
- wspierania inicjatyw na rzecz budowy szlaków, tras tematycznych – pieszych, konnych, rowerowych itp. (źródło finansowania – m.in. MPRO 2007-2013 Działanie 3.1);
- pozyskiwania partnerów do odnowy i zagospodarowania obiektów zabytkowych na terenie powiatu (źródło finansowania – m.in. MPRO 2007-2013 Działanie 3.1);
- opracowania i utworzenia szlaku batalistycznego, wraz z panoramą bitwy pod Gorlicami jako elementu Europejskiego Dziedzictwa Kulturowego UNESCO (źródło finansowania – m.in. MPRO 2007-2013 Działanie 3.1, 3.2., 3.3.);
- działań na rzecz odbudowy zabytkowych cmentarzy z I wojny światowej, ze szczególnym uwzględnieniem cmentarzy na wzgórzu Pustki w Łużnej oraz na wzgórzu Rotunda w Regietowie (źródło finansowania – m.in. MPRO 2007-2013 Działanie 3.2.).

(dowód: akta kontroli str. 366-389)

1.11. W Zintegrowanej Strategii Rozwoju Powiatu Gorlickiego na lata 2008-2015 oraz w zmodyfikowanej Zintegrowanej Strategii Rozwoju Powiatu Gorlickiego na lata 2014-2020 Powiat zapewnił spójność określonych w niej celów dotyczących turystyki ze Strategią Rozwoju Województwa Małopolskiego.

(dowód: akta kontroli str. 366-389)

1.12. Rezultaty Projektu były użyteczne, trwałe i wykorzystywane przez odbiorców zgodnie z założeniami Projektu, na co wskazują informacje złożone przez sześciu partnerów projektu z powiatu gorlickiego²⁰.

(dowód: akta kontroli str. 131-187,532-728)

1.13. W powiecie gorlickim, poza szlakami i ścieżkami pieszo-rowerowymi oraz parkingiem i przystankiem – produktami ogólnie dostępnymi i bez ograniczeń czasowych – w ramach Projektu:

a) Wykonano wystawę tematyczną „Sztab Mackensena” w Szymbarku. Ekspozycja jest czynna, w sezonie letnim (od 1 maja do 30 września), w poniedziałki-piątki w godzinach od 9 do 17, a w soboty i niedziele w godzinach od 9 do 18, zaś w pozostałych miesiącach od poniedziałku do niedzieli w godzinach od 9 do 15. Ekspozycja ta udostępniana jest do zwiedzania bezpłatnie i z przewodnikiem²¹.

(dowód: akta kontroli str. 309-311,729,730,737-739)

b) Przystosowano do zwiedzania cmentarz nr 46 w Koniecznej²².

(dowód: akta kontroli str. 797-806)

Beneficjent posiadał zdjęcia cmentarza nr 46 w Koniecznej, wykonane po przeprowadzonym w ramach Projektu remoncie. Wynikało z nich, że zakres wykonanych prac odbiegał od założeń określonych w „Studium Wykonalności Projektu”, stanowiącym załącznik do wniosku o dofinansowanie realizacji Projektu. Założono, że w ramach Projektu na cmentarzu tym zostanie wykonany kompleksowy remont odtworzeniowy, w tym m.in.: odtworzenie i osadzenie krzyży nagrobnych, wykonanie kamiennych stel pod tablice nagrobne oraz wykonanie imiennych tablic nagrobnych. Zakres tych prac nie został jednak wykonany, natomiast odtworzono: tablice

²⁰ Informacje w trybie art. 29 ust. 1 pkt. 2 lit. f ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2015 r. poz. 1096 ze zm.), dalej ustawa o NIK, złożyły gminy: Biecz, Gorlice, Łużna, Sękowa, Uście Gorlickie oraz miasto Gorlice.

²¹ Wyniki oględzin przeprowadzonych przez kontrolera NIK.

²² Od oględzin tego cmentarza odstąpiono z powodu złych warunków atmosferycznych utrzymujących się przez dłuższy okres czasu.

inskrypcyjne na wieży, ogrodzenie wraz z bramą wejściową, zarysy mogił wraz z umocnieniem kamiennych obramowań oraz wykonano oznakowanie turystyczne.

