



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

LKR.411.008.04.2016

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 | Barbara Guga, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/168/2016 z dnia 1 grudnia 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1) |
| Jednostka kontrolowana | Urząd Miasta i Gminy Szczawnica, ul. Szalaya 103, 34-460 Szczawnica (dalej: <i>Urząd</i> lub <i>Miasto</i>) |
| Kierownik jednostki kontrolowanej | Grzegorz Niezgoda, Burmistrz Miasta i Gminy Szczawnica (dalej: <i>Burmistrz</i>) (dowód: akta kontroli str. 2-5) |

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna²

Miasto i Gmina Szczawnica realizowało Projekt „Wzrost atrakcyjności turystycznej Szczawnicy i Leśnicy – miast pogranicza polsko-słowackiego poprzez rozbudowę infrastruktury turystycznej” (*Projekt*). Wartość całkowita Projektu wyniosła 2.149.370,54 Euro, w tym kwota dofinansowania 1.124.137,17 Euro. Wartość przyznanego dofinansowania dla Miasta wyniosła 512.026,03 Euro³.

Realizacja Projektu była zgodna z założeniami Programu Współpracy Transgranicznej Rzeczpospolita Polska – Republika Słowacka 2007-2013 (*POWT*) oraz z celami określonymi w Strategii Rozwoju Miasta Szczawnica na lata 2007-2013 oraz w Strategii Rozwoju Gospodarczego Miasta i Gminy Szczawnica na lata 2015-2020. Projekt wpisywał się również w cele dotyczące turystyki określone w Strategii Rozwoju Województwa Małopolskiego oraz w Małopolskim Regionalnym Programie Operacyjnym⁴.

W ramach perspektywy finansowej 2007-2013, Miasto opracowało siedem projektów z zakresu rozwoju turystyki i produktu uzdrowiskowego oraz pozyskało środki na ich realizację (w tym pięć projektów współfinansowanych z *POWT*). Założenia kontrolowanego Projektu były spójne z innymi realizowanymi projektami i układały się w logiczny ciąg powiązanych ze sobą działań, których celem był wzrost konkurencyjności Szczawnicy na rynku usług turystycznych i uzdrowiskowych, a tym samym poprawa jakości życia mieszkańców Szczawnicy poprzez generowanie nowych miejsc pracy czy zwiększonych źródeł dochodów dla lokalnych przedsiębiorców. W ocenie NIK, jako dobrą praktykę należy wskazać kontynuację współpracy pomiędzy obydwiema gminami pogranicza realizującymi Projekt, poprzez zawarcie umowy partnerskiej dotyczącej dalszej współpracy oraz realizacji wspólnego produktu turystycznego. Na pozytywną ocenę zasługuje również fakt, iż Miasto podejmuje dalsze działania w celu kontynuacji współpracy z miejscowościami rejonu pogranicza polsko-słowackiego.

¹ Okres objęty kontrolą: lata 2007-2016.

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

³ Wartość całkowita Projektu dla Miasta i Gminy Szczawnica: 972 940,75 Euro.

⁴ Małopolski Regionalny Program Operacyjny na lata 2007-2013 (*dalej MRPO*).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Stopień realizacji projektu oraz działań wpływających na osiągnięcie i utrzymanie jego efektu

Opis stanu faktycznego

Realizowany przez Urząd projekt „Wzrost atrakcyjności turystycznej Szczawnicy i Leśnicy – miast pogranicza polsko-słowackiego poprzez rozbudowę infrastruktury turystycznej” był współfinansowany z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Programu Współpracy Transgranicznej Rzeczpospolita Polska – Republika Słowacka 2007-2013.

W ramach Projektu wybudowano nowoczesny dwupoziomowy parking z zapleczem usługowym w Szczawnicy oraz wykonano modernizację i rozbudowę „Chaty Pieniiny” oferującą usługi noclegowe i gastronomiczne w Leśnicy po stronie Republiki Słowackiej.

Celem ogólnym Projektu było podniesienie atrakcyjności turystycznej regionu pogranicza polsko-słowackiego, co umożliwić miało wzrost konkurencyjności tego regionu w zakresie turystyki. Celami szczegółowymi Projektu było:

- podniesienie jakości infrastruktury turystycznej w regionie gmin Szczawnica i Leśnica poprzez budowę nowych obiektów (parking) oraz modernizacja i rozbudowa istniejących obiektów;
- poprawa wykorzystania istniejących walorów turystycznych pogranicza polsko-słowackiego;
- wzrost ruchu turystycznego na pograniczu polsko-słowackim w obrębie gmin Szczawnica i Leśnica;
- wzrost aktywności gospodarczej;
- wzrost ilości miejsc pracy;
- poprawa jakości życia na obszarze pogranicza.

Według treści wniosku o dofinansowanie Projektu, osiągnięte rezultaty i oddziaływanie miały przyczynić się do poprawy sytuacji grup docelowych, tj. turystów, przedsiębiorców oraz mieszkańców, a realizacja Projektu zapewnić – poprzez wzrost atrakcyjności regionu i poprzez wzrost ruchu turystycznego – możliwości rozwoju społeczności lokalnej pogranicza polsko-słowackiego. Dodatkową założoną wartością Projektu był fakt, iż organizowane przy wykorzystaniu powstającej infrastruktury turystycznej imprezy folklorystyczne i kulturalne będą przybliżać mieszkańcom pogranicza kulturę i folklor sąsiadów, co przyczyni się do znoszenia barier w kontaktach społeczności pogranicza oraz przełamania mentalnych uprzedzeń, czyli stworzy podstawy do pogłębiania współpracy transgranicznej obu gmin.

