



LBY-4101-001-00/2014  
Nr ewid. 171/2014/P/14/068/LBY

Informacja o wynikach kontroli

## DZIAŁANIA PROMOCYJNE WYBRANYCH MIAST NA PRAWACH POWIATU

## MISJA

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

## WIZJA

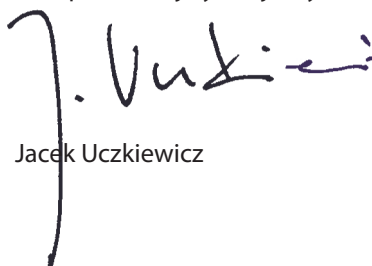
Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Dyrektor Delegatury NIK w Bydgoszczy:  
Barbara Antkiewicz



### Akceptuję:

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli



Jacek Uczkiewicz

### Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Krzysztof Kwiatkowski

Warszawa, dnia 15.09.2014r

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

[www.nik.gov.pl](http://www.nik.gov.pl)

<b>1. WPROWADZENIE</b> .....	<b>5</b>
1.1. Temat kontroli .....	5
1.2. Cele i zakres kontroli .....	5
1.3. Uzasadnienie podjęcia kontroli .....	5
<b>2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI</b> .....	<b>7</b>
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności .....	7
2.2. Uwagi i wnioski.....	8
<b>3. INFORMACJE SZCZEGÓŁOWE</b> .....	<b>9</b>
3.1. Uwarunkowania .....	9
3.2. Wyniki kontroli.....	9
3.2.1. Planowanie działań promocyjnych.....	9
3.2.2. Efekty działań promocyjnych.....	16
3.2.3. Prawidłowość zlecenia podmiotom zewnętrznym zadań (usług) w zakresie promocji na rzecz j.s.t. ....	20
<b>4. INFORMACJE DODATKOWE</b> .....	<b>27</b>
4.1. Organizacja i metodyka kontroli .....	27
4.2. Działania podjęte po zakończeniu kontroli.....	27
4.3. Realizacja wniosków pokontrolnych .....	27
4.4. Finansowe rezultaty kontroli .....	27
<b>5. ZAŁĄCZNIKI</b> .....	<b>28</b>

#### Zdjęcie na okładce:

Opracowania herbów: Warszawa, Radom, Łódź, Toruń, Zabrze – [Poznaniak/wikipedia.org](https://pl.wikipedia.org/wiki/Poznaniak);  
Białystok – [Ejkum/wikipedia.org](https://pl.wikipedia.org/wiki/Ejkum); Kraków, Piotrków Trybunalski – [Chris Villac \(Orem\)/wikipedia.org](https://pl.wikipedia.org/wiki/Chris_Villac_(Orem));  
Gdynia, Bydgoszcz – [Bastianow/wikipedia.org](https://pl.wikipedia.org/wiki/Bastianow); Katowice – [Pojdulos/wikipedia.org](https://pl.wikipedia.org/wiki/Pojdulos);  
Suwałki – [Urząd Miejski w Suwałkach](https://pl.wikipedia.org/wiki/Urz%C4%85d_Miejski_w_Suwa%C5%82kach); Gdańsk – [Pitert/wikipedia.org](https://pl.wikipedia.org/wiki/Pitert);  
Tarnów – [Artur Jan Fijałkowski/wikipedia.org](https://pl.wikipedia.org/wiki/Artur_Jan_Fija%C5%82kowski)

## Wykaz stosowanych skrótów i pojęć

<b>BZP</b>	Biuletyn Zamówień Publicznych
<b>DOPWE</b>	Dziennik Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich
<b>EFRR</b>	Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego
<b>j.s.t.</b>	Jednostki samorządu terytorialnego
<b>RPO</b>	Regionalne Programy Operacyjne
<b>SIWZ</b>	Specyfikacja Istotnych Warunków Zamówienia
<b>Ustawa o f.p.</b>	Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych <sup>1</sup>
<b>Ustawa o NIK</b>	Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>2</sup>
<b>Ustawa o s.g.</b>	Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym <sup>3</sup>
<b>Ustawa Pzp</b>	Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych <sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.

<sup>4</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.

# 1 WPROWADZENIE

## 1.1 Temat kontroli

Działania promocyjne wybranych miast na prawach powiatu – P/14/068.

## 1.2 Cele i zakres kontroli

Podstawowym celem kontroli była ocena prawidłowości wykorzystania środków publicznych na działalność promocyjną wybranych miast na prawach powiatu oraz ocena efektów tej działalności. Kontrola została przeprowadzona w 14 urzędach miast na prawach powiatu – na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy o NIK, z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 2 tej ustawy, tj. legalności, gospodarności i rzetelności.

We wszystkich jednostkach zakres przedmiotowy kontroli obejmował: przygotowanie organizacyjne i dokumentacyjno-planistyczne do prowadzenia marketingu terytorialnego, stopień osiągania zakładanych celów i uzyskiwanych efektów działań promocyjnych oraz przestrzeganie w działalności promocyjnej przepisów prawa, przyjętych procedur i dokumentów wyznaczających strategię marketingową. Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2011 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych<sup>5</sup>.

## 1.3 Uzasadnienie podjęcia kontroli

Z analizy sprawozdań jednostek samorządu terytorialnego dokonanej przez Ministerstwo Finansów za lata 2005–2010 wynikało, że wydatki j.s.t. na promocję wzrosły w tym okresie sześciokrotnie (ze 109 mln zł do 651 mln zł<sup>6</sup>). Największy wzrost zanotowano w miastach na prawach powiatu i w województwach – odpowiednio o 654% i o 781%. Największy udział w wydatkach na promocję miały miasta na prawach powiatu i gminy, w 2010 r. wynosił on odpowiednio 46% i 39%<sup>7</sup>.

W latach 2011–2013 spośród miast na prawach powiatu najwięcej na promocję przeznaczyły: Warszawa (85,8 mln zł), Gdańsk (59,3 mln zł), Bydgoszcz (52,6 mln zł), Łódź (49,1 mln zł) i Gdynia (46,3 mln zł)<sup>8</sup>.

Wysokie nakłady na działalność promocyjną administracji publicznej, finansowaną ze środków publicznych, zwróciły uwagę NIK już 2011 r. Przeprowadzona wówczas kontrola samorządów województw, powiatów i gmin wykazała liczne nieprawidłowości (m.in. brak rzetelnego nadzoru ze strony samorządów nad realizacją usług promocyjnych, nieokreślanie w dokumentach planistycznych oczekiwanych, wymiernych efektów (korzyści), jakie zamierzano osiągnąć poprzez działania marketingowe)<sup>9</sup>.

Działalność promocyjna jednostek sektora finansów publicznych była również tematem licznych i niejednokrotnie kontrowersyjnych doniesień prasowych. Media zwracały uwagę m.in. na brak precyzyjnych wytycznych w zakresie wyceny tych usług. Sygnalizowano także problem ograniczania konkurencji przy zlecaniu usług promocyjnych poprzez sport. Taki rodzaj usługi stał się w ostatnich latach szczególnie dynamiczną formą działań promocyjnych. Z danych Ministerstwa Finansów wynikało, że w 2011 r. zwiększyły się nakłady miast na promocję poprzez widowiska sportowe

<sup>5</sup> Ostatnie wystąpienie pokontrolne zostało podpisane 9 maja 2014 r.

<sup>6</sup> Plan na 2010 r.

<sup>7</sup> [www.financepubliczne.bdo.pl/biuletyn/81/finanse-samorządowe](http://www.financepubliczne.bdo.pl/biuletyn/81/finanse-samorządowe) (źródło: Ministerstwo Finansów).

<sup>8</sup> Źródło danych: sprawozdania z wykonania budżetów za lata 2011–2012 oraz uchwały budżetowe na 2013 r.

<sup>9</sup> Działania promocyjne jednostek samorządu terytorialnego. Informacja o wynikach kontroli, Nr ewid. 25/12/P/11/005/KAP.

z ok. 45 mln zł do 60 mln zł<sup>10</sup>. Ponadto zorganizowane w Polsce Mistrzostwa Europy w piłce nożnej w 2012 r. stworzyły wielu miastom i regionom istotną szansę na ich promocję. Część j.s.t., w roku 2012 i w okresie poprzedzającym, przeznaczyła znacznie większą, niż zazwyczaj, ilość środków na realizację projektów promocyjnych.

Uwagę zwraca jednak to, że w wielu przypadkach zlecenie usług promocyjnych poprzez sport było postrzegane jako forma dodatkowego dotowania klubów sportowych, a nie zakupu usług promocyjnych o wartości odpowiadającej wartości kontraktów promocyjnych. Potwierdzają to m.in. wyniki kontroli doraźnej przeprowadzonej w 2013 r. w Urzędzie Miasta Bydgoszczy<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> <http://biznes.gazetaprawna.pl>

<sup>11</sup> Kontrola nr S/13/002.

### 2.1 Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Urzędy wszystkich skontrolowanych miast prowadziły działania promocyjne. Z uwagi na brak prawnego zdefiniowania pojęcia „promocja” przybierały one różną formę. Najczęściej polegały na prowadzeniu medialnych kampanii reklamowych, publikacji wydawnictw drukowanych, organizacji imprez okolicznościowych, a nawet prezentowaniu walorów miasta w popularnych serialach telewizyjnych. Zakładanym celem tych działań był w szczególności wzrost liczby inwestorów i turystów, zachęcenie młodzieży do studiowania na lokalnych uczelniach czy zwiększenie liczby osób płacących w mieście podatek dochodowy.

I. Ze sprawozdań budżetowych skontrolowanych miast wynikało, że w latach 2011–2013 przeznaczyły one na działalność reklamową od 0,1% do 1,4% swoich budżetów, łącznie około 370 mln zł. Izba zwraca jednak uwagę, że kwota ta jest jedynie szacunkowa i nie odzwierciedla rzeczywistych wydatków poniesionych na ten cel. W kontroli zidentyfikowano szereg przypadków, gdy środki poniesione na działania promocyjne zaklasyfikowano jako wydatki na kulturę, turystykę lub sport. Z kolei w dwóch skontrolowanych miastach ze środków przeznaczonych na promocję finansowano publikacje prasowych kondolencji bądź ogłoszeń o nieruchomościach przeznaczonych na sprzedaż.

II. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia przyjęte w kontrolowanych jednostkach rozwiązania organizacyjne, które sprzyjały właściwej realizacji zadań marketingowych. W każdej z nich opracowano także – pomimo braku takiego obowiązku – dokumenty strategiczne wyznaczające cele i kierunki działań promocyjnych (*strategie rozwoju, strategie promocji, plany rozwoju lokalnego*, itp.). W przypadku dziewięciu miast zastrzeżenia Izby wzbudził jednak brak możliwości obiektywnej weryfikacji przyjętych w tych dokumentach założeń. Wynikało to głównie z ich dużego stopnia ogólności, a także nieokreślenia pożądaných, zwymiarowanych efektów, które zamierzano osiągnąć za wydatkowane środki. Zwiększało to ryzyko działań incydentalnych, wzbudzających wątpliwości co do zasadności ich podjęcia. Tylko w pięciu z 14 miast oceniano efektywność działań promocyjnych. Najczęściej stosowanymi miernikami były: liczba i jakość materiałów medialnych ukazujących się w związku z podejmowanymi działaniami promocyjnymi czy liczba uczestników organizowanych imprez. W większości dotyczyło to jednak projektów realizowanych z udziałem środków UE, w przypadku których osiągnięcie wymiernych korzyści było warunkiem uzyskania pomocy finansowej.

III. Pomimo organizacyjnego i personalnego przygotowania skontrolowanych miast do prowadzenia marketingu terytorialnego, aż 12,5% środków przeznaczonych na ten cel wydatkowano z naruszeniem prawa lub zasad należytego zarządzania finansami, co Izba ocenia negatywnie. Najistotniejsze nieprawidłowości dotyczyły nieprzestrzegania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych. I tak:

- w 4 miastach udzielono zamówień publicznych na usługi promocyjne w łącznej kwocie 23,8 mln zł w trybie z wolnej ręki, pomimo braku ustawowych przesłanek do zastosowania tego trybu;
- w 2 miastach wykonawców zamówień na łączną kwotę 5,5 mln zł wybrano z naruszeniem zasady zachowania uczciwej konkurencji;
- w 3 miastach wystąpiły przypadki udzielenia zamówień publicznych za 1,2 mln zł bez zastosowania przepisów Pzp, pomimo istnienia takiego obowiązku;
- w 6 miastach z nienależytą starannością szacowano wartość realizowanych w tym zakresie zamówień lub nie przedłożono do kontroli dokumentacji potwierdzającej takie wyliczenia, na łączną kwotę 32,4 mln zł.

## 2.2 Uwagi i wnioski

1. Stosownie do przepisów ustawy o NIK, Izba nie ocenia celowości działań samorządu terytorialnego, jednak zwraca uwagę, że wydatki publiczne, w tym wydatki na promocję, powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów. Przestrzeganie ww. zasad w przypadku wdrażania projektów promocyjnych nie jest możliwe bez wcześniejszego precyzyjnego określenia wskaźników skuteczności i efektywności tych projektów. W przeciwnym razie ocena (najczęściej własna) skuteczności i efektywności będzie niemiarodajna. Izba uznaje także za celowe i zasadne propagowanie obiektywnych metod oceny działań promocyjnych, opartych o wypracowane i sprawdzone w praktyce wskaźniki produktu i rezultatu.
2. Wyniki kontroli wykazały istotne nieprawidłowości w obszarze zlecenia usług promocyjnych podmiotom zewnętrznym. Stwierdzono szereg naruszeń przepisów ustawy Pzp, w tym nadrzędnej dla sektora finansów publicznych zasady zachowania uczciwej konkurencji. W związku z powyższym Izba dostrzega konieczność wzmocnienia kontroli zarządczej w tym zakresie. Jednym z wykorzystywanych narzędzi może być ukierunkowanie w większym stopniu audytów i kontroli wewnętrznych na działalność marketingową miasta.
3. W połowie skontrolowanych miast zidentyfikowano projekty, które zawierały elementy promocji, a równocześnie poniesione na nie wydatki klasyfikowane były w całości w działach i rozdziałach innych niż dział 750, rozdział 75075 *Promocja jednostek samorządu terytorialnego*. Powodem tego był brak możliwości wyodrębnienia z tych projektów elementów promocji, które można wycenić, a wydatek w tej części prawidłowo sklasyfikować. Wskutek tego sprawozdania budżetowe sporządzone przez te j.s.t. nie odzwierciedlały rzeczywistej kwoty wydatków poniesionych na promocję. Wyniki kontroli wykazały także przypadki klasyfikowania w dziale 750, rozdziale 75075 wydatków nie mających związku z promocją miasta.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że niejednoznaczność przepisów dotyczących klasyfikowania wydatków, a w szczególności brak prawnego zdefiniowania pojęcia „promocji”, mogą prowadzić do dużej uznaniowości służb księgowych i w konsekwencji do niemożności ustalenia rzeczywistych wydatków publicznych przeznaczonych na ten cel.



### 3.1 Uwarunkowania

Od ponad 10 lat<sup>12</sup> promocja jest jednym z ustawowych zadań własnych gminy (art. 7 ust. 1 pkt 18 ustawy o s.g.). Pojęcie „promocji” nie zostało prawnie zdefiniowane. W ujęciu marketingowym promocja jest to zbiór środków, za pomocą których przedsiębiorstwo lub sprzedawca komunikuje się z rynkiem, czyli przekazuje informacje o swojej działalności lub konkretnych produktach i usługach<sup>13</sup>.

Zbliżonym do promocji i coraz powszechniej używanym pojęciem, w odniesieniu do terytorium gminy/regionu, jest marketing terytorialny. W klasycznych koncepcjach zarządzania, marketing często rozpatrywany jest jako proces zarządzania, polegający na rozpoznawaniu, przewidywaniu i zaspokajaniu potrzeb klientów z uwzględnieniem uwarunkowań społeczno-ekonomicznych. W odniesieniu do marketingu terytorialnego proces ten realizowany jest przez społeczności lokalne i organizacje publiczne, których celem jest wspieranie rozwoju ekonomicznego, turystycznego, urbanistycznego, społecznego i kulturowego danego regionu<sup>14</sup>. Jest to całokształt podejmowanych działań mających na celu przyciągnięcie do gminy przede wszystkim inwestorów. To także program rozwoju lokalnych przedsiębiorstw i promowanie korzystnego wizerunku gminy na zewnątrz<sup>15</sup>.

Mimo, że przepisy nie nakładają na j.s.t. obowiązku posiadania strategii rozwoju, to jednak wszystkie województwa i większość gmin mają opracowane takie dokumenty strategiczne. Wynika to z coraz większego zrozumienia przez władze samorządowe roli i znaczenia strategii rozwoju dla skutecznego i efektywnego zarządzania, szczególnie gminą, a w konsekwencji coraz lepszego zaspokajania potrzeb mieszkańców. Do historii przechodzą pasywne postawy władz samorządowych wobec problemów kształtowania procesów rozwojowych w przyszłości, oparte na podejściu bieżącym, zwanym potocznie *działaniem od budżetu do budżetu*. Strategię rozwoju gminy czy regionu można zdefiniować jako długookresowy (perspektywiczny) plan działania, określający strategiczne cele rozwoju oraz przyjmujący takie kierunki i priorytety działania (cele operacyjne i zadania realizacyjne), które są niezbędne dla realizacji przyjętych celów i zadań<sup>16</sup>.