Starosta zwrócił się do IZ²³ o wyrażenie opinii w sprawie zmian do Projektu zgłoszonych przez gminę Uście Gorlickie. Gmina ta nie była w stanie wykonać ww. zakresu trzech działań, gdyż ich koszt wyczerpuje niemal całkowicie budżet przewidziany dla ośmiu działań²⁴. W piśmie zaznaczono też, iż rezygnacja z mniej istotnych elementów prac nie wpłynie ujemnie na realizację całości Projektu. IZ wyraziła zgodę na wnioskowane modyfikacje w ww. działaniach²⁵.

(dowód: akta kontroli str. 30, 33, 77, 78, 104, 108, 238, 257, 797-823)

- c) Odbudowano zabytkową Gontynę w Łużnej na cmentarzu wojennym nr 123. Wnętrze Gontyny nie było udostępniane dla zwiedzających, jak również w przyziemiach Gontyny nie udostępniono miejsca wystaw (wystawę poświęconą architekturze Dusana Jurkowica i architektom cmentarnym, zamieszczono w gablotach obok Gontyny)²⁶.

(dowód: akta kontroli str. 739-744)

Odbudowa Gontyny odbiegała, za zgodą IZ, od założeń określonych w „Studium Wykonalności Projektu”²⁷.

(dowód: akta kontroli str. 131-133, 186, 745-752 756, 757, 760, 780-794)

1.14. Realizacja Projektu miała wpływ na osiągnięcie celów programu w zakresie rozwoju turystyki, gdyż zaplanowane i zrealizowane zadania były zbieżne z zadaniami wyznaczonymi w Zintegrowanej Strategii Rozwoju Powiatu Gorlickiego²⁸.

(dowód: akta kontroli str. 366-389)

1.15. W okresie realizacji Projektu wystąpiły problemy i trudności, które – jak wyjaśnił Starosta – można zebrać w następujące kategorie:

- niewystarczające środki na realizację zadania w stosunku do założonych wstępnie koncepcji; problemy z nierzetelnym wykonawcą; uwarunkowania naturalne np. zmiana biegu koryta rzeki;
- po zakończeniu realizacji Projektu daje się zauważyć gdzieś tam pewien problem z wandalami – zdarza się, że znikają lub są niszczone tablice informujące o dofinansowaniu ze środków UE, na „Przystanku Szymbark” zniszczono jedną z lamp oświetleniowych, jednak są to zjawiska incydentalne.

Starosta wyjaśnił ponadto, że nie było przypadku aby produkty Projektu były niedostępne dla turystów.

(dowód: akta kontroli str. 469-476)

²³ Pismo z 6 sierpnia 2014 r.

²⁴ W ramach ośmiu działań przewidziano: odtworzenie i osadzenie krzyży nagrobnych, wykonanie kamiennych stel pod tablice nagrobne, wykonanie kamiennych tablic nagrobnych, a także odtworzenie tablicy inskrypcyjnej na wieży, odbudowę ogrodzenia wraz z bramą wejściową cmentarza, odtworzenie grobów i mogił wraz z ich kamiennym obramowaniem, zagospodarowanie terenu i oznakowanie turystyczne.

²⁵ Pismo z 8 września 2014 r.

²⁶ Stwierdzono podczas oględzin cmentarza nr 123 w Łużnej, przeprowadzonych przez kontrolera NIK 4 stycznia 2017 r.

²⁷ Według założeń wnętrze miało być dostosowane m.in. pod zagospodarowanie funkcjonalne obsługi ruchu turystycznego, z uwzględnieniem przystosowania obiektu pod wykorzystanie wieży dla potrzeb platformy widokowej. W poziomym przyziemiu przewidziano również możliwość organizowania sezonowych ekspozycji popularno-naukowych dotyczących okresu I wojny światowej – zdarzeń rozgrywających się w tym czasie na ziemi gorlickiej. W Studium zaznaczono także, iż wnętrze obiektu będzie dostępne dla turystów do zwiedzania w okresie od czerwca do września do każdego weekendu, w godzinach od 10 do 15 oraz w dni powszednie po uprzednim powiadomieniu organizatora.