(dowód: akta kontroli str. 7-22, 107-123, 152-173)

Wartość całkowita Projektu wyniosła 2.149.370,54 Euro, w tym kwota dofinansowania 1.124.137,17 Euro. Wartość przyznanego dofinansowania dla Miasta i Gminy Szczawnica wyniosła 512.026,03 Euro.

(dowód: akta kontroli str. 6, 124-151, 177-193)

Potrzeba realizacji Projektu – jak wyjaśnił Burmistrz – wynikała z analizy sytuacji komunikacyjnej w rejonie inwestycji. Szczawnica Niżna to przede wszystkim rejon końcowej przystani pływu Dunajcem. Generowało to od zawsze bardzo duży ruch samochodowy, a także gigantyczne zatłoczenie samochodami parkującymi. Na sytuację tę – wg treści wyjaśnień - uskarżali się zarówno mieszkańcy obszaru, jak i turyści. Duże nagromadzenie turystów nie tylko powodowało zatłoczenie ulic w rejonie m.in. ul. Głównej, Pienińskiej i Flisackiej parkującymi samochodami, zastawianie wjazdów do posesji, drobne kolizje i otarcia, trudności dla pieszych z uwagi na parkujące samochody, ale także generowało niepotrzebny ruch samochodów i powodowane nim zanieczyszczenie powietrza przez samochody krążące po okolicy i szukające miejsca do zaparkowania. Parking obsługuje również ruch pieszy i rowerowy związany z pobliskim przejściem turystycznym na Słowację. Stanowi ostatni punkt przed całkowitym zakazem ruchu w kierunku ścieżki pieszo-rowerowej. Ścieżka rowerowa w kierunku przejścia granicznego oraz mające tutaj początek szlaki turystyczne w kierunku Sokolicy i Trzech Koron stanowią w obrębie Pienińskiego

Parku Narodowego miejsce o największym natężeniu ruchu turystycznego, który stanowi ponad połowę wszelkich innych odwiedzin terenu parku. Dodatkowo miejsce to jest początkiem promenady spacerowej nad Grajcarkiem, co umożliwia wszystkim odwiedzającym pozostawienie samochodu na parkingu i przejście pieszo deptakiem do samego centrum Szczawnicy omijając ruch samochodowy. Ponadto parking zlokalizowany jest w rejonie planowanego wyciągu na Szafranówkę. Procedowany przez Miasto i Gminę Szczawnica miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego przewiduje wykonanie wyciągu i tras narciarskich, z lokalizacją dolnej stacji w rejonie przystani flisackiej na Dunajcu. Po wybudowaniu wyciągu parking będzie zapewniał również miejsca parkingowe w sezonie zimowym narciarzom korzystającym ze stoków Szafranówki.

(dowód: akta kontroli str. 273-276a)

Podejmując decyzję o realizacji Projektu Urząd sporządził analizę ekonomiczno-finansową, w ramach której przeprowadzono:

- analizę rentowności, na podstawie której ustalono strumień przychodów generowanych przez Projekt;
- analizę płynności przedsięwzięcia, na podstawie której ustalona została trwałość finansowa Projektu.

Horyzont czasowy analizy obejmował lata 2010-2041, tj. 30 lat od zakończenia realizacji inwestycji. Wszystkie założenia oraz wyniki prac związanych z poszczególnymi rozdziałami opracowania zestawiono w następujących tabelach stanowiących jego integralną część: założenia projekcji przepływów pieniężnych, nakłady inwestycyjne, przychody i koszty operacyjne Projektu, kapitał obrotowy, rachunek zysków inwestycyjnych i strat, sprawozdanie z przepływów pieniężnych, finansowa efektywność inwestycji, finansowa efektywność kapitału.

Opracowanie analizy ekonomicznej było wymogiem stawianym dla projektów infrastrukturalnych dofinansowywanych z funduszy UE⁵ i miało na celu ocenę oczekiwanego wpływu projektu na obszar społeczno-gospodarczy, na który będzie oddziaływać w okresie realizacji oraz po jego zakończeniu. Ocena ekonomiczna Projektu nastąpiła w oparciu o metodę wielokryterialną⁶. Przyjęte zostały następujące kryteria: wzrost atrakcyjności obszaru polsko-słowackiego, poprawa jakości życia społeczności lokalnej pogranicza, wzrost ilości miejsc pracy, poprawa potencjału gospodarczego w wyniku powstawania nowych punktów usługowych. W wyniku dokonanej oceny stwierdzono, iż Projekt jest opłacalny ekonomicznie przede wszystkim z uwagi na korzyści społeczne wynikające z jego realizacji.