Niektóre miasta oprócz *strategii rozwoju* opracowały także *strategie promocji*. Mają one charakter informacyjno-operacyjny, co oznacza, że służą z jednej strony celom promocyjnym w sensie budowania świadomości, porozumienia i współdziałania z interesariuszami miast, a z drugiej strony – określeniu i realizacji zadań wspierających *strategie rozwoju* miast.

### 3.2 Wyniki kontroli

#### 3.2.1. Planowanie działań promocyjnych

**Większość kontrolowanych jednostek była przygotowana organizacyjnie i kadrowo do prowadzenia marketingu terytorialnego. Przyjęte w urzędach rozwiązania sprzyjały prawidłowej realizacji zadań i wdrażaniu projektów promocyjnych. Jednak stwierdzona przez NIK w ponad połowie jednostek waga i skala nieprawidłowości związanych głównie**

<sup>12</sup> Art. 1 ustawy z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 45, poz. 497 ze zm.).

<sup>13</sup> Słownik finansowy FinDict [www.findict.pl/sownik/promocja](http://www.findict.pl/sownik/promocja)

<sup>14</sup> <http://www.polskieradio.pl/111/1896/Artykul/794986>

<sup>15</sup> Z orzecznictwa SN. *Administracja publiczna*, Andrzej Okrański: „Jak wypromować gminę, czyli marketing terytorialny”. <http://edgp.gazetaprawna.pl/index.php?act=mprasa&sub=article&id=115124>

<sup>16</sup> Ziółkowski M. *Proces formułowania strategii rozwoju gminy*. Wyd. Instytut Przedsiębiorczości i Samorządności, Warszawa 2000.

**ze zlecaniem usług promocyjnych, a także wyniki kontroli zewnętrznych oraz ograniczony zakres kontroli wewnętrznych i audytów skierowanych na działania promocyjne, wskazują na niewystarczającą skuteczność systemów kontroli zarządczej w tych jednostkach.**

#### a) Przygotowanie organizacyjne i kadrowe

W każdej kontrolowanej jednostce zadania w zakresie promocji realizowały komórki organizacyjne pozostające w strukturach urzędów. W niektórych miastach część zadań i kompetencji w tym zakresie powierzono gminnym jednostkom organizacyjnym<sup>17</sup>. MOSIR w Gdańsku, GOSIR w Gdyni oraz ZIS w Krakowie zajmowały się organizacją imprez sportowych oraz tworzeniem wizerunku miast na zewnątrz, natomiast KBF prowadził promocję dziedzictwa i dorobku kulturowego Krakowa. W sześciu urzędach miast wyodrębnione były komórki organizacyjne, które zajmowały się wyłącznie promocją<sup>18</sup>. W pozostałych jednostkach sytuacja w tym zakresie była zróżnicowana: w pięciu jednostkach promocja była jednym z zadań realizowanych przez komórkę organizacyjną, obok kultury i sportu (w Piotrkowie Trybunalskim), turystyki i sportu (w Zabrze), turystyki i współpracy z zagranicą (w Łodzi), turystyki (w Gdyni), informacji i turystyki (w Krakowie). W Radomiu promocją zajmowały się Kancelaria Prezydenta oraz Biuro Obsługi Inwestora, a w Bydgoszczy i Suwałkach w badanym okresie następowały zmiany organizacyjne w tym zakresie.

W kontrolowanych jednostkach w badanym okresie było zatrudnionych łącznie 271 pracowników zajmujących się promocją (od sześciu w Piotrkowie Trybunalskim do 48 w Warszawie – średnio 19 osób). Wykształcenie wyższe posiadało 263 (97%), z tego wykształcenie kierunkowe, takie jak: marketing i zarządzanie, ekonomia, socjologia, turystyka i rekreacja – posiadała połowa z nich. W większości urzędów pracownikom tym zapewniono szkolenia będące uzupełnieniem posiadanej wiedzy i doświadczeń zawodowych w dziedzinie marketingu. Np.:

- w Bydgoszczy pracowników przeszkolono m.in. w zakresie: dobrych praktyk dotyczących tworzenia strategii rozwoju miasta, wskaźników realizacji strategii miasta i ich monitorowania, praw autorskich w kulturze, marketingowych aspektów organizacji imprez biegowych;
- w Suwałkach szkolenia pracowników dotyczyły m.in.: zarządzania strategicznym rozwojem, zrównoważonego rozwoju, promocji miejsca i podnoszenia atrakcyjności miast i gmin, działań informacyjno-promocyjnych, promocji produktów turystycznych, tworzenia filmów promocyjnych oraz budowania marki.

W czterech skontrolowanych jednostkach powołano stałe bądź doraźne zespoły do spraw związanych z promocją.

- W Gdańsku w maju 2013 r. powołano zespół ds. polityki promocyjnej i informacyjnej przy Prezydencie Miasta Gdańska, który odpowiadał m.in. za koordynację działań promocyjnych i informacyjnych w poszczególnych dziedzinach.
- W Katowicach w listopadzie 2013 r. powołano Zespół ds. wdrażania Strategii Promocji Katowic. Do zadań Zespołu należało m.in. akceptowanie rocznych planów promocyjnych i koordynacja ich wdrażania oraz zatwierdzanie działań proponowanych przez Pełnomocnika ds. Marki Katowice.
- Prezydent Łodzi we wrześniu 2010 r. powołał doraźny zespół do przyjęcia „Strategii Marki Łódź na lata 2010–2016”, planu jej wdrażania i uczestnictwa w konsultacjach i warsztatach.
- Prezydent Tarnowa czterokrotnie w badanym okresie powoływał doraźne zespoły, których zadaniem było zorganizowanie IV, V i VI Forum Inwestycyjnego w Tarnowie oraz startu honorowego do IV etapu Tour de Pologne.

<sup>17</sup> Jak m.in.: Miejskiemu Ośrodkowi Sportu i Rekreacji (MOSIR) w Gdańsku, Gdyniowskiemu Ośrodkowi Sportu i Rekreacji (GOSIR), Zarządowi Infrastruktury Sportowej (ZIS) w Krakowie i miejskiej instytucji kultury „Krakowskie Biuro Festiwalowe” (KBF).

<sup>18</sup> W Białymstoku – Biuro Promocji działające w ramach Departamentu Prezydenta Miasta, w Gdańsku – Biuro Prezydenta ds. Promocji Miasta, w Katowicach i Toruniu – Wydziały Promocji, w Tarnowie – Wydział Marki Miasta, a w Warszawie – Biuro Promocji Miasta, po likwidacji którego z dniem 10 września 2013 r. jego zadania przejęły: Centrum Komunikacji Społecznej (CKS) oraz Biuro Funduszy Europejskich i Rozwoju Gospodarczego.

## b) Planowanie działań promocyjnych

W każdej ze skontrolowanych jednostek opracowano dokumenty strategiczne, odnoszące się do działań promocyjnych. Promocja miast i regionów, zwana także marketingiem terytorialnym, jest postrzegana przez samorządy jako ważny element stymulujący ich rozwój. Dlatego cele strategiczne i kierunki działań w zakresie promocji były określane w długofalowych dokumentach planistycznych, najczęściej nazywanych *strategiami rozwoju*<sup>19</sup>.

W siedmiu miastach (50% kontrolowanych) cele w zakresie promocji oraz działania zmierzające do ich osiągnięcia zostały określone w *Strategiach Promocji (Marki)*, przyjętych uchwałami organów stanowiących<sup>20</sup>. Były one spójne z celami i kierunkami działań wyznaczonymi w innych dokumentach o charakterze strategicznym na poziomie miast i województw.

- *Np. w Strategii Rozwoju Gdańska do 2015 roku za jeden z celów strategicznych uznano wzmocnienie roli Gdańska jako Światowej Stolicy Bursztynu. W 2008 r. ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego UE oraz budżetu państwa opracowano strategię rozwoju „Gdańska Delta Bursztynu”. Jako nadrzędny cel wyznaczała ona budowanie globalnego kapitału regionu i miasta w oparciu o bursztyn oraz podzieliła realizację tego celu między podmioty ze sfery komercyjnej i publicznej, przyjmując jako główne zadania: maksymalizację korzyści wynikających z pozycji Gdańska jako Światowej Stolicy Bursztynu oraz rywalizację z innymi regionami i miastami pretendującymi do bycia światowym liderem w zakresie bursztynu.*

Opracowanie *Strategii Promocji* było poprzedzone analizą potrzeb w zakresie działań promocyjnych, przeprowadzoną przez wykonawców, we współpracy z zamawiającymi. Łączny koszt tych opracowań w badanych jednostkach wyniósł 2.196,7 tys. zł i wahał się od 61,0 tys. zł (w Suwałkach) do 632,8 tys. zł (w Gdańsku) – średnio 313,8 tys. zł za jedno opracowanie. Tylko w trzech z tych miast (Katowicach, Radomiu i Zabrzu) cele sformułowane w *Strategiach Promocji* spełniały kryteria SMART<sup>21</sup>, tj. były: (1) proste, konkretne i jednoznaczne, (2) mierzalne (aby można było ocenić stopień realizacji celu), (3) osiągalne, realistyczne, (4) istotne (ważne dla członków wspólnoty samorządowej, stanowiące krok naprzód) oraz (5) terminowe (z dokładnie wyznaczonym horyzontem czasowym ich osiągnięcia). W pozostałych miastach (Białymstoku, Gdańsku, Łodzi i Suwałkach), które wydały na opracowanie *Strategii Promocji* łącznie 1.351,2 tys. zł, cele strategiczne określono mniej precyzyjnie i – jak wyjaśniła Dyrektor Biura Prezydenta ds. Promocji Miasta – w przypadku Gdańska były one bardziej „misyjne” niż operacyjne.

W Krakowie i Toruniu, mimo że *Strategie Promocji* zostały opracowane, to jednak nie zostały przyjęte do realizacji przez organy stanowiące tych miast.

- *Przygotowany w 2008 r. projekt Strategii Promocji Krakowa na lata 2008–2012 nie został przyjęty ze względu na wycofanie przez Prezydenta Miasta Krakowa projektu uchwały Rady Miasta Krakowa. Koszt jej opracowania wyniósł 37,1 tys. zł. Prezydent Krakowa wyjaśnił, że projekt był opiniowany przez właściwe komisje Rady. Uwagi, wnioski, sugestie oraz wątpliwości wynikłe na tej podstawie, jak również zmieniające się okoliczności warunkujące aktualność projektowanych założeń spowodowały potrzebę formalnego*

<sup>19</sup> *Strategie: Rozwoju Białegostoku; Rozwoju Bydgoszczy; Rozwoju Gdańska; Strategia Gdyni; Rozwoju Miasta Katowice; Rozwoju Klastra w Łodzi; Zrównoważonego Rozwoju Miasta Piotrkowa Trybunalskiego; Rozwoju Miasta Radomia; Zrównoważonego Rozwoju Miasta Suwałki; Zrównoważonego Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Miasta Tarnowa; Rozwoju Miasta Torunia; Rozwoju Miasta Stołecznego Warszawy; Rozwoju Miasta Zabrze.*

<sup>20</sup> *Strategia Promocji i Komunikacji Marketingowej, Proinwestycyjnej, Turystycznej i Wewnętrznej Miasta Białegostoku; Strategia Marki Gdańsk; Strategia Promocji Katowic; Strategia Promocji i Komunikacji Marketingowej Marki Łódź; Strategia Marki Radom; Strategia Promocji Miasta Suwałki; Strategia Komunikacji Marketingowej Produktów Turystycznych wraz z koncepcją marki miasta (Zabrze) jako ośrodka turystyki poprzemysłowej.*

<sup>21</sup> SMART (akronim od ang. *Simple, Measurable, Achievable, Relevant, Timely*) – jest to koncepcja formułowania celów w dziedzinie planowania, będąca zbiorem pięciu postulatów dotyczących cech, którymi powinien się charakteryzować poprawnie sformułowany cel.

wycofania przedmiotowego projektu uchwały spod obrad Rady Miasta Krakowa. W czasie kontroli trwały prace nad nową strategią promocji, a jej kształt był uzależniony od decyzji Międzynarodowego Komitetu Olimpijskiego w sprawie listy miast kandydujących do organizacji Zimowych Igrzysk Olimpijskich 2022, o organizację których Kraków się ubiegał<sup>22</sup>.

- *Strategia Promocji Miasta Torunia została opracowana w 2008 r., a jej celem strategicznym było uzyskanie przez Toruń tytułu Europejskiej Stolicy Kultury (ESK) w 2016 r. Wyznaczono w niej trzy cele operacyjne: 1) budowa silnej marki Toruń – miasto kultury i nauki, 2) promocja rozwoju turystyki, 3) wzmocnienie aktywności międzynarodowej. Strategia Promocji do czasu kontroli NIK nie została przedłożona do akceptacji żadnemu organowi Gminy m. Toruń. Stała się też nieaktualna co do celu strategicznego, gdyż kandydatem do ESK na 2016 r. został Wrocław. Zapisane w tym dokumencie cele operacyjne i linie były jednak realizowane, tj.: rok 2011 był „Rokiem pokoju” – hasło związane było z rocznicami podpisania I i II pokoju toruńskiego; rok 2012 był „Rokiem toruńskich zabytków” – nawiązując do 15-lecia wpisania Toruńskiej Starówki na listę Światowego Dziedzictwa UNESCO; rok 2013 przebiegał pod hasłem „Toruń porusza” i poświęcony został Mikołajowi Kopernikowi oraz jego dziełom.*

W siedmiu jednostkach, w związku z uznaniem danej dziedziny za kluczową, którą należy promować (turystyka, kultura, sport, przedsiębiorczość, produkt regionalny), cele promocji zostały określone także w innych dokumentach strategicznych<sup>23</sup>.

Priorytety w zakresie promocji, przyjęte w strategiach marketingowych przez kontrolowane miasta, przedstawiono w tabeli nr 1.

Tabela nr 1

## Priorytety w zakresie działalności promocyjnej miast

Lp.	Priorytety w zakresie promocji	Liczba miast	Wykaz miast
1.	Budowa silnej marki miasta	8	Białystok, Bydgoszcz, Gdańsk, Łódź, Radom, Tarnów, Toruń, Zabrze
2.	Wzbudzenie wśród mieszkańców poczucia dumy z miasta (kształtowanie wizerunku, miejsce do zamieszkania)	7	Białystok, Gdańsk, Kraków, Katowice, Piotrków Trybunalski, Radom, Warszawa
3.	Wzrost rangi turystyki i rozwój infrastruktury turystycznej	7	Białystok, Gdańsk, Kraków, Radom, Suwałki, Toruń, Zabrze
4.	Promocja potencjału gospodarczego i naukowego, wzrost innowacyjności i konkurencyjności gospodarki miasta	11	Białystok, Bydgoszcz, Gdańsk, Gdynia, Kraków, Katowice, Piotrków Trybunalski, Suwałki, Tarnów, Toruń, Warszawa
5.	Efektywne wykorzystanie pozycji organizatora Euro 2012	1	Gdańsk
6.	Promocja lokalnego produktu (bursztynu)	1	Gdańsk
7.	Atrakcyjność oferty kulturalnej	5	Gdynia, Kraków, Radom, Toruń, Warszawa
8.	Atrakcyjność oferty sportowej	4	Bydgoszcz, Gdynia, Kraków, Warszawa
9.	Atrakcyjność oferty żeglarskiej	1	Gdynia
10.	Promocja walorów przyrodniczych i krajobrazowych	2	Gdynia, Piotrków Trybunalski
11.	Rozwijanie funkcji metropolitalnych	2	Katowice, Warszawa

Źródło: Opracowanie własne NIK.

<sup>22</sup> W dniu 25 maja 2014 r. mieszkańcy Krakowa w drodze referendum (69,72% głosujących) opowiedzieli się przeciwko organizacji igrzysk, a 11 czerwca 2014 r. Rada Miasta Krakowa przyjęła uchwałę o rezygnacji z ubiegania się o prawo organizacji Zimowych Igrzysk Olimpijskich w 2022 r.

<sup>23</sup> *Program rozwoju markowego produktu turystycznego dla Miasta Białystok; Strategia rozwoju „Gdańska Delta Bursztynu”; Strategia Rozwoju Turystyki Miasta Gdyni; Strategia Rozwoju Turystyki Krakowa; Plan Rozwoju Lokalnego i Program rozwoju turystyki dla Miasta Piotrkowa Trybunalskiego; Strategia Rozwoju Turystyki, Strategia Rozwoju Kultury i Program Wspierania Przedsiębiorczości w Toruniu; Strategia Rozwoju Sportu w Warszawie.*



Z budżetów wyodrębnionych na promocję przeznaczano więcej środków na realizację usług promocyjnych przez sport, niżby to wynikało z przyjętych priorytetów, które koncentrowały się głównie na promocji gospodarczej, kulturalnej, czy turystycznej miasta. I tak, udział w latach 2011–2013 wydatków na promocję poprzez sport w wydatkach na promocję ogółem w wyniósł 67,1% w Białymstoku, 58,6% w Bydgoszczy oraz 23,2% w Katowicach. W Łodzi udział ten w 2011 r. wyniósł 27,5%, a w latach 2012–2013 tylko 7,5% (od 2012 r. zaprzestano zlecenia usług promocyjnych klubom sportowym).