Ówczesny Starosta zwrócił się do IZ z prośbą o akceptację zmian w Projekcie zgłoszonych przez gminę Łużna uzasadniając, że: przygotowując wniosek aplikacyjny partner Projektu (gmina Łużna) nie posiadał żadnej archiwalnej dokumentacji Gontyny. Po odnalezieniu tej dokumentacji w Słowackim Archiwum Narodowym w Bratisławie i przekazaniu jej gminie Łużna oraz na podstawie zaleceń Konserwatora Zabytków postanowiono, że obiekt ten winien ściśle odpowiadać pierwotnym założeniom architektoniczno-funkcjonalnym, które nie zawierały wewnętrznych ciągów komunikacyjnych, mogących służyć turystom, a tym samym zaszła konieczność rezygnacji z zakładanej funkcji wieży widokowej. IZ przyjęła do wiadomości informację o zmianie w programie funkcjonalno-użytkowym Gontyny.

Ówczesny Starosta zwrócił się ponownie do IZ z prośbą o wyrażenie zgody na zmiany zgłoszone przez gminę Łużna, które dotyczyły nowej lokalizacji wystawy, poświęconej architekturze Dusana Jurkowica i architektom cmentarnym ziemi gorlickiej. Wystawa ta zamiast we wnętrzu Gontyny, miała być umieszczona na tarasie wokół Gontyny, w specjalnych gablotach, witrynach oraz ściankach wystawowych. W uzasadnieniu podano, że umieszczenie wystawy na zewnątrz tego obiektu spowoduje dostępność dla zwiedzających o każdej porze i w każdym czasie. IZ nie wniosła sprzeciwu co do umiejscowienia ww. wystawy przed odbudowaną Gontyną, pod warunkiem, że nie spowoduje ona dodatkowych wydatków po stronie partnera (gminy Łużna) i nie wpłynie negatywnie na zachowanie trwałości zadania.

²⁸ Zadania strategiczne w priorytecie IV „Podnoszenie atrakcyjności turystycznej powiatu gorlickiego”.

1.16. Zgodnie z art. 57 ust. 1 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006²⁹ państwo członkowskie lub IZ zapewniają, aby operacja obejmująca inwestycje w infrastrukturę lub inwestycje produkcyjne zachowała wkład funduszy wyłącznie jeżeli w terminie pięciu lat od jej zakończenia nie zostanie poddana zasadniczej modyfikacji wynikającej ze zmiany charakteru własności elementu infrastruktury albo z zaprzestania działalności produkcyjnej i mającej wpływ na charakter lub warunki realizacji operacji lub powodującej uzyskanie nieuzasadnionej korzyści przez przedsiębiorstwo lub podmiot publiczny. We wniosku o dofinansowanie Projektu zaznaczono, że:

- nabyte i ruchome środki trwale pozostaną własnością poszczególnych partnerów Projektu i przez co najmniej pięć lat po zakończeniu Projektu nie zmienią charakteru własności, nie zostaną zbyte, wydzierżawione ani użyczone podmiotom trzecim. Infrastruktura oraz produkty Projektu będą w okresie trwałości wykorzystywane dla realizacji celu podstawowego Projektu – produktu turystycznego o charakterze kulturowym;
- trwałość finansowa Projektu jest zagwarantowana w zapisach ustaw o samorządzie gminnym, powiatowym i wojewódzkim. Dlatego też w corocznych budżetach poszczególnych samorządów zostaną zabezpieczone środki na utrzymanie w należyłym stanie wytworzonej infrastruktury, w tym na jej konserwację i remonty.

Na podstawie porozumień z 15 czerwca 2015 r. oraz 3 listopada 2015 r., zawartych pomiędzy Powiatem, a Muzeum „Dwory Karwacjanów i Gładyszów” w Gorlicach, Muzeum przyjęło na siebie obowiązek utrzymania trwałości produktu pn. „Przystanek Szymbark” oraz „Sztab Mackensena”, zrealizowanych w ramach Projektu.

Na sfinansowanie działań związanych z utrzymaniem produktu pn. „Przystanek Szymbark” Powiat zobowiązał się przekazywać środki finansowe w formie dotacji celowej, w łącznej wysokości 18.400 zł rocznie oraz w 2015 r. na sfinansowanie wydatków inwestycyjnych 17.800 zł. W 2015 r. Starostwo przekazywało do Muzeum sukcesywnie środki dotacji na ww. zadanie³⁰. W 2016 r. na realizację ww. zadania Powiat przekazał do Muzeum dotację w wysokości 18.400 zł³¹.

Porozumieniem z 3 listopada 2015 r. określono, że w okresie trwałości Projektu Muzeum nieodpłatnie udostępni odwiedzającym wystawę „Sztab Mackensena”, a także zobowiązało się do sfinansowania bieżących kosztów związanych z jej funkcjonowaniem, udostępnianiem, konserwacją i zabezpieczeniem.