(dowód: akta kontroli str. 38-70)

W kwietniu 2016 r. Urząd sporządził aktualizację analizy finansowej i ekonomicznej Projektu. Korekta projekcji finansowej w stosunku do prognoz opracowanych na etapie aplikowania o środki UE przez Gminę na przedmiotową inwestycję dotyczyła m.in. następujących kwestii:

- jako okres obliczeniowy przyjęto 15 lat (2009-2027⁷);
- uaktualniono założenia w zakresie przychodów i kosztów operacyjnych;
- do oceny wykorzystano mierniki efektywności oparte na zdyskontowanych wartościach przepływów pieniężnych (jako stopę dyskontową przyjęto zalecaną ww. wytycznymi stopę na poziomie 5% rocznie);
- projekcja przepływów pieniężnych została opracowana przy wykorzystaniu cen stałych;
- kurs 1 Euro na potrzeby prezentacji poszczególnych wielkości finansowych w ramach analizy przyjęto na poziomie 3,9228 zł/Euro;
- zmianie uległ poziom dofinansowania Projektu;
- dokonano korekty źródeł finansowania z uwagi na zmianę wysokości kosztów kwalifikowanych;
- ocenę efektywności finansowej Projektu przeprowadzono w oparciu o wskaźniki finansowe (finansową wewnętrzną stopę zwrotu FRR, finansową zaktualizowaną

⁵ Podręcznik Programu Współpracy Transgranicznej Rzeczpospolita Polska – Republika Słowacka 2007-2013.

⁶ Wymaganą dla projektów, których nakłady inwestycyjne nie przekraczają łącznie 50 mln zł (zgodnie z dokumentem „Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013 Wytyczne w zakresie wybranych zagadnień związanych z przygotowaniem projektów inwestycyjnych, w tym projektów generujących dochód”).

⁷ Z uwagi na fakt, że zmienił się czas realizacji Projektu na lata 2009-2015, jako pierwszy rok przyjęto rok poniesienia wydatków inwestycyjnych.

wartość netto FNPV), które zostały wyznaczone dla dwóch wariantów: całkowitych nakładów inwestycyjnych Projektu oraz środków własnych wnioskodawcy zaangażowanych w Projekt.

(dowód: akta kontroli str. 222-251, 311)

W ramach perspektywy finansowej 2007-2013, Miasto opracowało siedem projektów z zakresu rozwoju turystyki i produktu uzdrowiskowego oraz pozyskało środki na ich realizację (w tym pięć projektów współfinansowanych z POWT). Założenia kontrolowanego Projektu były spójne z innymi realizowanymi projektami i układały się w logiczny ciąg powiązanych ze sobą działań, których celem był wzrost konkurencyjności Szczawnicy na rynku usług turystycznych i uzdrowiskowych, a tym samym poprawa jakości życia mieszkańców Szczawnicy poprzez generowanie nowych miejsc pracy czy zwiększonych źródeł dochodów dla lokalnych przedsiębiorców. Były to m.in. następujące projekty:

- *Wzmocnienie konkurencyjności pogranicza polsko – słowackiego na międzynarodowym rynku turystycznym* (Program Współpracy Transgranicznej Rzeczpospolita Polska – Republika Słowacka) – realizowany w latach 2009-2010. Projekt obejmował opracowanie i publikację materiałów promocyjnych w formie: albumu promującego walory przyrodnicze pogranicza polsko-słowackiego, folderu promującego walory turystyczne, krajobrazowe, kulturowe i historyczne Szczawnicy i słowackiej Spiskiej Beli, oraz książki promującej roślinność Pienin. Wykonane zostały tablice turystyczne mające na celu promowanie i propagowanie informacji o walorach przyrodniczych i turystycznych Szczawnicy oraz informujące o szlakach pieszych i rowerowych;
- *Poprawa jakości infrastruktury turystycznej w rejonie Pienińskiego Parku Narodowego*. W ramach projektu wybudowana została promenada spacerowa wzdłuż potoku Grajcarek w kierunku Leśnicy⁸ z elementami małej architektury: ławeczki wzdłuż promenady, trzy kładki pieszne nad Grajcarciem, tarasy widokowe, oświetlenie. Partnerem po stronie słowackiej był Obec Leśnica, który wykonał remont Domu Kultury (Program Współpracy Transgranicznej Rzeczpospolita Polska – Republika Słowacka 2007-2013);
- *System międzynarodowej informacji turystycznej dla miasta Szczawnica* – projekt polegał na zamontowaniu na terenie miasta i gminy Szczawnica oraz Leśnicy (partnera projektu) nowego międzynarodowego systemu informacji turystycznej w językach polskim, słowackim i angielskim (Program Współpracy Transgranicznej Rzeczpospolita Polska - Republika Słowacka 2007-2013);
- *Poprawa bezpieczeństwa ruchu turystycznego na ścieżce pieszo-rowerowej łączącej centrum uzdrowiska Szczawnica ze Słowacją* (Program Współpracy Transgranicznej Rzeczpospolita Polska – Republika Słowacka 2007-2013). W ramach projektu zostały zamontowane nowe barierki na odcinku przystań flisacka w Szczawnicy – pawilon wystawowy Pienińskiego Parku Narodowego (wejście do parku). Zamontowano znaki pionowe i poziome.