Dokumenty strategiczne, ze względu na wieloletni okres ich obowiązywania, powinny – w razie potrzeby wynikającej ze zmieniających się warunków – podlegać weryfikacji. Decyduje o tym organ stanowiący w uchwale przyjmującej strategię. Prezydenci dwóch miast (Łodzi i Torunia) do czasu kontroli nie przedłożyli organom stanowiącym raportów ewaluacyjnych z realizacji strategii, mimo dyspozycji wynikających z uchwał organów stanowiących.

- *W Toruniu, pomimo upływu ponad 3 lat od podjęcia przez Radę Miasta Torunia (RTM) uchwały z 4 listopada 2010 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Miasta Torunia do roku 2020, Prezydent nie przedstawił RMT raportu ewaluacyjnego z realizacji tego dokumentu. Zgodnie z § 2 ww. uchwały, RMT zobowiązała Prezydenta do przedstawiania jej takiego raportu nie rzadziej niż raz na trzy lata. Dyrektor Wydziału Rozwoju i Programowania Europejskiego, odpowiedzialna za realizację ww. Strategii wyjaśniła, że 2 września 2013 r. została zawarta umowa na wykonanie raportu ewaluacyjnego z realizacji Strategii. Zgodnie z umową wykonawca został zobowiązany do przekazania przedmiotu umowy do 15 listopada 2013 r. i tego terminu dotrzymał. Wykonawca był także zobowiązany do prezentacji wyników badania Radzie Miasta Torunia. Uzgodniono z Wykonawcą, że podczas prezentacji wyników przedmiotowego badania na sesji RMT, powinny być obecne wszystkie osoby zaangażowane w proces badawczy. Jednak z powodu choroby jednego z członków zespołu termin prezentacji Strategii został przesunięty.*
- *Rada Miejska w Łodzi w uchwale z dnia 23 lutego 2011 r. w sprawie przyjęcia do realizacji Strategii promocji i komunikacji marketingowej marki Łódź na lata 2010–2016 postanowiła, że przewiduje się weryfikację tego dokumentu w cyklu minimum rocznym, a wykonanie uchwały powierzyła Prezydentowi Miasta Łodzi. Do czasu kontroli takiej weryfikacji nie dokonano, co Prezydent Łodzi tłumaczył brakiem wniosków radnych w tej sprawie.*

Każdemu etapowi realizacji działań promocyjnych powinna towarzyszyć analiza ich skuteczności i efektywności. Dotyczy to zarówno planowania strategicznego (strategie marketingowe), operacyjnego (plany roczne), jak i samego wdrażania projektów (monitorowanie). Zaniechanie ustalenia w dokumentach planistycznych, a szczególnie w projektach realizowanych na ich podstawie właściwych celów i wskaźników dokonań powoduje niemożność ustalenia, czy osiągnięto zamierzony cel, a uzyskane efekty były współmierne do poniesionych nakładów.

W czterech miastach (w Białymstoku, Łodzi, Piotrkowie Trybunalskim i Suwałkach) w posiadanych przez nie strategiach marketingowych nie wskazano wymiernych korzyści (efektów), jakie miały być uzyskane w wyniku kreowania wizerunku i marki tych miast, jak również – w trzech z nich<sup>24</sup> – wskaźników monitorujących poziom dokonań.

W pięciu miastach (w Białymstoku, Piotrkowie Trybunalskim, Radomiu, Toruniu i Suwałkach), także na etapie rocznego planowania zadań (projektów) promocyjnych, planowanym wydatkom na promocję nie towarzyszyło określenie w tych projektach efektów i obowiązków w zakresie monitorowania stopnia ich realizacji.

## c) Kontrola i audyt

### 1. Audyt wewnętrzny

Działalność audytu wewnętrznego, z uwagi na wąski zakres tematyczny w obszarze promocji, w niewielkim stopniu przyczyniła się do systemowego wspierania prezydentów miast w realizacji celów i zadań promocyjnych.

<sup>24</sup> Oprócz Białegostoku.

W Toruniu planowym audytem wewnętrznym przeprowadzonym w Wydziale Promocji objęto m.in. realizację przez Wydział Promocji celów jakościowych. Wykazano zgodność realizacji zadań z kartami informacyjnymi na stronie urzędu i BIP w zakresie realizacji celów jakościowych w 2012 r. oraz wyznaczenia celów jakościowych na 2013 r.

W Łodzi w 2013 r. audytem objęto planowanie i wydatkowanie środków finansowych na promocję wizerunkową miasta oraz procesy wspomagające planowanie i wydatkowanie środków finansowych. Każdy z tych trzech obszarów został oceniony „pozytywnie z zastrzeżeniami”<sup>25</sup>. Audytor stwierdził, że funkcjonujący w badanych procesach system kontroli zarządczej nie zabezpieczał w pełni skutecznej realizacji zadań. System ten nie był całkowicie adekwatny, skuteczny i efektywny w odniesieniu do specyfiki realizowanych zadań. Stwierdzono m.in., że:

- wystąpiły opóźnienia ze sporządzaniem i składaniem materiałów planistycznych do właściwego wydziału,
- dokonywano częstych zmian w przyjętym planie finansowym oraz planie zamówień publicznych,
- nie wypracowano i nie wdrożono wewnętrznych procedur określających tryb planowania,
- nie gromadzono pełnej dokumentacji potwierdzającej prawidłowość procesu wnioskowania o zmiany w budżecie.

W Zabrzu audytem w 2012 r. objęto finansowanie zadań z zakresu promocji i turystyki. Stwierdzono m.in. brak dokumentów uzasadniających wybór kontrahentów według zasady oszczędnego wydatkowania środków publicznych oraz nieaktualne i niekompletne zakresy obowiązków pracowników.

W Radomiu w 2012 r. przeprowadzone zostało jedno zadanie audytowe, którego celem była m.in. ocena prawidłowości i terminowości realizowanych zadań promocyjnych, ocena skuteczności i efektywności organizacji pracy oraz funkcjonowania systemu kontroli zarządczej. Stwierdzone uchybienia dotyczyły nieokreślenia obszarów ryzyka dla działalności podstawowej i niestosowania instrukcji kancelaryjnej w zakresie prowadzenia dokumentacji.

W Warszawie w 2013 r. Biuro Audytu Wewnętrznego przeprowadziło w Biurze Promocji audyt dotyczący oceny racjonalności planowania i wydatkowania środków budżetowych w okresie od 1 stycznia 2012 r. do czerwca 2013 r. W wyniku tego audytu polecono zwiększenie racjonalności planowania i wydatkowania środków – poprzez dokonywanie analiz z wykorzystaniem mierników adekwatności do potrzeb finansowych Miasta.

## 2. Kontrole wewnętrzne

Tylko w dwóch jednostkach działalność promocyjna była przedmiotem kontroli wewnętrznych. Kontrola przeprowadzona w Wydziale Marki UM Tarnowa (w 2011 r.) stwierdziła prawidłową realizację zadań promocyjnych. Natomiast w Warszawie w latach 2011–2013 Biuro Kontroli Urzędu M. St. Warszawy przeprowadziło w Biurze Promocji dwie kontrole dystrybucji materiałów promocyjnych oraz realizacji wybranych zadań. W wyniku kontroli przeprowadzonej w 2011 r. sformułowano m.in. wniosek pokontrolny dotyczący prowadzenia dokumentacji przyjęcia i wydawania materiałów promocyjnych w sposób umożliwiający ustalenie aktualnego stanu poszczególnych materiałów promocyjnych, potwierdzania przez pracowników odbioru materiałów promocyjnych ze wskazaniem

<sup>25</sup> Ocena „pozytywna z zastrzeżeniami” była stosowana przez audytora wówczas, gdy wystąpiły nieprawidłowości związane z niestosowaniem mechanizmów kontroli zarządczej, bądź wystąpiły uchybienia wynikające z niedostosowania mechanizmów kontrolnych w badanym obszarze, które mogłyby powodować zagrożenie dla realizacji celów/zadań jednostki.

ich rodzaju oraz liczby. Wyniki kontroli z 2013 r. wykazały brak pełnej realizacji tego zalecenia. Biuro Promocji nie uruchomiło „Serwisu materiałów promocyjnych”, umożliwiającego zamawianie i potwierdzanie odbioru materiałów promocyjnych poprzez poszczególne Biura oraz ustalenie ich aktualnego stanu magazynowego, pomimo że system został zakupiony w lipcu 2011 r. Uruchomienie ww. systemu nastąpiło dopiero 4 września 2013 r.

### 3. Kontrole zewnętrzne

W Tarnowie i Bydgoszczy działania promocyjne kontrolowała w 2011 r. NIK – oceniono je wówczas pozytywnie. Nieprawidłowości w tym zakresie nie stwierdziła też Regionalna Izba Obrachunkowa, która kompleksowo kontrolowała UM w Bydgoszczy za okres 2011-2012 (I półrocze).

W 2013 r., w ramach kontroli prywatyzacji WKS Zawisza Bydgoszcz S.A., NIK zbadała m.in. prawidłowość zawierania z ww. klubem sportowym umów o wykonanie usług promocyjnych i reklamowych na rzecz Miasta Bydgoszczy. W wystąpieniu pokontrolnym do Prezydenta Miasta wnioskowano o zaniechanie praktyk udzielania zamówień polegających na wykonywaniu usług promocyjnych na rzecz Miasta z naruszeniem trybu określonego w ustawie Pzp. W toku obecnej kontroli stwierdzono, iż wniosek ten nie został zrealizowany. Na podstawie badania 24 zamówień publicznych ustalono, iż po zakończeniu ww. kontroli NIK Miasto Bydgoszcz udzieliło czterech zamówień publicznych na wykonanie usług promocyjnych w oparciu o drużyny sportowe<sup>26</sup>, z naruszeniem art. 67 ust. 1 pkt. 1 lit. a ustawy Pzp.

W trzech miastach (Białymstoku, Katowicach i Krakowie) realizację projektów współfinansowanych środkami Unii Europejskiej kontrolowały właściwe urzędy marszałkowskie. W wyniku przeprowadzonych 11 kontroli stwierdzono w dziewięciu przypadkach nieprawidłowości związane z udzielaniem zamówień publicznych, polegające m.in. na niezapewnieniu w prowadzonych postępowaniach zachowania uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców.

- *W Katowicach w okresie objętym kontrolą, zadania z zakresu promocji były przedmiotem siedmiu kontroli zewnętrznych przeprowadzonych przez Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego. W przypadku dwóch z tych kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości, a w pozostałych<sup>27</sup> stwierdzono m.in. przekazanie do BZP lub DOPWE ogłoszenia o udzieleniu zamówienia z naruszeniem art. 95 ust. 1 ustawy Pzp<sup>28</sup>, (w przypadku dwóch kontroli), brak przesłanek do zastosowania trybu zamówień publicznych z wolnej ręki, co stanowiło naruszenie art. 67 ust. 1 pkt 1 lit. a lub lit. b ustawy Pzp, (w przypadku dwóch kontroli), brak dokumentacji potwierdzającej wybór wykonawców w oparciu o najkorzystniejsze ekonomicznie i jakościowo oferty przy udzieleniu zamówień na podstawie art. 4 pkt 8 ustawy Pzp, (w przypadku dwóch kontroli), co spowodowało brak możliwości jednoznacznego potwierdzenia, że wydatek został poniesiony w sposób uwzględniający gospodarne, celowe i oszczędne działanie z zachowaniem zasady uzyskania najlepszych efektów z poniesionych nakładów.*

<sup>26</sup> [1] „Wykonanie usług promocyjnych na rzecz Miasta Bydgoszczy w oparciu o zespół siatkarzy występujących pod nazwą Transfer Bydgoszcz w Plus Lidze w 2013 r. podczas rundy jesiennej 2013/2014 (wartość umowy 1.385.000 zł); [2] „Wykonanie usług promocyjnych na rzecz Miasta Bydgoszczy w 2013 r. w rundzie jesiennej 2013/2014”, w oparciu o zespół siatkarek występujący w najwyższej krajowej klasie rozgrywek Orlen Ligi Kobiet pod nazwą KS PAŁAC Bydgoszcz” (wartość umowy 595.000 zł); [3] „Wykonanie usług promocyjnych na rzecz Miasta Bydgoszczy w 2013 r. podczas sezonu zasadniczego Ekstraklasy Basket Ligi Koszykówki Kobiet 2013/2014 w oparciu o zespół koszykarek występujący po nazwą „Artego Bydgoszcz” (wartość umowy 332.500 zł); [4] „Wykonanie usług promocyjnych na rzecz Miasta Bydgoszczy podczas organizacji meczów piłkarskich T-Mobile Ekstraklasy poprzez drużynę piłkarską seniorów WKS Zawisza Bydgoszcz S.A. podczas sezonu 2013/2014 w rundzie jesiennej w 2013 r.” (wartość umowy 1.574.500 zł).

<sup>27</sup> Kontrola projektów: 1/ „Katowice – miasto wielkich wydarzeń” przeprowadzona w dniach 24–30 października 2011 r., 2/ „Promocja inwestycyjna Miasta Katowice – warto tu zainwestować – etap II” przeprowadzona w dniach 6–9 czerwca 2011 r., 3/ „Promocja Inwestycyjna Miasta Katowice – warto tu inwestować – III etap” przeprowadzona w dniach: 20–22 lutego 2013 r. i od 29 sierpnia do 2 września 2013 r., 4/ „Przeprowadzenie kampanii promocyjnej produktu turystyki biznesowej Katowic” przeprowadzona w dniach 10–12 września 2013 r.

<sup>28</sup> Niezamieszczenie ogłoszenia o udzieleniu zamówienia w BZP niezwłocznie po zawarciu umowy.

- W Krakowie Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego przeprowadził trzy kontrole. Dwie dotyczyły realizacji projektu „Krakowskie Noce”. W kontroli realizacji projektu w 2011 r. stwierdzono naruszenie art. 7 ust. 1 w zw. z art. 23 ustawy Pzp poprzez ustalenie wymogu spełnienia warunku w zakresie posiadania wiedzy i doświadczenia samodzielnie przez co najmniej jednego z wykonawców składających ofertę wspólnie. W kontroli realizacji projektu w 2012 r. stwierdzono natomiast naruszenie art 7 ust. 1 w zw. z art 38 ust. 4a ustawy Pzp poprzez niezamieszczenie ogłoszenia o zmianie zamówienia. W 2011 r. Urząd Marszałkowski przeprowadził kontrolę projektu „Kraków nie tylko zabytkami stoi”, który miał na celu kreowanie wizerunku i promocji Małopolski na arenie międzynarodowej poprzez najciekawsze wydarzenia sportowe<sup>29</sup>. W wyniku kontroli dokonano przeniesienia kwoty 610,30 zł z wydatków kwalifikowanych do niekwalifikowanych (w związku z zakupem sprzętu, który nie był przewidziany w ramach projektu).
- W 2013 r. Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego przeprowadził kontrolę realizacji projektu „Multimedialne Centrum Informacji Turystycznej z oznakowaniem szlaków turystycznych w Białymstoku”, zrealizowanego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2007–2013. W wyniku przeprowadzonych czynności stwierdzono naruszenie art. 7 ust 1 w związku z art. 36 ust. 1 pkt 5 i 6 oraz art. 41 pkt 7 ustawy Pzp, co skutkowało nałożeniem korekty finansowej w wysokości 27,3 tys. zł, stanowiącej 5% wartości zamówienia na dostawę oraz montaż sprzętu i wyposażenia na użytek Multimedialnego Centrum Informacji Turystycznej w Białymstoku.

### 3.2.2. Efekty działań promocyjnych

**Spośród 157 zrealizowanych projektów promocyjnych objętych badaniami, o łącznej wartości 134 808,1 tys. zł, dla 50 z nich (32%) nie wyznaczono wskaźników monitorujących stopień osiągnięcia zakładanych celów oraz nie dokonywano ocen ich skuteczności i efektywności. Łączna wartość tych projektów zrealizowanych w siedmiu miastach wynosiła 17 239,3 tys. zł, co stanowiło 12,8% wartości projektów objętych kontrolą i aż 30,6% wydatków na promocję ogółem poniesionych przez te miasta.**

**Tylko w pięciu miastach dokonywano ocen efektywności podejmowanych działań promocyjnych, a przeprowadzone przez te jednostki badania i analizy wskazywały na ich skuteczność i efektywność.**

#### a) Wydatki j.s.t. na promocję

Wydatki publiczne, zgodnie z art. 39 ustawy o f.p., klasyfikuje się według działów i rozdziałów – określających rodzaj działalności – oraz paragrafów – określających rodzaj wydatku, w sposób ustalony w rozporządzeniu w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów i wydatków. Wydatki na promocję winny być zatem klasyfikowane w rozdziale 75075 „Promocja jednostek samorządu terytorialnego”.

W latach 2011–2013 miasta objęte kontrolą wydały na promocję łącznie 368.229 tys. zł, co stanowiło 0,4% wydatków ogółem poniesionych przez te jednostki. Najwięcej środków na promocję przeznaczono w 2012 r. (140.748 tys. zł), co w porównaniu z rokiem poprzednim (125.367 tys. zł) oznacza wzrost o 12,3%. Największy procentowo i kwotowo wzrost wydatków w tym okresie odnotowano w Warszawie (z 23.795 tys. zł do 52.103 tys. zł, tj. o 119%) i Gdańsku (z 19.045 tys. zł do 22.815 tys. zł, tj. o 19,8%), w mniejszym stopniu wydatki wzrosły w Zabrzu (o 74,2% – kwotowo o 804 tys. zł), Piotrkowie Trybunalskim (o 32,7% – kwotowo o 49 tys. zł), Radomiu (o 16,9%), Toruniu (o 15,2%) i Katowicach (o 1%), a w pozostałych siedmiu miastach wydatki były mniejsze niż w 2011 r.