(dowód: akta kontroli str. 44, 56, 151, 152, 189, 196, 390-404)

1.17. Zrealizowany Projekt dotyczył etapu I. Na etapie składania wniosku o dofinansowanie Projektu oraz w dokumentacji projektowej nie określono dalszych etapów jego realizacji. Powiat nie zaplanował kontynuacji zadania.

Starosta wyjaśnił, że partnerzy Projektu byli i są zgodni, że Projekt należy kontynuować. Stąd w tytule projektu zaznaczono od początku, że jest to dla całego partnerstwa etap pierwszy. Wyraźnym znakiem takiego podejścia był pomysł budowy Parku Pamięci Wielkiej Wojny w Łużnej na Pustkach. Powiat gorlicki wspólnie z gminą Łużna zlecił opracowanie koncepcji tego zamierzenia i została ona wykonana. W tym momencie oba samorządy, wspierane przez gorlickie instytucje i stowarzyszenia (np. Muzeum Dwory Karwacjanów i Gładyszów, Stowarzyszenie Miłośników Ziemi Gorlickiej), budują sieć partnerską wokół przedsięwzięcia, interesując nim Prezesa Rady Ministrów, Wojewodę Małopolskiego, Marszałka Województwa Małopolskiego oraz eurodeputowanych.

(dowód: akta kontroli str. 470, 476)

²⁹ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 (Dz. Urz. UE L Nr 210 z 31.07.2006 r., str. 25 ze zm.).

³⁰ W dniu 15 stycznia 2016 r. Muzeum przedłożyło do Starostwa sprawozdanie finansowe z realizacji ww. porozumienia, z którego wynikało, że w okresie od lipca 2015 r. do 31 grudnia 2015 r. koszty utrzymania „Przystanku Szymbark” wyniosły 25.560,64 zł, w tym do pokrycia z budżetu Powiatu w wysokości 24.409,55 zł, z tego koszty bieżące i inwestycyjne stanowiły odpowiednio 9.200 zł i 15.209,55 zł – wydatki inwestycyjne poniesiono na zakup kosiarki – traktorka (5.284,55 zł) oraz na wykonanie monitoringu wizyjnego „Przystanek Szymbark” (9.925 zł).

³¹ Muzeum przedłożyło do Starostwa sprawozdanie finansowe z realizacji ww. porozumienia, z którego wynikało, że w 2016 r. koszty utrzymania „Przystanku Szymbark” wyniosły 18.400 zł i były przeznaczone w całości na wydatki bieżące.

1.18. Promocja Projektu odbywała się m.in. poprzez: rozpowszechnienie tradycyjnych wydawnictw (kolorowe, wielojęzyczne mapy szlaku i przewodniki); oznakowania drogowe znakami turystycznymi dojazdu do miejsc na szlaku oraz przy ścieżkach i szlakach objętych Projektem; specjalną stroną internetową szlaku i jej moderowanie; informowanie opinii publicznej o Projekcie i pomocy finansowej UE za pośrednictwem mediów, tablic informacyjnych. Opracowano także tzw. „Księgę znaku” (propozycja wizualizacji tablic informacyjnych Szlaku Frontu Wschodniego I Wojny Światowej), w celu zapewnienia jednolitego oznakowania Projektu i Szlaku.

Beneficjent posiadał oficjalną stronę Projektu³², która zapewniała kompleksową informację o Projekcie, w tym informacje turystyczne. Oficjalny portal Projektu podawał (w postaci linków do przewodników) informacje turystyczne, zsynchronizowane z możliwością dojazdu, noclegu, gastronomii itp. Informacje były aktualne.

W promocję Projektu, jego produktów i efektów było zaangażowanych, poza Beneficjentem, 12 innych podmiotów. Partnerzy Projektu współpracowali z punktami informacji turystycznej, przede wszystkim z tymi, które istnieją i działają na jego terenie.

Projekt był promowany także poza granicami Polski. Przykładowo: w kwietniu 2016 r. Komisja Europejska nadała cmentarzowi nr 123 w Łużnej „Znak Dziedzictwa Europejskiego”, Szlak Frontu Wschodniego I Wojny Światowej otrzymał wyróżnienie w kategorii „Atrakcja turystyczna”³³, a przewodnik po tym Szlaku wyróżnienie w konkursie na najlepsze przewodniki turystyczne i publikacje kartograficzne, organizowanym przez Magazyn Literacki KSIĄŻKI.