Ponadto w ramach Programu Phare:

- w latach 1998-1999 r. zrealizowano projekt pn. *Przez komunikację rowerową do współpracy transgranicznej*. W ramach tego projektu powstała ścieżka pieszo-rowerowa w Pieninach pomiędzy Szczawnicą i Leśnicą i dalej do Czerwonego Klasztoru;
- w 2003 r. zrealizowano projekt pn. *Przejście małego ruchu granicznego jako czynnik turystycznego rozwoju gmin przygranicznych*. W ramach tego projektu wykonano tablice informujące o szlakach, punktach granicznych oraz przewodnik z opisem wszystkich tras zarówno po stronie polskiej jak i słowackiej;
- w latach 2004-2005 zrealizowano projekt pn. *Promocja pogranicza polsko-słowackiego szansą dla gmin przygranicznych na turystycznym rynku europejskim*. W ramach tego projektu wykonano materiały promocyjne: prezentacja multimedialna, teczki, widokówki.

(dowód: akta kontroli str. 23-29)

Burmistrz Miasta i Gminy Szczawnica, odpowiadając na pytania, czy bez wsparcia ze strony Unii Europejskiej, Gmina zdecydowałaby się na podjęcie realizacji Projektu oraz czy wydłużyłby się czas jego realizacji lub modyfikacji uległby jego zakres rzeczowy, wyjaśnił: *Biorąc pod uwagę możliwości budżetu Miasta i Gminy Szczawnica zarówno w momencie*

⁸ Przebiegająca w pobliżu wybudowanego parkingu zrealizowanego w ramach badanego Projektu.

aplikowania, jak również oceniając je z dzisiejszej perspektywy, należy bardzo wyraźnie zaznaczyć, iż w ówczesnej sytuacji finansowej gmina nie dysponowała środkami finansowymi pozwalającymi na stosunkowo szybką realizację projektu związanego z budową parkingu. Należy zatem uznać, iż realizacja projektu w przedstawionym zakresie była możliwa do realizacji środkami własnymi, jednak czas realizacji inwestycji byłby znacząco dłuższy. Jedynie wsparcie środkami zewnętrznymi pozwoliło na znaczące przyspieszenie zakończenia realizacji projektu. W wariantcie przewidującym współfinansowanie projektu środkami zewnętrznymi czas samej inwestycji zamyka się w 24 miesiącach. Realizacja tego samego zakresu z wykorzystaniem środków pochodzących wyłącznie z budżetu Gminy wydłużyła ten czas do 48 miesięcy. Uzasadnieniem pozyskania zewnętrznych źródeł finansowania są również – według treści wyjaśnień – wyliczone wskaźniki efektywności finansowej NPV. Przy założeniu, że do obliczeń nie uwzględnia się wartości rezydualnej (inny jest okres eksploatacji w obu przypadkach, co powoduje, że wartość rezydualna, nie będąc rzeczywistym wpływem z projektu zniekształca rzeczywistą rentowność projektu), NPV w przypadku otrzymania dotacji przyjmie wartość (-) 816 788,04 Euro. W przypadku, gdy okres realizacji przedsięwzięcia wydłużony zostanie o 2 lata, NPV przyjmie wartość gorszą (-) 835 647,99 EUR. Wielkości te uzasadniają zatem konieczność skorzystania przez Miasto i Gminę Szczawnica z dotacji UE.

(dowód: akta kontroli str. 273-276)

Zrealizowany Projekt miał rzeczywisty wpływ na spójną ofertę turystyczną regionu. Przy podejmowaniu decyzji o realizacji Projektu oraz opracowywaniu jego założeń brano pod uwagę lokalizację realizowanego Projektu w stosunku przede wszystkim do rodzaju świadczonych usług. Rozwój gmin Szczawnica i Leśnica był nierozdzielnie związany z rozwojem turystyki transgranicznej. Na obszarze obydwu gmin znajdował się Pieniński Park Narodowy (PPN), a obie miejscowości połączone były ścieżką rowerową i spacerową. Na terenie Szczawnicy i Leśnicy zlokalizowane były końcowe przystanki spływu Dunajcem, jednej z największych atrakcji turystycznych Pienin. Głównym powodem wspólnego (w ramach partnerstwa) podjęcia działań był fakt, iż do obsługi związanego z tym ruchu turystycznego niezbędne było posiadanie atrakcyjnej infrastruktury służącej obsłudze tego ruchu. Po stronie polskiej największym problemem był brak nowoczesnego parkingu z zapleczem handlowo-usługowym. Przybywający turyści chcący skorzystać z uroków trasy spacerowej i ścieżki rowerowej wzdłuż Dunajca prowadzących do Leśnicy nie mieli – do czasu realizacji Projektu – możliwości skorzystania z bezpiecznych miejsc parkingowych, a turyści kończący spływ nie mieli możliwości skorzystania z usług małej gastronomii i handlu oraz toalet. Z kolei istniejąca po stronie słowackiej Chata Pieniny była jedynym po tej stronie pogranicza obiektem noclegowo-gastronomicznym. Miejsce to powstało w 1976 r. i nie spełniało obecnych standardów i potrzeb (niewielka część gastronomiczna, pokoje bez węzła sanitarnego).

