



Nr ewid. 25/2012/P/11/005/KAP
KAP-4101-07-00/2011

Informacja o wynikach kontroli

DZIAŁANIA PROMOCYJNE JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

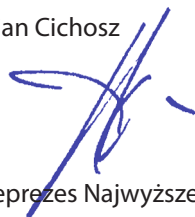
WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

p. o. Dyrektor Departamentu Administracji Publicznej:
Józef Górny

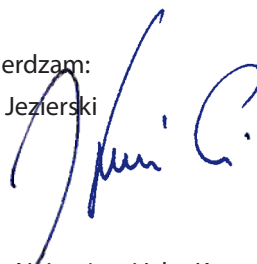


Akceptuję:
Marian Cichosz



Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:
Jacek Jezierski



Prezes Najwyższej Izby Kontroli
dnia 13 kwietnia 2012

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

1. WPROWADZENIE.....	7
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI.....	8
2.1. Ocena kontrolowanej działalności	8
2.2. Uwagi i wnioski.....	10
3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	12
3.1. Planowanie działań promocyjnych w jednostkach samorządu terytorialnego objętych kontrolą.....	12
3.2. Rozwiązania organizacyjne przyjęte w urzędach administracji samorządowej w zakresie realizacji działań promocyjnych	14
3.3. Wydatki jednostek samorządu terytorialnego na promocję	16
3.4. Efekty działań promocyjnych	29
3.5. Pozyskiwanie przez jednostki samorządu terytorialnego środków finansowych na promocję ze źródeł zewnętrznych	32
3.6. Prawidłowość zlecania podmiotom zewnętrznym zadań (usług) w zakresie promocji j.s.t.	36
4. INFORMACJE DODATKOWE	40
4.1. Przygotowanie kontroli	40
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli	40
4.3. Realizacja wniosków pokontrolnych	40
5. ZAŁĄCZNIKI	42

Wykaz stosowanych skrótów i pojęć

j.s.t. – jednostka samorządu terytorialnego;

u.s.g. – ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.;

u.s.p. - ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.;

u.s.w. - ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 ze zm.;

u.f.p. - ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.;

poprzednia u.f.p. – ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, Dz. U. Nr 249, poz. 2 104 ze zm.;

Pzp, Prawo zamówień publicznych - ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*, Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.;

RPO – Regionalny Program Operacyjny;

PROW – Program Rozwoju Obszarów Wiejskich;

EFRR – Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego;

KS – Klub sportowy.

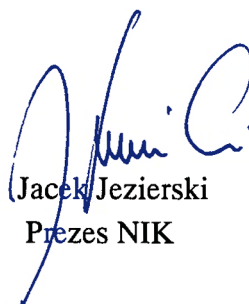
Szanowni Państwo,

Podjęcie kontroli w zakresie *działań promocyjnych jednostek samorządu terytorialnego* nastąpiło w związku z sugestią Komisji Kontroli Państwowej Sejmu RP. Jej celem była ocena prawidłowości wykorzystania środków publicznych na działalność promocyjną jednostek samorządu terytorialnego oraz efektów tej działalności.

Prowadzenie promocji przez samorzady należy do ich ustawowych zadań publicznych. Jest to zadanie własne, którego realizacja powinna służyć zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnot lokalnych. O skutecznej promocji można mówić wtedy, gdy działalność promocyjna samorządu przekłada się na uzyskanie lub poprawę dobrego wizerunku jednostki, a dzięki temu w szczególności na nowe inwestycje i miejsca pracy, na zwiększenie wpływów podatkowych jednostki, na wzrost liczby turystów czy też na wzrost liczby osiedlających się osób. W prawie polskim brak jest uregulowań dotyczących bezpośrednio warunków i zasad realizacji działań promocyjnych. W związku z tym wybór metod, środków i narzędzi realizacji promocji przez poszczególne jednostki samorządowe jest bardzo zróżnicowany, co utrudnia ocenę skuteczności i efektywności działań promocyjnych.

Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, prawidłowość wykorzystania środków na ww. zadania, a także efekty objętych badaniem wybranych wydatków na działania promocyjne. Kontrola wykazała, że samorzady w zdecydowanej większości określiły cele strategiczne i kierunki działań promocyjnych w długofalowych dokumentach planistycznych. Jednakże ujęte w nich cele i działania nie w każdym przypadku były realizowane. W zdecydowanej większości samorzady nie określiły wymiernych wskaźników, które pozwoliłyby na ocenę postępów we wdrażaniu założeń i celów promocji. Nie określiły również planowanych do osiągnięcia wymiernych efektów z działalności promocyjnej oraz nie dokonywały analiz uzyskiwanych korzyści. Tylko w nielicznych przypadkach samorzady posiadały dane o efektach promocji w postaci konkretnych liczb i procentów, a w pozostałych przypadkach posługiwały się ogólnymi określeniami jak *znaczny wzrost, szerokie zainteresowanie, duża liczba* itp.

Stosownie do ustawy o NIK, Izba nie formułuje ocen celowości działań samorządu terytorialnego, natomiast wskazuje na potrzebę podjęcia przez te jednostki działań na rzecz usprawnienia działalności promocyjnej, w tym zapewnienia rzetelnego planowania, monitorowania i analizowania osiągania wymiennie określanych efektów i celów. Działania takie przyczyniłyby się do poprawy przejrzystości i rozliczalności systematycznie rosnących wydatków na działalność promocyjną oraz do lepszego zaspokajania potrzeb wspólnoty.



Jacek Jeziński
Prezes NIK

Temat i nr kontroli

Działania promocyjne jednostek samorządu terytorialnego; P/11/005

Uzasadnienie podjęcia kontroli

Kontrola została podjęta z własnej inicjatywy NIK, w związku z sugestią Komisji Kontroli Państwowej Sejmu RP. Temat kontroli mieścił się w priorytetowych kierunkach kontroli NIK, przyjętych na lata 2009–2011 w ramach priorytetu *Państwo efektywnie zarządzające zasobami publicznymi*, w obszarze badań kontrolnych 2.2. *Gospodarowanie środkami publicznymi w jednostkach sektora finansów publicznych i przedsiębiorstwach użyteczności publicznej*.

Cel kontroli

Celem kontroli była ocena prawidłowości wykorzystania środków publicznych na działalność promocyjną jednostek samorządu terytorialnego oraz efektów tej działalności. Przedmiotem oceny były w szczególności:

- prawidłowość planowania i ujmowania w dokumentach planistycznych działań promocyjnych samorządów;
- rozwiązania organizacyjne w zakresie prowadzenia tych działań, przyjęte w urzędach administracji samorządowej;
- skuteczność działań promocyjnych;
- zgodność wyboru podmiotów zewnętrznych do realizacji zadania w zakresie promocji z ustawą *Prawo zamówień publicznych* i uregulowaniami wewnętrznymi;
- działania organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego w zakresie pozyskiwania środków finansowych na działania promocyjne;
- prawidłowość klasyfikowania, ewidencjonowania i rozliczania środków finansowych na działalność promocyjną samorządów.

Organizacja i zakres kontroli

Kontrolę przeprowadzono w 40 jednostkach, tj. 39 urzędach administracji samorządowej i jednej gminnej jednostce organizacyjnej, położonych na terenie siedmiu województw. W niniejszej *Informacji* nie uwzględniono wyników kontroli w jednej jednostce z powodu niezakończenia postępowania kontrolnego. Jednostki do kontroli wybrano w sposób celowy spośród tych, w których udział wydatków na działania promocyjne w wydatkach budżetowych ogółem był najwyższy na poszczególnych poziomach samorządu w województwach. Wykaz jednostek, w których przeprowadzono czynności kontrolne stanowi załącznik nr 1 do informacji.

Kontrolę przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, pod względem legalności, gospodarności i rzetelności.

Szczegółowymi badaniami kontrolnymi objęto okres od 1 stycznia 2010 r. do 30 czerwca 2011 r., natomiast ustalenia w zakresie kwot wydatków na promocję jednostek samorządowych i udziału tych wydatków w wydatkach budżetowych ogółem, dokonano na podstawie danych sprawozdawczych z lat 2007–2011 (I półrocze).

Czynności kontrolne zostały przeprowadzone w okresie od 5 września 2011 r. do 15 grudnia 2011 r. W *Informacji* nie uwzględniono wyników kontroli przeprowadzonej w Stargardzie Szczecińskim².

¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82.

² W przypadku kontroli w Stargardzie Szczecińskim zostały zgłoszone zastrzeżenia do protokołu kontroli. W dniu 15 lutego 2012 r. Prezes NIK zatwierdził uchwałę Komisji Odwoławczej w sprawie tych zastrzeżeń, a w dniu 7 marca 2012 r. Prezydent Miasta odmówił podpisania protokołu kontroli. W dniu 4 kwietnia 2012 r. Dyrektor Delegatury NIK w Szczecinie skierował do Prezydenta Miasta wystąpienie pokontrolne.

Wydatki na promocję objętych kontrolą jednostek samorządu terytorialnego w latach 2007–2009 systematycznie wzrastały. Łącznie wydatki te w 2009 r. wyniosły 55 158 tys. zł i były wyższe o 24 746 tys. zł (tj. o 81,4%) od takich samych wydatków z 2007 r. (30 412 tys. zł). Zrealizowane w 2010 r. łączne wydatki na działania promocyjne kontrolowanych samorządów pozostały na zbliżonym poziomie takich samych wydatków z 2009 r. (stanowiły 99% tych wydatków). Zaplanowane na 2011 r. wydatki na zadania dotyczące promocji stanowiły 110% wydatków wykonanych w roku poprzednim (2010). W I półroczu 2011 r. wykonane wydatki były znacznie niższe od 50% planowanych wydatków na ten rok³. Jak wyjaśniono – zmniejszenie wydatków nastąpiło z powodu kryzysu finansowego. Zauważyć należy, że wydatki na promocję poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego stanowią nieznaczny udział w ich wydatkach ogółem (od 0,08%⁴ do 1,86%⁵) [str. 16 - 29].

2.1 Ocena kontrolowanej działalności

Wykonywanie zadań z zakresu promocji to mało sprecyzowana kategoria zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego. O tym, czy dane zadanie można zaliczyć do kategorii zadań promujących daną jednostkę każdorazowo decyduje rodzaj i charakter zadania.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości⁶, prawidłowość wykorzystania środków na działalność promocyjną jednostek samorządu terytorialnego, a także efekty objętych badaniem wybranych wydatków na działania promocyjne.

Podstawę pozytywnej oceny kontrolowanej działalności stanowi:

- 1. Określenie przez objęte kontrolą jednostki samorządu terytorialnego celów strategicznych i kierunków działań w zakresie promocji w długookresowych dokumentach planistycznych: strategiach promocji, strategiach rozwoju turystyki lub strategiach rozwoju [str. 12 - 14];**
- 2. Przyjęcie w urzędach administracji samorządowej, w których przeprowadzono czynności kontrolne, rozwiązań organizacyjnych, które - zdaniem NIK - zapewniały prawidłową realizację zadania dotyczącego promocji samorządów.** Zadania z zakresu promocji i odpowiedzialność za ich realizację zostały przypisane pracownikom urzędów lub komórkom organizacyjnym, funkcjonującym w strukturach urzędów/starostw⁷ [str. 14 - 15];
- 3. Dokonanie wyboru podmiotów zewnętrznych⁸, którym kontrolowane jednostki samorządu terytorialnego zleciły świadczenie usług, dostawę materiałów lub realizację działań promocyjnych, zgodnie z ustawą Prawo zamówień publicznych⁹.** Wybór trybu udzielenia zbadanych zamówień publicznych był zgodny z przepisami ustawy. Postępowania o zamówienie publiczne zostały rzetelnie udokumentowane, a płatności terminowo uregulowane. Przy udzielaniu zamówień, o wartości nieprzekraczającej, wyrażonej w złotych równowartości, kwoty 14 000 euro

³ Z wyjątkiem wykonania tych wydatków w gminach miejskich i miejsko-wiejskich.

⁴ Udział wydatków na promocję w wydatkach ogółem wykonanych w 2010 r. przez województwo mazowieckie.

⁵ Udział wydatków na promocję w wydatkach ogółem wykonanych w 2010 r. przez gminę Reńska Wieś.

⁶ W kontroli zastosowano następujące kryteria ocen: pozytywna, pozytywna pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. NIK pozytywnie oceniła skontrolowaną działalność 25 jednostek, pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości – 13, a negatywnie - jednej j.s.t.

⁷ W jednym przypadku zadania w zakresie promocji realizowała gminna jednostka organizacyjna.

⁸ Przez podmiot zewnętrzny należy rozumieć osoby fizyczne oraz jednostki organizacyjne niezwiązane pod względem strukturalnym z urzędem administracji samorządowej.

⁹ Z wyjątkiem trzech przypadków opisanych na str. 10.

przestrzegano uregulowań wewnętrznych obowiązujących w urzędach/starostwach, w których przeprowadzono kontrolę [str. 36 - 37];

- 4. Pozyskanie dodatkowych funduszy na działania promocyjne ze źródeł zewnętrznych.** Były to środki uzyskane od sponsorów, z budżetu UE i inne środki pomocowe. Trzydzieści samorządów (34,2%) realizowało projekty promocyjne w ramach regionalnych programów operacyjnych z udziałem środków z EFRR. Łączna wartość tych projektów stanowiła kwotę 43 480,6 tys. zł, w tym dofinansowanie z EFRR wyniosło 33 159,6 tys. zł (tj. 76,3%). Jedenaście samorządów (28,9%) realizowało projekty w zakresie promocji w ramach innych (niż RPO) programów z udziałem bezzwrotnych środków pomocowych. Dziewięć jednostek samorządu terytorialnego pozyskało sponsorów (firmy, przedsiębiorcy krajowi), którzy dofinansowali organizację imprez promocyjnych i uroczystości, bądź świadczyli nieodpłatne usługi w tym zakresie na rzecz samorządów [str. 32 - 36].

Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości polegały na:

- 1. Klasyfikowaniu wydatków niezgodnie z wymogami rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych¹⁰** (w 18 urzędach administracji samorządowej, tj. w 46,2% skontrolowanych urzędów). Do rozdziału 75075 *Promocja jednostek samorządu terytorialnego* w tych j.s.t. klasyfikowane były wydatki nie mające żadnego związku z promocją samorządów lub wydatki na promocję klasyfikowano w innych rozdziałach niż rozdział 75075 [str. 27 - 29].
Nierzetelne klasyfikowanie wydatków stanowiło istotną trudność w ustaleniu zgodnej ze stanem faktycznym wysokości środków wykorzystanych na promocję przez jednostki samorządu terytorialnego objęte kontrolą. W związku z tym, dane dotyczące kwot wydatków w rozdziale 75075 *Promocja jednostek samorządu terytorialnego*, wykazywane w sprawozdaniach budżetowych były nierzetelne;
- 2. Braku rzetelnego nadzoru ze strony samorządów nad realizacją przez kluby sportowe zleconych im usług/zadań promocyjnych.** Siedemnaście jednostek samorządu terytorialnego (44,7% kontrolowanych) w latach 2010 – 2011 (I półrocze) zleciło klubom i organizacjom sportowym świadczenie usług i realizację zadań na rzecz promocji [str. 37 - 39]. Szczegółowymi badaniami objęto realizację dziewięciu umów zawartych przez samorzady z klubami sportowymi, spośród których w pięciu przypadkach (55,6% badanych) stwierdzono nieprawidłowości polegające na:
 - dokonaniu przez j.s.t. płatności na rzecz klubów sportowych w kwotach umownych pomimo niezrealizowania przez nie pełnego zakresu zadań (usług) określonych w umowach [str. 39];
 - sfinansowaniu przez j.s.t. ze środków na promocję zakupu sprzętu sportowego dla klubów, odzieży sportowej, częściowej refundacji kosztów utrzymania obiektów sportowych czy kosztów transportu zawodników [str. 39];
- 3. Nieokreśleniu w dokumentach planistycznych oczekiwanych wymiernych efektów (korzyści), jakie zamierzano osiągnąć poprzez działania promocyjne¹¹** (w 25 kontrolowanych jednostkach, tj. w 65,8%). Nie określono również wskaźników, które pozwoliłyby dokonać oceny realizacji przyjętych celów działalności promocyjnej. Dokonywano wydatków ze środków publicznych na promocję, bez oceny postępów we wdrażaniu *strategii* i bez rzetelnej oceny efektywności tych wydatków, o której mowa w art. 44 ust. 3 pkt 1 lit. a *ustawy o finansach publicznych*. W 11 jednostkach (tj. 28,2% kontrolowanych) działania promocyjne określone w dokumentach planistycznych nie były

¹⁰ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych, Dz. U. Nr 38, poz. 207 ze zm.

¹¹ Nie dotyczy projektów realizowanych z udziałem środków z budżetu UE lub innych środków pomocowych.

w pełni realizowane. Pomimo zapisów w *strategiach*, nie monitorowano działań podejmowanych we własnym zakresie, jak również zleczonych podmiotom zewnętrznym [str. 29 - 31].

Na potrzeby kontroli NIK sporządzono zestawienia, w których przedstawiono zakładane i uzyskane efekty (korzyści) z działalności promocyjnej. Jednakże tylko w dziewięciu jednostkach spośród 38 (tj. 23,7%) zwymiarowano te efekty podając w liczbach (lub procentach) np. przyrost mieszkańców, turystów czy inwestorów w mieście (gminie) lub procent wzrostu dochodów js.t. z podatku od nieruchomości. W pozostałych jednostkach, poziom efektów określono jako: znaczny wzrost, wysoka oglądalność, duże zainteresowanie czy zwiększenie rozpoznawalności [str. 31].

Ponadto, stwierdzono jednostkowe przypadki nieprawidłowości, które dotyczyły:

- braku koordynacji działań promocyjnych w przypadkach wykonywania tych zadań przez więcej niż jedną komórkę organizacyjną urzędu. Nieprawidłowość tę stwierdzono w czterech jednostkach (tj. 10%) [str. 15];
- braku kwalifikacji zawodowych pracowników realizujących to zadanie w dwóch urzędach administracji samorządowej (tj. 5,0%) [str. 15];
- nieterminowego regulowania w pięciu jednostkach (tj. w 12,5%) zobowiązań wobec dostawców materiałów promocyjnych, w wyniku czego wystąpiły zobowiązania wymagalne w łącznej kwocie 117,6 tys. zł. W żadnej z tych jednostek nie zapłacono odsetek z tego tytułu [str. 28];
- przekroczenia planu wydatków na promocję w dwóch urzędach administracji samorządowej (tj. w 5%). Było to niezgodne z art. 44 ust. 1 pkt 3 *ustawy z dnia 27 sierpnia o finansach publicznych*¹² i stanowiło naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 11 ust. 1 *ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*¹³ [str. 28];
- nierzetelnego rozliczenia delegacji służbowych w celu promocji powiatu. Wyplacono wyższe kwoty od należnych z powodu nieprawidłowego wyliczenia czasu trwania podróży oraz wykazano podróże radnego w § 4420 *Podróże służbowe zagraniczne* a nie w § 3030 *Różne wydatki na rzecz osób fizycznych*, co było niezgodne z *rozporządzeniem Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 12 grudnia 2002 r.*¹⁴ Nieprawidłowość tę stwierdzono w dwóch powiatach [str. 29];
- dokonania w jednej jednostce wyboru wykonawcy bez zastosowania *ustawy Prawo zamówień publicznych*, tj. z naruszeniem art. 4 pkt 8 tej ustawy, pomimo że wartość zamówienia w złotych przekroczyła równowartość 14 000 euro [str. 37];
- dokonania w jednej jednostce wyboru trybu zamówienia publicznego niezgodnie z przepisami *ustawy Prawo zamówień publicznych* [str. 37];
- nierzetelnego udokumentowania postępowania o zamówienie publiczne w jednej jednostce [str. 37].

2.2 Uwagi i wnioski

1. W prawie polskim brak jest uregulowań dotyczących warunków i zasad realizacji zadania samorządów w zakresie promocji. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził w wyroku z dnia 23 marca 2000 r., II SA/Ka 2407/99¹⁵, że: *Żaden powszechnie obowiązujący akt rangi ustawowej nie reguluje kwestii promocji powiatu i nie określa kompetencji organów tej jednostki samorządu terytorialnego przy wykonywaniu tego*

¹² Dz. U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

¹³ Art. 11 ust. 1 odpowiada obecnie art. 11 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.

¹⁴ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 19 grudnia 2002 r. w sprawie wysokości oraz warunków ustalania należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej poza granicami kraju, Dz. U. Nr 236, poz. 1991 ze zm.

¹⁵ *Finanse Komunalne* 2000, Nr 2, s. 45.

zadania. Uregulowana natomiast została kwestia ewidencjonowania i klasyfikowania wydatków na to zadanie, które powinny być ujmowane w rozdziale 75075 *Promocja jednostek samorządu terytorialnego*¹⁶. Oznacza to, że granice prawne zostały określone szeroko i bardzo ogólnie, co powoduje, że to jednostki samorządu terytorialnego decydują o sposobach, metodach i narzędziach realizacji tego zadania. W związku z tym brak jest jednolitego podejścia do realizacji promocji przez samorządy. Mniejsza jest przejrzystość realizacji działań promocyjnych, a także bardziej ograniczona jest możliwość rozliczania urzędników z rezultatów tych działań, co może sprzyjać powstawaniu sytuacji korupcyjnych.