Ponadto w gminie Sękowa corocznie odbywa się, ciesząca się dużym zainteresowaniem turystów, rekonstrukcja Bitwy pod Gorlicami. Widzowie rekonstrukcji mają możliwość odwiedzenia również cmentarzy z okresu I Wojny Światowej oraz innych zabytków znajdujących się w okolicy.

Także Starosta wyjaśnił, że obchody rocznicy wybuchu I Wojny Światowej, w tym bitwa pod Gorlicami, zwracają uwagę instytucji i turystów na Węgrzech, Słowacji, Austrii, Czechach i w Niemczech. W krajach tych, a także we Francji i na Ukrainie promowano Projekt poprzez kontakty z wioskami, gminami i miastami partnerskimi w tych państwach oraz poprzez wymianę międzyszkolną.

Beneficjent i partnerzy Projektu nie zakładali, dla zdobywania potencjalnych klientów, działań komercyjnych (reklamy, portale oferujące zniżki hotelowe/pobytowe, oferowanie korzystnych ofert dla szkół). Starosta wyjaśnił, że tego typu działania komercyjne pozostawiono podmiotom prowadzącym działalność gospodarczą w branży turystyczno-hotelarskiej oraz że wszystkie produkty Projektu są dostępne bezpłatnie.

(dowód: akta kontroli str. 537-538, 739-744, 827-881, 1075-1078)

1.19. Informacje złożone w toku kontroli NIK³⁴ przez sześć gmin powiatu gorlickiego uczestniczących w Projekcie oraz przez Oddział Muzeum Dwory Karwacjanów i Gładyszów – Skansen Wsi Pogórzańskiej w Szymbarku (gmina Gorlice), Gminny Ośrodek Kultury w Sękowej (gmina Sękowa), a także oświadczenie Starosty z 4 lutego 2016 r. wskazują, że realizacja Projektu przyczyniła się do rozwoju ruchu turystycznego. Przykładowo na terenie:

- gminy Sękowa liczba turystów w latach 2014-2016 wzrosła z 1.385 do 10.079 osób;
- gminy Łużna liczba turystów w latach 2012-2015 wzrosła z 900 do 8.000 osób, cmentarz wojenny wraz z Gontyną jest miejscem częstych odwiedzin turystów krajowych i zagranicznych, m.in. przez grupy osób z Węgier, Rumunii, Włoch i Słowacji;
- gminy Gorlice powstała infrastruktura w ramach Projektu (wystawa „Sztab Mackensena” oraz „Przystanek Szymbark” i ścieżki pieszo-rowerowe), które cieszą się *ogromnym zainteresowaniem, o czym świadczy duże natężenie ruchu na ścieżce pieszo-rowerowej*. Liczba odwiedzających Skansen Wsi Podgórskiej, w której

³² www.szlakpierwszejwojny.visitmalopolska.pl

³³ Plebiscyt „Wielkie Odkrycie Małopolski” 2015 organizowany przez Polska Press (wydawca Gazety Krakowskiej), Małopolską Organizację Turystyczną, Radio Kraków S.A. i Telewizję Polską S.A.

³⁴ W trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit f ustawy o NIK.

zorganizowano wystawę „Sztab Mackensena” systematycznie wzrasta – z 17.509 osób w 2012 r. do 19.058 osób w 2016 r. Wójt Gminy poinformował także, iż turyści korzystający z ww. obiektów mogą skorzystać z restauracji, która powstała obok Skansenu w 2014 r. i zatrudnia 5 osób;

- miasta Gorlice liczba osób zwiedzających Muzeum Regionalne PTTK w Gorlicach zwiększyła się z 3.699 w 2013 r. do 8.361 w 2015 r., zaś w Skansenie Przemysłu Naftowego „Magdalena” w Gorlicach zwiększyła się w tych latach z około 700 do 1.400 osób;
- gminy Biecz zrealizowany Projekt przełożył się na ożywienie gospodarcze – wzrost obrotów w usługach i handlu. Liczba bezrobotnych na terenie Gminy spadła z 1.170 osób w 2013 r. do 819 osób w 2015 r., a zwiększyła się liczba: ofert pracy ze 110 do 178, podmiotów gospodarczych z 55 do 77. Zwiększyła się także liczb turystów odwiedzających Biecz – z 4.259 osób w 2013 r. do 5.262 osoby w 2015 r. Monitoring ruchu turystycznego prowadzony w drewnianym kościele w Binarowej, wpisanym na światową Listę Dziedzictwa UNESCO wykazał, że w 2015 r. miejscowość odwiedziło 15.390 osób;
- gminy Uście Gorlickie zrealizowany Projekt pozytywnie wpłynął na rozwój ruchu turystycznego na terenie Gminy. Coraz więcej osób jest zainteresowanych zwiedzaniem odtworzonego cmentarza nr 46 w Koniecznej, jednak Urząd Gminy nie posiadał szczegółowych danych w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 308-315, 532-728)