(dowód: akta kontroli str. 7-22, 177-193)

Projekt był realizowany w okresie od 1 czerwca 2013 r. do 30 września 2015 r.⁹ Przyjęte wskaźniki (produktu i rezultatu) oraz cele Projektu były związane z oddziaływaniem na rozwój turystyki. Wszystkie wskaźniki spełniały standardy metody SMART¹⁰, tj. były sprecyzowane, mierzalne, akceptowalne, realistyczne oraz określone czasowo. Z treści raportu z zakończenia realizacji Projektu wynika, iż założone wskaźniki produktu zostały osiągnięte lub przekroczone:

- wykonana dokumentacja techniczna (100%);
- wybudowana infrastruktura turystyczna (Partner wiodący): wybudowano dwupoziomowy parking z zapleczem technicznym i sanitarnym oraz punktami handlowymi i informacyjnymi (100%);
- zmodernizowana i rozbudowana infrastruktura turystyczna (Partner Projektu): zmodernizowany i rozbudowany obiekt Chata Pieniny (100%);
- liczba stworzonych miejsc pracy: założono zatrudnienie 20 osób (100%). Po stronie polskiej zatrudnionych zostało dziewięciu pracowników (w tym osiem miejsc pracy

⁹ Aneks do umowy o dofinansowanie Projektu.

¹⁰ Źródło: Encyklopedia zarządzania, https://mfiles.pl/pl/index.php/Zasada_SMART.

zapewnił operator parkingu, jedno miejsce pracy stworzyła Gmina w ramach punktu informacyjnego). Po stronie słowackiej zatrudnionych zostało 11 osób;

- zmniejszenie zużycia energii w wyniku realizacji Projektu (Partner Projektu): 107,5%;
- działania związane z promocją Projektu (100%);
- liczba wspólnych/nowych produktów turystycznych (100%).

Przyjęte wskaźniki rezultatu realizowane były w następujący sposób:

- wzrost ruchu turystycznego w rejonie pogranicza (wspólny) – zakładany wzrost o 30%. Wartość szacowana była głównie w oparciu o liczbę osób korzystających ze spływu Dunajcem oraz wejść do PPN (zarówno po polskiej jak i słowackiej stronie). W 2010 r. według danych pozyskanych od polskich i słowackich flisaków ze spływu skorzystało 294 852 osób (w tym po stronie polskiej 205 972, a po stronie słowackiej 88 880 osób). Z danych obu parków narodowych wynika, iż odwiedziło je ok. 902 080 osób (w tym po stronie polskiej 603 060, a po stronie słowackiej 299 020 osób). W 2015 r. według danych z tych samych instytucji ze spływu skorzystało 404 651 osób (w tym po stronie polskiej 275 051, a po stronie słowackiej 129 600 osób). Parki narodowe odwiedziło ok. 1 306 085 osób (w tym po stronie polskiej 815 160, a po stronie słowackiej 490 925 osób), tj. odpowiednio o 37,2% i 44,7% więcej niż w 2010 r. (w którym składany był wniosek w sprawie realizacji Projektu). W związku z faktem, iż zakładano wzrost ruchu o 30%, wskaźnik został zrealizowany;
- liczba osób odwiedzających zmodernizowane, przebudowane i wybudowane obiekty infrastruktury turystycznej (wspólny). W przypadku tego wskaźnika informacje do jego obliczenia miały być pozyskiwane z następujących źródeł¹¹:
 - o po stronie Szczawnicy – w oparciu o liczbę samochodów i autokarów korzystających oraz o sprawozdania najemców lokali na górnej płycie parkingu, co do liczby osób odwiedzających te obiekty.
 - o po stronie słowackiej – w oparciu o liczbę udzielonych noclegów, liczbę wydanych posiłków oraz szacunki, co do osób korzystających ze sklepiku i toalet.

(dowód: akta kontroli str. 152-193, 261-262)

Umowa o dofinansowanie Projektu została zawarta 14 listopada 2013 r. Po podpisaniu umowy dokonane zostały trzy zmiany. W każdym przypadku Urząd zwracał się z wnioskiem o ich dokonanie do Instytucji Zarządzającej (IZ).

(dowód: akta kontroli str. 30-37)

Odnośnie do dokonywania pomiaru wartości mających wpływ na osiągnięcie wskaźników Burmistrz wyjaśnił, że wskaźniki produktu były monitorowane na bieżąco i badały postęp prac na placu budowy. Natomiast wskaźniki rezultatu w postaci głównie liczby osób korzystających z wybudowanej infrastruktury, a także liczba nowych miejsc pracy powstałych w związku z uruchomieniem inwestycji oraz wzrost ruchu turystycznego były – z natury wskaźnika – monitorowane dopiero po zakończeniu inwestycji. Na potrzeby sprawozdawczości w Projekcie wielkość ruchu turystycznego (wspólnie dla obszaru pogranicza) szacowano głównie w oparciu o liczbę osób korzystających ze spływu Dunajcem¹² oraz wejść do PPN i PIENAP¹³. Według danych na 30 listopada 2016 r. ze spływu Dunajcem skorzystało 449 369 osób (po stronie polskiej 336 569, po stronie słowackiej 112 800), zaś oba parki narodowe odwiedziło ok. 1 220 240 osób (po stronie polskiej 830 000, po stronie słowackiej 390 240). Oznacza to, że od początku 2016 r. do końca listopada 2016 r. rejon odwiedziło odpowiednio o 52,4% i 35,3% osób więcej niż w 2010 r. W okresie od kwietnia do grudnia 2016 r. z usług wybudowanego w ramach Projektu parkingu skorzystało ok. 210 000 osób¹⁴ (ok. 30 000 zaparkowanych samochodów oraz ok. 1500 autokarów).