Dokonywanie oceny celowości, skuteczności i efektywności działań promocyjnych w poszczególnych j.s.t. należy do organów stanowiących (rad, sejmików), natomiast oceny NIK, w świetle art. 2 ust. 2 ustawy o NIK, ograniczone są do kryteriów legalności, rzetelności i gospodarności.

2. Izba zwraca uwagę, że w 2/3 skontrolowanych jednostek podejmując działania nie określono zakładanych wymiernych korzyści, które zamierzano osiągnąć poprzez promocję (jak np.: wzrost liczby turystów, inwestorów, nowych mieszkańców, czy też wzrost wpływów z podatków lub wzrost liczby odwiedzin strony internetowej). Nieokreślenie przez j.s.t. wskaźników, które miałyby służyć do mierzenia poziomu osiągania celów działalności promocyjnej, a także niedokonywanie przez blisko 1/2 skontrolowanych j.s.t. analiz efektów postępów w realizacji *strategii promocji*, wskazuje na niedochowanie należytej staranności¹⁷. W konsekwencji, tylko 1/4 skontrolowanych jednostek posiadała konkretne dane o osiągniętych wymiernych efektach promocji, a w pozostałych 3/4 jednostek porzeczano na wskazaniu ogólnych określeń, takich jak: *utrwalenie wizerunku miasta, znaczny wzrost rozpoznawalności marki* itp.

3. Samorządy planują działania promocyjne na kilka lub kilkanaście lat. Efekty tych działań mogą być dostrzegane również po dłuższym okresie. Niezbędny jest zatem uważny, długofalowy, stały monitoring wymiernych efektów działań promocyjnych, a następnie na tej podstawie dokonywanie ewentualnych korekt *strategii promocji*. Zdecydowana większość kontrolowanych jednostek samorządu terytorialnego „posiada” dokumenty planistyczne, w których określono cele strategiczne i operacyjne w zakresie promocji. Jednakże tylko część tych dokumentów była konsekwentnie wdrażana, a realizacja działań promocyjnych monitorowana. Ponadto, tylko w nieznaczącej liczbie samorządów systematycznie analizowane były rezultaty i skuteczność działalności promocyjnej. Należy jednak wziąć pod uwagę, że brak takich analiz nie musi oznaczać, że wspólnoty samorządowe nie uzyskują wymiernych korzyści z prowadzonej promocji.

Brak badania efektywności działań promocyjnych przez organy wykonawcze znacznej liczby jednostek samorządu terytorialnego objętych kontrolą utrudnia dokonanie oceny, jaki poziom środków finansowych jest niezbędny samorządom do osiągnięcia wyznaczonych celów w zakresie promocji oraz czy przeznaczane na ten cel fundusze są wystarczające.

4. Najwyższa Izba Kontroli w wystąpieniach pokontrolnych, adresowanych do kierowników urzędów administracji samorządowej, wnioskowała o stworzenie mechanizmów kontroli wdrażania *strategii promocji* oraz efektywności realizacji projektów z tego zakresu. Określenie w *strategiach promocji* wskaźników, a następnie ich monitorowanie pozwoliłoby na dokonanie oceny postępów we wdrażaniu *strategii* oraz na zwymiarowanie osiągniętych korzyści. Główne wnioski pokontrolne i ich realizacja przez kierowników objętych kontrolą jednostek zostały omówione w rozdziale 4.

¹⁶ Dotyczy rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych.

¹⁷ Zgodnie z art. 5 ust. 2 ustawy o NIK, kontrola działalności samorządu terytorialnego nie obejmuje kryterium celowości. Przepisy powszechnie obowiązujące nie nakładają na j.s.t. obowiązku określania i mierzenia efektów działalności promocyjnej.

3.1 Planowanie działań promocyjnych w jednostkach samorządu terytorialnego objętych kontrolą

Generalnie, działania promocyjne powinny być rozpoczynane od etapu planowania, stąd posiadanie strategii należy uznać za podstawę prac w obszarze marketingu¹⁸.

Cele strategiczne działalności promocyjnej jednostek samorządu terytorialnego określone były w różnych długofalowych dokumentach planistycznych. W 11 jednostkach samorządu terytorialnego¹⁹, spośród 38 objętych kontrolą, cele w zakresie promocji oraz działania zmierzające do ich osiągnięcia zostały określone w *strategiach promocji* albo *strategiach marki*²⁰.

W Krynicy-Zdroju opracowano *strategię promocji* w 2011 r., ale do czasu zakończenia kontroli NIK nie została ona przyjęta przez organ stanowiący do realizacji. Również w Płocku, *Strategia Promocji Miasta na lata 2009 – 2013* nie została formalnie przyjęta do realizacji uchwałą Rady Miasta ani zarządzeniem Prezydenta Miasta, podobnie – w gminie miejsko-wiejskiej Połczyn-Zdrój.

Starosta Kielecki wyjaśnił, że powiat kielecki nie posiada dokumentu strategicznego z zakresu promocji. Działania promocyjne obejmują działania i imprezy cykliczne oraz działania jednorazowe, których powiat jest współorganizatorem. Działania jednorazowe wynikają z zaproszeń przez inne jednostki organizacyjne do współdziałania. (...) Zarząd decyduje o podejmowaniu działań i zakresie zaangażowania powiatu. Jednym ze sposobów badania skuteczności działań promocyjnych Starostwa Powiatowego w Kielcach jest prowadzenie monitoringu środków masowego przekazu. (...) Treść artykułów i audycji jest dla nas wskazówką czy podjęte działania spotkały się z zainteresowaniem i jaka jest ich ocena.

W sześciu jednostkach²¹, w związku z tym że za kluczową branżę przyjęto turystykę, cele promocji zostały określone w *strategiach rozwoju turystyki*. W 19 jednostkach samorządowych główne kierunki działań promocyjnych określono w *strategiach rozwoju*²².

W **województwie świętokrzyskim** wdrażano *Strategię Rozwoju Turystyki 2006 – 2014*, której uszczegółowienie stanowił *Program Promocji wraz z Regionalnym Systemem Informacji Turystycznej dla Województwa Świętokrzyskiego na lata 2008 – 2013*.

W **województwie małopolskim** kierunki działań promocyjnych określone były w *Strategii Rozwoju Województwa*.

W **Tarnowie** - podstawowymi dokumentami, w których określono cele i główne kierunki rozwoju miasta były: przyjęta przez Radę Miasta *Strategia zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego Miasta Tarnowa na lata 2000 – 2015*, a następnie - *Strategia Rozwoju Miasta – Tarnów 2020*. Cele promocji oraz działania zmierzające do ich osiągnięcia nie zostały wprost określone w *Strategii*. *Wizję Tarnowa 2020* zawarto w trzech słowach przedstawiających Tarnów 2020 jako: *Aktywny, Komfortowy i Silny*. W dokumencie tym określono szczegółowe cele, których rezultatem miała być promocja miasta.

Priorytety przyjęte w długookresowych dokumentach planistycznych przez objęte kontrolą jednostki samorządu terytorialnego w zakresie promocji przedstawiono w tabeli nr 1.

¹⁸ *Rola samorządów gminnych w procesach rozwojowych Polski Wschodniej*, raport pod red. nauk. prof. B. Pławgo, Fundacja BFKK, Białystok 2010 r.

¹⁹ Dotyczy miast na prawach powiatu: Koszalin, Płock, gmin miejskich: Żyrardów, Legionowo, gminy Bliżyn, powiatów: nowosądeckiego, lubelskiego, województw: mazowieckiego, lubelskiego, opolskiego i zachodniopomorskiego.

²⁰ *Strategia marki* jest dokumentem z zakresu kreowania wizerunku i promocji miasta.

²¹ Dotyczy powiatów: kieleckiego, kluczborskiego, województwa świętokrzyskiego, miasta na prawach powiatu Przemyśl, gmin miejskich: Połczyn-Zdrój, Narol.

²² *Strategia rozwoju* określa długoterminowo najważniejsze kierunki rozwoju gminy (miasta) we wszystkich dziedzinach życia.

Tabela nr 1

Priorytety w zakresie działalności promocyjnej jednostek samorządu terytorialnego

Lp.	Priorytety w zakresie promocji	Liczba j.s.t.	Wykaz j.s.t.
1	2		3
1.	Podniesienie atrakcyjności miasta (powiatu, regionu) dla mieszkańców, turystów i inwestorów	15	Legionowo, Kielce, Ostrowiec Św., Opole, Przemyśl, Koszalin, Niepołomice, Zamość, Lubartów, Grodzisk Mazowiecki, Tarnów, powiat nowosądecki, woj. mazowieckie, woj. lubelskie, powiat kołobrzeski
2.	Kształtowanie wizerunku miasta	16	Pruszków, Ostrowiec Św., Żyrardów, województwo świętokrzyskie, powiat lubelski, Płock, Połczyn-Zdrój, Kielce, powiat nowosądecki, powiat szydłowiecki, województwo małopolskie, województwo mazowieckie, województwo opolskie, Chełm, powiat mielecki, Koszalin
3.	Wzrost rangi turystycznej lub uzdrowskiej miasta (gminy, powiatu, regionu)	13	Opole, Iwonicz-Zdrój, Narol, Połczyn-Zdrój, powiat piaseczyński, województwo podkarpackie, Ostrowiec Św., województwo lubelskie, powiat kołobrzeski, Koszalin, województwo mazowieckie, Płock, Krynica-Zdrój
4.	Wzmocnienie pozycji miasta (gminy) jako znaczącego ośrodka gospodarczego w regionie (subregionie) albo regionu - w kraju i zagranicą	6	Żyrardów, Tarnów, Koszalin, województwo małopolskie, województwo lubelskie, Chełm
5.	Integracja mieszkańców	4	Powiat szydłowiecki, województwo lubelskie, województwo zachodniopomorskie, Ostrowiec Św.
6.	Promocja walorów, ekologicznych i agroturystyki	5	Niepołomice, powiat kluczborski, województwo lubelskie, Narol, Płock
7.	Pozyskanie kapitału zewnętrznego i mobilizacja kapitału lokalnego	6	Żyrardów, powiat piaseczyński, Ostrowiec Św., województwo lubelskie, powiat kluczborski, województwo mazowieckie
8.	Dbłość o środowisko przyrodnicze	5	Legionowo, Wieliszew, Narol, powiat kołobrzeski, powiat piaseczyński
9.	Kultywowanie tradycji, dbłość o dziedzictwo kulturalne	5	Opole, Wieliszew, Lubartów, powiat kielecki, powiat lubelski

Źródło: wyniki kontroli

Długookresowe dokumenty planistyczne w zakresie promocji przyjęte stosownymi uchwałami organów stanowiących j.s.t. do realizacji, w 11 jednostkach (tj. 28,2% kontrolowanych) nie były w pełni wdrażane, w tym:

- nie podejmowano działań promocyjnych określonych w *strategii* - w sześciu jednostkach²³,
- nie monitorowano podejmowanych działań i nie dokonywano okresowych ocen skuteczności tych działań, pomimo takich zapisów w *strategiach* – w pięciu jednostkach²⁴.

Zastępca Prezydenta Kielc wyjaśnił, że „... z powodu kryzysu finansowego – działania promocyjne prowadzone są na podstawie planów wydziałów Urzędu Miasta Kielce. Niewykluczone, że w niedalekiej przyszłości (do 2-3 lat) zostaną podjęte działania mające na celu opracowanie nowej strategii promocji miasta Kielce na kolejne lata. Aktualnie

²³ Dotyczy miast: Płock, Kielce, Żyrardów, Grodzisk Mazowiecki oraz gmin: Lubartów, Bliżyn.

²⁴ Dotyczy: miast na prawach powiatu: Kielce, Opole, Koszalin, gminy Reńska Wieś oraz powiatu kieleckiego.

nie prowadzi się analiz potrzeb działań promocyjnych (brak środków finansowych)". Kontroler dwukrotnie występował do Prezydenta z prośbą o przedstawienie dokumentów potwierdzających przyjęcie przez Prezydenta i przekazanie do wykorzystania przez odpowiednie wydziały Urzędu „Strategii promocji miasta Kielce na lata 2006 – 2010” oraz jej aktualizacji z listopada 2008 r. Prezydent nie przedstawił dokumentów, wyjaśnił tylko, że te dokumenty przekazał do wykorzystania przez odpowiednie wydziały Urzędu.

P.o. Sekretarza Miasta Płock wyjaśnił przyczyny nierealizowania zadań zawartych w Strategii: Zadanie „Płock laserem malowany” zostało zaplanowane na rok 2011 – w tym roku rozpoczęto rozmowy w celu realizacji projektu. W ramach programu edukacji ekologicznej zorganizowano akcję „Dzień bez samochodu”. Dalsze działania zawarte w Strategii Promocji Płocka zostały rozpisane na lata 2009 – 2013. Dokument Strategii nie został przyjęty do stosowania uchwałą Rady Miasta ani zarządzeniem Prezydenta Miasta Płocka. W chwili obecnej konieczna jest jego aktualizacja. W związku z tym, po zaktualizowaniu dokumentu, powstanie nowy harmonogram działań, który wraz ze Strategią zostanie przyjęty stosownym aktem normatywnym”.

Dokumenty planistyczne, w których określono cele strategiczne i kierunki działań promocyjnych w sześciu gminach wiejskich i miejsko-wiejskich nie były aktualizowane albo nie stanowiły podstawy corocznego planowania wydatków na to zadanie. Działania promocyjne podejmowane przez te jednostki nie były oparte na założeniach przyjętych w *strategiach promocji*.

Przyczynami nierealizowania działań określonych w dokumentach planistycznych oraz nieaktualizowania tych dokumentów – jak wyjaśniono – był przede wszystkim:

- brak środków finansowych na podejmowanie szeregu działań promocyjnych określonych w *Strategiach*,
- zmiana ekipy rządzącej i w związku z tym zmiana koncepcji prowadzenia działań w zakresie promocji.

W pozostałych jednostkach samorządu terytorialnego (22) objęte badaniem działania promocyjne (po 10 w każdej jednostce) były zgodne z przyjętymi w *strategiach*.

3.2 Rozwiązania organizacyjne przyjęte w urzędach administracji samorządowej w zakresie realizacji działań promocyjnych

Zdaniem NIK, przyjęte w urzędach marszałkowskich, urzędach gmin i miast oraz starostwach powiatowych rozwiązania organizacyjne zapewniały prawidłową realizację zadania w zakresie promocji jednostek samorządu terytorialnego.

W zdecydowanej większości jednostek samorządu terytorialnego objętych kontrolą (37 na 38 kontrolowanych, tj. 94,9%) zadania w zakresie promocji powierzone zostały komórkom organizacyjnym²⁵ pozostającym w strukturze urzędu/starostwa lub samodzielny stanowiskom pracy. W jednym przypadku²⁶, zadanie to realizowała gminna jednostka organizacyjna - *Ośrodek Promocji, Turystyki i Sportu Gminy Zamość*. W jednej gminie²⁷, w regulaminie organizacyjnym urzędu nie określono stanowiska pracy, odpowiedzialnego za realizację zadań związanych z promocją gminy. Jak wyjaśnił Wójt gminy, za promocję odpowiedzialny był jego zastępca.

W sześciu gminach²⁸, wyodrębnione w strukturach organizacyjnych urzędów komórki realizowały wyłącznie zadania z zakresu promocji, w 24 – realizacja tych zadań powierzona była komórkom odpowiedzialnym za realizację wielu zadań, w trzech²⁹ – „wielozadaniowym” stanowiskom pracy.

²⁵ Wydziały, referaty, departamenty.

²⁶ Dotyczy gminy wiejskiej Zamość.

²⁷ Dotyczy gminy Reńska Wieś.

²⁸ Dotyczy miast: Tarnów, Opole, Niepołomice, Grodzisk Mazowiecki, Legionowo, województwa zachodniopomorskiego.

²⁹ Dotyczy gmin: Narol, Błędów, Iwonicz- Zdrój.

W czterech województwach³⁰, działania promocyjne prowadzone były przez więcej niż jedną komórkę organizacyjną urzędu marszałkowskiego. Liczba pracowników realizujących zadanie w poszczególnych objętych kontrolą jednostkach była zróżnicowana. W gminach wiejskich sprawy promocji powierzono pracownikom w liczbie od jednego do trzech, w powiatach - od dwóch do pięciu. W gminach miejskich, miastach na prawach powiatu i w województwach promocją zajmowały się zespoły wieloosobowe, przy czym liczba pracowników była związana z wysokością środków przeznaczonych na realizację zadania, im wyższe środki przeznaczano na promocję, tym większa była liczba pracowników.

W Departamencie Turystyki, Sportu i Promocji Urzędu Marszałkowskiego Województwa Małopolskiego został powołany Zespół ds. Kreowania Marki Małopolska oraz Zespół ds. Koordynowania Działań Promocyjnych, które zajmowały się realizacją zadań związanych z promocją województwa małopolskiego, a w szczególności: promocją walorów i możliwości rozwojowych województwa w kraju i za granicą, opracowywaniem i realizacją strategii marketingowej budującej wizerunek Małopolski, (...) koordynowaniem planów działań o charakterze promocyjnym, koordynowaniem zakupu podstawowych materiałów reklamowych, doradztwem i konsultacją w zakresie planowanych i podejmowanych działań promocyjnych w departamentach merytorycznych Urzędu. W lipcu 2011 r. Marszałek Województwa powołał Zespół Zadaniowy ds. Realizacji Spójnych Działań Promocyjnych Województwa Małopolskiego w celu poprawy skuteczności i efektywności przekazu promocyjnego odnoszącego się do marki Małopolska.

Nieprawidłowości dotyczące rozwiązań organizacyjnych w zakresie prowadzenia promocji lub kwalifikacji pracowników stwierdzono w pięciu jednostkach³¹. Dotyczyły one braku koordynacji działań w przypadku wykonywania zadań w zakresie promocji przez więcej niż jedną komórkę organizacyjną urzędu albo braku kwalifikacji zawodowych pracowników, określonych w regulaminach organizacyjnych urzędów.

W Urzędzie Miasta Kielce zadania objęte kontrolą (tj. wdrażane w latach 2010 – 2011) realizowane były przez 13 pracowników Wydziału Edukacji, Kultury i Sportu oraz dziewięciu pracowników Wydziału Projektów Strukturalnych i Strategii Miasta. Promocją zajmowało się również pięciu pracowników Biura Prasowego usytuowanego w Wydziale Organizacyjnym Urzędu. Kontrola wykazała, że zadania z zakresu promocji nie zawsze realizowane były przez właściwe komórki Urzędu, np. organizacją corocznej imprezy Sylwester pod Gwiazdami zajmował się „zwyczajowo” Referat Sportu i Turystyki, a nie Referat Kultury. W „Aktualizacji do strategii promocji Miasta Kielce na lata 2009–2010”³², przygotowanej w listopadzie 2008 r., Agencja Rozwoju Regionu S.A. dokonała analizy działań podejmowanych przez miejskie instytucje w zakresie promocji i uznała, że w znacznej mierze są one niespójne i różnej jakości.

³⁰ Dotyczy województw: świętokrzyskiego, opolskiego, podkarpackiego, lubelskiego.

³¹ Dotyczy: Urzędu Marszałkowskiego Województwa Świętokrzyskiego, Urzędu Miasta Kielce, Urzędu Miasta Koszalin, Urzędu Gminy Lubartów, Starostwa Powiatowego w Piasecznie.

³² Opracowanej przez Agencję Rozwoju Regionu S.A. za kwotę 50 000 zł.

3.3 Wydatki jednostek samorządu terytorialnego na promocję

Wydatki na promocję winny być, zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych, klasyfikowane w rozdziale 75075 Promocja jednostek samorządu terytorialnego.

Łączne wydatki na promocję (ze środków własnych) objętych kontrolą jednostek samorządu terytorialnego w latach 2007–2011 przedstawiono w tabeli nr 2 i na wykresie nr 1.

Tabela nr 2

Wydatki kontrolowanych jednostek samorządu terytorialnego na promocję w latach 2007–2011

Zbiornicze zestawienie wydatków na promocję (kwoty w tys. zł)											
Lp		2007 r.	2008 r.	2008/ 2007 %	2009 r.	2009/ 2008 %	2010 r.	2010/ 2009 %	2011 r. (plan)	2011/ 2010 %	Razem
1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.	9.	10.	11.	12.
1	województwa samorządowe (7)*	15 427	21 406	139	29 252	137	23 335	80	25 782	110	115 201
2	miasta na prawach powiatu (7)	9 621	17 234	179	16 453	95	18 262	111	24 739	135	86 309
3	gminy miejskie i miejsko-wiejskie (11)	3 599	4 717	131	6 145	130	8 428	137	5 516	65	28 405
4	gminy wiejskie (6)	725	1 002	138	1 088	109	1 945	179	1 943	100	6 352
5	Powiaty (8)	1 040	1 493	143	2 221	149	2 817	127	2 529	90	10 099
RAZEM (39)		30 412	45 852	151	55 158	120	54 787	99	60 509	110	246 366

Źródło: wyniki kontroli

*(w pierwszej kolumnie, w nawiasach podano liczbę skontrolowanych jednostek)

W latach 2007–2009 nastąpił wzrost wydatków jednostek samorządu terytorialnego objętych kontrolą na działania promocyjne. Wykonane w 2008 r. łączne wydatki na promocję, w porównaniu do takich samych wydatków z 2007 r., były wyższe o 51%. Najwyższy wzrost wydatków nastąpił w miastach na prawach powiatu (o 79%), najniższy w gminach miejskich i miejsko-wiejskich (o 31%).