1.20. Po zakończeniu realizacji inwestycji związanej z Projektem Beneficjent nie wprowadzał nowych usług. Starosta wyjaśnił, że realizacja Projektu bezpośrednio nie wprowadzała nowych usług, natomiast z pewnością przyczyniła się do ogromnego wzbogacenia istniejącej oferty w dziedzinie turystyki i przemysłów czasu wolnego. Niewątpliwy sukces turystyczny Projektu uzasadnia kolejne działania samorządów, jak choćby wspomniana już koncepcja budowy Parku Pamięci Wielkiej Wojny Łużnej. Kolejnym ewenementem jest dostępność strony o projekcie w wersji aplikacji mobilnej „Małopolska. Szlak Frontu Wschodniego I Wojny Światowej”, którą można pobrać poprzez Google Play lub Apple AppStore. Aplikacja działa także w trybie offline. Ponadto czymś do tej pory niespotykanym na terenie Ziemi Gorlickiej była – jak wyjaśnił Starosta – tak zmasowana promocja za pośrednictwem materiałów w wielu językach, poprzez specjalną stronę internetową, a także dostępność tych informacji np. za pośrednictwem elektronicznych kiosków informacyjnych w tak atrakcyjnych miejscach jak Muzeum Lotnictwa Polskiego w Krakowie.

(dowód: akta kontroli str. 469-476)

1.21. W zakresie realizacji Projektu Beneficjent został objęty kontrolą przez IZ. Kontrola została przeprowadzona po zakończeniu Projektu – w lutym i kwietniu 2016 r.

Kontrola przeprowadzona w lutym 2016 r. objęła zakres merytoryczny i finansowy Projektu. Zakres merytoryczny dotyczył:

- oceny zgodności działań Beneficjenta w zakresie rzeczowej realizacji Projektu z zapisami umowy o dofinansowanie. W tym zakresie IZ ustaliła, że Beneficjent zrealizował Projekt zgodnie z zapisami wniosku aplikacyjnego oraz umowy o dofinansowanie;
- ustalenia stopnia wykonania wskaźników monitoringowych. W tym zakresie IZ ustaliła, że Beneficjent uzyskał wskaźnik produktu zgodnie z założeniami, a wskaźnik rezultatu został obliczony zgodnie z metodologią opisaną w studium wykonalności;
- oceny sposobu przechowywania dokumentacji. W tym zakresie IZ ustaliła, że Beneficjent zapewnił sposób archiwizacji dokumentów i był on zgodny z wytycznymi MRPO;
- weryfikacji prowadzenia działań informacyjnych i promocyjnych. W tym zakresie IZ ustaliła, że prowadzone działania informacyjne i promocyjne były zgodne z zapisami wniosku o dofinansowanie Projektu.

W zakresie finansowym IZ stwierdziła, że:

- na całkowitą realizację Projektu wydatkowano 7.933.789 zł, tj. o 76.394 zł więcej niż zapisano w aneksie nr 4 do umowy;
- różnica pomiędzy kwotą wydatków, wykazaną w końcowym wniosku o płatność, a faktyczną kwotą wydatków wynosi 82.015 zł. Różnicę tę stanowią wydatki niekwalifikowane niezgłoszone do IZ oraz zadeklarowana we wniosku o płatność końcową zawyżona wartość wydatków niekwalifikowanych dotycząca partnera Projektu – Miasta Gorlice.