Z punktów handlowych usytuowanych na górnej płycie parkingu skorzystało w 2016 r. ogółem ok. 125 000 osób. W sezonie letnim 2016 r. (w okresie maj-listopad) z Punktu Informacji Turystycznej skorzystało ok. 65 000 turystów.

(dowód: akta kontroli str. 260-272)

¹¹ Oszacowanie wartości tego wskaźnika nastąpiło w 12 miesięcy po zakończeniu realizacji Projektu.

¹² Zarówno po polskiej jak i słowackiej stronie.

¹³ Pieninśki narodny park: położony w północnej części Słowacji, przy granicy z Polską (dalej: PIENAP).

¹⁴ W tym ok. 60 000 turystów było przewożonych przez busy parkujące w wydzielonej części parkingu.

Realizacja Projektu była zgodna z założeniami Programu Współpracy Transgranicznej Rzeczypospolita Polska – Republika Słowacka 2007-2013:

- było to wspólne przedsięwzięcie realizowane w ramach tematu 1 Osi II i ukierunkowane na rozwój infrastruktury turystycznej;
- inwestycja związana była z rozwijaniem uzdrowiska;
- wsparty został projekt ukierunkowany na wzmocnienie istniejącej współpracy pomiędzy partnerami w obszarze turystyki i rozwoju gospodarczego obszaru pogranicza (gmina Leśnica była gminą partnerską dla Miasta i Gminy Szczawnica).

Projekt był zgodny z celami Strategii Rozwoju Miasta Szczawnica na lata 2007-2013 oraz Strategii Rozwoju Gospodarczego Miasta i Gminy Szczawnica na lata 2015-2020 określonymi w kierunkach rozwoju Turystyka, Sport i Kultura. Jednym z celów strategicznych tego obszaru był „Rozwój Szczawnicy jako ośrodka turystyczno-kulturalnego o charakterze ogólnopolskim”, w ramach którego jednym z zadań był rozwój turystyki przygranicznej poprzez rozwój transgranicznej infrastruktury turystycznej. Opracowując strategię rozwoju miasta i gminy zapewniono m.in. spójność określonych w nich celów dotyczących turystyki ze Strategią Rozwoju Województwa Małopolskiego (pole A „Konkurencyjność gospodarcza” w obszarze III „Gospodarka regionalnej szansy” – Rozwój przemysłów czasu wolnego) oraz z jednym z celów MRPO (podniesienie konkurencyjności turystycznej regionu).

(dowód: akta kontroli str. 7-22, 295-310)

Rezultaty Projektu były użyteczne, trwałe i wykorzystywane przez odbiorców. W wyniku jego realizacji powstał parking usytuowany przy końcowej przystani spływu Dunajcem w Szczawnicy Niżnej. Parking o powierzchni 3 165,48 m² posiada 217 miejsc postojowych dla samochodów osobowych oraz 16 miejsc dla autokarów. Zaplecze usługowe obejmuje siedem drewnianych obiektów handlowo-usługowych na górnej kondygnacji parkingu (punkty handlowe i gastronomiczne) o łącznej powierzchni 409 m². W jednym z obiektów uruchomiony został punkt informacji turystycznej czynny w okresie od 1 kwietnia do 31 października od godz. 9.00 do 17.00 (poniedziałek-piątek), w soboty od 9.00 do 13.00. W okresie od 1 listopada do 31 marca od poniedziałku do piątku od godz. 9.00 do 14.00. W trakcie oględzin przeprowadzonych w godz. 12.00-13.00, punkt informacji turystycznej był dostępny. Miejsca postojowe oraz kierunek komunikacji na obydwóch poziomach zostały właściwie oznakowane. Obiekt jest w pełni dostępny dla osób niepełnosprawnych i rodzin z dziećmi. Górna płyta parkingu została zaprojektowana w taki sposób, by zrównać się z poziomem jezdni i chodnika prowadzących do przystani spływu. Na dolnej płycie parkingu usytuowano toalety dostosowane do potrzeb osób niepełnosprawnych. Parking funkcjonuje w sposób prawidłowy. Jest dostępny dla kierowców całą dobę (24 godz.). Odpłatność za 1 godzinę została ustalona (zgodnie z umową zawartą przez Miasto z operatorem parkingu) na kwotę 3 zł w godz. 6.00 do 22.00 oraz 1 zł w godz. 22.00 do 6.00. Autokary i busy powyżej dziewięciu osób odpowiednio 12 i 6 zł. Parking znajdował się we właściwym stanie technicznym.

(dowód: akta kontroli str. 281-287)

Wykorzystanie parkingu odbywało się zgodnie z przyjętymi założeniami. Od momentu zakończenia inwestycji parking był dostępny dla zainteresowanych kierowców. Jego komercyjne wykorzystanie rozpoczęło się wraz z rozpoczęciem pierwszego letniego sezonu turystycznego po zakończeniu inwestycji. Zgodnie z zaakceptowaną przez Wspólny Sekretariat Techniczny koncepcją zarządzania parkingiem, wybrany w drodze przetargu operator (dzierżawca) dba – jak wyjaśnił Burmistrz – o właściwe obłożenie parkingu i zarządza nim zgodnie z logiką biznesową.