- Największy spadek wydatków klasyfikowanych w rozdziale 75075 odnotowano w Łodzi. Główną tego przyczyną było przeniesienie w 2012 r. środków w wysokości 5.000 tys. zł zaplanowanych w budżecie w rozdziale 75075 na realizację zadania „Promocja Miasta poprzez łódzkie kluby sportowe” do rozdziału 92605 – Zadania w zakresie kultury fizycznej, na realizację nowego zadania „Wspieranie łódzkiego sportu ligowego i olimpijskiego”. Jako przyczynę przeniesienia wydatków podano w wyjaśnieniach wypracowanie koncepcji stworzenia nowego zadania, które obejmowałoby swoim zakresem cały proces szkolenia sportowego tzw. „piramidę szkoleniową” – od najniższej kategorii wiekowej w danej dyscyplinie po kategorię najwyższą – seniorską.



Wzrost w 2012 r. wydatków na promocję w Warszawie i Gdańsku był spowodowany głównie realizacją projektów mających na celu popularyzację wizerunku tych miast, w związku z wykorzystaniem pozycji gospodarza mistrzostw UEFA EURO 2012.

W 2013 r. nastąpił spadek łącznych wydatków na promocję miast do poziomu 102.078 tys. zł, tj. o 27,5% w stosunku do roku 2012, na co decydujący wpływ miało zmniejszenie wydatków na ten cel w Warszawie – do poziomu 9.852 tys. zł. Mniejsze też były wydatki Białegostoku (o 36,9%), Suwałk (o 22,1%), Gdańska (o 23,7%), Radomia (o 5,1%), Łodzi (o 3,9%) i Tarnowa (o 1%). W pozostałych siedmiu miastach wydatki wzrosły, najwięcej w Bydgoszczy (o 5.762 tys. zł, tj. o 37,9%) i w Gdyni (o 3.111 tys. zł, tj. o 22,9%).

Łączne wydatki na promocję miast w latach 2011–2013 przedstawiono w tabeli nr 2, a w podziale na poszczególne lata – w załączniku nr 3.

Tabela nr 2

## Wydatki kontrolowanych miast na promocję w latach 2011–2013

Lp.	Miasto	Wydatki ogółem (w tys. zł)	Wydatki na promocję (w tys. zł)	Udział wydatków na promocję w wydatkach ogółem (%)
1.	Białystok	4 427 046	17 655	0,40
2.	Bydgoszcz	4 343 534	52 617	1,21
3.	Gdańsk	8 129 202	59 257	0,73
4.	Gdynia	3 562 938	46 265	1,30
5.	Katowice	4 644 241	17 118	0,37
6.	Kraków	10 447 481	15 567	0,15
7.	Łódź	10 175 270	49 080	0,48
8.	Piotrków Trybunalski	377 289	576	0,15
9.	Radom	2 788 490	6 370	0,23
10.	Suwałki	314 320	1 528	0,49
11.	Tarnów	1 571 465	3 378	0,21
12.	Toruń	1 113 819	8 075	0,72
13.	Warszawa	36 934 864	85 750	0,23
14.	Zabrze	2 202 064	4 993	0,23
<b>Razem</b>		<b>91 032 023</b>	<b>368 229</b>	<b>0,40</b>

Źródło: Opracowanie własne NIK.

Powyższe zestawienie nie odzwierciedla jednak rzeczywistych wydatków poniesionych na promocję, a jedynie te, które zostały sklasyfikowane w rozdziale 75075 *Promocja jednostek samorządu terytorialnego*. W połowie miast realizowane były projekty zawierające elementy promocji miast, a poniesione na nie wydatki klasyfikowane były w rozdziałach *Pozostała działalność* (paragraf 430 – *Zakup usług pozostałych*) innych działów niż 750 – *Administracja publiczna*, takich jak: 630 – *Turystyka*, 921 – *Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego*, czy 926 – *Kultura fizyczna*. W takich przypadkach nie jest możliwe wyodrębnienie z projektu elementów promocji, które można wycenić, a wydatek w tej części sklasyfikować w rozdziale 75075. Uzasadnione jest zatem stwierdzenie, że skutkiem klasyfikowania wydatków na promocję do innych rozdziałów, z promocją nie związanych, było przedstawianie w sprawozdaniach budżetowych (RB-28S) jedynie szacunkowych danych o kwotach wydatków na działania promocyjne.

W dwóch miastach stwierdzono nieprawidłowości polegające na niezgodnym z rozporządzeniem w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów i wydatków klasyfikowaniu do rozdziału 75075 Promocja jednostek samorządu terytorialnego wydatków niezwiązanych z promocją lub klasyfikowaniu wydatków na działania promocyjne do innych rozdziałów niż 75075.

- W Radomiu do rozdziału 75075 zakwalifikowano wydatki w łącznej wysokości 5,9 tys. zł, które dotyczyły zamieszczenia kondolencji w prasie. W wyjaśnieniu podano, że zajmujące się tym Biuro Prasowe UM w Radomiu nie posiada wydzielonego budżetu na swoją działalność, a obsługę finansową Biura prowadzi Referat Marketingu Miasta. Ponadto tłumaczono, że „ogłoszenia prasowe, w tym kondolencje, traktowane są jako koszty reprezentacji, czyli merytorycznie są bardzo bliskie wydatkom na reklamę i promocję”.
- W Piotrkowie Trybunalskim wydatki poniesione w związku z realizacją sześciu umów o łącznej wartości 691,6 tys. zł, których przedmiotem było świadczenie przez dwa kluby sportowe usług promujących miasto (zadanie ujęte w budżecie jako „Promowanie miasta przez sportowców i zespoły sportowe”), zostały ujęte w dziale 926 „Kultura fizyczna” rozdziale 92695 „Pozostała działalność”. W ocenie NIK był to błąd systematyczny, powtarzany w każdym roku objętym kontrolą. Ponadto dokonano w latach 2011 i 2012 ujęcia w księgach rachunkowych w rozdziale 75075 wydatków na łączną kwotę 5,1 tys. zł, dotyczących informowania w środkach masowego przekazu o posiadanych przez urząd nieruchomościach przeznaczonych do sprzedaży. W efekcie zawyżono wysokość wydatków na promocję wykazanych w sprawozdaniach RB-28S.

Zdaniem NIK, przepisy dotyczące klasyfikowania wydatków na promocję są niejednoznaczne i pozwalają na dużą uznaniowość służb księgowych w tym zakresie. Rozporządzenie w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów i wydatków w każdym dziale przewiduje rozdział Pozostała działalność oraz paragraf 430 Zakup usług pozostałych, który – zgodnie z objaśnieniem – obejmuje wydatki m.in. na zakup usług reklamowych, usług dotyczących ogłoszeń, obwieszczeń i rozprowadzania pism.

- W Bydgoszczy w dwóch przypadkach na 144 objęte badaniem, wydatki zostały poniesione na zorganizowanie i przeprowadzenie przez podmiot zewnętrzny w imieniu Miasta przetargów na zbycie nieruchomości gruntowych zlokalizowanych na terenie Bydgoskiego Parku Przemysłowo-Technologicznego i włączonych w obszar Pomorskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej. Wydatki te na łączną kwotę 247,2 tys. zł zrealizowano ze środków budżetowych w ramach działu 750 rozdziału 75075 § 430. Według złożonych wyjaśnień, przetarg ten stanowił element promocji gospodarczej Miasta, bowiem wręczenie nabywcy zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej w strefie nastąpiło podczas konferencji prasowej z udziałem Prezydenta Miasta, na której inwestor prezentował swoje zamierzenia, rekomendował inwestycje w strefie, zachęcając do inwestowania w Mieście.
- W Łodzi wydatki na promocję w badanym okresie w łącznej wysokości 4.470,3 tys. zł finansowano z innych działów niż 750, jak: dz. 630 Turystyka, dz. 801 Oświata i wychowanie, dz. 851 Ochrona zdrowia, dz. 900 Gospodarka komunalna i ochrona środowiska. Powyższe praktyki wyjaśniano tym, że wydatki te były klasyfikowane zgodnie z głównym celem realizacji danych zadań merytorycznych i służyły przede wszystkim promocji tych zadań.

Dziewięć spośród 14 objętych kontrolą miast (64%) wdrażało łącznie 42 projekty promocyjne z udziałem bezzwrotnych środków zewnętrznych, pochodzących głównie z EFRR. Łączna wartość tych projektów wyniosła 41.125,5 tys. zł, w tym dofinansowanie w kwocie 32.955,9 tys. zł, tj. 80,1%. Wykaz projektów, realizowanych przez poszczególne miasta w latach 2011–2013 z udziałem bezzwrotnych środków zewnętrznych, przedstawiono w załączniku nr 3.

#### b) Skuteczność, wydajność i efektywność działań promocyjnych

Badaniami kontrolnymi objęto łącznie 157 – w większości najbardziej kosztownych – zadań (projektów) promocyjnych realizowanych w okresie objętym kontrolą, o łącznej wartości 134.808,1 tys. zł, w tym 8 projektów wdrażanych z wykorzystaniem środków z EFRR.

Dla 50 z tych zadań (32%) w siedmiu jednostkach<sup>30</sup> nie określono w sposób jednoznaczny – na etapie ich planowania, ani w umowach w sprawie ich realizacji – wskaźników monitorujących poziom dokonań (stopnia osiągnięcia celów). Nie dokonywano również ocen skuteczności

<sup>30</sup> Białystok – 23 projekty o wartości 11.854,1 tys. zł, Katowice – 5 (280 tys. zł), Piotrków Trybunalski – 6 (691,6 tys. zł), Radom – 7 (869,7 tys. zł), Suwałki – 7 (329,2 tys. zł), Toruń – 1 (1.964,7 tys. zł) i Zabrze – 1 (1.250 tys. zł).

i efektywności działań promocyjnych będących efektem zakupionych usług reklamowych. Łączna wartość zrealizowanych w ten sposób projektów wyniosła 17.239,3 tys. zł, co stanowiło 12,8% wartości projektów objętych kontrolą oraz 30,6% wydatków na promocję poniesionych w latach 2011–2013 przez te miasta.

- W Białymstoku nie sprecyzowano wskaźników służących do pomiaru skuteczności wpływu realizacji zadań na promocję dla 23 poddanych analizie projektów o łącznej wartości 11.854,1 tys. zł (67% wydatków na promocję ogółem) dotyczących promocji miasta poprzez sport (impresz i zawodów sportowych). Według wyjaśnień Dyrektora Biura Promocji, dla pełnej oceny skuteczności tych działań wymagane jest uwzględnienie szeregu czynników, w tym skomplikowanych analiz marketingowych takich, jak określenie ekwiwalentu reklamowego. Jednoczesne uzyskanie takich danych z zewnątrz lub zlecenie ich przygotowania związane jest z koniecznością poniesienia znacznych nakładów finansowych, które nie były przewidywane w kolejnych budżetach Biura Promocji.
- W Piotrkowie Trybunalskim nie określono wskaźników dla sześciu umów zawartych z dwoma klubami sportowymi o łącznej wartości 691,6 tys. zł, a w Katowicach – dla pięciu takich umów o łącznej wartości 280 tys. zł.

Ustawa o f.p. w art. 44 stanowi, że wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów. Zaniechanie ustalenia w dokumentach planistycznych, a tym bardziej w projektach realizowanych na ich podstawie właściwych celów i wskaźników dokonań powoduje niemożność ustalenia, czy uzyskane efekty były współmierne do poniesionych nakładów. Istnieje zatem wysoki poziom ryzyka, że wydatki przeznaczone na realizację zadań i projektów promocyjnych będą w takich przypadkach dokonywane z naruszeniem zasad określonych w ustawie o f.p.

W 12 skontrolowanych miastach podejmowane działania promocyjne były przez te jednostki oceniane pod względem ich skuteczności<sup>31</sup>. Przeprowadzone badania i analizy potwierdziły skuteczność realizowanych projektów. Np.:

- W Zabrzu osiągnięto zakładane we wszystkich realizowanych projektach wskaźniki produktu i rezultatu, z wyjątkiem jednego wskaźnika rezultatu w jednym projekcie. W szczególności: wypromowano zakładane liczby ofert inwestycyjnych oraz markowych produktów turystycznych, przekroczono zakładaną liczbę osób korzystających z nowych punktów informacji kulturalnej i oznakowanych obiektów atrakcyjnych kulturowo, osiągnięto wzrost współczynnika przedsiębiorczości<sup>32</sup> (z 843 w 2009 r. do 897 w 2011 r.), wzrost liczby spółek handlowych (z 964 do 1053) oraz wzrost liczby spółek handlowych z udziałem kapitału zagranicznego (ze 161 do 167).
- W Białymstoku dla oceny skuteczności prowadzonych działań promocyjnych poprzez sport przygotowano opracowanie pn. „Wartość medialna usługi promocja poprzez sport w ekstraklasie piłki nożnej i Plus Ligi siatkówki kobiet”. Wynika z niego, że Jagiellonia Białystok poprzez zajęcie czwartego miejsca w tabeli oraz udziału w Lidze Europejskiej była w stanie wygenerować ponad 120 mln zł efektywności medialnej dla marki „Wschodzący Białystok”. W odniesieniu do zespołów uczestniczących w rozgrywkach Plus Ligi podkreślono, że wartość reklam wyekspozowanych w telewizji w sezonie 2010/2011 przekroczyła 471,6 mln zł i dzięki temu zdezonizowała popularniejszą piłkę nożną (423 mln zł), zaś siatkówka stała się sprawnie funkcjonującym mechanizmem sportowo-biznesowym.

Skuteczności działań promocyjnych sprzyja poszukiwanie takich imprez, na których istnieje wysokie prawdopodobieństwo przyciągnięcia dużej widowni lub znacznej liczby ich uczestników.

- W Bydgoszczy skuteczności podejmowanych działań promocyjnych sprzyjały m.in.:
  - w przypadku promocji poprzez drużyny sportowe – duża liczba uczestników meczów (od 350 do 7000 widzów) oraz wysoka oglądalność transmisji telewizyjnych (poprzez cztery stacje TV),
  - przy promocji poprzez organizację w Bydgoszczy Mistrzostw Świata w Biegach Przełajowych – występ ponad 500 najlepszych biegaczy świata oraz transmisja wydarzenia do kilkudziesięciu krajów,
  - w przypadku organizacji w Bydgoszczy trzech edycji Międzynarodowego Festiwalu Sztuki Autorów Zdjęć Filmowych „Plus Camerimage” – kilka tysięcy gości z całego świata (w tym dziennikarzy, studentów i twórców filmowych), kilkutysięczny udział w wydarzeniu mieszkańców Bydgoszczy, ilość publikacji w mediach ogólnopolskich i międzynarodowych (m.in. w prasie: 42 w 2011 r., 36 w 2012 r. i 32 w 2013 r.).

<sup>31</sup> Nie dokonywano ocen skuteczności i efektywności projektów promocyjnych w Piotrkowie Trybunalskim i Radomiu.

<sup>32</sup> Liczonego jako liczba podmiotów zarejestrowanych w systemie REGON na 10 tys. mieszkańców.

W pięciu miastach<sup>33</sup>, oprócz skuteczności projektów promocyjnych, dokonywano także analiz ich efektywności, w oparciu o wyznaczone wcześniej mierniki, informacje pochodzące od adresatów działań promocyjnych, raporty końcowe składane przez zleceniobiorców, obecność poszczególnych wydarzeń w mediach. Kontrola NIK wykazała, że badane w tych miastach projekty pozytywnie wpłynęły na ich wizerunek wśród odbiorców i osiągnęły zakładane cele. Np.:

- Głównym celem projektu „Promocja turystyki biznesowej w Małopolsce na rynkach zagranicznych” była rozpoznawalność Małopolski na międzynarodowym rynku przemysłu spotkań. Skuteczność i efektywność realizowanych działań monitorowano za pośrednictwem danych wskazywanych we wnioskach o płatność składanych do Instytucji Zarządzającej. Wartość wskaźnika rezultatu określono jako sumę liczby uczestników imprez (wydarzeń, kampanii) promujących region lub uczestników badań marketingowych (po jednym w 2012 r. i 2013 r.) oraz liczbę użytych narzędzi marketingowych umożliwiających dotarcie do odbiorcy (13 w 2012 r. i 6 w 2013 r.). Wszystkie zadania zaplanowane w projekcie zostały zrealizowane, a przyjęte wskaźniki produktu i rezultatu osiągnięte.
- Strefa Kibica UEFA EURO 2012 została zorganizowana w związku z wyborem Polski i Ukrainy na gospodarzy Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej w 2012 r. W zatwierdzonej przez UEFA Koncepcji Miasta Gospodarza ustalono m.in., że głównym celem działań promocyjnych planowanym do osiągnięcia podczas imprezy będzie zbudowanie zainteresowania Warszawą jako miastem atrakcyjnym, z tradycjami piłkarskimi, otwartym, gościnnym oraz zaintrygowanie i wyzwolenie chęci powrotu do Warszawy i poznania miasta po zakończonych Mistrzostwach Europy. Ze sporządzonych po zakończeniu EURO 2012 raportów i opracowań wynika m.in., że w związku z organizacją tego turnieju Warszawa osiągnęła korzyści finansowe (wpływy od sponsorów oraz UEFA – 9 mln zł), społeczno-wizerunkowe (np. wzrost rozpoznawalności miasta w kraju i zagranicą) oraz administracyjno-organizacyjne. Ponadto ocena wrażenia pobytu w Warszawie, przeprowadzona wśród 1003 kibiców zagranicznych, wykazała że 73% tych osób zadeklarowało chęć ponownego odwiedzenia Warszawy (w ciągu najbliższych 3 lat), natomiast 89% ankietowanych poleciłoby odwiedzenie Warszawy swoim znajomym lub przyjaciółom.