Wydatki wykonane w 2009 r. w stosunku do wydatków z roku poprzedniego (2008) były wyższe o 20%, przy czym miasta na prawach powiatu wykonały wydatki niższe od takich samych wydatków z 2008 r. (o 5%). Najwyższy wzrost wydatków nastąpił w powiatach (o 49%), najniższy w gminach wiejskich (o 9%).

W 2010 r., w porównaniu do 2009 r., łączne wydatki na promocję jednostek objętych kontrolą pozostawały na zbliżonym poziomie (stanowiły 99%), przy czym z wyjątkiem samorządów województw nastąpił wzrost tych wydatków: najwyższy - w gminach wiejskich (o 79%), najniższy – w miastach na prawach powiatu (o 11%).

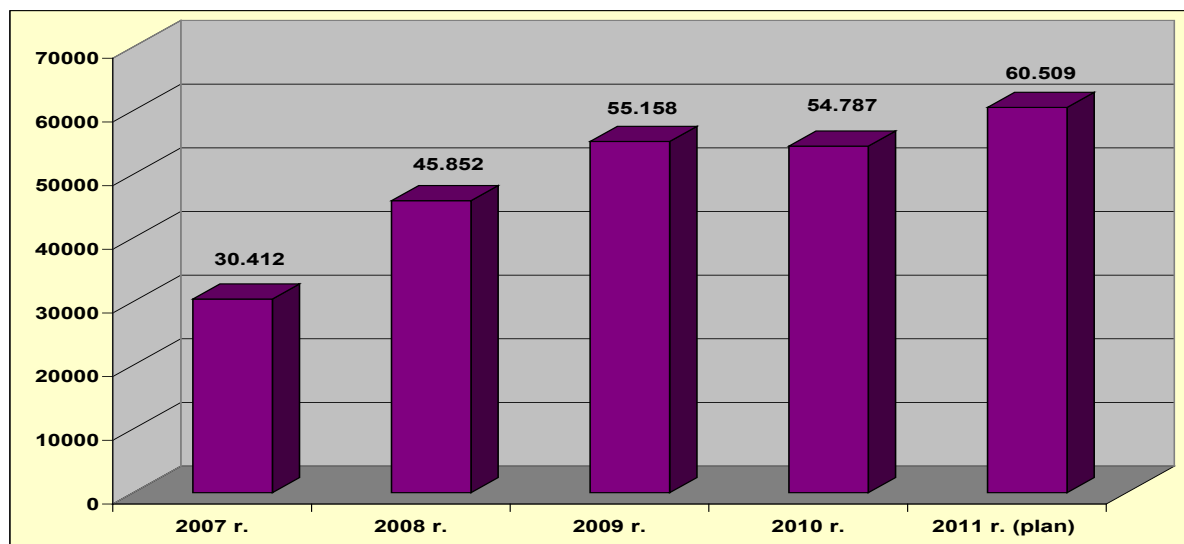
W gminach miejskich i miejsko-wiejskich oraz powiatach na 2011 r. zaplanowano na promocję wydatki w kwotach niższych od wydatków na to zadanie wykonanych w 2010 r. (odpowiednio o: 35%, 10%). Ograniczenie wydatków – jak wyjaśniano – było wynikiem kryzysu finansowego. W samorządach województw i miastach na prawach powiatu planowane na 2011 r. wydatki na promocję były wyższe od wydatków na to zadanie wykonanych w 2010 r. odpowiednio o: 10%, 35%.

W I półroczu 2011 r. na poszczególnych poziomach samorządu terytorialnego wykonane na promocję wydatki stanowiły:

- w województwach – 17% planu po zm.,
- w miastach na prawach powiatu – 41% planu po zm.,
- w gminach miejskich i miejsko-wiejskich – 69% planu po zm.,
- w gminach wiejskich – 32% planu po zm.,
- w powiatach – 48% planu po zmianach.

Wykres nr 1

Łączne wydatki kontrolowanych jednostek samorządu terytorialnego na promocję w latach 2007–2011 (kwoty w tys. zł)



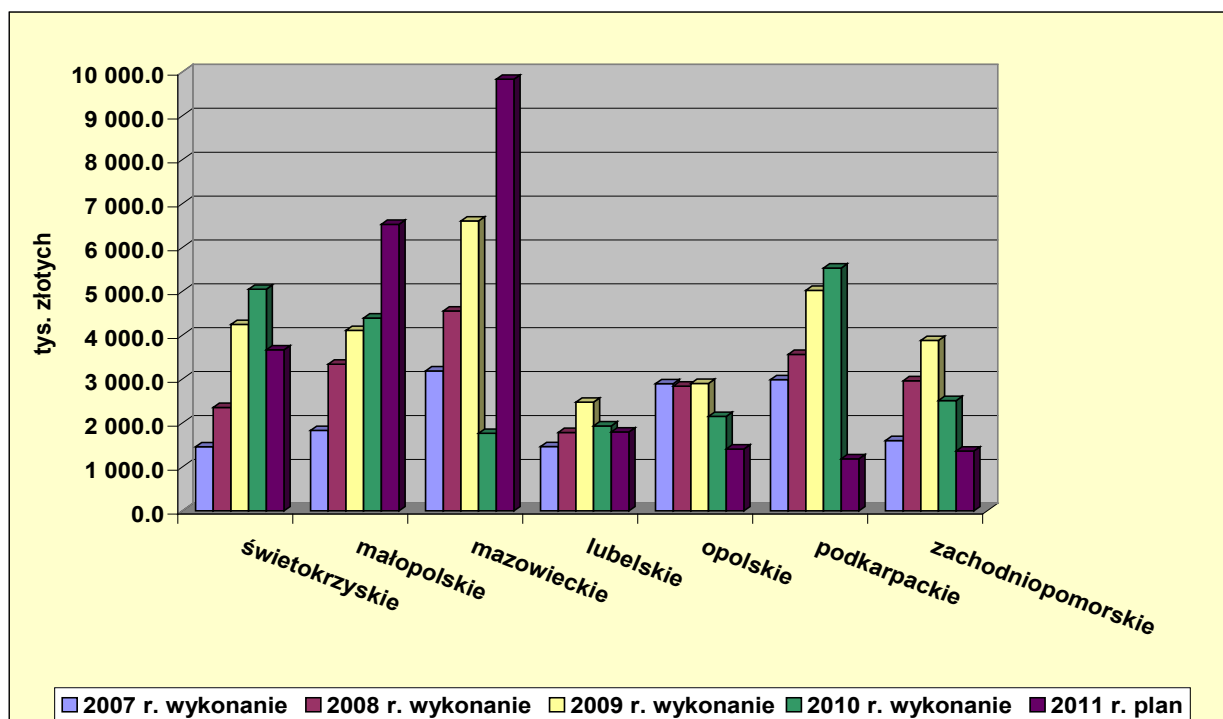
Źródło: wyniki kontroli

Najwyższe wydatki na promocję w latach 2007–2010, spośród wszystkich jednostek samorządu terytorialnego objętych kontrolą, wykonały samorzady województw.

Porównanie kwot wydatków samorządów województw objętych kontrolą na działania promocyjne przedstawiono na wykresie nr 2.

Wykres nr 2

Wydatki samorządów województw na promocję w latach 2007–2011



Źródło: Wyniki kontroli

Najwyższe środki na to zadanie w latach 2007–2009, spośród siedmiu kontrolowanych województw, wydatkował samorząd województwa mazowieckiego³³, najniższe - samorząd województwa lubelskiego³⁴. W 2010 r. najwyższe wydatki na działania promocyjne zrealizował samorząd województwa podkarpackiego³⁵. Zaplanowane najwyższe środki na promocję w 2011 r. stwierdzono w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Mazowieckiego (9 833,7 tys. zł), najniższe w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Podkarpackiego (1 185,8 tys. zł).

³³ W 2007 r. – 3 187,7 tys. zł, w 2008 r. – 4 552,1 tys. zł, w 2009 r. – 6 605,2 tys. zł, w 2010 r. – 1 764,6 tys. zł, planowane wydatki na 2011 r. – 9 833,7 tys. zł.

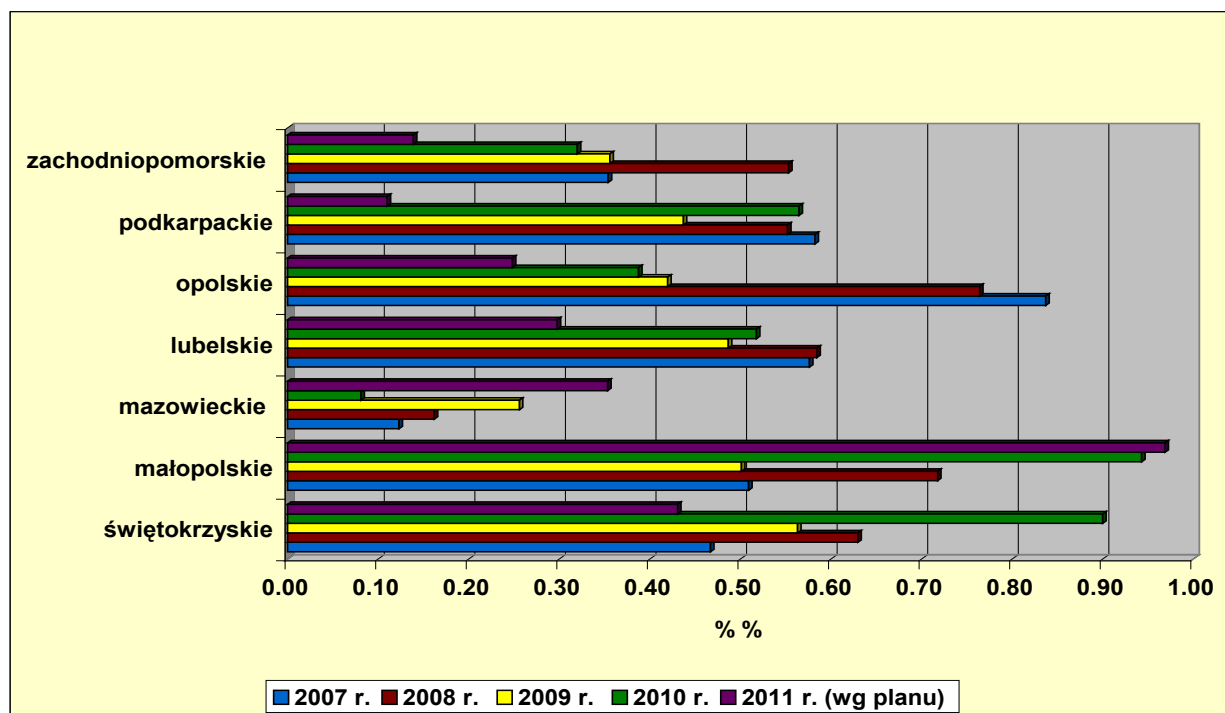
³⁴ W 2007 r. – 1 463,1 tys. zł, w 2008 r. – 1 785,8 tys. zł, w 2009 r. – 2 476,3 tys. zł, w 2010 r. – 1 934,4 tys. zł, planowane wydatki na 2011 r. stanowiły kwotę 1 795,6 tys. zł.

³⁵ tj. 5 532,1 tys. zł.

Porównanie procentowego udziału wydatków na promocję w latach 2007–2011 w wydatkach ogółem samorządów województw objętych kontrolą przedstawiono na wykresie nr 3.

Wykres nr 3

Procentowy udział wydatków na promocję w wydatkach województw ogółem



Źródło: Wyniki kontroli

Mimo, że najwyższe kwotowo wydatki na promocję wykonywało województwo mazowieckie, to procentowy udział tych wydatków w wydatkach ogółem w latach 2007 – 2010 był najniższy spośród siedmiu kontrolowanych województw. Wskaźnik ten w poszczególnych latach w województwie mazowieckim wynosił odpowiednio:

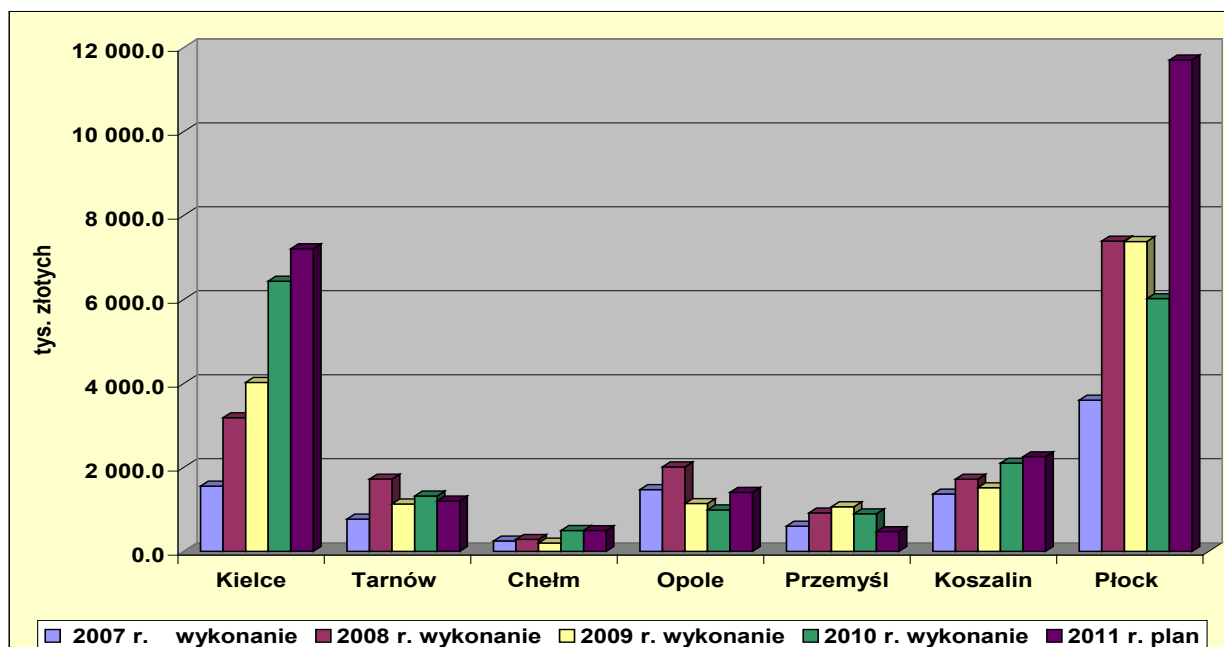
- w 2007 r. – 0,12%,
- w 2008 r. – 0,16%,
- w 2009 r. – 0,26%,
- w 2010 r. – 0,08% wydatków ogółem.

Najwyższy procentowy udział wydatków na promocję w stosunku do wykonanych wydatków ogółem w latach 2007–2008 wystąpił w województwie opolskim i wynosił odpowiednio: 0,84 i 0,76%, w 2009 r. w województwie świętokrzyskim (0,56%), a w 2010 r. - w województwie małopolskim (0,94%). Zaplanowane na 2011 r. wydatki na promocję w województwie małopolskim stanowiły 0,97% planowanych na ten rok wydatków ogółem. Był to najwyższy wskaźnik dla wszystkich województw objętych kontrolą. Najniższy udział planowanych wydatków na promocję na 2011 r. w wydatkach ogółem wynosił 0,11% w województwie podkarpackim.

Porównanie kwot wydatków na działania promocyjne poniesionych przez objęte kontrolą miasta na prawach powiatu ilustruje wykres nr 4.

Wykres nr 4

Wydatki miast na prawach powiatu na promocję w latach 2007–2011



Źródło: Wyniki kontroli

Jak widać, **spośród siedmiu skontrolowanych miast na prawach powiatu**, najwyższe wydatki na promocję w latach 2007 – 2009 zrealizował Płock³⁶, w 2010 r. – Kielce³⁷, najniższe w całym okresie objętym badaniem - Chełm³⁸. Najwyższe wydatki na działania promocyjne w 2011 r. zaplanował również Płock³⁹.

³⁶ W 2007 r. – 3 603,4 tys. zł, w 2008 r. – 7 391,6 tys. zł, w 2009 r. – 7 380,6 tys. zł, w 2010 r. – 6 020,9 tys. zł, w 2011 r. (plan) – 11 704,8 tys. zł

³⁷ tj. 6 434,6 tys. zł.

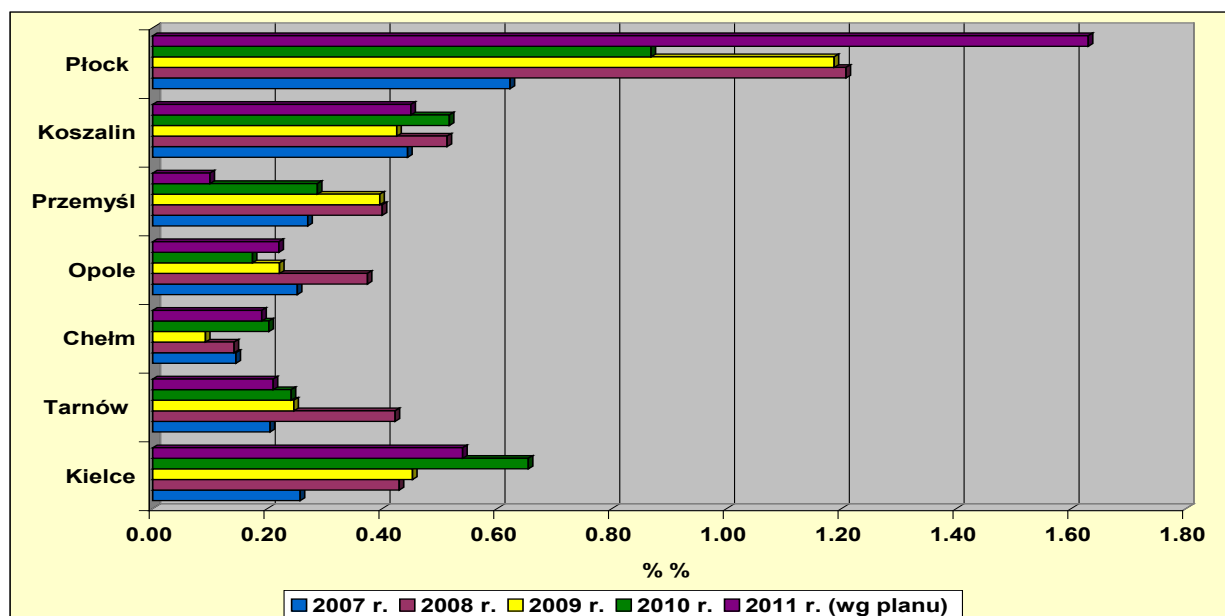
³⁸ W 2007 r. – 248,3 tys. zł, w 2008 r. – 286,2 tys. zł, w 2009 r. – 199,6 tys. zł, w 2010 r. – 410,9 tys. zł, w 2011 r. (plan) – 495,6 tys. zł.

³⁹ tj. 11 704,8 tys. zł.

Porównanie procentowego udziału wydatków na promocję w wydatkach ogółem w kontrolowanych miastach na prawach powiatu przedstawiono na wykresie nr 5.

Wykres nr 5

Procentowy udział wydatków na promocję w wydatkach ogółem w miastach na prawach powiatu



Źródło: Wyniki kontroli

Najwyższy procentowy udział wydatków na promocję w wydatkach ogółem, spośród siedmiu miast na prawach powiatu objętych kontrolą, wystąpił również w Płocku i wynosił odpowiednio:

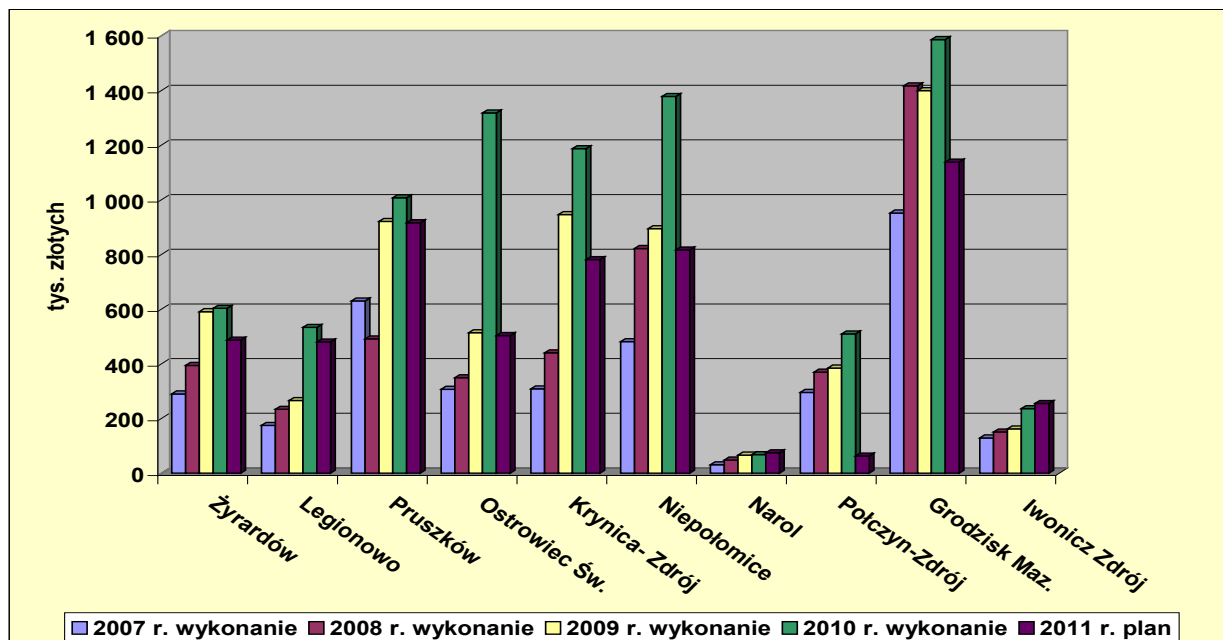
- w 2007 r. – 0,62%;
- w 2008 r. – 1,21%;
- w 2009 r. – 1,19%;
- w 2010 r. – 0,87% wydatków ogółem;
- planowane wydatki na promocję w 2011 r. stanowiły 1,63% kwoty planowanych na ten rok wydatków ogółem.