(dowód: akta kontroli str. 274-276)

Zgodnie z art. 57 ust. 1 *rozporządzenia Rady nr 1083/2006*¹⁵ 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

¹⁵ 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.U.UE.L.2006.210.25).*

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. Miasto zapewniło trwałość Projektu w rozumieniu ww. art. 57. Wykorzystanie produktów parkingu odbywało się zgodnie z przyjętymi założeniami oraz zgodnie z zapisami umowy o dofinansowanie. Obiekt został oddany do użytku 30 września 2016 r. Umowa z dzierżawcą parkingu została podpisana 16 czerwca 2014 r. na 14,5 roku, licząc od dnia przekazania nieruchomości i nie przewiduje żadnych modyfikacji. Dzierżawca, zgodnie z ww. umową¹⁶ (art. 7 pkt 1), jest zobowiązany w okresie na jaki została zawarta, do wykorzystania nieruchomości do prowadzenia działalności parkingu. Zgodnie z zapisem art. 9 umowy, dzierżawca parkingu ma obowiązek utrzymywać całą nieruchomość. Zapisami art. 11 umowy został również zobowiązany do utworzenia i utrzymania miejsc pracy w okresie trwałości projektu. Od czasu oddania inwestycji do użytku nie były dokonywane żadne zmiany mające wpływ m.in. na charakter przedsięwzięcia i warunki realizacji, a także zmiany powodujące uzyskiwanie nieuzasadnionych korzyści.

(dowód: akta kontroli str. 194-213, 291-294)

Założenia działań promocyjnych Projektu określone zostały w treści umowy o dofinansowanie Projektu (§ 9) oraz w zawartej pomiędzy Miastem i Gminą Szczawnica a Gminą Leśnica umowie partnerskiej (§ 10)¹⁷. W ramach promocji Projektu zamontowano tablicę informacyjną/pamiątkową na obiekcie parkingu informującą o współfinansowaniu z UE. Została wykonana strona internetowa¹⁸ informująca o Projekcie zarówno po stronie polskiej jak i słowackiej. Ponadto opublikowano 10 tys. sztuk ulotek informacyjnych dotyczących projektu. Ulotki były wykonane w formie map i zawierały opisy projektów, ich lokalizację oraz największe atrakcje turystyczne. Były dystrybuowane na terenie Szczawnicy oraz w punkcie informacyjnym od początku lipca 2015 r. Cieszyły się one – jak wyjaśnił Burmistrz – dużym zainteresowaniem wśród gości i turystów odwiedzających Szczawnicę. Na utworzonej stronie umieszczono informacje turystyczne takie jak: szlaki piesze, rowerowe, konne, atrakcje turystyczne, informacje o bieżących wydarzeniach, noclegi, gastronomia, telefony do służb ratunkowych. Na stronie umieszczona była również mapa atrakcji turystycznych w formacie do wydrukowania – był to projekt spójny z ulotkami informacyjnymi w formie papierowej. Takie założenia promocyjne gwarantowały reklamę obiektu oraz dodatkową informację turystyczną dla odwiedzających. Dodatkowo – jak wyjaśnił Burmistrz – informacje o realizowanym Projekcie pojawiały się na oficjalnej stronie Urzędu Miasta oraz w lokalnych gazetach i portalach. Była to darmowa promocja zarówno projektu jak i samej Szczawnicy. Ponadto zdjęcia nowej infrastruktury pojawiły się w kalendarzu zamówionym przez Urząd na 2017 r. Po stronie słowackiej promowano projekt na stronie <http://chatapieniny.eu/index.php>.

(dowód: akta kontroli str. 177-193, 281-287, 292-294)

Odnosnie do przyczynienia się realizacji Projektu do tworzenia postaw innowacyjnych związanych z umiejętnością kreowania nowych usług i produktów Burmistrz wyjaśnił, że: *Projekt miał charakter infrastrukturalny w dość podstawowym obszarze usług jakim jest polityka parkingowa. Projekt ma jednak szerokie oddziaływanie i w tym kontekście można analizować jego wpływ na sytuację Szczawnicy i rozwój rynku usług turystycznych. Systematyczny wzrost ruchu turystycznego w Szczawnicy w przeciągu ostatnich lat bez wątplenia nie pozostaje bez wpływu na model biznesowy tutejszych przedsiębiorców, zarówno w zakresie usług hotelowych, gastronomicznych jak i w szeroko tego słowa rozumieniu okołoturystycznych. Pozytywny wpływ projektu można zatem analizować zarówno przez pryzmat wyższego od średniej dla województwa małopolskiego wskaźnika rozwoju przedsiębiorczości, jak również przez zwiększona zdolność i chęć do inwestowania na terenie Szczawnicy. Otwierane są nowe hotele, pensjonaty, punkty gastronomiczne, finalizowanych jest też kilka decyzji inwestycyjnych związanych z rozwojem infrastruktury narciarskiej w Szczawnicy.*

(dowód: akta kontroli str. 274-276)

¹⁶ Nr NPOŚ6845.48.2014.JP.

¹⁷ Umowa zawarta 21 maja 2012 r. na realizację Projektu nr WTSL.02.01.00-12-267/10 (dalej: *umowa partnerska*).

¹⁸ www.wsercupienin.pl.

Z informacji uzyskanej od Wójta Gminy Czorsztyn oraz Wójta Gminy Krościenko wynika, że gminy nie dysponują danymi, które bezpośrednio wskazywałyby, czy Projekt zrealizowany przez Urząd Miasta i Gminy Szczawnica wpłynął pozytywnie na rozwój ruchu turystycznego w tych gminach (w tym zwiększenie liczby odwiedzających turystów, ożywienie gospodarcze czy też wzrost liczby miejsc pracy).

(dowód: akta kontroli str. 254-259)

W grudniu 2015 r. Małopolski Urząd Wojewódzki przeprowadził kontrolę w Urzędzie dotyczącą realizacji Projektu. Kontrola ta dotyczyła następujących zagadnień:

- wykonanie działań przewidzianych we wniosku o dofinansowanie;
- osiągnięcie wskaźników Projektu;
- kwalifikowalność wydatków poniesionych na realizację Projektu;
- kwalifikowalność VAT;
- prowadzenie ewidencji księgowej;
- realizacja kontraktu zawartego w wyniku udzielonych zamówień publicznych;
- nabywanie dostaw/usług/robót nie podlegających przepisom ustawy Prawo Zamówień Publicznych;
- wykonywanie działań informacyjnych i promocyjnych;
- przestrzeganie zasad pomocy publicznej, ochrony środowiska i równości szans;
- sposób archiwizacji.

Według treści informacji pokontrolnej, przeprowadzona kontrola potwierdziła prawidłową realizację Projektu.

(dowód: akta kontroli str. 214-221, 288)

W wyniku analizy wpisów do Książki Skarg i Wniosków Urzędu ustalono, że w latach 2015-2016 do Urzędu nie wpłynęły skargi ani wnioski związane z funkcjonowaniem parkingu wykonanego w ramach Projektu.

(dowód: akta kontroli str. 289)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Projekt był zgodny z celami określonymi w Strategii Rozwoju Miasta Szczawnica na lata 2007-2013 oraz w Strategii Rozwoju Gospodarczego Miasta i Gminy Szczawnica na lata 2015-2020. Wpisywał się również w cele dotyczące turystyki określone w Strategii Rozwoju Województwa Małopolskiego oraz w MRPO. Założenia kontrolowanego Projektu były spójne z innymi realizowanymi przez Miasto projektami i układały się w logiczny ciąg powiązanych ze sobą działań, których celem był wzrost konkurencyjności Szczawnicy na rynku usług turystycznych i uzdrowiskowych. Zrealizowany Projekt miał rzeczywisty wpływ na ofertę turystyczną regionu. Przy podejmowaniu decyzji o realizacji Projektu oraz opracowywaniu jego założeń brano pod uwagę jego lokalizację w stosunku do rodzaju świadczonych usług turystycznych.

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

Opis stanu
faktycznego

Na etapie wyboru Projektu oraz w trakcie jego realizacji Urząd współpracował z Gminą Leśnica, która była Partnerem Projektu po stronie słowackiej. W związku z zakończeniem jego realizacji obydwie gminy zawarły następną umowę partnerską dotyczącą dalszej współpracy oraz realizacji wspólnego produktu turystycznego. Umowa ta została zawarta 29 września 2015 r. Obydwie strony oświadczyły, że wyrażają wzajemną wolę umacniania dalszej współpracy transgranicznej i wymiany doświadczeń w celu rozwoju wzajemnych kontaktów. Współpraca transgraniczna – według treści umowy – polegać będzie m.in. na podejmowaniu kolejnych przedsięwzięć sprzyjających zintegrowanemu rozwojowi, w tym wspólnej realizacji projektów w oparciu o środki finansowe w ramach POWT oraz innych funduszy przeznaczonych na realizację wspólnych międzynarodowych przedsięwzięć. W szczególności współpraca obejmuje wspólną realizację nowego produktu o charakterze turystyczno-rekreacyjnym w postaci Międzynarodowych zawodów triathlonowych Szczawnica

– Leśnica. Pierwsza edycja zawodów odbyła się we wrześniu 2016 r. Według treści umowy zawody odbywać się będą cyklicznie w kolejnych latach.

(dowód: akta kontroli str. 71-98, 252-253)

W ramach Programu Współpracy Transgranicznej Rzeczpospolita Polska – Republika Słowacka 2014-2020 Miasto złożyło wniosek o dofinansowanie projektu *Uzdrowiska pogranicza polsko-słowackiego jako rozpoznawalny w skali Europy obszar realizacji turystyki zdrowotnej – etap I – budowa pętli rowerowej łączącej miejscowości uzdrowskie doliny Popradu*. Przedmiotem projektu było połączenie pętla rowerową uzdrowskich miejscowości pogranicza polsko-słowackiego (Krynica, Muszynę, Piwniczną, Szczawnicę, Vyzne Ruzbачy, Starą Lubovnię, Lubonianskie Kupele, Bardejov, Bardejovskie Kupele). Projekt realizowany będzie w latach 2017-2018.

(dowód: akta kontroli str. 23-29)

Ocena cząstkowa

W ocenie NIK, jako dobrą praktykę należy wskazać kontynuację współpracy pomiędzy obydwoma gminami pogranicza zaangażowanymi w realizację Projektu. Na pozytywną ocenę zasługuje również fakt, iż Miasto podejmuje dalsze działania w celu kontynuacji współpracy z miejscowościami rejonu pogranicza polsko-słowackiego.

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁹ 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, dnia 25 stycznia 2017 r.

Kontroler

Barbara Guga
Główny specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Krakowie

z up.

Marcin Kopec
Wicedyrektor

¹⁹ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096 ze zm.