Dobłą praktyką było też dokonywanie uprzednich analiz na podstawie przeprowadzonych analogicznych imprez, celem wyznaczenia pożądaných wskaźników oraz sposobu ich pomiaru. Np.:

- Realizacja zadania „Sylwestrowa Moc Przebojów – Zakochaj się w Warszawie” została poprzedzona analizą danych dotyczących oglądalności tego wydarzenia od 2007 r., frekwencji podczas imprezy oraz wyników badania przeprowadzonego w lutym 2012 r. nt. „Promocja Warszawy w opinii mieszkańców”. Oceny efektywności imprezy dokonano m.in. na podstawie informacji dotyczącej oglądalności sylwestra 2012/2013<sup>34</sup>, krzywej minutowej (w porównaniu z oglądalnością imprezy w TVP2), frekwencji podczas imprezy. Z powyższych analiz wynikało, że sylwestrowa moc przebojów 2012/2013 zorganizowana przez m.st. Warszawę odniosła większy sukces niż analogiczna impreza we Wrocławiu<sup>35</sup>.

### 3.2.3. Prawdliwość zlecenia podmiotom zewnętrznym zadań (usług) w zakresie promocji na rzecz j.s.t.

**W ponad połowie skontrolowanych miast ujawniono przypadki nieprzestrzegania przepisów ustawy o f.p. lub Pzp przy udzielaniu zamówień na usługi promocyjne.**

Wszystkie objęte kontrolą miasta realizowały zadania (projekty) promocyjne, zlecając wykonanie usług, dostawę materiałów i realizację projektów podmiotom zewnętrznym.

Zgodnie z art. 44 ust. 4 ustawy o f.p. umowy, których przedmiotem są usługi, dostawy i roboty budowlane, zawierane są przez jednostki sektora finansów publicznych na zasadach określonych w przepisach o zamówieniach publicznych, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej.

<sup>33</sup> Gdańsku, Gdyni, Krakowie, Tarnowie i Warszawie.

<sup>34</sup> Na podstawie komunikatu TV Polsat (dane przygotowane przez Nielsen Audience Measurement).

<sup>35</sup> Sylwestrowa Moc Przebojów zgromadziła na Placu Konstytucji ok. 160 tys. uczestników (tj. o 40 tys. więcej w porównaniu z rokiem poprzednim), w kulminacyjnym momencie (23:59) na antenach Polsatu i Polsat News imprezę oglądało 5 mln 316 tys. widzów, średnia oglądalność imprezy w Polsce wynosiła 3 mln 75 tys. widzów, podczas gdy transmitowaną w TVP2 zabawę sylwestrową z Wrocławia oglądało średnio 1 mln 82 tys. widzów.



Kontrola wykazała, że tylko w sześciu miastach zlecenie usług i dostaw odbywało się z zachowaniem zasad określonych w przepisach ustawy Pzp. W pozostałych jednostkach najistotniejsze stwierdzone w kontroli nieprawidłowości dotyczyły:

#### **I. naruszenia przepisów dotyczących przesłanek stosowania trybów udzielenia zamówienia publicznego**

W czterech miastach (Bydgoszczy, Katowicach, Warszawie i Zabrzu) udzielono zamówień publicznych na zadania polegające na wykonywaniu usług promocyjnych w trybie niekonkurencyjnym (z wolnej ręki), w sytuacji braku przesłanek do jego zastosowania. Łączna wartość tych zamówień wyniosła 23 796,2 tys. zł. Jako podstawę udzielonych zamówień wskazywano **art. 67 ust. 1 pkt 1 Pzp** (gdy dostawy, usługi lub roboty budowlane mogą być świadczone tylko przez jednego wykonawcę) **lit. a** (z przyczyn technicznych o obiektywnym charakterze), **lit. b** (z przyczyn związanych z ochroną praw wyłącznych wynikających z odrębnych przepisów) albo **lit. c** (w przypadku udzielenia zamówienia w zakresie działalności twórczej lub artystycznej).

- *W Bydgoszczy w kontrolowanym okresie przeprowadzono łącznie 52 postępowania o udzielenie zamówień publicznych dotyczących usług promocyjnych o łącznej wartości 42.873,4 tys. zł – wszystkie w trybie z wolnej ręki. W przypadku 18 postępowań (na 24 objęte badaniem), w wyniku których udzielono zamówień na promocję miasta poprzez drużyny sportowe na łączną kwotę 15.916 tys. zł nie zostały spełnione przesłanki zastosowania trybu z wolnej ręki, wynikające z przywołanego w nich, jako podstawa udzielenia, art. 67 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy Pzp. Uzasadniając wybór trybu podano m.in., że miasto chcąc promować się poprzez sport w oparciu o drużyny sportowe prezentujące wysoki poziom gry (I liga, ekstraklasa) brało pod uwagę najlepszą potencjalną skuteczność i efekty tych działań, gdyż drużyny te zapewniały określony wskaźnik oglądalności i w największym stopniu były identyfikowane z miastem.*
- *W Katowicach udzielono w 2011 r. dwóch zamówień w trybie z wolnej ręki, na podstawie art. 67 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy Pzp, na promowanie miasta poprzez sport przez GKS GieKSa Katowice S.A. oraz Hokejowy Club GKS Katowice, o łącznej wartości 220 tys. zł. W uzasadnieniu wyboru trybu wskazano, że kluby te są jedynymi wykonawcami posiadającymi wyłączność na decydowanie o wyglądzie strojów, sprzętu sportowego, itp. podczas rozgrywanych meczów I Ligi piłki nożnej mężczyzn i I Ligi hokeja na lodzie, jak również o wyglądzie strony internetowej, materiałów reklamowych i zagospodarowaniu obiektu klubowego. Ponadto wskazano, iż wyłączność ta wynika z faktu, że GKS GieKSa Katowice S.A. jest jedyną drużyną z Katowic występującą w I Lidze Piłki Nożnej Mężczyzn, a HC GKS Katowice jest jedyną drużyną z Katowic występującą w I Lidze Hokeja na Lodzie Mężczyzn.*
- *W Warszawie w uzasadnieniu wyboru trybu z wolnej ręki (art. 67 ust. 1 pkt 1 lit. b i c Pzp) na wykonanie usługi polegającej na „Produkcji Strefy Kibica UEFA EURO 2012” (kwota 7.645 tys. zł) wskazano, że przedmiotowe postępowanie może być realizowane jedynie przez wykonawcę zaproszonego do negocjacji, który jako jedyny posiada prawa autorskie do produkcji programu i ma zawarte umowy upoważniające do reprezentowania wszystkich artystów wskazanych w scenariuszach, stanowiących integralną część opisu przedmiotu zamówienia i wskazujących personalnie prowadzących oraz artystów imprez.*
- *W Zabrzu przy zakupie książek od wydawnictwa „ZNAK” zastosowano niewłaściwy tryb udzielenia zamówienia w stosunku do 180 egzemplarzy książki „Panama” za kwotę 6,2 tys. zł. Zakup ten stanowił część wspólnego zamówienia o wartości 80 tys. zł, udzielonego w trybie art. 67 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy Pzp, mimo że na rynku istnieli inni wykonawcy mogący wykonać takie zamówienie.*

Zdaniem NIK, we wskazanych wyżej przypadkach nie było przesłanek do zastosowania trybu z wolnej ręki.

W treści art. 67 ust. 1 pkt. 1 **lit. a** ustawy Pzp zawarte są dwie przesłanki wyboru trybu z wolnej ręki, które muszą być spełnione łącznie. Są to: możliwość świadczenia tylko przez jednego wykonawcę oraz występowanie przyczyn technicznych o obiektywnym charakterze. Wyżej wymieniony przepis stanowi wyjątek od zasady wyrażonej w art. 10 ust. 1 ustawy Pzp, zgodnie z którym podstawowymi trybami udzielania zamówienia publicznego są przetarg nieograniczony oraz przetarg ograniczony. Udzielanie zamówień publicznych w trybie z wolnej ręki musi opierać się na ścisłej wykładni przesłanek pozwalających na zastosowanie tego trybu oraz nie może prowadzić do rozszerzającej wykładni treści

art. 67 ust. 1 pkt.1 **lit. a** ustawy Pzp. W orzecznictwie wyraźnie podkreśla się, że względy gospodarcze i organizacyjne, czy też skomplikowany charakter zamówienia nie mogą stanowić wystarczającej podstawy do udzielenia zamówienia z wolnej ręki na podstawie art. 67 ust. 1 pkt. 1 lit. a ustawy Pzp<sup>36</sup>. Taką przesłanką nie są także względy ekonomiczne<sup>37</sup>. Przepis ten nie mógł więc stanowić podstawy do udzielenia zamówień publicznych w ww. trybie, gdyż jako przyczynę występowania tylko jednego wykonawcy mogącego świadczyć usługi promocyjne na rzecz Miasta Bydgoszczy wskazano przesłanki pozatechniczne, tj. organizacyjne, faktyczne (występowanie drużyn w danej klasie ligowej), historyczne (związanie klubów z miastem) czy psychologiczne (silna identyfikacja lokalnej społeczności kibiców z klubami). W ocenie NIK wszelkie względy pozatechniczne lub samo przekonanie zamawiającego o tym, że dany wykonawca jest jedynym, który ze względu na jego sytuację faktyczną, czy szczególnie stosunek łączący go z zamawiającym, jest w stanie wykonać zamówienie, nie stanowi dostatecznej podstawy do przyjęcia, że istnieje podstawa do zastosowania trybu „z wolnej ręki”.

W ocenie NIK, żaden z przedłożonych podczas kontroli UM w Katowicach dokumentów, stanowiących, według wyjaśnień jednostki kontrolowanej, uzasadnienie zastosowanego trybu postępowania, nie spełniał przesłanek, o których mowa w art. 67 ust. 1 pkt 1 **lit. b** ustawy Pzp, tj. nie potwierdził posiadania przez wykonawców praw wyłącznych wynikających m.in. z prawa autorskiego lub prawa własności przemysłowej. W trakcie kontroli nie przedłożono dowodów wskazujących na posiadanie przez kluby ww. praw, które przesądzałyby o wyłącznej możliwości reklamowania miasta Katowice przez ten konkretny klub sportowy za pomocą nazwy, herbu czy logo miasta. Praw tych zdaniem NIK nie można utożsamiać z prawem własności i związanymi z nim przywilejami m.in. do decydowania o wyglądzie strony internetowej, materiałów reklamowych lub sprzętu sportowego. Udzielenie ww. zamówień w trybie z wolnej ręki, na podstawie art. 67 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy Pzp, byłoby bezzasadne również w przypadku korzystania przez wymienione kluby z ochrony praw wyłącznych wynikających z odrębnych przepisów. Jest to bowiem warunek niewystarczający do udzielenia zamówienia publicznego na podstawie cytowanego przepisu, w sytuacji gdy jednocześnie usługi te mogą być świadczone również przez innych wykonawców.

Odnośnie zastosowania (przez urząd m. st. Warszawy) trybu z wolnej ręki na podstawie art. 67 ust. 1 pkt 1 **lit. c** ustawy Pzp wykazano w kontroli, że w tym samym czasie na rynku funkcjonowały inne podmioty, które w ramach swojej działalności gospodarczej były zdolne do realizacji usługi polegającej na zorganizowaniu i przeprowadzeniu imprezy masowej, oferujące rozwiązania równoważne rozwiązaniom objętym prawem autorskim i które mogłyby odpowiadać potrzebom zamawiającego. Zasadność powyższej oceny potwierdza linia orzecznicza Krajowej Izby Odwoławczej przy Prezesie Urzędu Zamówień Publicznych.

## **II. przeprowadzenia postępowania z naruszeniem zasady zachowania uczciwej konkurencji**

Zasady zachowania uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców wynikają wprost z art. 7 ust. 1 ustawy Pzp i są fundamentalnymi zasadami prawa zamówień publicznych. Zamawiający ma obowiązek przestrzegania wskazanych zasad zarówno w fazie przygotowywania, jak i prowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

W Łodzi dwa postępowania o łącznej wartości 4.781 tys. zł (*Promocja miasta poprzez kluby sportowe – cz. I i II*) zostały przeprowadzone z naruszeniem zasady zachowania uczciwej konkurencji.

<sup>36</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 stycznia 2012 r., sygn. II GSK 1411/10.

<sup>37</sup> Wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z dnia 3 sierpnia 2012 r., sygn. V Ca 1281/12.

- 7 marca 2011 r. na portalu „Gazety Wyborczej” pojawiła się informacja wskazująca kwotę 5,7 mln zł, przeznaczoną na całoroczną promocję Miasta przez kluby sportowe w 2011 r. oraz nazwy dziewięciu łódzkich klubów sportowych, które w 2011 r. otrzymają pieniądze na ten cel. Podano również, że w 2011 r. nastąpią zmiany w promocji Miasta i kryteriach podziału tej kwoty, w której uczestniczyć będzie 9 zespołów, tj. RTS Widzew, ŁKS SA, Organika, ŁKS Basket Women, MUKS Widzew, ŁKS Koszykówka Męska, Orzeł, Budowlani i RKS, a z listy „wylecą” AZS, ChKS, MKS Trójka. Dyrektor Wydziału Sportu skierowała do Wydziału Zamówień Publicznych wnioski o wszczęcie procedury dotyczącej zamówienia w dniu 10 marca 2011 r. Szacunkowa jego wartość, wyliczona przez p.o. Zastępcy Dyrektora Wydziału Sportu, wynosiła 3.120 tys. zł brutto (2.656,6 tys. zł netto) i została podzielona na 9 części, z podaniem rodzaju dyscypliny sportu i klasy zespołu, ale bez wymienienia nazw klubów sportowych. Jak określono w odniesieniu do każdej części zamówienia „Przedmiotem zamówienia jest usługa promocji Miasta Łodzi realizowana w okresie od dnia zawarcia umowy do 30 czerwca 2011 roku poprzez zespół..., biorący udział w rozgrywkach..., podczas których, w przypadku rozgrywania spotkań w Łodzi, zespół będzie występował w roli gospodarza.” Z wykonawcami ośmiu części zamówienia zawarte zostały umowy, w okresie 16–20 maja 2011 r., w których częściowe wartości zamówienia wynosiły dokładnie tyle, ile określono we wniosku Wydziału Sportu. Identyfikacyjny mechanizm wyboru wykonawców, jak w postępowaniu pod nazwą „Promocja Miasta poprzez kluby sportowe” w I półroczu 2011 r., zastosowano w kolejnym przetargu, tj. „Promocja Miasta poprzez kluby sportowe – część II”, przeprowadzonym w drugim półroczu 2011 r.

W Piotrkowie Trybunalskim we wszystkich sześciu objętych szczegółowym badaniem postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego (na 11 przeprowadzonych), o łącznej wartości 762 tys. zł, przedmiot zamówienia został opisany w sposób naruszający zasadę zachowania uczciwej konkurencji.

- Wprowadzono zapisy ograniczające możliwość świadczenia usługi przez kluby działające w innych niż piłka ręczna (i zapasy – w jednym przypadku) dyscyplinach oraz dodatkowo - w odniesieniu do postępowań, gdzie wskazano piłkę ręczną – ograniczenie w zakresie rodzaju drużyny: męska/żeńską, podczas gdy w okresie objętym kontrolą w Piotrkowie Trybunalskim działało 40 klubów sportowych reprezentujących różne dyscypliny sportu. Wskazane wyżej ograniczenia sprawiły, że w objętych kontrolą postępowaniach wymogi stawiane przez zamawiającego w SIWZ dla realizacji danego zamówienia (części zamówienia) spełniał tylko jeden klub spośród klubów działających na terenie Piotrkowa Trybunalskiego. W wyniku powyższego na sześć przeprowadzonych postępowań, w pięciu wziął udział klub męskiej piłki ręcznej, w tym w czterech postępowaniach jako jedyny ich uczestnik, a w jednym (gdzie dopuszczono możliwość składania ofert częściowych) obok żeńskiej drużyny piłki ręcznej i klubu zapasniczego. W SIWZ (w każdym z ww. przypadków) zawierano zapis, z którego wynikało, że zespół sportowy musi posiadać na wyposażeniu materiały niezbędne do realizacji promocji miasta Piotrkowa Trybunalskiego: banery promocyjne z emblematami Piotrkowa Trybunalskiego, stroje sportowe z emblematami Piotrkowa Trybunalskiego, co wskazywało, że do przetargu mogły przystąpić tylko podmioty, które dysponowały ww. materiałami przed wszczęciem postępowania, np. świadczyły ww. lub podobną usługę na rzecz Miasta w przeszłości.