Najniższy procentowy udział zrealizowanych wydatków na promocję w wydatkach ogółem w latach 2007–2009 wystąpił w Chełmie i wynosił odpowiednio: 0,15%; 0,14%; 0,09%. Natomiast w 2010 r. najniższy udział wydatków na promocję w wydatkach ogółem stwierdzono w Opolu, a wynosił 0,17%. Udział planowanych na 2011 r. wydatków na promocję w stosunku do planowanych w tym roku wydatków ogółem był najniższy w Przemyślu i wynosił 0,10%.

Porównanie kwot wydatków na działania promocyjne, zrealizowanych przez objętą kontrolą gminy miejskie i miejsko-wiejskie, ilustruje wykres nr 6.

Wykres nr 6

Wydatki gmin miejskich i miejsko-wiejskich na promocję w latach 2007–2011



Źródło: Wyniki kontroli

Spośród 10 gmin miejskich i miejsko-wiejskich najwyższe kwotowo wydatki na działania promocyjne w latach 2007–2010 zrealizował Grodzisk Mazowiecki⁴⁰. Najwyższe wydatki na to zadanie w 2011 r. zaplanował również Grodzisk Mazowiecki⁴¹. Najniższe środki na promocję w całym okresie objętym kontrolą wydatkowała gmina Narol⁴².

⁴⁰ W 2007 r. – 952,0 tys. zł, w 2008 r. – 1 417,3 tys. zł, w 2009 r. – 1 400 tys. zł, w 2010 r. – 1 586 tys. zł.

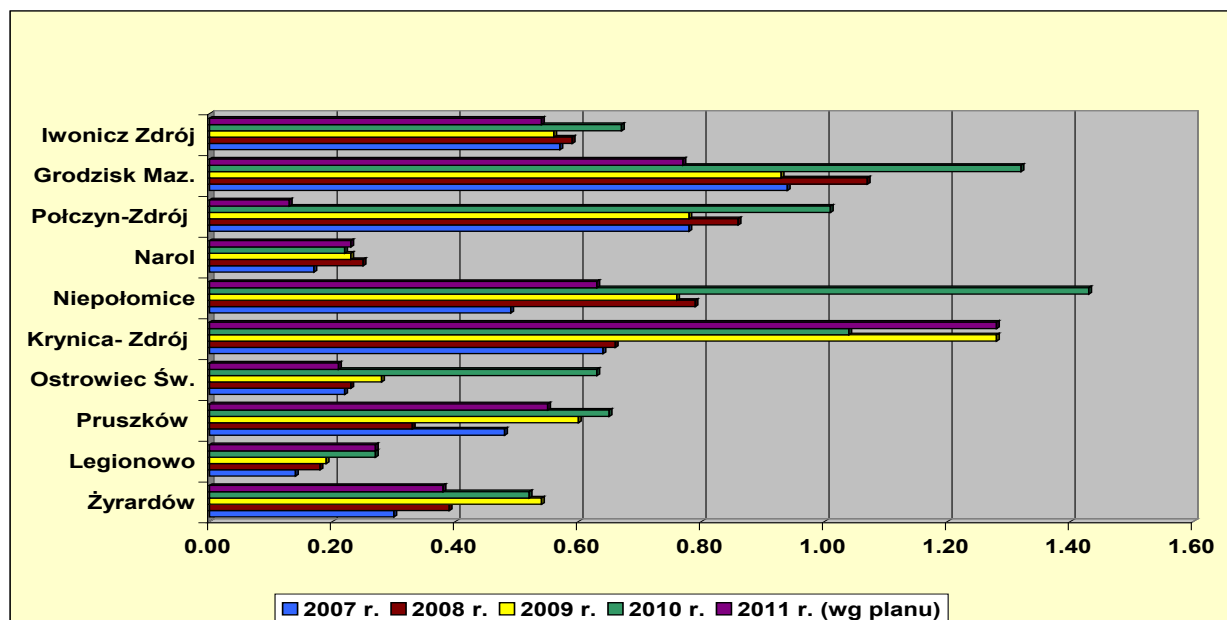
⁴¹ tj. 1 138,1 tys. zł.

⁴² W 2007 r. – 30,9 tys. zł, w 2008 r. – 48,1 tys. zł, w 2009 r. – 66,5 tys. zł, w 2010 r. – 68,0 tys. zł, w 2011 r. (plan) – 75 tys. zł.

Procentowy udział wydatków na promocję w wydatkach ogółem w kontrolowanych gminach miejskich i miejsko-wiejskich przedstawiono na wykresie nr 7.

Wykres nr 7

Procentowy udział wydatków na promocję w wydatkach ogółem w gminach miejskich i miejsko-wiejskich w latach 2007–2011



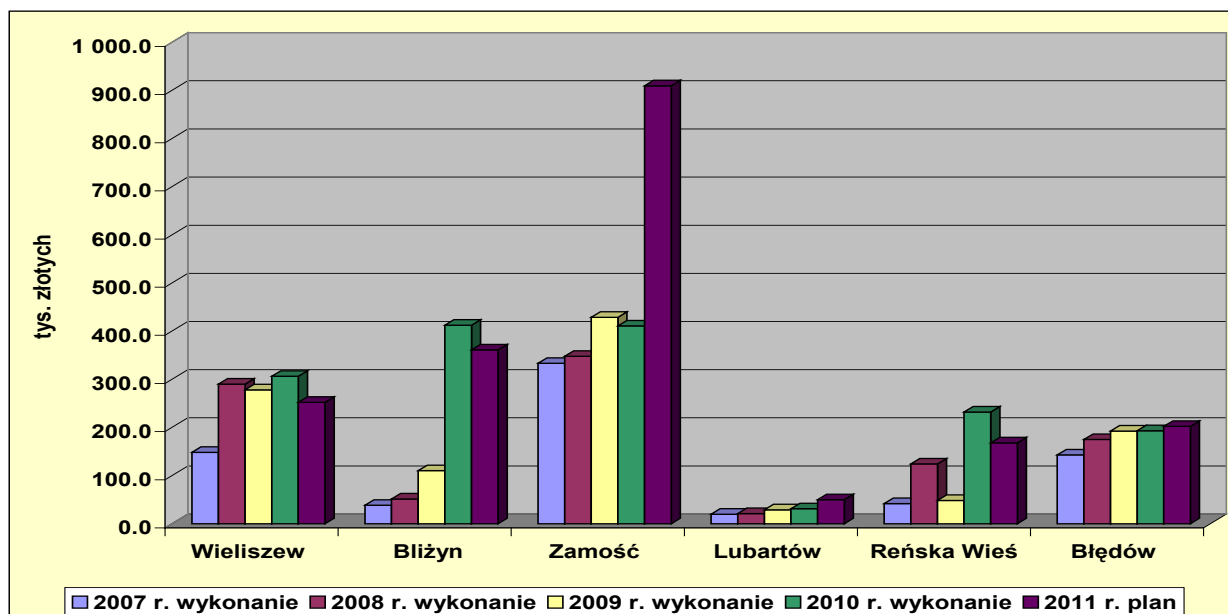
Źródło: wyniki kontroli

Najwyższy procentowy udział wydatków na promocję w wydatkach ogółem, spośród 10 gmin miejskich i miejsko-wiejskich, w latach 2007–2008 wystąpił w Grodzisku Mazowieckim (odpowiednio: 0,94%, 1,07%), w 2009 r. – w Krynicy-Zdroju (1,28%), w 2010 r. – w Niepołomicach (1,43%). Najniższy wskaźnik udziału wydatków na promocję w wydatkach ogółem w latach 2007 – 2009 r. był w Legionowie (odpowiednio: 0,14%; 0,18%; 0,19%), w 2010 r. w gminie Narol (0,22%). Najwyższe wydatki na działania promocyjne w stosunku do wydatków ogółem na 2011 r. zaplanowano w Krynicy-Zdroju (1,28%), najniższe w Połczynie –Zdroju (0,13%).

Porównanie kwot wydatków na działania promocyjne w gminach wiejskich przedstawiono na wykresie nr 8.

Wykres nr 8

Wydatki gmin wiejskich na promocję w latach 2007–2011



Źródło: Wyniki kontroli

Spośród sześciu gmin wiejskich objętych kontrolą najwyższe wydatki na promocję w latach 2007–2009 zrealizowała gmina wiejska Zamość⁴³, w 2010 r. – gmina Bliżyn⁴⁴ najniższe w całym okresie objętym badaniem - gmina Lubartów⁴⁵. Najwyższe wydatki na działania promocyjne w 2011 r. zaplanowała gmina Zamość⁴⁶.

⁴³ W 2007 r. – 333,2 tys. zł, w 2008 r. – 347,9 tys. zł, w 2009 r. – 428,8 tys. zł.

⁴⁴ tj. 412,4 tys. zł.

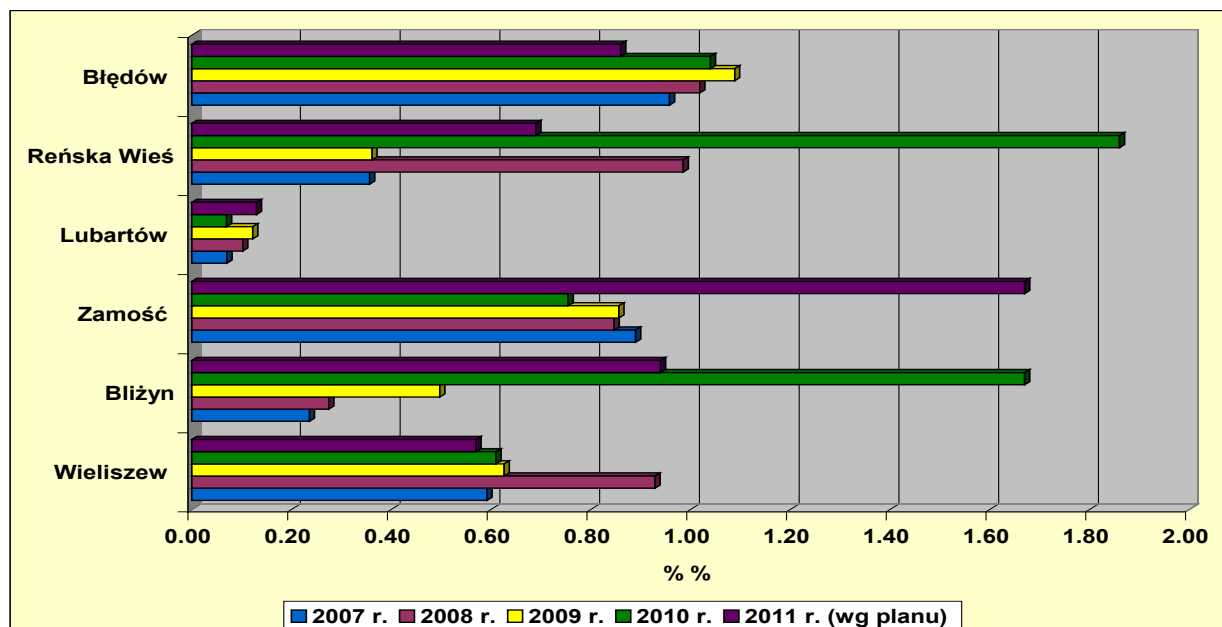
⁴⁵ W 2007 r. – 19,9 tys. zł, w 2008 r. – 21,2 tys. zł, w 2009 r. – 29,1 tys. zł, w 2010 r. – 31,2 tys. zł, w 2011 r. (plan) – 50,0 tys. zł.

⁴⁶ tj. 909,7 tys. zł.

Procentowy udział wydatków na promocję w wydatkach ogółem w kontrolowanych gminach wiejskich przedstawiono na wykresie nr 9.

Wykres nr 9

Procentowy udział wydatków gmin wiejskich na promocję w ich wydatkach ogółem w latach 2007–2011



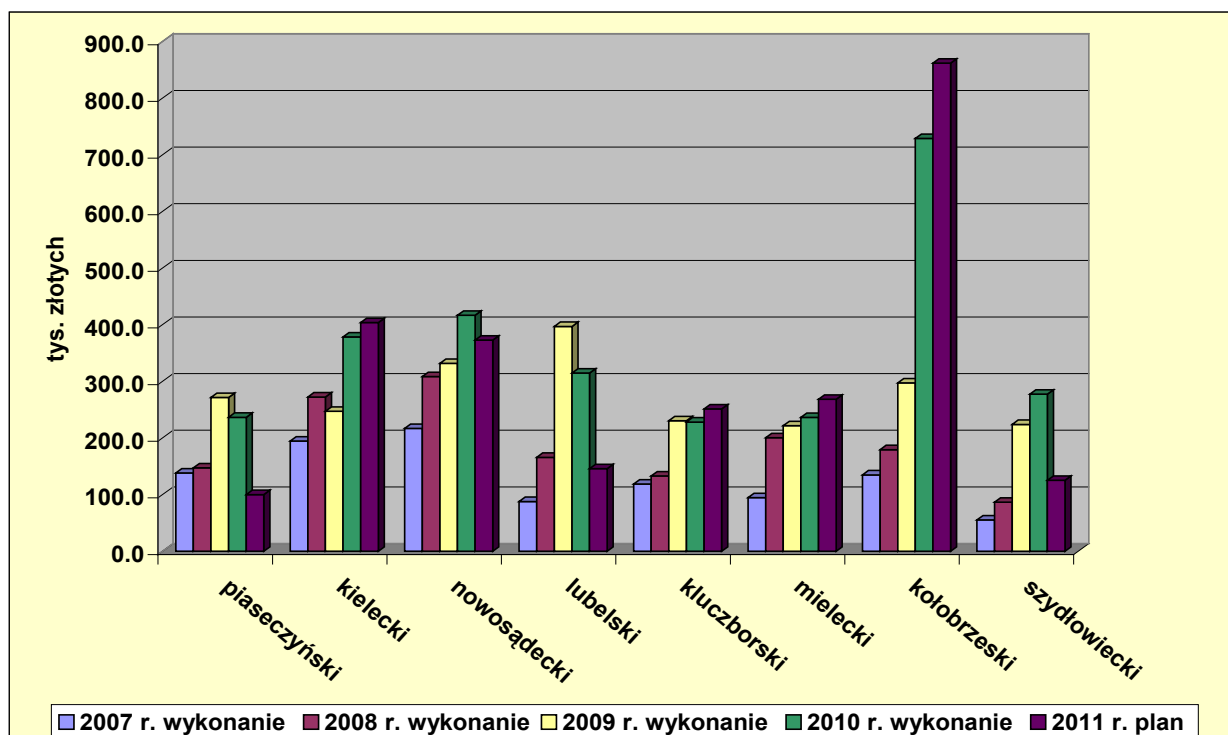
Źródło: Wyniki kontroli

Najniższy procentowy udział wydatków w latach 2007–2011 na promocję w wydatkach ogółem w grupie gmin wiejskich objętych kontrolą dotyczył gminy Lubartów i wynosił odpowiednio: 0,07%, 0,10%, 0,12%, 0,07% i 0,13%. Najwyższy udział wydatków na promocję w wydatkach ogółem w latach 2007–2009 wystąpił w gminie Błędów i wynosił odpowiednio: 0,96%, 1,02% i 1,09%, w roku 2010 – w gminie Reńska Wieś i wynosił 1,86%. Najwyższy udział planowanych na 2011 r. wydatków na promocję w planowanych wydatkach ogółem wystąpił w gminie Zamość i wyniósł 1,67%.

Porównanie wysokości wydatków na promocję w latach 2007 – 2011 powiatów objętych kontrolą przedstawiono na wykresie nr 10.

Wykres nr 10

Wydatki powiatów na promocję w latach 2007–2011



Źródło: Wyniki kontroli

Najwyższe kwotowo środki na promocję w latach 2007–2008, spośród powiatów objętych kontrolą, wydatkował powiat nowosądecki⁴⁷, w 2009 r.–powiat lubelski⁴⁸, a w 2010 r. – powiat kołobrzeski⁴⁹. Najwyższe wydatki na promocję w 2011 r. zaplanował również powiat kołobrzeski⁵⁰. Najniższe wydatki na promocję w latach 2007–2008 wykonał powiat szydlowiecki⁵¹, w 2009 r. – powiat mielecki⁵² a w 2010 r. – powiat kluczborski⁵³. Najniższe wydatki na promocję w 2011 r. zaplanował powiat piaseczyński⁵⁴.

⁴⁷ Odpowiednio: 216,8 tys. zł, 308,4 tys. zł.

⁴⁸ tj. 314,6 tys. zł.

⁴⁹ tj. 728,9 tys. zł.

⁵⁰ tj. 861,8 tys. zł.

⁵¹ W 2007 r. – 55,4 tys. zł, w 2008 r. – 86,6 tys. zł.

⁵² tj. 221,7 tys. zł.

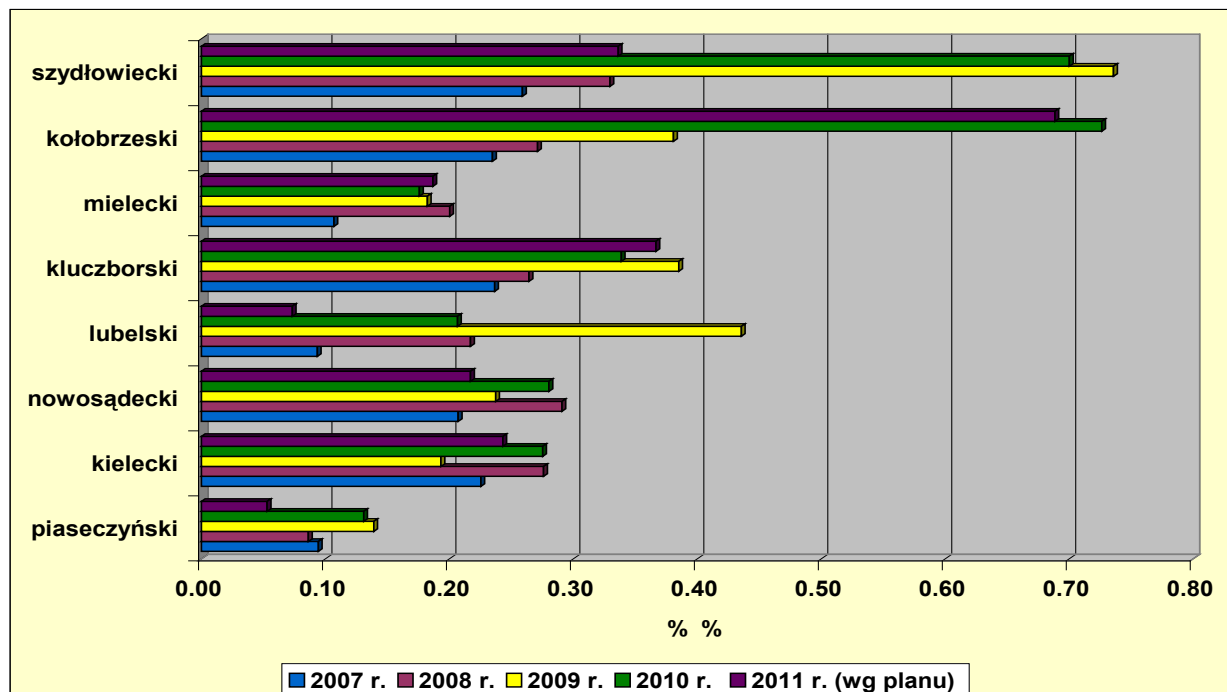
⁵³ tj. 228,1 tys. zł.

⁵⁴ tj. 100,0 tys. zł.

Procentowy udział wydatków na promocję w powiatach objętych kontrolą ilustruje wykres nr 11.

Wykres nr 11

Procentowy udział wydatków powiatów na promocję w ich wydatkach ogółem



Źródło: Wyniki kontroli

Najwyższy procentowy udział wydatków na promocję w wydatkach ogółem w latach 2007–2009 miał miejsce w powiecie szydłowieckim i wynosił odpowiednio: 0,26%, 0,33%, 0,74%, a w 2010 r. – w powiecie kołobrzeskim - 0,73%. Najniższy udział wydatków na promocję w wydatkach ogółem w całym okresie objętym kontrolą (2007 – 2011) wystąpił w powiecie piaseczyńskim i wynosił odpowiednio: 0,09%, 0,09%, 0,14%, 0,13% i 0,05% (wg planu na 2011 r.). Najwyższe wydatki na realizację zadania w zakresie promocji w 2011 r. w stosunku do wydatków ogółem zaplanował powiat kołobrzeski (0,69%).

W każdej jednostce objętej kontrolą szczegółowo zbadano wydatki na dwa zadania⁵⁵ z zakresu promocji z lat 2010–2011 (I półrocze). Stwierdzone w wyniku badania nieprawidłowości dotyczyły przede wszystkim niezgodnej z obowiązującymi wymogami rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r.⁵⁶ klasyfikowania **wydatków do rozdziału 75075 Promocja jednostek samorządu terytorialnego niezwiązanych z promocją lub klasyfikowanie wydatków na działania promocyjne do innych rozdziałów niż 75075 albo na nieprawidłowym zakwalifikowaniu zakupu usług (§ 4300) jako zakupu materiałów (§ 4210) i odwrotnie. Nieprawidłowości takie stwierdzono w 18 jednostkach spośród 39 objętych kontrolą (tj. w 46,2%)⁵⁷, w tym w sześciu spośród ośmiu objętych kontrolą powiatów. Łączna kwota nieprawidłowo zaklasyfikowanych wydatków wyniosła 587,3 tys. zł.**

⁵⁵ Zadania, na realizację których jednostka wydatkowała najwyższe kwoty.

⁵⁶ Dotyczy rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych.

⁵⁷ Dotyczy województw: zachodniopomorskiego i podkarpackiego, miast i gmin: Kielce, Chełm, Przemyśl, Koszalin, Niepołomice, Połczyn-Zdrój, Krynica-Zdrój, Grodzisk Mazowiecki, Reńska Wieś, Iwonicz-Zdrój, powiatów: piaseczyńskiego, kieleckiego, nowosądeckiego, szydłowieckiego, lubelskiego, kołobrzeskiego.

W Urzędzie Miasta i Gminy Niepołomice w rozdziale 75075 Promocja jednostek samorządu terytorialnego ujęto wydatek w wysokości 5 062 zł stanowiący zwrot kosztów powrotu z urlopu Pana Burmistrza, w związku z jego przerwaniem spowodowanym zagrożeniem powodziowym w gminie Niepołomice (w maju 2010 r.).

W **Urzędzie Gminy Błędów** do rozdziału 75075 zakwalifikowano wydatki w kwocie 48 531,20 zł nie związane z promocją gminy. Wydatki te dotyczyły m.in. wynagrodzenia za prowadzenie orkiestr strażackich przy OSP w Lipie i Błędowie oraz nauczania gry na instrumentach, częściowego zwrotu zakupu sztandaru Powiatowego Związku Pszczelarzy, przewozu młodzieży szkolnej na festiwal osób niepełnosprawnych oraz zakupu artykułów spożywczych w związku z organizacją stoiska na pikniku Jednostki Saperów w Kazuniu.

W ewidencji **Urzędu Gminy Iwonicz-Zdrój** dokonywano księgowania w rozdziale 75075 Promocja jednostek samorządu terytorialnego wydatków innych niż związane z promocją. W rozdziale 75075 § 4260 księgowane były wydatki (następnie refakturowane) dotyczące zakupu energii, gazu, wody, rozmów telefonicznych, które nie były związane z działalnością promocyjną Gminy. Ujmowano je do właściwego paragrafu klasyfikacji budżetowej, jednak nie dotyczyły one rozdziału 75075, służącego zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów do ewidencji wydatków na promocję.

Jak wyjaśniano, wydatki ewidencjonowano w zależności od posiadanych wolnych środków finansowych w poszczególnych podziałkach klasyfikacji budżetowej, albo błędnie - z powodu przeoczenia pracownika.

W pięciu j.s.t.⁵⁸ stwierdzono nieterminowe regulowanie zobowiązań wobec dostawców materiałów promocyjnych, w wyniku czego wystąpiły zobowiązania wymagalne w łącznej kwocie 117,6 tys. zł. W żadnej z tych jednostek nie zapłacono odsetek z tego tytułu. Przyczyną powstania zobowiązań wymagalnych – jak wyjaśniono – była *chwilowa* utrata płynności finansowej przez jednostkę.

W dwóch jednostkach samorządu terytorialnego⁵⁹ zaciągnięto zobowiązania finansowe na realizację działań promocyjnych w kwocie wyższej (łącznie) o 150,7 tys. zł niż określona w planie finansowym, według stanu na dzień zaciągnięcia zobowiązań (przed zmianą planu). Przekroczenie planu wydatków było niezgodne z art. 44 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁶⁰ i stanowiło naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych⁶¹. Przyczyną - według wyjaśnień - był *natłok realizowanych spraw* lub przeoczenie pracownika.

Burmistrz gminy miejskiej **Połczyn-Zdrój** zlecił pracownikowi na podstawie umowy o dzieło wykonanie zadania z zakresu promocji gminy, pomimo że te działania pokrywały się z jego zakresem obowiązków. Wydatki na wynagrodzenia bezosobowe tego pracownika w latach 2007 – 2011 wyniosły łącznie 25 500 zł. Tak więc wypłacenie dodatkowego wynagrodzenia z tytułu umowy o dzieło za wykonywanie tych samych zadań, co w ramach umowy o pracę, należy uznać za działanie niegospodarne.

W dwóch powiatach stwierdzono nierzetelne rozliczenie delegacji służbowych w celu promocji j.s.t.⁶²

W **Starostwie Powiatowym w Kielcach** szczegółowym badaniem objęto rozliczenie dziewięciu delegacji, w **Starostwie Powiatowym w Nowym Sączu** - dziesięć. Analiza kosztów wykazała, że w Starostwie w Kielcach w jednej delegacji nieprawidłowo wyliczono czas trwania podróży służbowej, a we wszystkich delegacjach przyjęto do rozliczenia diety w pełnej wysokości – nie pomniejszono ich o 15% za śniadania, gwarantowane w ramach usługi hotelowej. W Starostwie w Nowym Sączu nieprawidłowości stwierdzono w rozliczeniu pięciu delegacji. Łączna kwota zawyżonych kosztów w pierwszym starostwie wyniosła 1 048,12 zł, w drugim 218,34 zł. W odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne, Starostowie poinformowali, że w grudniu 2011 r. zostały wystawione noty księgowe osobom biorącym udział w delegacjach w celu zwrotu nadpłaconych kwot.

⁵⁸ Dotyczy: gmin: Błędów, Żyrardów, Połczyn-Zdrój, Samorządu Województwa Świętokrzyskiego, powiatu kłuczborskiego.

⁵⁹ Dotyczy: Grodziska Mazowieckiego i gminy Błędów.

⁶⁰ Dz. U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

⁶¹ Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.

⁶² Dotyczy powiatów kieleckiego i nowosądeckiego.

Wypłacenie wyższych od należnych kwot z powodu m.in. nieprawidłowego wyliczenia czasu trwania podróży było niezgodne z *rozporządzeniem Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 19 grudnia 2002 r.*⁶³

Skutkiem nieprawidłowego klasyfikowania wydatków na promocję oraz innych wydatków nie związanych z promocją - do rozdziału 75075 *Promocja jednostek samorządu terytorialnego* było przedstawianie w sprawozdaniach budżetowych nierzetelnych danych o kwotach wydatków na działania promocyjne. W takich przypadkach, Minister Finansów i regionalne izby obrachunkowe otrzymywali nierzetelne dane o kwotach wydatków jednostek samorządu terytorialnego na promocję.

3.4 Efekty działań promocyjnych⁶⁴

Promocję miasta jako centrum turystycznego można uznać za zadanie własne gminy, o ile jej zakres (realny krąg potencjalnych klientów), forma, koszt i wiarygodność kontrahenta pozwalają na racjonalne założenie, że wspólnota samorządowa osiągnie wymierne korzyści z napływu dodatkowej liczby turystów⁶⁵.

W 25 objętych kontrolą jednostek samorządu terytorialnego (tj. 65,8%), w przyjętych do realizacji długookresowych dokumentach planistycznych, nie określono efektów (wymiernych korzyści), jakie miały być uzyskane w wyniku zrealizowania zaplanowanych działań promocyjnych. Nie określono również wskaźników, przy pomocy których można byłoby dokonać oceny poziomu realizacji przyjętych celów strategicznych i operacyjnych. Tylko w pojedynczych przypadkach monitorowano realizację działań promocyjnych oraz dokonywano oceny efektów uzyskanych w wyniku tych działań.

⁶³ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 19 grudnia 2002 r. w sprawie wysokości oraz warunków ustalania należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej poza granicami kraju.

⁶⁴ Nie dotyczy projektów promocyjnych realizowanych przez kontrolowane jednostki w ramach RPO i innych programów operacyjnych, dofinansowanych ze środków unijnych i pomocowych.

⁶⁵ Z uzasadnienia wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego, Ośrodek Zamiejscowy w Gdańsku, z dnia 6 grudnia 2000 r.; sygn. akt. I SA/Gd 2038/99, OSP 20001 r., z. 11, poz. 158.

Działania podjęte przez samorządy województw w celu oceny efektów działań promocyjnych przedstawiono w tabeli nr 3.

Tabela nr 3

Działania samorządów województw w celu oceny efektów promocji

Lp.	Jednostka	Wdrażanie strategii promocji (ocena korzyści osiągniętych w wyniku realizacji działań promocyjnych)
1.	Województwo zachodniopomorskie	Samorząd w 2011 r., zlecił firmie zewnętrznej ocenę efektywności działań promocyjnych. Wyniki badania będą znane na początku 2012 r. Skuteczność podejmowanych przez Samorząd działań promocyjnych (wg wyjaśnień) potwierdziły m.in. badania ruchu turystycznego w 2010 r., które wykazały wzrost liczby osób odwiedzających to Województwo
2.	Województwo mazowieckie	W strategii nie określono mierników badania efektywności działań w zakresie promocji, w regulaminach organizacyjnych nie określono procedur kontroli zadań promocyjnych zleczanych do realizacji podmiotom zewnętrznym. We wrześniu 2011 r. Zarząd Województwa podpisał umowę, której przedmiotem jest opracowanie ww. mierników i dokonanie oceny efektywności dotychczas zrealizowanych działań promocyjnych.
3.	Województwo lubelskie	Skuteczność działań promocyjnych podejmowanych przez Samorząd w ramach projektu Opracowanie i wdrożenie systemu promocji województwa lubelskiego, realizowanego z udziałem środków europejskich ⁶⁶ , poddana została ogólnopolskim badaniom dwukrotnie w 2010 r. i 2011 r. ⁶⁷ Nie dokonywano natomiast analizy skuteczności działań promocyjnych finansowanych z budżetu województwa.
4.	Województwo opolskie	W opracowaniach i planach w zakresie promocji nie określono potencjalnych i oczekiwanych efektów podejmowanej działalności. Prowadzono monitoring realizacji działań promocyjnych i ich finansowania a jego wyniki były prezentowane w sprawozdaniach merytoryczno-finansowych, sporządzanych i przedkładanych Skarbnikowi Województwa.
5.	Województwo małopolskie	Według wyjaśnień Sekretarza Województwa: po zakończeniu projektów promocyjnych powstają raporty zawierające szczegółowy opis przeprowadzonych działań promocyjnych, analizę efektów w formie liczby relacji medialnych i ich rodzaju, spisu mediów, liczby wejść na strony internetowe Województwa. Na podstawie badania przeprowadzonego w grudniu 2010 r. przez Europejski Instytut Marketingu Miejsc stwierdzono, że Małopolska została uznana za najlepiej promujący się turystycznie region.
6.	Województwo świętokrzyskie	Dokonywane były analizy efektywności i atrakcyjności turystycznej województwa, do których wykorzystywano opracowania Instytutu Turystyki dot. wielkości ruchu turystycznego w województwie świętokrzyskim. W dokumentach planistycznych województwa nie określono sposobu ewaluacji działań promocyjnych.
7.	Województwo podkarpackie	Nie był prowadzony monitoring skuteczności działań promocyjnych - jak wyjaśniono - ze względu na wysokie koszty. Efekty działań były ocenione w 2010 r. w Oddziale Turystyki na podstawie badania ruchu turystycznego.

Źródło: wyniki kontroli

Dane zawarte w powyższej tabeli pokazują, że samorządy województw w bardzo zróżnicowany sposób dokonywały oceny skuteczności/efektywności działań promocyjnych.

Kontrola w miastach na prawach powiatu wykazała, że tylko w dwóch spośród siedmiu kontrolowanych⁶⁸ podejmowano próby dokonania oceny postępów we wdrażaniu *strategii* oraz oceny efektów (korzyści) uzyskanych w wyniku tych działań:

⁶⁶ Projekt realizowany w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2007–2013.

⁶⁷ Badania wykonała firma ARC Rynek i Opinia Sp. z o. o. w Warszawie.

⁶⁸ Dotyczy Przemysła i Opola.

W **Przemyslu**, w dokumentach planistycznych w zakresie promocji określono mierniki realizacji celów szczegółowych oraz mierniki postępu. Przy pomocy kart monitorowania celów strategicznych prowadzono monitoring wdrażania strategii. W 2011 r. opracowano raport z realizacji strategii promocji, w którym przedstawiono przedsięwzięcia zrealizowane do 2010 r. Jednakże korzyści z realizacji działań promocyjnych nie zostały przedstawione w postaci liczbowego bądź procentowego wzrostu.

W **Opolu**, z określonych w strategii obowiązków w zakresie monitorowania podejmowanych działań a także monitorowania i ewaluacji przebiegu realizacji priorytetów oraz celów rozwoju miasta przez Miejski Komitet Monitorujący, zrealizowano jeden – sporządzono raport roczny w 2010 r. Gromadzono także dane dodatkowe związane z działaniami zawierającymi element promocji, jak np. dane o liczbie wejść na stronę internetową czy liczbie osób korzystających z usług Miejskiej Informacji Turystycznej. Brak było natomiast sprawozdań kwartalnych z realizacji zadań promocyjnych oraz raportu z wdrażania strategii i programu w I półroczu 2011 r. Prezydent Miasta nie zwołał ponadto posiedzenia Miejskiego Komitetu Monitorującego w 2010 r.

W pozostałych miastach na prawach powiatu (pięciu) nie dokonywano oceny postępów we wdrażaniu strategii oraz analiz efektów (korzyści) uzyskanych w wyniku zrealizowanych działań promocyjnych.

W Urzędzie Miasta **Koszalin** nie dokonywano badania efektywności działań promocyjnych, mimo że w strategii wskazano sposób pomiaru, tj. coroczny cykl sondażu telefonicznych w celu zbadania procentowego wzrostu spontanicznej i sugerowanej rozpoznawalności marki oraz procentowy wzrost liczby osób deklarujących zamiar przyjazdu do Koszalina.

Spośród pozostałych 24 jednostek objętych kontrolą (tj. 10 gmin miejskich i miejsko-wiejskich, sześciu gmin wiejskich i ośmiu powiatów), w 16 j.s.t. w dokumentach planistycznych nie określono oczekiwanych efektów (korzyści) z realizacji działań promocyjnych oraz nie dokonywano oceny postępów we wdrażaniu strategii promocji. W czterech jednostkach⁶⁹ sporządzano w tym zakresie roczne raporty, a w pięciu – jak wyjaśniono – dokonywane były analizy i oceny korzyści z prowadzonej promocji, ale nie zostały one udokumentowane.

Na pytanie kontrolera: jakie wymierne korzyści zamierzano osiągnąć poprzez działalność promocyjną określoną w Strategii zrównoważonego rozwoju... , czy dokonywano analizy efektów oraz w jaki sposób wykorzystywano wyniki dokonanych ocen Naczelnik Wydziału i Rozwoju i Promocji Gospodarczej w **Urzędzie Miasta Ostrowiec Świętokrzyski** wyjaśnił, że zamierzano osiągnąć wzrost liczby inwestorów (inwestycji) oraz nowych miejsc pracy, a także dochodów podatkowych – z podatku od nieruchomości oraz wzrost udziału w podatkach CIT i PIT. Analiz dokonuje się poprzez sprawozdania z realizacji zadań wynikających ze Strategii, do czego został powołany specjalny Zespół Wspomagający w ramach wspomnianego już podprocesu 4.8 Promocja gospodarcza miasta oraz co 4 lata dokonując Audytu Zrównoważonego Rozwoju. Wnioski z tych analiz znajdują się także w sprawozdaniach z działalności Prezydenta Miasta, rocznych sprawozdaniach z realizacji budżetu, czy w sprawozdaniach podsumowujących kadencję.

Efektywność działań promocyjnych – jak wyjaśnił **Burmistrz Niepołomic** - monitorowana jest na bieżąco. Przeprowadzana jest rozmaicie ze względu na szeroki wachlarz podejmowanych zadań. Najbardziej widoczne efekty podejmowanych działań są przy organizacji dużych imprez – Dni Niepołomic, Święta Organizacji Pozarządowych, balu Seniora, Pól Chwały. Głównym miernikiem działań promocyjnych dotyczących imprezy są: ilość osób biorących udział w imprezie, przebieg programów artystycznych na scenie (...), przebieg samej imprezy (...), dane dotyczące oglądalności strony internetowej (...) Efektywne promowanie gminy to również ilość i jakość publikacji wydanych przez nas na jej temat.

Na potrzeby kontroli NIK, we wszystkich jednostkach dokonano zestawień oczekiwanych i uzyskanych efektów dotychczasowej działalności promocyjnej. Wymieniono w tym zakresie m.in.: opracowanie informacji, które ukazały się w prasie, nagranie komunikatów do mediów, opracowanie folderów i ulotek, wzrost liczby odwiedzin strony internetowej, wzrost liczby turystów, liczby mieszkańców i kuracjuszy, inwestorów, wzrost dochodów z podatków, uczestników imprez

⁶⁹ Dotyczy: Legionowa – raporty coroczne, Pruszkowa – raport sporządzono w 2011 r., powiatu kieleckiego, w którym raporty przedkładane były radzie i zarządowi ale nie zawierały oceny osiągniętych rezultatów oraz powiatu szydlowieckiego.

promocyjnych. Jako efekty wskazano również: rozpoznawalność i utrwalenie wizerunku miasta (gminy), zwiększenie zainteresowania mieszkańców sprawami miasta (gminy), wysoką oglądalność programów. Tylko w dziewięciu jednostkach⁷⁰ zwymiarowano podane w zestawieniach efekty działalności promocyjnej, w pozostałych (29) – podano „kilkaset”, „kilkadziesiąt”, „znaczny wzrost”, „wysoka oglądalność”.

Zdaniem Wicestarosty Powiatu Piaseczyńskiego „efekty działalności promocyjnej z definicji bardzo trudno poddają się pomiarowi i kwantyfikacji, w związku z czym nie prowadzono systematycznych, opartych na danych ilościowych lub jakościowych analiz osiąganych efektów. Wiele konkretnych działań promocyjnych wynika z bieżącej analizy potrzeb i oczekiwań różnych grup społecznych – mieszkańców powiatu. (...) Zarząd Powiatu i Wydział Promocji, Kultury i Sportu odbywa bardzo wiele spotkań z różnymi środowiskami powiatu, przedstawicielami organizacji pozarządowych, gmin wchodzących w skład powiatu. To wszystko pomaga (...) podejmować decyzje o kierunku bieżących działań w zakresie promocji powiatu.”

Zdaniem Wójta Gminy Lubartów „... na obecnym etapie rozwoju społeczno-gospodarczego Gminy Lubartów, promocja nie może być elementem wskazywanym na poziomie celów strategicznych (priorytetów) lub celów operacyjnych, bo sugerowałoby to jej większą rangę niż na to w rzeczywistości zasługuje. Za istotniejsze z punktu widzenia efektywności planowania strategicznego uznano zakończenie realizacji zadań infrastrukturalnych, a dopiero potem skuteczna promocja gminy.”

W wyjaśnieniach składanych kontrolerom, kierownicy jednostek w których przeprowadzano czynności kontrolne zwracali uwagę na trudności w określeniu stałych mierników do badania efektów działań promocyjnych oraz na trudności w ustaleniu metodologii oceny skuteczności tych działań. Powodem są m.in. zmieniające się uwarunkowania społeczno-ekonomiczne, które mają wpływ na określenie wysokości środków przeznaczanych na promocję.

3.5 Pozyskiwanie przez jednostki samorządu terytorialnego środków finansowych na promocję ze źródeł zewnętrznych

Kontrola wykazała, że spośród objętych kontrolą, 13 jednostek samorządu terytorialnego (tj. 34,2%) wdrażało w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych projekty z udziałem środków z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Projekty dotyczyły realizacji wizerunkowych kampanii promocyjnych regionów, miast, gmin i powiatów, co przedstawiono w tabeli nr 4. Łączna wartość projektów realizowanych przez wymienione w tabeli jednostki samorządu terytorialnego stanowiła kwotę 43 480 611,1 zł, w tym dofinansowanie z EFRR wynosiło 33 159 568,11 zł⁷¹.

⁷⁰ Dotyczy: województwa małopolskiego, województwa podkarpackiego, Ostrowca Świętokrzyskiego, Opola, Przemyśla, Koszalina, Płocka, gmin: Zamość, Połczyn-Zdrój.