(dowód: akta kontroli str. 882-894, 23-270, 1069-1072)

Kontrola przeprowadzona w kwietniu 2016 r. objęła zamówienia publiczne dotyczące zadań związanych z Projektem. Celem tej kontroli była ocena zgodności działań Beneficjenta w zakresie przestrzegania przepisów ustawy z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych³⁵ (17 postępowań o udzielenie zamówienia publicznego) oraz weryfikacja prowadzenia postępowań związanych z zaprojektowaniem i wykonaniem robót budowlanych związanych z rekonstrukcją Gontyny w Łuźnej. W ww. zakresie IZ nie stwierdziła nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 895-903)

Pismem z 8 listopada 2016 r.³⁶ IZ poinformowała Starostę o otrzymaniu wyników kontroli doraźnych następczych, przeprowadzonych przez Urząd Zamówień Publicznych (UZP). Kontrole te dotyczyły postępowań o zamówienie publiczne dla dwóch zadań realizowanych przez miasto Gorlice w ramach Projektu pn. „Wykonanie szlaków i ścieżek pieszo-rowerowych wraz z miejscami odpoczynku na terenie miasta Gorlice”. W wyniku kontroli tych postępowań UZP stwierdził łącznie pięć naruszeń ustawy Pzp. W związku z powyższym IZ zwróciła się z prośbą o przesłanie ewentualnie dalszej korespondencji prowadzonej w powyższych sprawach z prezesem UZP.

W odpowiedzi Starosta³⁷ załączył żądane przez IZ dokumenty, a także korespondencję Miejskiego Zakładu Usług Komunalnych w Gorlicach (MZUK) z UZP oraz wyjaśnienia Burmistrza Gorlic. Kolejnym pismem³⁸ IZ zwróciła się o wyczerpujące wyjaśnienia dlaczego ww. prace zlecono MZUK z pominięciem zapisów ustawy Pzp oraz wyjaśnienie przyczyn, dla których miasto Gorlice, mimo braku możliwości wykonania całego przedmiotu zlecenia przez MZUK, nie wybrało wykonawcy prac na podstawie przepisów ustawy Pzp. Starosta odpowiedział³⁹ na ww. pismo, przesyłając w załączeniu wyjaśnienia Burmistrza Gorlic.⁴⁰

(dowód: akta kontroli str. 904-925)

1.22. Do Beneficjenta nie wpłynęła skarga lub wniosek związany z funkcjonowaniem obiektów wykonanych w ramach Projektu.

(dowód: akta kontroli str. 926-929)

Ocena częściowa

Beneficjent zrealizował Projekt zgodnie z założeniami oraz podjął działania zapewniające utrzymanie jego efektów. Zrealizowany Projekt miał pozytywny wpływ na spójną ofertę turystyczną regionu turystycznego województwa małopolskiego, sięgającą nawet poza granice Polski. Podstawowe wskaźniki Projektu, tj. wskaźnik produktu oraz wskaźnik rezultatu zostały osiągnięte.

³⁵ Dz.U. z 2015 r., poz. 2164 ze zm. Dalej: *Ustawa Pzp*.

³⁶ Wpływ pisma: 14 listopada 2016 r.

³⁷ Pismo z 25 listopada 2016 r.

³⁸ Pismo z 7 grudnia 2016 r.

³⁹ Pismo z 15 grudnia 2016 r.

⁴⁰ Do dnia zakończenia kontroli było to ostatnie pismo w aktach Beneficjenta w tej sprawie.

Opis stanu faktycznego

2. Współpraca i komunikacja w dziedzinie turystyki

2.1. Zgodnie z postanowieniami umowy o dofinansowanie Projektu Beneficjent zobowiązał się do zachowania trwałości Projektu przez okres pięciu lat od jego finansowego zakończenia.

(dowód: akta kontroli str. 44, 56, 151)

Projekt był realizowany przez Powiat we współpracy z dziewięcioma jednostkami samorządu terytorialnego. Ponadto na etapie wyboru Projektu oraz w trakcie jego realizacji

2.2. Powiat współpracował z innymi podmiotami realizującymi zadania w zakresie turystyki. Starosta wyjaśnił również, że:

- U podstaw wszelkich działań i inicjatyw związanych z upamiętnieniem Wielkiej Wojny na ziemiach polskich leżał list intencyjny podpisany 24 września 2009 r. przez marszałków ośmiu województw (w tym także Małopolski) o utworzeniu ogólnopolskiego szlaku I wojny światowej. To wydarzenie determinowało politykę każdego beneficjenta realizującego Projekt w obszarze tematycznym związanym z I WŚ w kierunku jak najgłębszej kooperacji z każdym podmiotem mogącym przyczynić się do zwiększenia oddziaływania projektu. Partnerzy współpracowali z 15 podmiotami zewnętrznymi⁴¹.
- Współpraca przybierała najczęściej następujące formy: organizacja imprez i wydarzeń krajowych i międzynarodowych⁴²; kampanie promocyjno-edukacyjne⁴³; wizyty studyjne⁴⁴; wystawy⁴⁵; konferencje naukowe⁴⁶; kolportaż materiałów promocyjnych⁴⁷.
- Powiat nie realizował polityki cenowej stymulującej korzystanie z więcej niż jednego obiektu, gdyż od początku konstruowania Projektu fundamentalnym założeniem było maksymalne
- udostępnienie jego produktów odbiorcom. Z tego względu infrastruktura powstała w trakcie realizacji Projektu jest oferowana chętnym bezpłatnie i praktycznie bez ograniczeń.

(dowód: akta kontroli str. 532-728, 827-881, 943-937)

Ocena cząstkowa

Na etapie wyboru Projektu oraz w trakcie i po zakończeniu jego realizacji Powiat współpracował z wieloma podmiotami realizującymi zadania m.in. w zakresie turystyki, co przyczyniło się do osiągnięcia zakładanych efektów.

⁴¹ 15 instytucji objętych współpracą to: Małopolski Instytut Kultury w Krakowie, Muzeum Lotnictwa Polskiego w Krakowie, Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-Mazurskiego, Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego, Małopolski Urząd Wojewódzki, Instytut Historii Uniwersytetu Rzeszowskiego, Instytut i Muzeum Historii Wojen Ministerstwa Obrony Węgier w Budapeszcie, Małopolska Organizacja Turystyczna, Grupa Rekonstrukcji Historycznej Gorlice 1915, Stowarzyszenie Historyczne „Bitwa Pod Gorlicami 1915”, Muzeum Dwory Karwacjanów i Gładyszów, Muzeum Regionalne PTTK w Gorlicach, Austriacki Czarny Krzyż, Willa Decjusza, Centrum Kształcenia Praktycznego i Ustawicznego w Gorlicach.

⁴² np. Piknik Ulański na Krakowskich Błoniach, Międzynarodowy Zlot Młodzieży „Europa Młodych – Europą Pokoju” w Wapiennem, Uroczystość 100. Rocznicy bitwy pod Limanową, Uroczystości 100. rocznicy Bitwy Gorlickiej w Łużnej, 100-lecie Bitwy Gorlickiej w Gorlicach, XVI Dni Dziedzictwa Kulturowego „Wielki wybuch. 1914-1918”.

⁴³ Np. emisja audycji oraz materiałów filmowych, zakładka w języku angielskim na stronie internetowej www.pierwszawojna.info poświęcona bitwie gorlickiej, materiały dla mediów krajowych i lokalnych dotyczące turystyki kulturowej i atrakcji na Szlaku I Wojny oraz historii obiektów i działań wojennych, reklamy w magazynach historycznych, pięć jedynogodniowych kampanii w Google Polska – ponad 3 mln wyświetleń (reklama graficzna i tekstowa), emisja spotów w tramwajach w Krakowie, w metrze w Warszawie, w sieci sklepów wielkopowierzchniowych, na dworcach (kilkaset tysięcy osób dziennie).

⁴⁴ Np. po małopolskim i podkarpackim odcinku szlaku w dniach 17-20 lipca 2014 r.

⁴⁵ Np. „Skrzydła Wielkiej Wojny – Małopolska 1914-2014” poświęcona lotnictwu I wojny światowej.

⁴⁶ Np. organizowane przez powiat gorlicki i Muzeum Dwory Karwacjanów i Gładyszów, Instytut Historii Uniwersytetu Jagiellońskiego (dalej: UJ).

⁴⁷ Np. gmina Tymbark, Konsulat Generalny Węgier, Starostwo Powiatowe w Rzeszowie, gmina Niepołomice, Instytut Historii UJ, PTTK Kraków, PTTK Tarnów, Targi Turystyczne w Kaliningradzie, Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-Mazurskiego, Białka Tatrzańska, Zakopane; poza tym Austria, Niemcy, Węgry.

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 o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Krakowie.

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości w kontrolowanym zakresie, Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag i wniosków pokontrolnych i nie oczekuje na informację o której mowa w art. 62 ustawy o NIK.

Kraków, 6 marca 2017 r.

Kontroler

Antoni Radzięta
Główny specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Krakowie

z up.

Marcin Kopeć
Wicedyrektor