### III. udzielania zamówień publicznych bez zastosowania przepisów ustawy Pzp pomimo istnienia takiego obowiązku

Ustawa Pzp w art. 4 i 4b określa katalog zamówień, co do których nie stosuje się przepisów tej ustawy. Najczęściej wykorzystywaną podstawą udzielania zamówień z pominięciem ustawy Pzp, stwierdzoną podczas kontroli, był art. 4 pkt 8 – odnoszący się do zamówień i konkursów, których wartość nie przekracza równowartości kwoty 14.000 euro<sup>38</sup>. Kontrola ujawniła trzy przypadki naruszeń wspomnianego przepisu, tj. udzielenia zamówień o wartości przekraczającej równowartość 14.000 euro, bez zastosowania ustawy Pzp.

- W latach 2012–2013 UM Radomia zawarł z osobą fizyczną dwie umowy o dzieło za zebranie i opracowanie materiałów tekstowych, fotograficznych oraz opracowanie składu i przygotowanie do druku wydań gazety „Radom.pl – Radomski Magazyn Samorządowy” z pominięciem ustawy Pzp, pomimo że wartość tych umów (71,3 tys. zł i 74,4 tys. zł) przekraczała równowartość 14.000 euro. Dyrektor Kancelarii Prezydenta Miasta, podpisując obie umowy, przekroczył zakres upoważnienia udzielonego przez Prezydenta Radomia, zgodnie z którym mógł on zaciągać zobowiązania tylko do tej wysokości. Dyrektor tłumaczył, że nie był świadomy konieczności stosowania Pzp w tych przypadkach.

<sup>38</sup> Od dnia 16 kwietnia 2014 r. kwota ta wynosi 30.000 euro.

- W ramach realizacji projektu „Promocja Warszawy jako miasta Marii Skłodowskiej-Curie”, w okresie I–II kw. 2011 r. dokonano – z pominięciem ustawy Pzp – zamówienia na usługi polegające na opracowaniu materiałów tekstowych do audioprzewodnika w pięciu językach wraz z tekstami do publikacji na stronie internetowej miasta. Zakupu dokonano za łączną kwotę 67,8 tys. zł netto, co stanowiło równowartość kwoty 17,6 tys. euro. Przyczyną tego było niedołożenie należytej staranności przy ustalaniu szacunkowej wartości zakupu tych usług, na etapie przygotowania projektu.

Ponadto jako podstawę prawną wykorzystywaną do udzielania zamówień bez zastosowania ustawy podmioty skontrolowane wskazywały art. 4 pkt 7 ustawy Pzp, przewidujący możliwość pominięcia przepisów tej ustawy do przyznawania dotacji ze środków publicznych, jeżeli dotacje te są przyznawane na podstawie ustaw. W Łodzi w 2012 r. środki zaplanowane początkowo w rozdziale 75075 na realizację zadania „Promocja Miasta poprzez łódzkie kluby sportowe”, przeniesiono do rozdziału 92605 – Zadania w zakresie kultury fizycznej, na realizację nowego zadania „Wspieranie łódzkiego sportu ligowego i olimpijskiego”. Miało to związek z podjętą przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Łodzi w dniu 15 grudnia 2010 r. uchwałą stwierdzającą nieważność uchwały Rady Miejskiej w Łodzi z 9 listopada 2010 r. w sprawie określenia warunków i trybu finansowania rozwoju sportu. Kolegium RIO stwierdziło, że uchwała została podjęta z naruszeniem art. 27 ust. 2 ustawy o sporcie, poprzez wymienienie w uchwale celu publicznego w postaci kreowania pozytywnego wizerunku Miasta Łodzi przez udział we współzawodnictwie sportowym. Kolegium uznało, że promowanie pozytywnego wizerunku miasta nie jest zadaniem z zakresu sportu<sup>39</sup>. Od 2012 r. łódzkie kluby sportowe otrzymywały na działalność dotacje, przystępując do konkursu ofert organizowanego na podstawie ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie<sup>40</sup>. Kontrolą objęto udzielenie oraz rozliczenie przyznanych dotacji dla trzech spośród 12 beneficjentów. Dwa z tych zespołów sportowych dokonały zmian w swoich statutach o działalności non-profit tuż przed podjęciem decyzji o przeniesieniu środków z rozdziału 75075 do rozdziału 92605. W przypadku dotacji udzielonej w 2012 r. dla ŁKS S.A. w kwocie 970 tys. zł nierzetelnie oceniono spełnienie warunku udziału w konkursie na realizację zadania publicznego, nie weryfikując należycie, czy spółka prowadzi działalność non-profit, co było warunkiem jej przyznania<sup>41</sup>.

- W dniu 17 lutego 2012 r. (tj. w dniu złożenia oferty) na Nadzwyczajnym Walnym Zgromadzeniu Akcjonariuszy ŁKS S.A. podjęto uchwałę w sprawie zmiany statutu spółki, gdzie w § 5 zapisano, że działalność spółki ma charakter „non-profit” i nie jest prowadzona w celach zarobkowych. Jednak w § 33 ust. 1 statutu pozostał zapis: „Zysk Spółki, przy uwzględnieniu właściwych przepisów prawa w tym zakresie, może być przeznaczony w szczególności na: odpisy na kapitał zapasowy, odpisy na zasilenie kapitałów rezerwowych lub funduszy celowych tworzonych w Spółce, inwestycje, dywidendę dla akcjonariuszy”.

#### IV. ustalania wartości zamówienia z nienależyłą starannością<sup>42</sup> lub nieprzedłożenia do kontroli dokumentacji potwierdzającej takie wyliczenia

Art. 32 ust. 1 ustawy Pzp nakłada na zamawiającego obowiązek ustalenia całkowitego szacunkowego wynagrodzenia wykonawcy z należyłą starannością. Tym samym, to na zamawiającym spoczywa ciężar prawidłowego ustalenia prognozowanego wynagrodzenia należnego wykonawcy z tytułu wykonania zamówienia, która to czynność jest jednym z pierwszych działań zamawiającego, poprzedzających wszczęcie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego<sup>43</sup>.

<sup>39</sup> OwSS 2011/1/101.

<sup>40</sup> Dz. U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536 ze zm.

<sup>41</sup> Art. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie stanowi, że beneficjentami dotacji mogą być w szczególności spółki akcyjne i spółki z o.o. oraz kluby sportowe będące spółkami działającymi na podstawie przepisów ustawy o sporcie, **które nie działają w celu osiągnięcia zysku oraz przeznaczają całość dochodu na realizację celów statutowych oraz nie przeznaczają zysku do podziału między swoich udziałowców, akcjonariuszy i pracowników.**

<sup>42</sup> Należyta staranność to staranność ogólnie wymagana w stosunkach danego rodzaju (art. 355 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny – Dz. U. z 2014 r., poz. 121).

<sup>43</sup> Informator Urzędu Zamówień Publicznych Nr 5/1011, Kontrola udzielania zamówień publicznych.



Brak należytej staranności w ustaleniu szacunkowej wartości udzielonych zamówień publicznych NIK zarzuciła prezydentom sześciu miast (Białegostoku, Bydgoszczy, Katowic, Łodzi, Piotrkowa Trybunalskiego i Warszawy). Łączna wartość tych zamówień wyniosła 32.399,1 tys. zł.

- W Białymstoku w protokole z postępowania o udzielenie zamówienia na usługi promocji miasta podczas profesjonalnych rozgrywek sportowych zapisano, że wartość zamówienia ustalono na podstawie cen rynkowych, natomiast kontrolującemu nie przedłożono żadnych dokumentów dotyczących przeprowadzonego rozeznania cenowego i wycień szacowanych wartości zamówienia. Pracownik określający wartość przedmiotu zamówienia wyjaśnił: „Nie przeprowadzałem oszacowania wartości zamówienia dla tego postępowania. Nie potrafię określić, na jakiej podstawie określiłem wartość zamówienia w tym postępowaniu”. Kwota tego zamówienia wyniosła 349,5 tys. zł.
- W Katowicach kontrolowani deklarowali, że ustalenia wartości dwóch zamówień na łączną kwotę 220 tys. zł na promowanie Miasta poprzez sport dokonano na podstawie wniosków dwóch miejscowych klubów sportowych, w których zwróciły się one o zlecenie im usług promocyjnych, a także na podstawie przeprowadzonych z nimi negocjacji. Kontrola wykazała jednak, że wynagrodzenie obu wykonawców zostało ustalone w planie finansowym Urzędu Miasta na miesiąc przed rzekomymi negocjacjami.

## V. innych naruszeń zasad wydatkowania środków publicznych

- Miasto Zabrze zawarło z Klubem Sportowym „Handball” Zabrze<sup>44</sup>, na podstawie art. 4 pkt 3 lit. i) ustawy Pzp<sup>45</sup>, trzy umowy na wynajem 11 m<sup>2</sup> powierzchni w Hali Sportowej „Pogoń” na cele promocyjne podczas rozgrywek ekstraklasy piłki ręcznej – łącznie na kwotę 1.250 tys. zł, w sytuacji, gdy pomieszczenia tej hali – będące od 2006 r. własnością Miasta Zabrze – zostały temu klubowi przekazane do nieodpłatnego użytkowania<sup>46</sup>. W umowach najmu nie określono usytuowania wynajmowanej powierzchni reklamowej, ani sposobu sprawozdawania Klubu z wykonania umowy. Nie dokonano też rzetelnego ustalenia wartości wynajmu. Działania takie NIK oceniła jako niegospodarne.
- UM w Piotrkowie Trybunalskim w sześciu umowach nie zapewnił ochrony interesów zamawiającego na wypadek niewywiązania się wykonawcy z umowy lub wadliwego jej wykonania.
- UM w Katowicach w pięciu umowach umożliwił wykonawcom składanie sprawozdań i wystawianie faktur przed terminem spełnienia świadczenia.
- W kontroli stwierdzono także przypadki braku rzetelnego nadzoru nad realizacją przez wykonawców zleconych im usług promocyjnych:
  - analiza 24 zamówień publicznych udzielonych przez UM w Bydgoszczy (promocja miasta poprzez sport) wykazała, iż w żadnym przypadku urząd nie posiadał dokumentacji potwierdzającej dokonywanie kontroli należytego wykonania przedmiotów zawartych umów bezpośrednio u wykonawcy. Prezydent Bydgoszczy wyjaśnił, że mecze odbywają się w dniach wolnych od pracy, w związku z czym zlecenie służbowe pracownikom urzędu bezpośredniej weryfikacji należytego wykonania tych usług podczas meczów wiązałoby się z koniecznością pracy w godzinach nadliczbowych. Kontrola NIK wykazała jednak, że z nienależytą starannością dokonywano weryfikacji sprawozdań przedkładanych przez wykonawców. W przypadku pięciu sprawozdań okresowych z wykonania umów na świadczenie usług promocyjnych w oparciu o zespół siatkarki wykonawca wykorzystywał częściowo tę samą dokumentację zdjęciową, pomimo iż sprawozdania te dotyczyły różnych okresów.
  - UM w Białymstoku nie wyegzekwował od trzech klubów sportowych złożenia sprawozdań z realizacji zadań dotyczących promocji miasta w trakcie imprez sportowych, wypłacając im całe wynagrodzenie wynikające z umów w łącznej wysokości 666,9 tys. zł.
  - w Łodzi od czterech zespołów sportowych nie wyegzekwowano wymaganych umowami harmonogramu realizacji zadań zawierających szczegółowe kalendarze imprez oraz raportu w sprawie badania wartości medialnej klubów. W obu przypadkach przyczyną stwierdzonych nieprawidłowości było nienależyte wykonywanie przez pracowników powierzonych im obowiązków.

<sup>44</sup> W październiku 2013 r. w prawa Klubu Sportowego mającego status stowarzyszenia, wstąpiła spółka z ograniczoną odpowiedzialnością Górnik Zabrze sp. z o.o.

<sup>45</sup> Przytoczony przepis stanowi, że ustawy Pzp nie stosuje się do zamówień, których przedmiotem jest nabycie własności nieruchomości oraz innych praw do nieruchomości, w szczególności dzierżawy i najmu.

<sup>46</sup> Umowy użyczenia z 1 marca 2009 r., z 1 lipca 2011 r. i z 8 października 2013 r.

- W Katowicach (w przypadku trzech zamówień) i w Białymstoku (w przypadku pięciu zamówień) ogłoszenia o udzieleniu zamówienia zamieszczono w BZP lub DOPWE z opóźnieniem od 15 do 78 dni od zawarcia umowy z wykonawcą<sup>47</sup>.
- UM w Białymstoku nie posiadał dokumentacji z postępowania przeprowadzonego w trybie przetargu nieograniczonego zakończonego 12 lipca 2011 r., o wartości 3.980 tys. zł, dotyczącego promocji miasta podczas widowisk sportowych, kulturalnych lub rekreacyjnych oraz podczas uczestnictwa zespołu w rozgrywkach ekstraklasy piłki nożnej mężczyzn, co stanowi naruszenie art. 97 ust. 1 ustawy Pzp<sup>48</sup>. Brak dokumentów tłumaczono zaginięciem teczki podczas przeprowadzki Biura Promocji do innego budynku.
- UM w Łodzi w sposób niegospodarny wydatkował kwotę 18.255 zł na realizację akcji wspierającej kampanię ogólnopolską „W Łodzi będzie głośno”. Postępowanie w sprawie tego zamówienia przeprowadzono nierzetelnie, w sposób pozorujący zachowanie uczciwej konkurencji. Zamówienie nie było ujęte w planie zamówień publicznych, a jego realizacja nie była konieczna i nie wynikała z sytuacji, której zamawiający nie mógł przewidzieć.

---

<sup>47</sup> Zgodnie z art. 95 ust. 1 i 2 ustawy Pzp ogłoszenia powinny być zamieszczane niezwłocznie po zawarciu umowy.

<sup>48</sup> Art. 97 ust. 1 ustawy Pzp stanowi, że zamawiający przechowuje protokół wraz z załącznikami przez okres 4 lat od dnia zakończenia postępowania o zamówienie publiczne, w sposób gwarantujący jego nienaruszalność.

## 4 INFORMACJE DODATKOWE

### 4.1 Organizacja i metodyka kontroli

Niniejszą kontrolę przeprowadzono w okresie od 8 stycznia do 9 maja 2014 r. W kontroli uczestniczyło siedem Delegatur NIK w: Białymstoku, Bydgoszczy, Gdańsku, Katowicach, Krakowie, Łodzi i Warszawie. Do kontroli zostały wytypowane urzędy 14 miast na prawach powiatu, głównie ze względu na wielkość środków przeznaczonych w latach 2011–2013 na promocję, prowadzenie działań promocyjnych w oparciu o posiadane strategie marketingowe oraz promowanie miasta poprzez sport.

### 4.2 Działania podjęte po zakończeniu kontroli

Kierownikom kontrolowanych jednostek przekazano wystąpienia pokontrolne, zawierające oceny kontrolowanej działalności, a w 10 przypadkach – także uwagi i wnioski w sprawie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości. Do sześciu wystąpień pokontrolnych wniesiono zastrzeżenia. W jednym przypadku (UM Zabrze) postanowieniem z dnia 19 maja 2014 r. odmówiono przyjęcia zastrzeżeń z uwagi na przekroczenie terminu przewidzianego do ich zgłoszenia. Wobec pozostałych zastrzeżeń Komisja Rozstrzygająca w Najwyższej Izbie Kontroli:

- oddaliła zastrzeżenia wniesione przez Prezydenta Miasta Bydgoszczy,
- uwzględniła w części zastrzeżenia wniesione przez prezydentów miast: Katowice, Łódź, Piotrków Trybunalski i Warszawa.

### 4.3 Realizacja wniosków pokontrolnych

Z odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne<sup>49</sup> wynika, że na ogółem 31 wniosków pokontrolnych dziewięć zostało zrealizowanych, dwóch nie zrealizowano, a 20 było w trakcie realizacji.

### 4.4 Finansowe rezultaty kontroli

W trakcie kontroli stwierdzono nieprawidłowości finansowe, w łącznej kwocie 33 647 549,96 zł, na co złożyły się:

- *kwoty wydatkowane z naruszeniem prawa* – 31 694 954,68 zł,
- *kwoty wydatkowane z naruszeniem zasad należytego zarządzania finansami* – 1 250 000 zł,
- *sprawozdawcze skutki nieprawidłowości* – 696 684,20 zł,
- *potencjalne finansowe lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości* – 5 911,08 zł.

---

<sup>49</sup> Stan na dzień 24 września 2014 r.

## Charakterystyka stanu prawnego

### Zasady gospodarowania środkami publicznymi

Ustawa o f.p. w art. 44 stanowi, że wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w wysokościach ustalonych w ustawie budżetowej, uchwale budżetowej j.s.t. lub planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych. Wydatki te powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad:

- a) uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów,
- b) optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.

Jednostki sektora finansów publicznych zawierają umowy, których przedmiotem są usługi, dostawy lub roboty budowlane, na zasadach określonych w przepisach o zamówieniach publicznych (o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej).

### Pojęcie zadań własnych j.s.t.

Do zadań własnych gminy należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty, o czym stanowi art. 7 ust. 1 ustawy o s.g. Przepis ten określa katalog spraw obejmujących zadania własne gminy, w tym m.in. promocję<sup>50</sup> gminy. Zadania te ustawa kwalifikuje do sfery użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych (art. 9 ust. 4 ustawy o s.g.).