⁷¹ W przypadku projektu realizowanego przez samorząd województwa opolskiego zamiast całkowitej wartości projektu i kwoty dofinansowania z EFRR w tabeli zawarte są dane dotyczące wysokości środków wykorzystanych do zakończenia kontroli NIK.

Tabela nr 4

Wykaz jednostek samorządu terytorialnego i projektów, wartość projektów i kwoty dofinansowania z EFR

Lp.	Jednostka	Nazwa projektu	Wartość projektu (w zł)	Wysokość dofinansowania z EFRR (w zł)	Uwagi
1	2	3	4	5	6
1.	Miasto Chełm	1) Jesteśmy razem – młodzi w Europie 2) Współpraca międzyregionalna powiatu chełmskiego i miasta Chełm szansą rozwoju turystyki ziemi chełmskiej jako atrakcji wschodniej granicy UE	639 799,99 315 000,00	274 200,01 220 500,00 ⁷²	Projekt realizowany wspólnie z powiatem chełmskim i miastem Trebiszów (Słowacja)
2.	Miasto Żyrardów	Żyrardów. Fabryka możliwości – Promocja gospodarcza	588 126,88	499 907,85	Termin zakończenia realizacji projektu – 7.12.2012 r.
3.	Miasto Ostrowiec Świętokrzyski	Kampania promocyjna Ostrowca Świętokrzyskiego – aktywnie i alternatywnie	622 828,33	294 660,32	W ramach projektu utworzono m.in. portal internetowy prezentujący aktywny i alternatywny wizerunek Ostrowca w języku: polskim, angielskim i francuskim
4.	Gmina Bliżyn	Przystań Bliżyn 2010–2012 – kampania promocyjna	576 923,07	300 000,00	
5.	Miasto Krynica Zdrój	Budowa punktu Informacji Turystycznej w Krynicy – Zdroju	827 100	655 000	
6.	Gmina Zamość	„Zielone serca Europy – promocja walorów kulturowych i turystycznych terenów Gminy Zamość	1 457 775,01	1 020 442,50	
7.	Gmina Lubartów	1) Gminy wiejskie województwa lubelskiego – sukces gospodarczy, różne drogi 2) Budowa marki turystycznej i gospodarczej. Kraina Lubartowa	984 800,00 1 397 300,00	806 500,00 1 178 000,00	
8.	Miasto Narol	Zwierzyniec i Narol liderami rozwoju kultury i turystyki Roztocza	511 790,00	460 611,00	Wspólnie z gminą Zwierzyniec, która dofinansowała realizację projektu kwotą 27 267 zł.

⁷² Na podstawie: www.powiat.chelm.pl/wspolpraca_miedzyregionalna_p_1123

9.	Powiat kielecki	<i>Turystyczna i gospodarcza kampania promocyjna Powiatu Kieleckiego</i>	1 449 905,76	1 000 000,00	
10.	Powiat lubelski	<i>Promocja markowego produktu turystycznego Lubelszczyzny „Kajakiem po Bystrzycy i Wieprzu”</i>	999 995,00	699 995,00	
11.	Województwo małopolskie	<i>1) Małopolska w akcji – kampania promocyjna na wybranych rynkach zagranicznych przy wykorzystaniu wizerunku małopolskich sportowców</i>	2 000 000,00	1 500 000,00	
		<i>2) Małopolski System Informacji turystycznej</i>	19 200 000,00	14 400 000,00	
		<i>3 Invest in Małopolska</i>	292 629,03	189 353,24	
		<i>4) Business Małopolska</i>	512 639,40	371 198,19	
12.	Województwo lubelskie	<i>Opracowanie i wdrożenie systemu promocji województwa lubelskiego</i>	12 000 000,00	10 200 000,00	
13.	Województwo opolskie	<i>System informacji przestrzennej i portal informacyjno – promocyjny Województwa Opolskiego</i>	105 000,00 (środki wykorzystane)	89 250,00 (środki wykorzystane)	

Źródło: wyniki kontroli

W trakcie kontroli ustalono, że jedenaście jednostek samorządu terytorialnego, tj. 28,9% objętych kontrolą realizowało projekty z udziałem bezzwrotnych środków zewnętrznych w ramach innych (niż RPO) programów, w tym m.in.:

- Chełm – dwa projekty: *Portrety miast – tworzymy wspólnie* oraz *Ekoturystyka bez granic – turystyka ekologiczna w regionie przygranicznym Chełm – Kowel* w ramach Norweskiego Mechanizmu Finansowego,
- Opole – projekt *Utworzenie Centrum Polskiej Piosenki* (w tym jego promocję) w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko,
- Zamość (gmina wiejska) – dwa projekty *Spotkania miłośników konia orientalnego w Wólce Wieprzeckiej* oraz *Promocja i rozwijanie aktywnej turystyki poprzez wydanie map oraz folderów informacyjnych* w ramach PROW,
- Reńska Wieś – projekt *Teren byłego poligonu wojskowego w Pociękarbiu jako strefa aktywności inwestycyjnej* w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka,
- Połczyn-Zdrój – projekt *Polsko-niemieckie śpiewanie i promocja miasta partnerskiego Templin w Połczynie Zdroju* w ramach Funduszu Małych Projektów INTERREG IVA,
- Błędów – projekt *Edukacja – szansą na rozwój w Największym sadzie w Europie* w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki oraz podpisano umowę na dofinansowanie *IX Pikniku w Błędowskich Sadach* w ramach PROW,
- Powiat nowosądecki – trzy projekty obejmujące m.in. promocję powiatu:

- projekt *Żeby nie zapomnieć – most pamięci pomiędzy Polską i Włochami* w ramach programu Europa dla Obywateli 2010 r.,
- projekt *Transgraniczna turystyka ekologiczna jako szansa rozwoju Sądecczyzny* w ramach Norweskiego Mechanizmu Finansowego,
- projekt *Platforma medialna Popradzkie Wrota* w ramach programu Współpraca transgraniczna Rzeczpospolita Polska – Republika Słowacka,
- Powiat lubelski – projekt *Obrzęd dożynkowy – dzień kultury i tradycji Powiatu Lubelskiego* w ramach PROW,
- Powiat kołobrzeski – dwa projekty „*Powiatowe polsko-niemieckie zawody jeździeckie 2010* oraz *Polsko-Niemiecki Turniej Piłkarski* w ramach Funduszu Małych Projektów INTERREG IVA,
- Powiat szydłowiecki – projekt *Materiały promujące turystykę w Powiecie szydłowieckim* w ramach PROW,
- Województwo małopolskie - projekt– *Europejska sieć regionów na rzecz innowacji ekologicznych ECREIN* w ramach programu INTERREG IV.

Badanie kontrolne wykazało, że dziewięć jednostek samorządu terytorialnego w latach 2010–2011 (I półrocze) pozyskało sponsorów, którzy dofinansowali organizację imprez promocyjnych lub ufundowali nagrody dla zwycięzców konkursów (gminnych lub powiatowych). Były to gminy: Bliżyn, Krynica-Zdrój, Połczyn-Zdrój, Błędów, Niepołomice, powiaty: kołobrzeski, kluczborski, kielecki oraz miasto na prawach powiatu Tarnów.

- Gmina Bliżyn – pozyskała dwóch sponsorów, którzy dofinansowali organizację obchodów *600-lecia Bliżyna* w łącznej kwocie 2 tys. zł;
- W gminie miejskiej Krynica – Zdrój - cztery podmioty w 2010 r. i jeden podmiot w 2011 r. dofinansowały: organizację imprez *AlleZima 2010*, wyjazdową emisję prognozy pogody TVN oraz Galę Boksu. Łączna kwota dofinansowania wyniosła 44 500 zł;
- W gminie Połczyn-Zdrój – siedmiu sponsorów dofinansowało imprezy promocyjne w łącznej kwocie 15 000 zł oraz świadczyło usługi w trakcie trwania tych imprez o wartości 7 200 zł (m.in. transportowe);
- Gmina Błędów - pozyskała środki w wysokości 158 200 zł na organizację corocznej imprezy promocyjnej *Pikniku w Błędowskich Sadach*;
- Gmina Niepołomice – pozyskała od dwóch firm darowizny w łącznej kwocie 50 936 zł na organizację *DNI NIEPOŁOMIC*;
- Miasto Tarnów – pozyskało sponsora (Polskie Górnictwo Naftowe i Gazowe S.A.), który nieodpłatnie przekazał upominki reklamowe w postaci odbłasków w ramach kampanii edukacyjnej *Kaski i cienie*;
- Powiat kielecki - czterech sponsorów ufundowało nagrody dla laureatów konkursu *Aniołowie się radują*;
- Powiat kołobrzeski – firma Miejska Energetyka Ciepła w Kołobrzegu dofinansowała obchody 65 rocznicy wyzwolenia Kołobrzegu, Hotel Senator w Dźwirzynie - spotkania Wigilijne – (sponsor przekazał paczki świąteczne dla dzieci), Uzdrowisko Kołobrzeg SA - Polsko-Niemiecki Turniej Piłkarski;
- Powiat kluczborski - pozyskał środki w wysokości 5 900 zł od przedsiębiorców na dofinansowanie koncertu Zespołu Pieśni i Tańca Śląsk w hołdzie Ojcu Świętemu Janowi Pawłowi II pt. *Santo Subito* oraz 13 973 zł od uczestników delegacji z powiatu kluczborskiego do powiatu Bad Durkheim w 2010 r. i uczestników Balu *Plaster Miodu*.

Pozytywnie należy ocenić fakt, iż jednostki samorządu terytorialnego objęte kontrolą współpracowały z innymi samorządami w kraju i za granicą na rzecz wspólnej promocji. Samorządy Województw: Świętokrzyskiego, Podkarpackiego, Lubelskiego oraz Podlaskiego i Warmińsko-Mazurskiego⁷³ podejmowały działania promocyjne w ramach wspólnego przedstawicielstwa w Brukseli – tzw. *Domu Polski Wschodniej*. Celem wspólnych działań było skoordynowanie i wzmocnienie współpracy przedstawicielstw makroregionu Polski Wschodniej, aby skuteczniej zabiegać o wspólne interesy w Unii Europejskiej. W okresie 2010–2011 r. (I półrocze) z budżetu Województwa Świętokrzyskiego wydatkowano kwotę 520,6 tys. zł na zadania realizowane przez *Dom Polski Wschodniej*. Wysokość rocznej dotacji przekazanej w 2010 r. przez Województwo Podkarpackie na dofinansowanie zadań związanych z funkcjonowaniem *Domu Polski Wschodniej* wynosiła 296 526,64 zł.

3.6 Prawidłowość zlecania podmiotom zewnętrznym zadań (usług) w zakresie promocji j.s.t.

Artykuł 44 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁷⁴ nakłada na jednostki samorządu terytorialnego obowiązek zawierania umów na usługi, dostawy lub roboty budowlane na zasadach określonych w przepisach o zamówieniach publicznych, tj. w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych. Artykuł 4 pkt 8 Pzp stanowi, że zamawiający nie ma obowiązku stosowania przepisów tej ustawy przy udzielaniu zamówień, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 14 000 euro.

Objęte kontrolą jednostki samorządu terytorialnego realizowały działania promocyjne we własnym zakresie, jak również zlecały wykonanie usług, dostawę materiałów i realizację zadań promocyjnych podmiotom zewnętrznym, co dotyczyło przede wszystkim województw samorządowych, miast na prawach powiatu i gmin miejskich. Spośród 38 objętych kontrolą, 26 jednostek samorządu terytorialnego zleciło realizację zadań promocyjnych podmiotom zewnętrznym (w tym klubom i organizacjom sportowym).

Badaniami objęto 38 postępowań o zamówienie publiczne na zakup usług, realizację zadań lub dostawę materiałów promocyjnych, w tym 28 w trybie przetargu nieograniczonego i 10 w trybie zamówienia z wolnej ręki po negocjacjach⁷⁵, a także 68 postępowań, w których wartość zamówienia nie przekroczyła kwoty w złotych równoważnej 14 000 euro.

Przedmiotem zamówień były m.in.: organizacja dużych imprez promocyjnych i uroczystości, produkcja i emisja filmów promocyjnych, audycji radiowych, opracowanie graficzne, druk i kolportaż lokalnych gazet i folderów oraz zakup gadżetów promocyjnych, wynajem powierzchni reklamowej, wykonanie tablic informacyjno-promocyjnych.

Kontrola wykazała, że udzielanie zamówień publicznych na dostawy, usługi i zadania promocyjne w zdecydowanej większości przypadków odbywało się zgodnie z obowiązującymi przepisami. Wybór trybu udzielenia zamówienia publicznego był uzasadniony przesłankami wynikającymi z przepisów ustawy *Prawo zamówień publicznych* (z jednym wyjątkiem). Rzetelnie udokumentowano postępowania (poza jednym postępowaniem), płatności za wykonanie usług nastąpiły po potwierdzeniu przez właściwego pracownika ich wykonania. Do protokołów odbioru załączone były sprawozdania wykonawców z realizacji zadań określonych w umowach.

Stwierdzone w czterech urzędach administracji samorządowej nieprawidłowości dotyczyły:

⁷³ Samorządy województw: podlaskiego i warmińsko-mazurskiego nie były objęte kontrolą.

⁷⁴ W poprzednim stanie prawnym - art. 35 ust. 4 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych.

⁷⁵ Badanie przeprowadzono w 27 jednostkach samorządu terytorialnego.

- dokonania wyboru wykonawcy bez zastosowania ustawy *Prawo zamówień publicznych*, mimo że wartość zamówienia w złotych przekroczyła równowartość 14 000 euro⁷⁶,
- wyboru trybu zamówienia publicznego niezgodnie z przepisami ustawy Pzp⁷⁷,
- nierzetelnego udokumentowania postępowania o zamówienie publiczne⁷⁸,
- zawierania umów z wybranymi wykonawcami (dostawcami) oraz ich realizacji, w tym:
 - niezabezpieczenia w umowach interesu jednostki samorządu terytorialnego⁷⁹,
 - braku monitoringu realizacji przez wykonawców warunków określonych w umowach⁸⁰,
 - wypłaty przez jednostkę samorządową wynagrodzenia wykonawcy w pełnej kwocie określonej w umowie, mimo niespełnienia przez niego warunków umowy⁸¹.

Zastępca Prezydenta Miasta Kielce, działając z upoważnienia Prezydenta, udzielił w imieniu gminy zamówienia organizatorowi „I Świętokrzyskiego Festiwalu Dżezowego”, który nie został wybrany w trybie ustawy *Prawo zamówień publicznych*. Wartość netto tego zamówienia (61 370,60 zł) była tożsama z wartością brutto i tym samym przekroczyła równowartość 14 000 euro, tj. kwotę wartości zamówień, powyżej której – zgodnie z art. 4 pkt 8 Pzp – stosuje się przepisy tej ustawy.

Przy dokonywaniu zakupu towarów i usług o wartości szacunkowej wyrażonej w złotych, nieprzekraczającej równowartości poniżej 14 000 euro, przestrzegano uregulowań wewnętrznych, wprowadzonych w poszczególnych urzędach administracji samorządowej, które określały zasady realizacji zamówień wyłączonych z obowiązku stosowania ustawy *Prawo zamówień publicznych*. Tylko w jednej jednostce⁸² stwierdzono nieprawidłowości, polegające na nieprzestrzeganiu wewnętrznych procedur dotyczących dokumentowania przebiegu postępowania.

Siedemnaście jednostek samorządu terytorialnego (tj. 44,7% kontrolowanych) w latach 2010–2011 (I półrocze) zleciło klubom i organizacjom sportowym działania (usługi) w zakresie promocji, co przedstawiono w tabeli nr 5. Łączne wydatki z tego tytułu w 2010 r. stanowiły kwotę 10 166,7 tys. zł, w 2011 r. (do 30 czerwca) – 9 247,5 tys. zł. Szczegółowymi badaniami objęto realizację i rozliczenie dziewięciu umów podpisanych przez samorządy z klubami.

⁷⁶ Dotyczy Urzędu Miasta Kielce.

⁷⁷ Dotyczy Urzędu Miasta Kielce.

⁷⁸ Dotyczy Starostwa Powiatowego w Kołobrzegu.

⁷⁹ Dotyczy Miasta Koszalin, Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podkarpackiego.

⁸⁰ Dotyczy Miasta Koszalin.

⁸¹ Dotyczy Starostwa Powiatowego w Kołobrzegu.

⁸² Dotyczy Starostwa Powiatowego w Kołobrzegu.

Tabela nr 5

Wykaz klubów i organizacji sportowych realizujących działania promocyjne na rzecz jednostek samorządu terytorialnego

Lp.	Jednostka samorządu terytorialnego	Nazwa klubu sportowego/ innej organizacji sportowej	Wysokość wydatków z tytułu promocji zleconej klubom i organizacjom sportowym (w zł)	
			2010 r.	2011 r.
1.	Miasto Kielce	1) Korona Kielce 2) KS Vive Targi Kielce 3) Kieleckie Stowarzyszenie Sportowe	3 142 800,50	2 239 696,46
2.	Miasto Ostrowiec Świętokrzyski	Klub Sportowy Zakładów Ostrowieckich (KSZO), sekcje: piłka siatkowa kobiet, piłka nożna mężczyzn, pływanie, piłka ręczna mężczyzn	452 997,80	266 000,0
3.	Miasto Przemyśl	KS „Czuwaj” KS „Polonia”, uczniowskie kluby sportowe	109 999,85	70 000,0
4.	Miasto Koszalin	1) Konsorcjum AZS Koszalin S.A. 2) Klub Uczelniany AZS Politechnika Szczecińska 3) KS Gwardia Koszalin	1 350 000,0	0
5.	Miasto Płock	1) KS Wisła Płock, 2) KS Spółka Siatkówka Sp. z o.o., 3) Stowarzyszenie Polska Liga Kick-Boxingu, 4) Mon-Pol Płock	2 705 499,0	5 566 000,0
6.	Gmina Lubartów	MKS „Lewart Lubartów” – sekcja piłki nożnej	2 000,0	
7.	Miasto Grodzisk Mazowiecki	Klub Sportowy „Bogoria”	97 600,0	160 000,0
8.	Miasto Żyrardów	Żyrardowski Klub Sportowy Wietnamskich Sztuk Walki	4 000	
9.	Miasto Pruszków	1) „Lang Team” Sp. z o.o. 2) Warszawski Związek Koszykówki Województwa Mazowieckiego 3) Miejski Zarząd Obiektów Sportowych 4) Firma ENO	87 300,0	
10.	Krynica-Zdrój	1) KS Krynickie Towarzystwo Hokejowe 2) Wersport Agencja Sportowa Gliwice	499 999,99 122 000	123 000
11.	Powiat nowosądecki	MSKS Muszynianka – Fakro	80 000,0	
12.	Powiat kołobrzeski	Klub Sportowy „Kotwica Kołobrzeg”	300 000,0	300 000,0
13.	Powiat lubelski	1) Wojewódzki Klub Jeździecki, 2) Wojewódzki Zrzeszenie Ludowych Zespołów Sportowych, 3) Aeroklub Lubelski	4 500,0	1 500,0
14.	Województwo świętokrzyskie	Klub Sportowy „Fart” Kielce	80 000	
15.	Województwo opolskie	Podane obok kwoty dotyczą wydatków na promocję poprzez sport. Zarząd Województwa w 2010 r. podpisał umowy z 19 klubami sportowymi i organizacjami sportowymi, w I półroczu 2011 r. z 16 klubami oraz przeznaczył środki na organizację konkursu Rozwój sportu w woj. opolskim	625 000,0	632 000,0
16.	Województwo podkarpackie	1) ASSECO Resovia S.A. 2) Zakładowy Klub Sportowy przy hucie Stalowa Wola 3) Okręgowy Związek Akrobatyki Sportowej 4) Stowarzyszenie Aeroklub Stalowowolski	374 000,0	
17.	Województwo zachodniopomorskie	Akademicki Związek Sportowy Organizacja Środowiskowa	130 000,0	

Źródło: wyniki kontroli

Poniżej przedstawione są przykłady dwóch zrealizowanych przez kluby sportowe umów na wykonanie zadań (usługi) w zakresie promocji miast, które wydatkowały najwyższe kwoty na promocję poprzez sport:

Miasto Płock zleciło klubom sportowym realizację pięciu działań promocyjnych, w tym dwa klubowi Wisła Płock S.A. Na podstawie umowy z dnia 2 lutego 2010 r., klub zobowiązany był promować Miasto podczas meczów I Ligi Nożnej na stadionie piłkarskim im. K. Górskiego **w Płocku** oraz meczów ekstraklasy Piłki Ręcznej Mężczyzn i Pucharu Polski w Piłce Ręcznej Mężczyzn rozgrywanych w hali sportowej **w Płocku** przy ul. Kobylińskiego m.in. poprzez obrendowanie stadionu i hali oraz koszulek zawodników piłki nożnej i piłki ręcznej. Kwota umowna za wykonanie zadania (brutto) 2 499 999,98 zł. Wykonanie zadania zostało potwierdzone dwoma sprawozdaniami. W następnym roku Miasto Płock zawarło w dniu 8 marca w 2011 r. kolejną umowę z klubem Wisła Płock dotyczącą promowania miasta podczas meczów II Ligi Nożnej na stadionie piłkarskim im. K. Górskiego **w Płocku**, m.in. poprzez obrendowanie stadionu oraz koszulek zawodników piłki nożnej Wisły Płock i przedstawienia trzech sprawozdań z wykonania umowy. Kwota umowna za wykonanie zadania (brutto) 2 214 000 zł.

Na podstawie umowy pomiędzy **Miastem Kielce** a spółką Korona S.A. Kielce z dnia **7 maja 2010 r.**, Gmina zleciła Spółce do wykonania zadanie w zakresie promocji Kielc. W ramach zadania wykonawca zobowiązany był m.in. do: uczestnictwa zawodników klubu Korona S.A. w najwyższej klasie rozgrywek krajowych, przeprowadzenia co najmniej trzech transmisji telewizyjnych z rozgrywek sportowych z udziałem zawodników klubu Korona w stacji telewizyjnej o zasięgu krajowym, używania nazwy własnej Kielce jako jedynej nazwy miejscowości w oficjalnej nazwie drużyny, wykonania i umieszczania herbu miasta Kielce w wydawanych przez siebie w ramach zadania – materiałach promocyjnych i programach meczowych, karnetach itp., umieszczania na strojach sportowych zawodników uczestniczących w rozgrywkach sportowych w widocznym miejscu (...) herbu miasta Kielce oraz używania tych koszulek podczas rozgrywek sportowych w czasie trwania umowy, (...) kreowania pozytywnego wizerunku Kielce w mediach jako miasta stwarzającego warunki do rozwoju i upowszechniania sportu i rekreacji w trakcie wywiadów, konferencji prasowych i telewizyjnych. Wykonawca zobowiązany był zrealizować ww. czynności od dnia podpisania umowy do dnia **16 maja 2010 r.** za wynagrodzeniem w wysokości 750 000 zł (brutto).

Nieprawidłowości w zakresie realizacji i rozliczenia umów zawartych z klubami sportowymi na usługi promocyjne stwierdzono w pięciu przypadkach (z dziewięciu objętych szczegółowym badaniem, tj. 55,6%).

Miasto Przemysł⁸³ sfinansowało zakup odzieży sportowej (buty, koszulki, getry) dla klubu „Czuwaj” (o wartości 50 000 zł). Poza tym, zgodnie z porozumieniem zawartym z Klubem, Miasto zobowiązało się do częściowej refundacji kosztów utrzymania obiektów sportowych i transportu zawodników. Według noty księgowej, wystawionej przez Klub, do dnia 28 lipca 2011 r. Miasto wydatkowało łącznie 8 053,48 zł (za przewóz zawodników i zakup energii elektrycznej). W ewidencji księgowej wydatek ten ujęto w rozdziale 75075 Promocja jednostek samorządu terytorialnego.

W ocenie NIK, wydatki na zakup odzieży (50 000 zł), na przewóz zawodników oraz zakup energii elektrycznej (8 053,48 zł) nie stanowiły wydatków na promocję Miasta poprzez sport. Były one formą wsparcia finansowego statutowej działalności Klubu i w związku z tym zostały nieprawidłowo ujęte w ewidencji księgowej w rozdziale 75075.

W dwóch umowach zawartych przez **Powiat Kołobrzegi** z Klubem Sportowym „Kotwica Kołobrzeg” nie określono prawa Powiatu do naliczenia kar umownych lub niezapłacenia wynagrodzenia w przypadku niezrealizowania całości lub części umowy. Klub nie wykonał zadania promocji i reklamy Powiatu w pełnym zakresie, określonym w umowie. Złożone sprawozdanie z realizacji zadania nie zawierało informacji potwierdzających wykonanie przedmiotu umowy w całości. Mimo to, wynagrodzenie zostało wypłacone w umownej kwocie (300,0 tys. zł).

Zdaniem NIK, korzystanie z prawa do proporcjonalnego obniżenia wynagrodzenia w przypadku niewykonania części zadań uniemożliwiało nieokreślenie takiego warunku w umowach.

⁸³ Wydatki przedstawione w opisie nie dotyczą kwot podanych w tabeli.

4.1 Przygotowanie kontroli

Kontrolę koordynował Departament Administracji Publicznej. Czynności kontrolne zostały przeprowadzone w 40 jednostkach, w tym w 39 urzędach administracji samorządowej i jednej gminnej jednostce organizacyjnej. Uczestnikami kontroli było siedem Delegatur NIK i Departament Administracji Publicznej.

Wybór jednostek do kontroli został dokonany w sposób celowy, na podstawie danych sprawozdawczych, dotyczących wydatków na promocję wykonanych w 2010 r. Do kontroli wybrano te jednostki (z wyjątkiem samorządowych województw)⁸⁴, w których udział wydatków na promocję w wydatkach był najwyższy. Każda Delegatura NIK przeprowadziła kontrolę w: urzędzie marszałkowskim, urzędzie miasta na prawach powiatu, starostwie powiatowym, urzędach gmin: wiejskiej, miejskiej i miejsko-wiejskiej.

4.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Czynności kontrolne zostały rozpoczęte 5 września 2011 r. Wyniki kontroli przedstawiono w protokołach kontroli, które w 39 przypadkach zostały podpisane przez kontrolowanych bez zastrzeżeń. Zastrzeżenia do protokołu kontroli zgłosił Prezydent Stargardu Szczecińskiego. Komisja Odwoławcza uwzględniła jedno zastrzeżenie, trzy oddaliła. Prezes NIK postanowieniem z dnia 15 lutego 2012 r. zatwierdził uchwałę Komisji Odwoławczej. Prezydent Stargardu Szczecińskiego pismem z dnia 5 marca 2012 r. poinformował Dyrektora Delegatury NIK w Szczecinie o odmowie podpisania protokołu kontroli. W dniu 4 kwietnia 2012 r. Dyrektor Delegatury NIK skierował do Prezydenta Miasta wystąpienie pokontrolne.

W skierowanych do kierowników 39 urzędów j.s.t. wystąpieniach pokontrolnych w 25 przypadkach zostały zawarte oceny pozytywne, w 13 - oceny pozytywne pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, w jednym – ocena negatywna. W wystąpieniach pokontrolnych sformułowano łącznie 63 wnioski pokontrolne, które dotyczyły głównie:

- wyeliminowania niezgodnej z obowiązującymi wymogami klasyfikacji wydatków,
- rozważenia możliwości określenia wartości docelowej mierników w *strategiach promocji* do oceny efektywności działań promocyjnych i stopnia osiągnięcia założonych celów;
- zapewnienia rzetelnego przygotowywania oraz rozliczania wykonania umów z podmiotami zewnętrznymi, którym zlecono działania promocyjne na rzecz jednostki samorządowej.

W żadnym przypadku nie zostały zgłoszone zastrzeżenia do ocen, uwag i wniosków sformułowanych w wystąpieniach pokontrolnych. W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, NIK skierowała cztery zawiadomienia o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych.

4.3 Realizacja wniosków pokontrolnych

Adresaci wystąpień pokontrolnych poinformowali o podjęciu działań na rzecz realizacji wniosków pokontrolnych⁸⁵, w tym m.in.:

- w 15 jednostkach podjęto działania w celu opracowania albo aktualizacji *strategii promocji* i określenia mierzalnych wskaźników osiągnięcia efektów i celów promocji⁸⁶,

⁸⁴ Przyjęto, że kontrolą nie będą objęte największe miasta w kraju.

⁸⁵ Do dnia 16 kwietnia 2012 r. wpłynęły odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne od 30 kierowników urzędów administracji samorządowej.

⁸⁶ Dotyczy: Starostwa Powiatowego w Kołobrzegu, Urzędu Miasta Legionowo, Urzędu Miasta Koszalin (gdzie 31.01.2012 r. zatwierdzono plan stałych działań public relations), Urzędu Miasta Płock, Starostwa Powiatowego w Szydłowcu, Starostwa Powiatowego w Mielcu, Urzędu Gminy Iwonicz-Zdrój, Urzędu Marszałkowskiego Województwa Opolskiego, Urzędu Miasta Opole, Urzędu Miasta Żyrardów, Starostwa Powiatowego w Piasecznie, Urzędu Miasta Pruszków, Starostwa Powiatowego w Nowym Sączu, Urzędu Gminy Bliżyn.

- w sześciu jednostkach dokonano (albo podjęto działania na rzecz dokonania) oceny efektywności działań promocyjnych⁸⁷,
- w dwóch urzędach wprowadzono zmiany organizacyjne w celu koordynacji działań promocyjnych podejmowanych przez większą liczbę komórek organizacyjnych urzędu⁸⁸,
- w 14 jednostkach wzmocniono nadzór i kontrolę oraz przeprowadzono szkolenia, udzielono pouczeń w celu prawidłowego klasyfikowania wydatków na działania promocyjne⁸⁹.

Spośród 63 wniosków pokontrolnych, według stanu na dzień 16 kwietnia 2012 r., zrealizowano 35 wniosków pokontrolnych oraz podjęto działania na rzecz realizacji 15 wniosków.

Finansowe rezultaty kontroli wg stanu na 16 kwietnia 2012 r. stanowią kwotę 885 210,43 zł, z tego:

- uszczuplenia środków lub aktywów – 16 498,62 zł,
- kwoty wydatkowane z naruszeniem prawa – 405 971,30 zł,
- kwoty wydatkowane z naruszeniem zasad należytego zarządzania finansami – 69 611,63 zł,
- sprawozdawcze skutki nieprawidłowości – 354 248,60 zł,
- potencjalne finansowe lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości – 38 880,28 zł.

⁸⁷ Dotyczy: Urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego, Urzędu Gminy Iwonicz-Zdrój, Urzędu Marszałkowskiego Województwa Opolskiego (będzie badana skuteczność działań promocyjnych), Urzędu Miasta Kielce, Starostwa Powiatowego w Kielcach.

⁸⁸ Dotyczy: Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podkarpackiego, Urzędu Marszałkowskiego Województwa Świętokrzyskiego.

⁸⁹ Dotyczy: Starostwa Powiatowego w Nowym Sączu, Urzędu Miasta i Gminy w Niepołomicach, Urzędu Miasta Żyrardów, Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podkarpackiego, Urzędu Miejskiego w Grodzisku Mazowieckim, Urzędu Gminy Błędów, Starostwa Powiatowego w Szydłowcu, Starostwa Powiatowego w Lublinie, Urzędu Miasta Chełm, Urzędu Gminy Reńska Wieś, Starostwa Powiatowego w Kluczborku, Urzędu Miasta Połczyn-Zdrój, Urzędu Marszałkowskiego Województwa Zachodniopomorskiego, Starostwa Powiatowego w Kołobrzegu.

Wykaz jednostek, w których przeprowadzono kontrolę, osób odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność, ocen kontrolowanej działalności oraz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły kontrolę

L.p.	Jednostki, w których przeprowadzono czynności kontrolne	Osoby odpowiedzialne za kontrolowaną działalność		Ocena kontrolowanej działalności ⁹⁰	Jednostka organizacyjna NIK, która przeprowadziła kontrolę
		Imię i nazwisko	Pełniona funkcja		
1.	Urząd Miasta Żyrardów	Andrzej Wilk	Prezydent	P(n)	Departament Administracji Publicznej
2.	Urząd Miasta Legionowo	Roman Smogorzewski	Prezydent	P	
3.	Urząd Miasta Pruszków	Jan Starzyński	Prezydent	P	
4.	Urząd Gminy Wieliszew	Paweł Kownacki	Wójt	P	
5.	Starostwo Powiatowe w Piasecznie	Jan Dąbek	Starosta	P(n)	
6.	Urząd Marszałkowski Województwa Świętokrzyskiego	Adam Jarubas	Marszałek	P(n)	Delegatura NIK w Kielcach
7.	Urząd Miasta Kielce	Wojciech Lubawski	Prezydent	N	
8.	Urząd Miasta Ostrowiec Świętokrzyski	Jarosław Wilczyński	Prezydent	P	
9.	Urząd Gminy Bliżyn	Mariusz Wałachnia	Wójt	P	
10.	Starostwo Powiatowe w Kielcach	Zdzisław Wrzałka	Starosta	P(n)	
11.	Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego	Marek Sowa	Marszałek	P	Delegatura NIK w Krakowie
12.	Urząd Miasta Tarnów	Ryszard Ścigała	Prezydent	P	
13.	Urząd Miasta i Gminy Niepołomice	Roman Ptak	Burmistrz	P	
14.	Urząd Miejski w Krynicy Zdrój	Dariusz Reško	Burmistrz	P	
15.	Starostwo Powiatowe w Nowym Sączu	Jan Golonka	Starosta	P(n)	
16.	Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego	Krzysztof Hetman	Marszałek	P	Delegatura NIK w Lublinie
17.	Urząd Miasta Chełm	Agata Fisz	Prezydent	P	
18.	Urząd Gminy Zamość	Ryszard Gliwiński	Wójt	P	
19.	Ośrodek Promocji Turystyki i Sportu Gminy Zamość	Magda Misztal	Kierownik	P	
20.	Urząd Gminy Lubartów	Krzysztof Kopyś	Wójt	P(n)	
21.	Starostwo Powiatowe w Lublinie	Paweł Pikula	Starosta	P	

⁹⁰ Użyty skrót oznacza: P – ocena pozytywna, P(n) – ocena pozytywna pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, N – ocena negatywna.

22.	Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego	Józef Sebesta	Marszałek	P	Delegatura NIK w Opolu
23.	Urząd Miasta Opole	Ryszard Zembaczyński	Prezydent	P	
24.	Urząd Gminy Reńska Wieś	Marian Wojciechowski	Wójt	P(n)	
25.	Starostwo Powiatowe w Kluczborku	Piotr Pośpiech	Starosta	P	
26.	Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego	Mirosław Karapyta	Marszałek	P	Delegatura NIK w Rzeszowie
27.	Urząd Miasta Przemyśl	Robert Choma	Prezydent	P	
28.	Urząd Gminy Iwonicz-Zdrój	Paweł Pernal	Burmistrz	P	
29.	Urząd Miasta i Gminy Narol	Stanisław Woś	Burmistrz	P	
30.	Starostwo Powiatowe w Mielcu	Andrzej Chrabąszcz	Starosta	P	Delegatura NIK w Szczecinie
31.	Urząd Marszałkowski Województwa Zachodniopomorskiego	Olgierd Geblewicz	Marszałek	P	
32.	Urząd Miasta Koszalin	Piotr Jedliński	Prezydent	P(n)	
33.	Urząd Miejski w Połczynie-Zdroju	Barbara Nowak	Burmistrz	P(n)	
34.	Urząd Miejski w Stargardzie Szczecińskim	Sławomir Pajor	Prezydent	15.02.2012 r. Prezes NIK zatwierdził uchwałę Komisji Odwoławczej w sprawie zastrzeżeń do protokołu kontroli. Prezydent Miasta pismem z dnia 5 marca poinformował Dyrektora Delegatury NIK w Szczecinie o odmowie podpisania protokołu kontroli. W dniu 4 kwietnia 2012 r. do Prezydenta Miasta zostało skierowane wystąpienie pokontrolne.	Delegatura NIK w Szczecinie
35.	Starostwo Powiatowe w Kołobrzegu	Tomasz Tamborski	Starosta	P	
36.	Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego	Adam Struzik	Marszałek	P	Delegatura NIK w Warszawie
37.	Urząd Miasta Płock	Andrzej Nowakowski	Prezydent	P(n)	
38.	Urząd Miasta i Gminy Grodzisk Mazowiecki	Grzegorz Józef Benedykciński	Burmistrz	P(n)	
39.	Urząd Gminy Błędów	Marek Mikołajewski	Wójt	P(n)	
40.	Starostwo Powiatowe w Szydłowcu	Włodzimierz Górlicki	Starosta	P(n)	

Wykaz podmiotów, którym przekazano *Infomację o wynikach kontroli*

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Minister Administracji i Cyfryzacji
6. Sejmowa Komisja Samorządu Terytorialnego i Rozwoju Regionalnego
7. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
8. Marszałkowie Województw

Charakterystyka uwarunkowań oraz stanu prawnego

Zgodnie z ustawami ustrojowymi⁹¹, działania w zakresie promocji należą do zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego. Samorządy rozpoczęły intensywne działania promocyjne, głównie w zakresie promocji gospodarczej i turystycznej, ale również kulturalnej o wymiarze krajowym i międzynarodowym. Konkurencyjność miast i regionów stała się faktem, a budowanie atrakcyjnej oferty i kształtowanie pozytywnego wizerunku ma na celu zaspokajanie indywidualnych i zbiorowych potrzeb mieszkańców.

Coraz ważniejszym czynnikiem pozyskiwania zasobów oraz poprawy jakości kapitału społecznego w jednostkach samorządu terytorialnego, staje się optymalne wykorzystanie narzędzi marketingowych w zarządzaniu rozwojem lokalnym⁹². Powstał marketing terytorialny, który jest „*sztuką sprzedawania miejsc*” i polega na kreowaniu i „*sprzedaży*” miasta (regionu) jako konkretnego produktu o wszystkich cechach rynkowych. Możemy stwierdzić, za prof. Tadeuszem Markowskim, że marketing miasta jest rynkowo zorientowaną koncepcją zarządzania miastem (gminą) lub regionem przez władze samorządowe i jej partnerów w celu zaspokojenia obecnych i przyszłych potrzeb użytkowników (klientów) wewnętrznych i zewnętrznych. Sens ekonomiczny marketingu miasta przejawia się we wzmacnianiu jego bazy ekonomicznej oraz większych dochodach budżetowych⁹³.

W działaniach marketingowych najważniejsze jest tworzenie w mieście klimatu inwestycyjnego, na który składają się kompleksowe działania z wykorzystaniem konkretnych instrumentów, do których należy przyjęta przez samorząd strategia rozwoju oraz miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. Marketing komunalny powinien być integralnie związany z ogólnomiejską polityką władz oraz z miejscowym planowaniem przestrzennym, jako rynkowo zorientowany sposób wykorzystania miejskiej przestrzeni przez władze lokalne na potrzeby rozwoju przedsiębiorstw sektora prywatnego⁹⁴.

Jest wiele czynników decydujących o atrakcyjności inwestycyjnej miast. Należą do nich m.in.: dostępność komunikacyjna, jakość rynku pracy, chłonność rynku, infrastruktura gospodarcza i warunki ekonomiczne, poziom usług publicznych, warunki życia, w tym bezpieczeństwo publiczne i stan środowiska, aktywność i wiarygodność władz lokalnych. Liczy się cały zespół czynników, które dają gwarancję osiągnięcia przez inwestora określonych korzyści w czasie prowadzenia działalności gospodarczej. Korzyści te stanowią czynniki lokalizacji, a obszary oferujące optymalną kombinację czynników lokalizacji są atrakcyjne inwestycyjnie, gdyż pozwalają na redukcję nakładów inwestycyjnych i bieżących kosztów funkcjonowania przedsiębiorstwa, ułatwiając maksymalizację zysków oraz zmniejszając ryzyko niepowodzenia inwestycji⁹⁵.

Generalnie, działania promocyjne powinny być rozpoczynane od etapu planowania, stąd posiadanie strategii należy uznać za podstawę prac w obszarze marketingu⁹⁶.

⁹¹ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym oraz ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa.

⁹² Kaszuba K. *Marketing w zarządzaniu rozwojem gminy*, www.kompetentnagmina.pl

⁹³ *Marketing terytorialny* (pod red. T. Markowskiego), PAN Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, Warszawa 2002.

⁹⁴ Markowski T., *Zarządzanie rozwojem miast*, PWN, Warszawa 1999.

⁹⁵ *Atrakcyjność inwestycyjna województw i podregionów Polski* (pod red. T. Kalinowskiego), Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2007.

⁹⁶ *Rola samorządów gminnych w procesach rozwojowych Polski Wschodniej*, raport pod red. nauk. prof. B. Plago.

W strategii marketingowej jednostki przestrzenno-administracyjnej, jaką jest jednostka samorządu terytorialnego, winno znaleźć się opracowanie koncepcji kształtowania i dostarczania wartości dla wszystkich najważniejszych grup klientów, w tym także wartości marketingowych dostarczanych turystom⁹⁷.

To, że samorzady powinny się promować, tworząc atrakcyjne oferty zarówno dla inwestorów, jak i turystów, zyskując szansę na rozwój, podnoszono w artykułach prasowych⁹⁸. Stwierdzono, że w obecnym czasie promocja urasta do jednego z najważniejszych zadań, jakie stoją przed samorządem, a gminy, powiaty i województwa powinny promować swoje działania wszędzie tam, gdzie dostrzegają potencjalnych partnerów. Samorzady wykorzystują do tego celu środki współczesnej komunikacji: publikacje własne, prasę codzienną, ekonomiczną, gospodarczą czy turystyczną, media elektroniczne, jak radio, telewizję czy Internet, a także targi, wystawy i konferencje. Skuteczna promocja to także znaczne środki finansowe, przeznaczone na wspieranie wartościowych, oryginalnych inicjatyw i przedsięwzięć: gospodarczych, kulturalnych, sportowych, które budują markę i poczucie wspólnoty całej społeczności, zachęcają też do stałego osiedlania się na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego. O skutecznej promocji można mówić wtedy, gdy dobre opinie o działalności samorządu przekładają się na nowe inwestycje i miejsca pracy.

Analizując wydatki na promocję w mniejszych miastach, r. Stępkowski⁹⁹ stwierdził, że chociaż z roku na rok rosną wydatki miast powiatowych na działania promocyjne, to jednak są to kwoty na tyle niskie, że nie gwarantują sukcesu podejmowanych akcji.

Odpowiedni marketing to nie tylko mniejsze bezrobocie w regionie czy większe wpływy z turystyki, ale przede wszystkim szansa na rozwój i wyższą jakość życia mieszkańców. Promocja musi opierać się na realnych przesłankach, sięgać po autentyczne cechy, atuty i zalety miast¹⁰⁰. Te kompleksowe działania prowadzą do ukształtowania pozytywnego i konkretnego wizerunku danej jednostki samorządu terytorialnego¹⁰¹.

Wstąpienie Polski do Unii Europejskiej dało samorządom nowe możliwości w zakresie promocji, a także dodatkowe środki finansowe z UE na promocję w ramach regionalnych programów operacyjnych¹⁰².

1. Pojęcie zadań własnych

1.1. Gmina

Zadaniem własnym gminy obejmującym sprawy związane z jej promocją, jest zadanie o którym mowa w art. 7 ust. 1 pkt 18 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹⁰³ (dalej *u.s.g.*), przy czym wymienione w ust. 1 tego artykułu zadania mają wyłącznie charakter przykładowy, bowiem inne zadania własne regulują ustawy odrębne. W artykule 9 ust. 4 ustawodawca zdefiniował pojęcie zadań użyteczności publicznej, którymi są określone w art. 7 ust. 1 zadania własne mające na celu

⁹⁷ Kaszuba K. *Marketing w zarządzaniu rozwojem lokalnym*, Wyd. Fundacja BFKK 2010 w ramach projektu „Kompetentna Gmina - wzmocnienie potencjału administracji samorządowej w zakresie Zarządzania Rozwojem Lokalnym”.

⁹⁸ *Skuteczna promocja samorządu to dobra inwestycja*, Dziennik Gazeta Prawna, 20. 05.2010 r.

⁹⁹ Stępkowski r. *Rosną wydatki na promocję małych miast*, 23.10.2009 r., samorząd.infor.pl

¹⁰⁰ Sobiech Ł. *Skuteczna promocja samorządu naprawdę się opłaca*, Dziennik Gazeta Prawna, 13. 12. 2007 r.

¹⁰¹ Stanowicka-Traczyk A. *Kształtowanie wizerunku miasta na przykładzie miast polskich*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz - Olsztyn 2008 r.

¹⁰² *Promocja samorządów i firm za unijne pieniądze*, PAP, 19.08.2010 r., <http://finanse.wp.pl/>

¹⁰³ Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.

bieżące i nieprzerwane zaspakajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenie usług powszechnie dostępnych.

1.2. Powiat

Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 21 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym¹⁰⁴, (dalej *u.s.p.*), powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie promocji powiatu. W tym artykule nie posłużono się pojęciem „zadania własne”, co jednak nie oznacza, że zadania o których w nim mowa nie są zadaniami własnymi. Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu do wyroku z dnia 28 czerwca 2001 r. U 8/00¹⁰⁵, uznał zadania wymienione w tym artykule za zadania własne samorządu powiatowego. Omawiany artykuł ustala zadania publiczne powiatów w sposób niezwykle ogólny i generalny a bardziej szczegółowe i konkretne określenie zadań publicznych wykonywanych przez powiat powinny regulować ustawy odrębne, co potwierdził Naczelny Sąd Administracyjny, który w jednym ze swoich wyroków¹⁰⁶ stwierdził, iż: *„Stosownie do art. 4 ustawy (...) o samorządzie powiatowym, powiat jest zobowiązany do wykonywania zadań publicznych w takim zakresie, jaki wynika z ustaw; o tym, czy i jakiego rodzaju zadania ciążą na powiecie, decydują przepisy materialnego prawa administracyjnego, według których powinny być rozstrzygnięte wątpliwości dotyczące rozróżnienia zadań (...) powiatowych. (...) na powiecie ciążą oznaczone zadania jedynie o tyle, o ile obowiązek ich wykonywania wynika z ustaw. Chodzi przy tym o ustawy inne niż ustawa o samorządzie powiatowym”*. W przypadku wykonywania zadań z zakresu promocji powiatu uzasadnione jest twierdzenie, **że jest to bardzo nieprecyzyjna kategoria zadań, ponieważ rodzaj i charakter zadania będzie każdorazowo decydował o tym, czy dane zadanie będzie można zaliczyć do kategorii zadań promujących powiat**. Takie stanowisko zostało wyrażone przez NSA w wyroku z dnia 23 marca 2000 r., II SA/Ka 2407/99¹⁰⁷, w którym uznano, że: *„Żaden powszechnie obowiązujący akt rangi ustawowej nie reguluje kwestii promocji powiatu i nie określa kompetencji organów tej jednostki samorządu terytorialnego przy wykonywaniu tego zadania”*. W *u.s.p.* ustawodawca nie wyjaśnił, co należy rozumieć pod pojęciem sfera użyteczności publicznej. W tym przypadku właściwe będzie odniesienie się do definicji zawartej w art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej¹⁰⁸, (dalej *u.g.k.*).

1.3. Województwo

Zadania województwa reguluje art.14 ust.1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa¹⁰⁹, (dalej *u.s.w.*), który stanowi, że samorząd województwa wykonuje zadania o charakterze wojewódzkim określone ustawami, w szczególności w zakresie określonym w ust. 1 tego artykułu. Podobnie jak w *u.s.p.*, ustawodawca nie wyjaśnił, co należy rozumieć pod pojęciem sfera użyteczności publicznej. Również w tym przypadku właściwe będzie odniesienie się do definicji zawartej w art. 1 ust. 2 *u.g.k.* W przeciwieństwie do regulacji *u.s.g.* i *u.s.p.* dotyczących wykonywanych przez gminę i powiat zadań w zakresie promocji, w *u.s.w.* nie uwzględniono takiego zadania¹¹⁰.

¹⁰⁴ Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.

¹⁰⁵ OTK 2001/5/123.

¹⁰⁶ Wyrok NSA z dnia 3 lipca 2002 r., I SA/Ka 631/02, ONSA 2003, nr 4, poz. 133.

¹⁰⁷ Finanse Komunalne 2000, nr 2, s. 45.

¹⁰⁸ Dz.U. z 2011 r. Nr 45, poz. 236.

¹⁰⁹ Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 ze zm.

¹¹⁰ Powołany przepis nie posługuje się sformułowaniem „zadania własne województwa”, to jednak w niżej wymienionych komentarzach wyrażono pogląd, że art. 14 ust. 1 *u.s.w.* odnosi się właśnie do zadań własnych tej jednostki samorządu terytorialnego (K. Bandarzewski, P. Chmielnicki, D. Dąbek, P. Dobosz, W. Kisiel, M. Kotulski, P. Kryczko, S. Płażek, I. Skrzydło-Niżnik, Komentarz do ustawy o samorządzie województwa, red. P. Chmielnicki, Warszawa 2005, s. 133-134; K. Bandarzewski, P. Chmielnicki, W. Kisiel, Prawo samorządu terytorialnego w Polsce..., s. 110).

Jednak, zgodnie z przeważającymi głosami doktryny, zadania własne województw zostały również wymienione w art. 11 ust.1 i 2 u.s.w., które mówią o takich zadaniach własnych województwa, jak określanie strategii rozwoju województwa (art. 11 ust. 1) oraz prowadzenie polityki rozwoju województwa (art. 11 ust. 2). Zadanie własne województwa w postaci określenia strategii rozwoju województwa powinno polegać na realizowaniu m.in. celów, o których mowa w ust. 1 tego artykułu. Natomiast zadanie własne województwa w prowadzeniu polityki rozwoju województwa o którym mowa w art. 11 ust. 2 pkt 8, obejmuje dążenie do urzeczywistnienia takiego celu jak promocja walorów i możliwości rozwojowych województwa¹¹¹.

2. Sposoby realizacji zadań własnych

Podstawowe sposoby realizacji zadań należących do gminy zostały określone w art. 9 ust. 1 i w art. 10 ust. 1 u.s.g, do powiatu w art. 5 ust. 2 i art. 6 ust. 1 u.s.p., do województwa w art. 8 ust. 1 i 2 u.s.w. W tych przepisach wskazano trzy sposoby realizowania przez jednostki samorządu terytorialnego zadań. Odbywa się to przez: tworzenie własnych jednostek organizacyjnych, zawieranie umów z innymi podmiotami (czyli powierzanie im realizację zadań w drodze umowy) oraz zawieranie porozumień z innymi jednostkami samorządu terytorialnego.

2.1. Własne jednostki organizacyjne tworzą, likwidują, reorganizują oraz wyposażają w majątek organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego (art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h u.s.g., art. 12 pkt 8 lit. i u.s.p. oraz art. 18 pkt 19 lit. f u.s.w.). Jednostki organizacyjne tworzone w celu wykonywania zadań mogą przybierać różne formy prawne np. spółek prawa handlowego, jednostek budżetowych czy też do czasu ich likwidacji (najpóźniej do końca 2010 r.¹¹²) – zakładów budżetowych, a od 1 stycznia 2011 r. samorządowych zakładów budżetowych. Jednostkami organizacyjnymi są również urząd gminy, starostwo powiatowe i urząd marszałkowski, które działają w formie jednostki budżetowej. Należy zauważyć, że z wyroku NSA z dnia 11 sierpnia 2005 r., II GSK 105/05¹¹³, odnoszącym się wprawdzie do gmin, ale mogącym mieć zastosowanie również do powiatów i województw, wynika że przepisów o zamówieniach publicznych nie stosuje się do wykonywania zadań o charakterze użyteczności publicznej przez jednostkę organizacyjną utworzoną w tym celu przez jednostkę samorządu terytorialnego. W takich przypadkach podstawą powierzenia wykonywania zadań jest sam akt założycielski tworzący jednostkę, w którym określono przedmiot jej działania a nie umowa.

2.2. W celu wykonywania zadań jednostki samorządu terytorialnego może zawierać umowy z innymi podmiotami, w tym z organizacjami pozarządowymi (art. 9 ust. 1 u.s.g., art. 6 ust. 1 u.s.p. i art. 8 ust. 1 u.s.w.). Przez owe „inne podmioty” należy rozumieć osoby fizyczne oraz jednostki organizacyjne niezwiązane pod względem strukturalnym z jednostką samorządu terytorialnego. Wykonywanie przez nie zadań odbywa się na podstawie umowy którymi są w szczególności cywilnoprawne umowy np.: zlecenia (art. 734-751 k.c.), o dzieło (art. 627-646 k.c.), o roboty budowlane (art. 647-658 k.c.) lub nienazwane umowy np. **sponsoring**, który jest umową polegającą na wzajemnych świadczeniach. Realizowany jest on np. przez przekazywanie środków pieniężnych, własnych usług lub wyrobów oznaczonych logo firmy w ramach nagród rzeczowych, a także jako dofinansowanie różnego typu imprez w zamian za promowanie nazwy lub logo finansującego. Aby dana umowa mogła być uznana

¹¹¹ B. Dolnicki, Samorząd terytorialny..., s. 174; H. Izdebski, Samorząd terytorialny..., s. 116; Z. Leoński, Zarys prawa administracyjnego..., s. 153.

¹¹² Art. 87 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1241 ze zm.).

¹¹³ ONSA WSA 2006, nr 2, poz. 62.

za sponsoring, jej treść musi zawierać **wzajemność zobowiązań** umawiających się stron. W zależności od treści konkretnej umowy może tutaj znaleźć zastosowanie art. 750 k.c. według którego do umów i świadczenia usług, które nie są uregulowane innymi przepisami, stosuje się odpowiednio przepisy o zleceniu. Ponadto, aby powyższa umowa nie była utożsamiana z umową darowizny, powinna określać **rodzaj i wartość** wzajemnych świadczeń.¹¹⁴

2.3. Zawieranie porozumień w sprawie powierzenia prowadzenia zadań publicznych regulują art. 10 ust. 1 u.s.g., art. 5 ust. 2 u.s.p. oraz art. 8 ust. 2 u.s.w, w myśl których wykonywanie zadań publicznych może być realizowane w drodze współdziałania między jednostkami samorządu terytorialnego, po podjęciu przez organy stanowiące uchwał o których mowa w art. 18 pkt 12 u.s.g., art. 12 pkt 8a u.s.p. i art. 18 pkt 12 u.s.w.

3. Finansowanie zadań własnych

W okresie objętym kontrolą obowiązywała do końca 2009 r. ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych¹¹⁵ (dalej *poprzednia u.*) oraz ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. finansach publicznych¹¹⁶ (dalej *u.f.p.*). W myśl ich przepisów, wydatki budżetów jednostek samorządu terytorialnego mogły być przeznaczane na realizację zadań określonych w odrębnych przepisach, w tym na zadania własne (art. 216 ust. 2 pkt 1 u.f.p., i art. 167 ust. 2 pkt 1 poprzedniej u.). Jedną z obowiązujących zasad gospodarki finansowej, jest dokonywanie wydatków w granicach kwot określonych w planie finansowym, z uwzględnieniem prawidłowo dokonanych przeniesień i zgodnie z planowanym przeznaczeniem, w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskania najlepszych efektów z danych nakładów (art. 254 pkt 3 u.f.p. i art. 189 w zw. z art. 138 pkt 3 poprzedniej u. Art. 43 i art.47 u.f.p. i art. 33 poprzedniej u. przyznaje prawo realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych ogółowi podmiotów, przy czym oferta wnioskodawcy o przyznanie środków publicznych na realizację wyodrębnionego zadania powinna być zgodna z zasadami uczciwej konkurencji i gwarantować wykonanie zadania w sposób efektywny, oszczędny i terminowy. **Zlecenie zadań, zgodnie z art. 254 pkt 4 u.f.p. (art. 138 pkt 5 poprzedniej u.), powinno następować na zasadzie wyboru najlepszej oferty, z uwzględnieniem przepisów o zamówieniach publicznych, a w odniesieniu do organizacji pozarządowych – z odpowiednim zastosowaniem art. 42 i art. 221.u.f.p. (art. 189 ust. 1 poprzedniej u.).**

Podstawę prawną udzielania z budżetu jednostki samorządu terytorialnego podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych i niedziałających w celu uzyskania zysku, dotacji celowych na cele publiczne związane z realizacją zadań tej jednostki, a także na dofinansowanie inwestycji związanych z realizacją tych zadań jest art. 221 ust. 1.u.f.p. i art. 176 ust.1 poprzedniej u. z tym, że w tym artykule nie przewidziano dofinansowania inwestycji. Z postanowień tych przepisów wynika jednoznacznie, że przedmiotem dotowania mogą być jedynie zadania publiczne właściwe dla danej jednostki samorządu terytorialnego, określone nie tylko w ustawach ustrojowych ale i w ustawach odrębnych.

¹¹⁴ 2009-01-12 Biuletyn Euro Info.

¹¹⁵ Dz.U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.

¹¹⁶ Dz.U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

W myśl art. 221 ust. 2 u.f.p (art. 176 ust. 2 poprzedniej u.f.p.) zlecenie zadania i udzielenie dotacji następuje w dwojaki sposób:

- a) zgodnie z przepisami ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie¹¹⁷, w myśl której działalnością pożytku publicznego jest działalność społecznie użyteczna prowadzona przez organizacje pozarządowe w sferze zadań publicznych (art. 3 ust. 1). Katalog zadań publicznych wyznaczających rodzajowe sfery działalności pożytku publicznego został określony w art. 4 ust.1. Promocja jako zadanie własne nie została objęta tą regulacją. Potwierdziła to Regionalna Komisja Orzekająca w orzeczeniu z dnia 4 sierpnia 2008 r. (0965-DB/62/08)¹¹⁸, z którego wynika „że art. 4 ust. 1 pkt 14 *ustawy o działalności* nie dotyczy promocji jednostek samorządu terytorialnego, a upowszechniania kultury fizycznej i sportu. Mimo, że ogłaszane konkursy w mieście dotyczyły promocji tej jednostki poprzez sport, to jednak **trudno byłoby uznać iż pojęcia „promocja poprzez sport” oraz „upowszechnianie kultury fizycznej i sportu” są tożsame. Działania promocyjne mogą być realizowane w różny sposób i nie mają na celu upowszechniania sportu, czy też kultury fizycznej, tylko propagowanie danej sfery życia gospodarczego i społecznego**”.
- b) na podstawie zawartej przez jednostkę samorządu terytorialnego umowy z beneficjentem dotacji, jeżeli dotyczy ona innych zadań niż określone w *ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*.

Kwestię zawierania umów j.s.t. regulują m.in. przepisy art. 221 ust. 3 u.f.p. (art. 176 ust. 2 poprzedniej u.f.p.), w którym zostały wskazane obowiązkowe elementy umowy dotacyjnej. Zawarcie umowy i w konsekwencji ukształtowanie jej treści, należy do organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego. Podstawę zawarcia ww. umowy stanowi uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, określająca tryb postępowania o udzielenie dotacji, sposób jej rozliczania oraz sposób kontroli wykonywania zleconego zadania, podjęta na podstawie art. 221 ust. 4 u.f.p (art. 176 ust. 3 poprzedniej u.f.p.). W przypadkach, gdy odrębne przepisy lub umowy międzynarodowe nie określają trybu i zasad udzielania lub rozliczania dotacji, zarząd jednostki samorządu terytorialnego udzielając dotacji celowej, w tym jednostce sektora finansów publicznych, obowiązany jest do zawarcia umowy o szczególności określonej w art. 250 u.f.p. (art. 189a w zw. z art. 130 poprzedniej u.f.p.).

Szczegółową klasyfikację dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów określono w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych, gdzie w dziale 750 wyszczególniono rozdział 75075 „Promocja jednostek samorządu terytorialnego”, w którym ujmuje się wydatki na promocję.

4. Wydatkowanie środków publicznych a zamówienia publiczne

Dla prawidłowości dokonywania wydatków publicznych podstawowe znaczenie ma tryb ich dokonywania. Art. 44 ust. 4 u.f.p. i art. 35 ust. 4 poprzedniej u.f.p. nakłada na jednostki samorządu terytorialnego obowiązek zawierania umów na usługi, dostawy lub roboty budowlane, na zasadach określonych w przepisach o **zamówieniach publicznych**, o ile odrębne ustawy nie stanowią inaczej

¹¹⁷ Dz. U. z 2010 r. nr 234, poz. 1536 ze zm.

¹¹⁸ Biul. NDFP 2008/4/11.

tj. przepisy ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹¹⁹ (art. 3 ust. 1 pkt 1 Pzp). Przy udzielaniu zamówień i konkursów, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 14 000 euro, zamawiający nie ma obowiązku stosowania jej przepisów (art. 4 pkt 8 Pzp).

Do kompetencji organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego należy możliwość ustalenia wewnętrznych regulacji (regulaminów) normujących sposób wyboru dostawców/wykonawców zamówień o wartości nie przekraczającej równowartości w złotych kwoty 14 000 euro.

Podstawowymi trybami udzielania zamówienia w postępowaniach prowadzonych na podstawie tej ustawy są: przetarg nieograniczony oraz przetarg ograniczony, przy czym tylko w przypadkach określonych w ustawie, zamawiający może udzielić zamówienia w trybie negocjacji z ogłoszeniem, dialogu konkurencyjnego, negocjacji bez ogłoszenia, zamówienia z wolnej ręki, zapytania o cenę albo licytacji elektronicznej (art. 10 Pzp).

Zamawiający zobowiązany jest do przygotowania i przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia zgodnie z zasadami określonymi w Dziale I rozdział 2 ustawy, tj. w sposób zapewniający:

- zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców;
- przygotowanie i przeprowadzenie postępowania przez osoby gwarantujące bezstronność i obiektywizm;
- jawność postępowania (dostęp do informacji związanych z postępowaniem może być ograniczony tylko w przypadkach określonych w ustawie);
- przeprowadzenie postępowania – z wyjątkiem przypadków określonych w ustawie – w formie pisemnej.

W kontekście zasady bezstronności i obiektywizmu osób wykonujących czynności związane z przeprowadzeniem postępowania o udzielenie zamówienia, wyrażonej w art. 7 ust. 2 ustawy Pzp, na szczególną uwagę zasługuje dyspozycja art. 17 ust. 1 Pzp, który określa zasady wyłączenia osób wykonujących czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia (są to np. osoby podpisujące umowę o udzielenie zamówienia w imieniu zamawiającego). Zgodnie z art. 17 ust. 2 Pzp, osoby wykonujące czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia składają, pod rygorem odpowiedzialności karnej za fałszywe zeznania, pisemne oświadczenie o braku lub istnieniu okoliczności powodujących wyłączenie z udziału w postępowaniu.

¹¹⁹ Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

Wykaz podstawowych aktów prawnych

1. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.
2. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.
3. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 ze zm.
4. Ustawa z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie, Dz. U. Nr 127, poz. 857 ze zm.
5. Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.
6. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.
7. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz. U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536 ze zm.
8. Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.
9. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.
10. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 lipca 2006 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych, Dz. U. Nr 142, poz. 1020 ze zm.
11. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej, Dz. U. Nr 20, poz. 103
12. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych, Dz. U. Nr 38, poz. 207 ze zm.
13. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych, Dz. U. Nr 107, poz. 726 ze zm.