Zasady i formy gospodarki komunalnej j.s.t., polegające na wykonywaniu przez te jednostki zadań własnych, w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej, określa ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej<sup>51</sup> (dalej „ustawa o g.k.”). Stanowi ona w art. 2, że gospodarka komunalna może być prowadzona przez j.s.t. w szczególności w formach samorządowego zakładu budżetowego lub spółek prawa handlowego. J.s.t. mogą także w drodze umowy powierzać wykonywanie zadań z zakresu gospodarki komunalnej osobom fizycznym, prawnym lub jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej, z uwzględnieniem obowiązujących w tym zakresie przepisów (art. 3 ustawy o g.k.).

Gmina, poza sferą użyteczności publicznej, może tworzyć spółki prawa handlowego i przystępować do nich, jeżeli łącznie zostaną spełnione następujące przesłanki:

- 1) istnieją niezaspokojone potrzeby wspólnoty samorządowej na rynku lokalnym;
- 2) występujące w gminie bezrobocie w znacznym stopniu wpływa ujemnie na poziom życia wspólnoty samorządowej, a zastosowanie innych działań i wynikających z obowiązujących przepisów środków prawnych nie doprowadziło do aktywizacji gospodarczej, a w szczególności do znacznego ożywienia rynku lokalnego lub trwałego ograniczenia bezrobocia.

Wymienione powyżej ograniczenia nie mają zastosowania do posiadania przez gminę akcji lub udziałów spółek zajmujących się czynnościami bankowymi, ubezpieczeniowymi oraz działalnością doradczą, promocyjną, edukacyjną i wydawniczą na rzecz samorządu terytorialnego, a także innych spółek ważnych dla rozwoju gminy, w tym klubów sportowych działających w formie spółki kapitałowej (art. 10 ustawy o g.k.).

Zadaniem własnym j.s.t. określonym w ustawie z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie<sup>52</sup> (dalej „ustawa o sporcie”) jest *tworzenie warunków, w tym organizacyjnych, sprzyjających rozwojowi sportu* (art. 27).

<sup>50</sup> Pojęcie „promocji” nie zostało prawnie zdefiniowane.

<sup>51</sup> Dz. U. z 2011 r. Nr 45, poz. 236.

<sup>52</sup> Dz. U. Nr 127, poz. 857 ze zm.

## Finansowanie zadań własnych

### Budżet i wieloletnia prognoza finansowa j.s.t.

Budżet j.s.t. jest rocznym planem dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów tej jednostki, a podstawą gospodarki finansowej j.s.t. w danym roku budżetowym jest uchwała budżetowa.

Podstawą gospodarki finansowej j.s.t. obejmującej okres dłuższy niż rok budżetowy jest wieloletnia prognoza finansowa uchwalana przez organ stanowiący tej jednostki. Obejmuje ona okres roku budżetowego oraz co najmniej trzech kolejnych lat. W załączniku do uchwały określa się przedsięwzięcia, które ustawa o f.p. definiuje jako wieloletnie (katalog zamknięty):

- 1) programy, projekty lub zadania, w tym związane z:
  - a) programami finansowanymi z udziałem środków pochodzących ze źródeł zagranicznych,
  - b) umowami o partnerstwie publiczno-prawnym,
- 2) umowy, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki i z których wynikające płatności wykraczają poza rok budżetowy,
- 3) gwarancje i poręczenia udzielane przez j.s.t.

Odrębnie dla każdego przedsięwzięcia określa się:

- 1) jego nazwę i cel,
- 2) jednostkę organizacyjną odpowiedzialną za realizację lub koordynującą wykonywanie przedsięwzięcia,
- 3) okres realizacji i łączne nakłady finansowe,
- 4) limity wydatków w poszczególnych latach,
- 5) limit zobowiązań (art. 226 ust. 3 ustawy o f.p.).

Sprzeczne z art. 44 ust. 4 ustawy o f.p. będzie wprowadzenie do wieloletniej prognozy finansowej j.s.t. przedsięwzięcia wskazującego wykonawcę, któremu w kolejnych latach zostanie udzielone zamówienie publiczne, polegające np. na wykonywaniu usług promocyjnych i reklamowych na rzecz j.s.t.<sup>53</sup>. Stanowić to bowiem będzie – w prowadzonych następnie postępowaniach – naruszenie zasad udzielania zamówień publicznych, wyrażonych w art. 7 ust. 1 i 3 ustawy Pzp.

### Dotacje

Ogólne zasady udzielania dotacji określa ustawa o f.p. stanowiąc w art. 218, że z budżetu j.s.t. mogą być udzielane dotacje podmiotowe, o ile odrębne ustawy tak stanowią. Podmioty niezaliczane do sektora finansów publicznych i nie działające w celu osiągnięcia zysku mogą otrzymywać z budżetu j.s.t. dotacje celowe na cele publiczne, związane z realizacją zadań tej jednostki, a także na dofinansowanie inwestycji związanych z realizacją tych zadań. Zlecenie zadania i udzielenie dotacji następuje w dwojaki sposób:

- 1) zgodnie z przepisami ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (dalej „ustawa o dppw”),
- 2) na podstawie umowy j.s.t. z beneficjentem (art. 221 ustawy o f.p.), jeżeli dotyczy ono innych zadań niż określone w ustawie o dppw.

<sup>53</sup> Taka sytuacja miała miejsce w Urzędzie Miasta Bydgoszczy, co zostało ustalone podczas kontroli doraźnej S/13/002.

W pierwszym przypadku beneficjentami dotacji mogą być organizacje pozarządowe prowadzące działalność w sferze zadań publicznych oraz inne podmioty, tj. w szczególności:

- a) osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, którym odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, w tym fundacje i stowarzyszenia, niebędące jednostkami sektora finansów publicznych i niedziałające w celu osiągnięcia zysku,
- b) spółki akcyjne i spółki z ograniczoną odpowiedzialnością oraz kluby sportowe będące spółkami działającymi na podstawie przepisów ustawy o sporcie, które nie działają w celu osiągnięcia zysku oraz przeznaczają całość dochodu na realizację celów statutowych oraz nie przeznaczają zysku do podziału między swoich udziałowców, akcjonariuszy i pracowników (art. 3 ustawy o dppw).

Katalog zadań publicznych wyznaczających sfery działalności pożytku publicznego został określony w art. 4 ustawy o dppw. Obejmuje on m.in. *wspieranie i upowszechnianie kultury fizycznej*, jednak nie obejmuje zadań w zakresie promocji j.s.t., w tym *„promocji poprzez sport”*. Organ administracji publicznej zamierzający zlecić realizację zadania publicznego organizacjom pozarządowym lub innym podmiotom ogłasza i przeprowadza otwarty konkurs ofert na zasadach określonych w ustawie o dppw.

W drugim przypadku organ administracji publicznej zawiera z beneficjentem umowę, która powinna zawierać elementy wymienione w art. 221 ust. 3 ustawy o f.p. Podstawę zawarcia umowy stanowi uchwała organu stanowiącego j.s.t., określająca tryb postępowania o udzielenie dotacji, sposób jej rozliczania oraz sposób kontroli wykonania zleconego zadania (art. 221 ust. 4 ustawy o f.p.).

Regionalna Izba Obrachunkowa (RIO) w Łodzi uchwałą nr 43/193/10 z dnia 15 grudnia 2010 r. stwierdziła nieważność uchwały Rady Miejskiej w Ł. z dnia 9.11.2010 r. w sprawie określenia warunków i trybu finansowania rozwoju sportu przez Gminę Miasto Ł. Kolegium RIO stwierdziło, że uchwała została podjęta z naruszeniem art. 27 ust. 2 ustawy o sporcie, poprzez wymienienie w uchwale celu publicznego w postaci kreowania pozytywnego wizerunku Miasta Ł. przez udział we współzawodnictwie sportowym. Kolegium uznało, że promowanie pozytywnego wizerunku miasta nie jest zadaniem z zakresu sportu<sup>54</sup>.

W obu ww. przypadkach beneficjenci są zobowiązani do wyodrębnienia w ewidencji księgowej środków otrzymanych na realizację umowy (art. 16 ust. 5 ustawy o dppw).

Organ administracji publicznej zlecający zadanie publiczne dokonuje kontroli i oceny realizacji zadania, a w szczególności:

- 1) stanu realizacji zadania, jego efektywności, rzetelności i jakości wykonania;
- 2) prawidłowości wykorzystania środków publicznych otrzymanych na realizację zadania;
- 3) prowadzenia dokumentacji określonej w obowiązujących przepisach prawa i w postanowieniach umowy (art. 17 ustawy o dppw).

Przepisy nie precyzują sposobu przeprowadzenia kontroli wykonania zadania, który powinien być określony w uchwale organu stanowiącego j.s.t. oraz w umowie z beneficjentem. Praktyka pokazuje, że j.s.t. często odstępują od przeprowadzenia kontroli w ścisłym tego słowa znaczeniu, ograniczając się do analizy zakresu rzeczowego i finansowego złożonych przez beneficjenta sprawozdań i załączonych do nich dokumentów, nie żądając nawet przedłożenia kopii faktur potwierdzających poniesienie wydatków na realizację zadania.

<sup>54</sup> OwSS 2011/1/101.



Nie jest możliwe dokonanie rzetelnej kontroli i oceny realizacji zadania, w szczególności efektywności, rzetelności i jakości jego wykonania, prawidłowości wykorzystania środków publicznych otrzymanych na realizację zadania, a przede wszystkim prowadzenia dokumentacji określonej w przepisach prawa i w postanowieniach umowy – bez przeprowadzenia czynności kontrolnych w siedzibie beneficjenta albo w miejscu realizacji zadań.

Kontrola w znaczeniu funkcjonalnym oznacza badanie lub przegląd polegający na ustaleniu stanu faktycznego, porównaniu go ze stanem wymaganym (pożądanym) oraz dokonanie jego oceny<sup>55</sup>. Analiza sprawozdań jednostki kontrolowanej jest swoistą formą kontroli o ograniczonym zakresie i skuteczności.

Ustawa o sporcie w art. 28 stanowi, że klub sportowy, funkcjonujący na obszarze danej j.s.t., niedziałający w celu osiągnięcia zysku, może otrzymywać dotację celową z budżetu tej jednostki. Ma ona służyć realizacji celu publicznego i może być przeznaczona w szczególności na: realizację programów szkolenia sportowego, zakup sprzętu sportowego, pokrycie kosztów organizowania zawodów sportowych (lub uczestnictwa w tych zawodach), kosztów korzystania z obiektów sportowych dla celów szkolenia sportowego oraz sfinansowanie stypendiów sportowych i wynagrodzenie kadry szkoleniowej – jeżeli wpłynie to na poprawę warunków uprawiania sportu przez członków klubu sportowego, który otrzyma dotację, lub zwiększy dostępność społeczności lokalnej do działalności sportowej prowadzonej przez ten klub.

Z powyższej analizy przepisów wynika, że nie jest możliwe przyznanie przez j.s.t. podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych dotacji na realizację zadania polegającego na promocji j.s.t.

Wyjaśnienia wymaga pojęcie „klubu sportowego niedziałającego w celu osiągnięcia zysku”. Chodzi w szczególności o kluby sportowe będące spółkami prawa handlowego (najczęściej spółkami akcyjnymi). Spółka akcyjna, co do zasady, jest organizacją nastawioną na zysk, a jednym z podstawowych uprawnień akcjonariuszy jest prawo do udziału w zyskach spółki (art. 347 Kodeksu spółek handlowych<sup>56</sup>). Możliwe jest utworzenie spółki akcyjnej w innym celu, a także wyłączenie prawa akcjonariuszy do zysku, ale sytuacje takie zdarzają się tylko w spółkach atypowych i są wyjątkiem od zasady.

- W ocenie Sądu Najwyższego<sup>57</sup> u podstaw wyłączenia sportowych spółek akcyjnych spod działania ustawy o dppw leży, mające oparcie w doktrynie, założenie, że podmioty te, w odróżnieniu od tradycyjnej formy klubów sportowych, jakimi są stowarzyszenia, zawsze prowadzą działalność gospodarczą nastawioną na zysk. Możliwe jest wszakże takie ukształtowanie statutu spółki akcyjnej, który wyłącza możliwość uzyskania przez wspólników jakiegokolwiek korzyści majątkowej z tytułu bycia akcjonariuszem, przy czym chodzi tu nie tylko o wyłączenie uprawnienia do udziału w zysku, ale także o wyłączenie innych możliwości wzbogacenia akcjonariusza (wspólnika), np. w drodze odpłatnego umorzenia akcji czy udziału w majątku likwidacyjnym.

### **Podstawowe zasady udzielania zamówień publicznych**

Do udzielania zamówień publicznych przez j.s.t. na dostawy oraz wykonanie usług i robót budowlanych stosuje się przepisy ustawy Pzp.

Zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców. Zamówienia udziela się wyłącznie wykonawcy wybranemu zgodnie z przepisami ustawy Pzp (art. 7 ust. 3).

<sup>55</sup> *Glosariusz terminów dotyczących kontroli i audytu w administracji publicznej*. Najwyższa Izba Kontroli. Warszawa, lipiec 2005.

<sup>56</sup> Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz. U. z 2013 r., poz. 1030).

<sup>57</sup> Uchwała SN – Izba Cywilna z dnia 13 stycznia 2006 r. III CZP 122/2005.

Podstawowymi trybami udzielania zamówienia publicznego są przetarg nieograniczony oraz przetarg ograniczony. Zamawiający może udzielić zamówienia publicznego w innych trybach (w tym zamówienia z wolnej ręki) tylko w przypadkach określonych w ustawie (art. 10 ustawy Pzp).

Przedmiot zamówienia opisuje się w sposób jednoznaczny i wyczerpujący, za pomocą dostatecznie dokładnych i zrozumiałych określeń, uwzględniając wszystkie wymagania i okoliczności mogące mieć wpływ na sporządzenie oferty. Przedmiotu zamówienia nie można opisywać w sposób, który mógłby utrudniać uczciwą konkurencję (art. 29 ust. 1 i 2 ustawy Pzp).

Podstawą ustalenia wartości zamówienia jest całkowite szacunkowe wynagrodzenie wykonawcy, bez podatku od towarów i usług, ustalone przez zamawiającego z należytą starannością (art. 32 ust. 1 ustawy Pzp).

Zamawiający może udzielić zamówienia z wolnej ręki, jeżeli zachodzi co najmniej jedna z okoliczności wymienionych w art. 67 ust. 1 ustawy Pzp, w tym m.in. gdy:

- dostawy, usługi lub roboty budowlane mogą być świadczone tylko przez jednego wykonawcę z przyczyn technicznych o obiektywnym charakterze albo związanych z ochroną praw wyłącznych, wynikających z odrębnych przepisów, bądź w przypadku udzielenia zamówienia w zakresie działalności twórczej lub artystycznej,
- w prowadzonych kolejno postępowaniach o udzielenie zamówienia, z których co najmniej jedno prowadzone było w trybie przetargu nieograniczonego albo przetargu ograniczonego, nie wpłynął żaden wniosek o dopuszczenie do udziału w postępowaniu, nie zostały złożone żadne oferty lub wszystkie oferty zostały odrzucone ze względu na ich niezgodność z opisem przedmiotu zamówienia, a pierwotne warunki zamówienia nie zostały w istotny sposób zmienione.

Zamówienie z wolnej ręki jest najmniej konkurencyjnym trybem przewidzianym w ustawie Pzp, a katalog przesłanek zawartych w art. 67 ust.1 ma charakter zamknięty. Zastosowanie tego trybu, również zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, dopuszczalne jest jedynie w wyjątkowych sytuacjach, które należy interpretować w sposób ścisły<sup>58</sup>. Podstawą zastosowania trybu z wolnej ręki jest wykazanie, że w danej konkretnej sprawie mamy do czynienia z jedynym wykonawcą. Do oceny, czy zachodzi taki wyjątkowy przypadek, należy stosować wykładnię zawężającą, a nie rozszerzającą przytoczonego przepisu (wyrok SO w Warszawie z dnia 3 sierpnia 2012 r. sygn. akt V Ca 1281/12).

Zdaniem WSA (wyrok z dnia 29 lipca 2010 r. V SA/Wa 875/10) za przyczyny techniczne sensu stricto uważa się przede wszystkim istnienie takiej sytuacji, w której zamawiający nie ma wyboru ze względu na posiadanie infrastruktury technicznej, jaką dysponuje. Z tym przypadkiem mamy do czynienia przy dostawie gazu, prądu, wody, odprowadzania ścieków, gdy odpowiednie przyłącza są własnością danego wykonawcy. Istnienie przyczyn technicznych w szerszym sensie musi przede wszystkim mieć charakter obiektywny, a nie wynikać wyłącznie z przekonania zamawiającego. W orzecznictwie sądowym wielokrotnie podkreślano wagę tej przesłanki (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 października 2004 r, sygn. akt II SA 1921/03, wyrok NSA z dnia 19 kwietnia 2004 r., sygn. akt II SA 2514/01). Istnienie tylko jednego dostawcy lub wykonawcy zdolnego do realizacji zamówienia musi być oczywiste, wynikać z obiektywnych, niebudzących wątpliwości faktów,

<sup>58</sup> K. Klimek „Stosowanie trybu z wolnej ręki na podstawie wytycznych i wyników kontroli UZP”, *Zamówienia Publiczne Doradca*, Nr 9/2009, str. 63.



nie zaś tylko z subiektywnego przekonania strony zamawiającej. Naczelnym celem ustawy o zamówieniach publicznych było ustanowienie takich reguł, aby wydatkowanie środków publicznych następowało w warunkach wolnej konkurencji i równego dostępu zainteresowanych podmiotów do zamówień publicznych (art. 7 ustawy Pzp).

Z wytycznych dotyczących interpretacji przesłanek pozwalających na przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie negocjacji z ogłoszeniem, dialogu konkurencyjnego, negocjacji bez ogłoszenia lub zamówienia z wolnej ręki, przyjętych przez Komitet Europejski Rady Ministrów 17 listopada 2006 r., a opracowanych przez Urząd Zamówień Publicznych w oparciu o orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości i sądów polskich wynika, że podstawą zastosowania tej przesłanki jest szczególny charakter danego zamówienia powodujący, że może ono być zrealizowane tylko przez jednego wykonawcę, który ze względu np. na specyficzne cechy techniczne zamówienia jest zdolny do realizacji zamówienia. Pamiętać przy tym należy, że w tym wypadku należy brać pod uwagę nie tylko wykonawców prowadzących działalność na terenie Polski, ale również wykonawców pochodzących z innych państw członkowskich Unii Europejskiej. W sytuacji gdy inni wykonawcy są w stanie wykonać zamówienie, należy wszcząć procedurę w trybie zapewniającym konkurencję. Jeżeli zamówienie może zostać wykonane przez więcej niż jednego wykonawcę, konkurencyjne tryby udzielania zamówienia korespondują z zasadami dokonywania wydatków publicznych w sposób określony w art. 44 ust. 3 ustawy o f.p. (Uchwała KIO z 23.08.2012 r., – KIO/KD 76/12).

### **Naruszenie dyscypliny finansów publicznych**

*Dyscyplinę finansów publicznych rozumieć należy, jako katalog zasad odnoszących się do prawidłowego gospodarowania środkami publicznymi, sformułowanych w przepisach szczegółowych. (...) Zakres przedmiotowy zachowań powodujących odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych obejmuje działania lub zaniechania niezgodne z przepisami regulującymi gospodarowanie mieniem i środkami publicznymi, szkodliwe dla finansów publicznych.<sup>59</sup>*

Zgodnie z art. 17 udfp naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest m.in. niezgodne z przepisami prawa o zamówieniach publicznych:

- 1) opisanie przedmiotu zamówienia publicznego w sposób, który mógłby utrudniać uczciwą konkurencję;
- 2) nieprzekazanie do ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej lub niezamieszczenie w Biuletynie Zamówień Publicznych ogłoszenia o zamówieniu lub ogłoszenia o udzieleniu zamówienia.

Naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest również udzielenie zamówienia publicznego:

- 1) wykonawcy, który nie został wybrany w trybie określonym w przepisach o zamówieniach publicznych;
- 2) z naruszeniem przepisów o zamówieniach publicznych dotyczących przesłanek stosowania trybów udzielenia zamówienia publicznego: negocjacji bez ogłoszenia, zamówienia z wolnej ręki lub zapytania o cenę.

Z treści art. 2 pkt 13 ustawy Pzp wynika, że zamówieniem publicznym jest umowa zawierana odpłatnie między zamawiającym a wykonawcą, której przedmiotem są usługi, dostawy lub roboty budowlane.

<sup>59</sup> L. Lipiec-Warzecha, *Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*. Komentarz, Warszawa 2012, str. 26.

*Ustawa o zamówieniach publicznych wprowadziła określony sposób dokonywania zamówień na rzecz sektora publicznego. Służyć ma on racjonalnemu wydatkowaniu środków publicznych, przeciwdziałaniu korupcji oraz równemu traktowaniu dostawców i wykonawców, przez stworzenie warunków uczciwej konkurencji w trakcie ubiegania się o zamówienie publiczne. Z tych przyczyn istotne jest rygorystyczne stosowanie postanowień ustawy przez podmioty wydające środki na zamówienia. Nawet nieznaczne czasami uchybienia, z punktu widzenia zamawiającego, mogą okazać się ważącymi na wynik postępowania i nie mogą być w żaden sposób minimalizowane.<sup>60</sup>*

---

<sup>60</sup> Orzeczenie Głównej Komisji Orzekającej z dnia 13 lutego 2003 r., DF/GKO/Odw.-134/170-171/02.

## Wydatki kontrolowanych miast na promocję w latach 2011–2013

Lp.	Miasto	Rok: a/ 2011 b/ 2012 c/ 2013 Razem	Wydatki ogółem (w tys. zł)	Wydatki na promocję (w tys. zł)	Udział wydatków na promocję w wydatkach ogółem (%)
1	2	3	4	5	6
1.	Białystok	a/	1 469 292	7 086	0,48
		b/	1 517 482	6 479	0,43
		c/	1 440 272	4 090	0,28
		<b>Razem</b>	<b>4 427 046</b>	<b>17 655</b>	<b>0,40</b>
2.	Bydgoszcz	a/	1 419 013	16 439	1,16
		b/	1 464 776	15 208	1,04
		c/	1 459 745	20 970	1,44
		<b>Razem</b>	<b>4 343 534</b>	<b>52 617</b>	<b>1,21</b>
3.	Gdańsk	a/	2 543 288	19 045	0,75
		b/	2 970 740	22 815	0,77
		c/	2 615 174	17 397	0,67
		<b>Razem</b>	<b>8 129 202</b>	<b>59 257</b>	<b>0,73</b>
4.	Gdynia	a/	1 109 823	15 932	1,44
		b/	1 200 265	13 611	1,13
		c/	1 252 850	16 722	1,33
		<b>Razem</b>	<b>3 562 938</b>	<b>46 265</b>	<b>1,30</b>
5.	Katowice	a/	1 404 442	5 381	0,38
		b/	1 552 469	5 437	0,35
		c/	1 687 330	6 300	0,37
		<b>Razem</b>	<b>4 644 241</b>	<b>17 118</b>	<b>0,37</b>
6.	Kraków	a/	3 319 324	6 795	0,20
		b/	3 488 358	3 678	0,11
		c/	3 639 799	5 094	0,14
		<b>Razem</b>	<b>10 447 481</b>	<b>15 567</b>	<b>0,15</b>
7.	Łódź	a/	3 045 372	23 638	0,78
		b/	3 322 648	12 975	0,39
		c/	3 807 250	12 467	0,33
		<b>Razem</b>	<b>10 175 270</b>	<b>49 080</b>	<b>0,48</b>
8.	Piotrków Trybunalski	a/	118 125	150	0,13
		b/	102 718	199	0,19
		c/	156 446	227	0,15
		<b>Razem</b>	<b>377 289</b>	<b>576</b>	<b>0,15</b>
9.	Radom	a/	863 581	1 943	0,22
		b/	917 550	2 271	0,25
		c/	1 007 359	2 156	0,21
		<b>Razem</b>	<b>2 788 490</b>	<b>6 370</b>	<b>0,23</b>
10.	Suwałki	a/	97 971	626	0,64
		b/	104 722	507	0,48
		c/	111 627	395	0,35
		<b>Razem</b>	<b>314 320</b>	<b>1 528</b>	<b>0,49</b>
11.	Tarnów	a/	507 887	1 245	0,25
		b/	524 875	1 069	0,20
		c/	538 703	1 064	0,20
		<b>Razem</b>	<b>1 571 465</b>	<b>3 378</b>	<b>0,21</b>
12.	Toruń	a/	333 432	2 208	0,66
		b/	370 236	2 544	0,69
		c/	410 151	3 323	0,81
		<b>Razem</b>	<b>1 113 819</b>	<b>8 075</b>	<b>0,72</b>
13.	Warszawa	a/	12 268 789	23 795	0,19
		b/	12 612 573	52 103	0,41
		c/	12 053 502	9 852	0,08
		<b>Razem</b>	<b>36 934 864</b>	<b>85 750</b>	<b>0,23</b>
14.	Zabrze	a/	641 901	1 084	0,17
		b/	734 745	1 888	0,26
		c/	825 418	2 021	0,24
		<b>Razem</b>	<b>2 202 064</b>	<b>4 993</b>	<b>0,23</b>
<b>Łącznie</b>			<b>91 032 023</b>	<b>368 229</b>	<b>0,40</b>

## Zestawienie projektów realizowanych przez poszczególne miasta w latach 2011–2013 z udziałem bezzwrotnych środków zewnętrznych

Lp.	Miasto	Nazwa projektu	Wartość projektu (w tys. zł)	Wysokość dofinansowania (w tys. zł)	Uwagi
1.	Białystok	1/ <i>Multimedialne Centrum Informacji Turystycznej z oznakowaniem szlaków turystycznych w Białymstoku</i>	1 382,4	1 038,7	RPO Województwa Podlaskiego
		2/ <i>Tworzenie i rozwój sieci współpracy centrów obsługi inwestora</i>	16 145,0	14 530,5	RPO Rozwój Polski Wschodniej
2.	Bydgoszcz	1/ <i>Bydgoszcz na międzynarodowych targach</i>	160,4	45,4	RPO Województwa Kujawsko-Pomorskiego
		2/ <i>Bydgoski Węzeł Wodny</i>	6,5	3,8	
3.	Katowice	1/ <i>Stworzenie i Oznakowanie Szlaku Moderny w Katowicach</i>	472,9	333,5	RPO Województwa Śląskiego
		2/ <i>Promocja Inwestycyjna Miasta Katowice – warto tu zainwestować II etap</i>	1 215,7	837,3	RPO Województwa Śląskiego
		3/ <i>Katowice miasto wielkich wydarzeń 2011</i>	1 577,1	788,6	j.w.
		4/ <i>Promocja Inwestycyjna Miasta Katowice – warto tu zainwestować III etap</i>	1 555,6	670,7	RPO Województwa Śląskiego
		5/ <i>Wzmocnienie potencjału administracji samorządowej wraz z wdrożeniem usprawnień zarządczych w Urzędzie Miasta Katowice</i>	18,3	16,5	PO Kapitał Ludzki (w zakresie promocji projektu)
		6/ <i>Zajęcia dodatkowe dla dzieci uczęszczających do przedszkoli z oddziałami integracyjnymi</i>	19,5	19,2	(w zakresie promocji projektu)
		7/ <i>Zajęcia pozalekcyjne dla uczniów szkół gimnazjalnych i ponadgimnazjalnych ogólnokształcących</i>	36,4	36,4	(w zakresie promocji projektu)
		8/ <i>Wzmocnienie mechanizmu konsultacji społecznych w Katowicach</i>	12,7	12,7	(w zakresie promocji projektu)
		9/ <i>System wsparcia placówek oświatowych w Katowicach</i>	44,0	44,0	(w zakresie promocji projektu)
		10/ <i>Rewitalizacja Miejskich Przestrzeni Nadrzecznych REURIS</i>	27,5	23,3	Program dla Europy Środkowej
		11/ <i>Elektryczne pojazdy w miejskiej Europie</i>	20,0	16,0	Program URBACT II <sup>1</sup>
4.	Kraków	1/ <i>Rozwój i promocja małopolskiego produktu uzdrowiskowego w ramach krajowych i europejskich sieci współpracy</i>	15,0	0,0	Małopolski RPO/8.2
		2/ <i>Promocja turystyki biznesowej w Małopolsce na rynkach zagranicznych</i>	1 146,8	814,1	MRPO/8.1
		3/ <i>Promocja oferty turystyki religijnej Małopolski na arenie międzynarodowej</i>	692,2	478,3	MRPO/8.1
		4/ <i>Filmowa Małopolska</i>	2 364,4	1 556,3	MRPO/8.1
		5/ <i>Literacka Małopolska</i>	1 043,8	715,5	MRPO/8.1
		6/ <i>Sterowanie przemysłem spotkań w Krakowie: ocena i monitorowanie wpływu ekonomicznego przemysłu spotkań na gospodarkę Krakowa przy wykorzystaniu dobrych praktyk ze Szwajcarii</i>	791,8	712,6	Szwajcarski Grant Blokowy
		7/ <i>CENTRAL MARKETS – Revitalising and promoting traditional markets in Central Europe</i>	576,8	490,3	Program dla Europy Środkowej
5.	Łódź	1/ <i>Promocja marki Łodzi filmowej poprzez realizację nowego szlaku turystycznego „Łódź Bajkowa”</i>	596,5	506,9	RPO Województwa Łódzkiego
		2/ <i>Promocja Marki Łódź – Centrum Przemysłów Kreatywnych</i>	1 090,1	785,0	RPO Województwa Łódzkiego
		3/ <i>Promocja Marki Łódź – Centrum Przemysłów Kreatywnych (nowy projekt)</i>	6,1	5,2	RPO Województwa Łódzkiego
		4/ <i>Łódź kreuje – promocja Łodzi gospodarczej</i>	6,1	5,2	RPO Województwa Łódzkiego
		5/ <i>Łódź na weekend – promocja oferty turystycznej Łodzi typu city break</i>	6,1	5,2	RPO Województwa Łódzkiego
		6/ <i>Turystyka biznesowa jako markowy produkt turystyczny Łodzi</i>	22,4	19,1	RPO Województwa Łódzkiego
		7/ <i>Łódź Kreuje Innowacje – promocja innowacyjnych rozwiązań wprowadzanych przez firmy oraz jednostki badawczo-rozwojowe w Łodzi i regionie łódzkim</i>	50,2	42,7	RPO Województwa Łódzkiego
		8/ <i>Młodzi w Łodzi – kampania zachęcająca do studiowania w Łodzi</i>	57,0	48,4	RPO Województwa Łódzkiego

6.	Radom	<i>Technika i nowoczesność promocja gospodarcza Południowego Mazowsza</i>	630,2	312,8	RPO Województwa Mazowieckiego
7.	Suwałki	<i>1/ Transformacja regionów rolniczych poprzez uruchomienie scenariuszy, nowych narracji i atrakcyjnego projektowania miejskiego (Trans in Form)</i>	891,4	693,0	Program Region Morza Bałtyckiego (11 partnerów z 8 krajów regionu Morza Bałtyckiego)
		<i>2/ Kierunki rozwoju subregionalnych biegunów wzrostu i instrumentów wsparcia byłych miast wojewódzkich Polski Wschodniej na przykładzie Elbląga i Suwałk</i>	934,7	841,3	RPO Rozwój Polski Wschodniej (5 partnerów projektu)
		<i>3/ Platforma Współpracy EGO SA</i>	2 939,3	2 646,4	RPO Rozwój Polski Wschodniej (5 partnerów projektu)
8.	Warszawa	<i>1/ ONE BSR</i>	72,3	61,5	Program Regionalny Morza Bałtyckiego w ramach EFRR EWT
		<i>2/ Projekt City Logo</i>	8,0	6,4	Program URBACT II w ramach EFRR
9.	Zabrze	<i>1/ Po drodze z kulturą – oznakowanie obiektów atrakcyjnych kulturowo wraz z utworzeniem sieci elektronicznych punktów informacji kulturalnej na terenie Gminy Zabrze</i>	227,1	193,1	EFRR – RPO Województwa Śląskiego
		<i>2/ W sieci kultury – utworzenie systemu e-informacji kulturalnej na terenie Gminy Zabrze</i>	1 252,6	1 064,6	EFRR – RPO Województwa Śląskiego
		<i>3/ Zabrze – kopalnia możliwości. Promocja terenów inwestycyjnych Miasta</i>	884,0	727,7	EFRR – RPO Województwa Śląskiego
		<i>4/ Zabrze – kopalnia możliwości. Kontynuacja promocji inwestycyjnej terenów Miasta</i>	709,5	603,1	EFRR – RPO Województwa Śląskiego
		<i>5/ Zabrze – kopalnia możliwości – promocja oferty turystycznej Miasta</i>	614,6	522,4	EFRR – RPO Województwa Śląskiego
		<i>6/ Promocja terenów inwestycyjnych Miasta Zabrze</i>	802,5	682,2	EFRR – RPO Województwa Śląskiego

## Wykaz skontrolowanych podmiotów i kierowników jednostek kontrolowanych (prezydentów miast)

Lp.	Jednostka kontrolowana	Imię i Nazwisko
1.	Urząd Miejski w Białymstoku	Tadeusz Truskolaski
2.	Urząd Miasta Bydgoszczy	Rafał Bruski
3.	Urząd Miasta Gdańska	Piotr Adamowicz
4.	Urząd Miasta Gdyni	Wojciech Szczurek
5.	Urząd Miasta Katowice	Piotr Uszok
6.	Urząd Miasta Krakowa	Jacek Majchrowski
7.	Urząd Miasta Łodzi	Hanna Zdanowska
8.	Urząd Miasta Piotrków Trybunalski	Krzysztof Chojniak
9.	Urząd Miejski w Radomiu	Andrzej Kosztowniak
10.	Urząd Miejski w Suwałkach	Czesław Renkiewicz
11.	Urząd Miasta Tarnowa	Ryszard Ścigała
12.	Urząd Miasta Torunia	Michał Zaleski
13.	Urząd Miasta Stołecznego Warszawy	Hanna Gronkiewicz-Waltz
14.	Urząd Miasta Zabrze	Małgorzata Mańka-Szulik

## Wykaz ważniejszych aktów normatywnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.
2. Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, Dz. U. z 2011 r. Nr 45, poz. 236
3. Ustawa z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie, Dz. U. Nr 127, poz. 857 ze zm.
4. 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.
5. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.
6. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.
7. Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, Dz. U. z 2013 r., poz. 168
8. 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.

## Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Szef Kancelarii Prezydenta RP
8. Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów
9. Szef Kancelarii Sejmu
10. Szef Kancelarii Senatu
11. Minister Administracji i Cyfryzacji
12. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
13. Sejmowa Komisja Samorządu Terytorialnego i Rozwoju Regionalnego
14. Senacka Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej