



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Katowicach

LKA – 4101-001-01/2014

P/14/068

TEKST UJEDNOLICONY

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/14/068 – Działania promocyjne wybranych miast na prawach powiatu.
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach.
<i>Kontrolerzy</i>	1. Izabela Pilarek, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 87503 z dnia 7 stycznia 2014 r. <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 1-2)</p> 2. Bogusława Pała, specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 87502 z dnia 7 stycznia 2014 r. <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 3-4)</p>
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Urząd Miasta Katowice ¹ , ul. Młyńska 4, 40-098 Katowice.
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Piotr Uszok, Prezydent Miasta Katowice. <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 5)</p>

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, Urząd prawidłowo podejmował działania dotyczące m.in. sporządzenia Strategii Promocji, promowania Miasta Katowice podczas imprez o zasięgu międzynarodowym (np. Tour de Pologne i Mistrzostwa Świata w Piłce Siatkowej Mężczyzn 2014) oraz promowania procesu transformacji Centrum Katowic. Ponadto w siedmiu z 12 kontrolowanych zadań Urząd prawidłowo określił wskaźniki osiągnięcia rezultatu, a także skutecznie i efektywnie je realizował. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia natomiast stwierdzone nieprawidłowości dotyczące działalności kontrolowanej jednostki w zakresie pozostałych pięciu kontrolowanych zadań, tj.:

- udzielenia dwóch zamówień na promowanie Miasta Katowice poprzez I Ligowe Kluby Sportowe z zastosowaniem nieprawidłowych trybów udzielania zamówień publicznych,
- przypadków nie przestrzegania przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych², m. in. w zakresie określania wartości zamówień z należytą starannością, co mogło mieć wpływ na efektywność i skuteczność działań promocyjnych,
- niezapewnienia ochrony interesów zamawiającego poprzez zobowiązanie do składania sprawozdań i wystawiania faktur przed terminem spełnienia świadczenia w przypadku wszystkich pięciu objętych kontrolą zamówień udzielonych Klubom Sportowym oraz przyjęcia rozliczeń realizacji umów przed upływem terminu ich obowiązywania,

¹ Zwany dalej „Urzędem”.

² Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm., zwanej dalej ustawą Pzp.

- nieterminowego publikowania ogłoszeń o udzielonych zamówieniach w trzech przypadkach.

NIK zwraca również uwagę na niewystarczające przygotowanie organizacyjne do wdrożenia „Strategii Promocji Katowic”³, co mogło mieć wpływ na zrealizowanie w 2013 r. tylko jednego z dziewięciu przedsięwzięć i projektów ujętych w Strategii Promocji, brak ujęcia w planach wieloletnich zadań wyszczególnionych w Strategii i uzależnienie ich realizacji od wysokości środków ujętych w planie finansowym Miasta na dany rok.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Planowanie działań promocyjnych

1.1. Przygotowanie organizacyjne

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą (w latach 2011-2013) zadania z zakresu promocji realizowane były w Urzędzie przez Wydział Promocji. W dniu 8 listopada 2013 r., Kierownikowi Referatu Wdrażania Strategii i Promocji Wewnętrznej w Wydziale Promocji powierzono funkcję Pełnomocnika ds. Marki Katowic, któremu zlecono m.in. sporządzanie i wdrażanie rocznych planów działań promocyjnych oraz powołano Zespół ds. Wdrażania Strategii, w którego skład wchodził: Sekretarz Miasta Katowice, Naczelnik Wydziału Promocji, Pełnomocnik ds. Marki Katowice, Kierownik Referatu Promocji Zewnętrznej, Kierownik Biura Prasowego.

Do zadań ww. Zespołu należało m. in. akceptowanie rocznych planów promocyjnych i koordynacja ich wdrażania, zatwierdzanie działań proponowanych przez Pełnomocnika ds. Marki Katowice. Zespół nie generował dodatkowych kosztów wynikających z jego funkcjonowania.

(dowód: akta kontroli str. 12-13, 416-417, 1039, 1121)

Sekretarz Miasta wyjaśnił, że powołanie Pełnomocnika ds. Marki Katowic oraz Zespołu ds. Wdrażania Strategii dopiero z dniem 8 listopada 2013 r., tj. po 10 miesiącach od przyjęcia Strategii, wynikało z długotrwałego przeprowadzania analizy w zakresie wprowadzenia ewentualnych zmian organizacyjnych związanych z wdrażaniem Strategii.

(dowód: akta kontroli str. 1121)

W latach 2011-2012 nie powoływano doraźnych zespołów ds. związanych z promocją miasta.

Zadania promujące Miasto poprzez sport realizowane były dodatkowo przez: Wydział Sportu i Turystyki oraz Pełnomocnika Prezydenta ds. Organizacji Imprez Strategicznych⁴.

(dowód: akta kontroli str. 6-10, 1039)

Łączna liczba pracowników odpowiedzialnych za realizację zadań z zakresu promocji wynosiła: 18 osób na koniec 2011 r., 24 osoby na koniec 2012 r. i 23 osoby⁵ na koniec 2013 r., w tym odpowiednio: 12, 18 i 20 pracowników o stażu pracy powyżej 3 lat w promocji.

³Zwana dalej: Strategią Promocji lub Strategią.

⁴Do 21 grudnia 2012 Pełnomocnika ds. Sportu.

⁵Na dzień 31 grudnia 2011 r.: WP – 16 osób, WST – 1 osoba, Pełnomocnik – 1 osoba; na dzień 31 grudnia 2012 r.: WP – 22 osoby, WST – 1 osoba, Pełnomocnik – 1 osoba; na dzień 31 grudnia 2013 r. – WP – 21 osób, WST – 1 osoba, Pełnomocnik – 1 osoba.

Wszyscy pracownicy odpowiedzialni za wykonywanie zadań dotyczących promocji miasta posiadali wyższe wykształcenie, w tym m.in. w dziedzinie politologii i nauk społecznych, kulturoznawstwa, zarządzania i marketingu. W latach 2011-2013 pracownicy ci uczestniczyli w szkoleniach dotyczących m.in.: promocji i public relations, prawa autorskiego, współdziałania j.s.t. z klubami sportowymi i innymi jednostkami w zakresie kultury fizycznej oraz prawa zamówień publicznych (za wyjątkiem dwóch osób). Naczelnik Wydziału Turystyki i Sportu oraz Naczelnik Wydziału Promocji, w okresie objętym kontrolą nie odbyli żadnego szkolenia w zakresie zamówień publicznych, pomimo że przygotowywali postępowania o udzielenie zamówień publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 6-11,1224, 1291-1293)

W okresie objętym kontrolą, zadania z zakresu promocji były przedmiotem siedmiu kontroli zewnętrznych przeprowadzonych przez Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego, mających na celu sprawdzenie prawidłowości wykorzystania środków na projekty promocyjne współfinansowane środkami Unii Europejskiej.

W przypadku dwóch⁶ z ww. siedmiu kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości, w pozostałych⁷ stwierdzono m.in. przekazanie do Biuletynu Zamówień Publicznych lub Urzędu Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich⁸ ogłoszenia o udzieleniu zamówienia z naruszeniem art. 95 ust. 1 ustawy Pzp⁹, (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 potwierdzających 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.

W stosunku do czterech wyników kontroli¹⁰ Urząd nie podpisał informacji pokontrolnych i wniósł zastrzeżenia do Urzędu Marszałkowskiego.

W latach 2011-2013 Wydział Audytu i Kontroli nie przeprowadzał kontroli dotyczących działań promocyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 19-21, 23,31, 35-37, 41-43, 47-51, 53-55, 58-60, 63-64, 67, 70-73, 1047,1122,1224)

Jak wyjaśnił Prezydent Miasta, „Wyniki analiz przeprowadzonych przez Wydział Audytu i Kontroli Urzędu Miasta Katowice na przestrzeni lat 2011-2013 wykazały, że działania promocyjne kształtowały się na średnim poziomie ryzyka, nie wskazującym na najwyższy priorytet audytu. Zatem, do Planów Audytu Wewnętrznego

⁶ kontrole projektów pn.: „Katowice-miasto wielkich wydarzeń” przeprowadzona w dniach 06-09 czerwca 2011 r. oraz „Przeprowadzenie kampanii promocyjnej produktu turystyki biznesowej Katowic – II etap” przeprowadzona w dniu 17 lipca 2013 r.

⁷ kontrole projektów pn.: „Katowice-miasto wielkich wydarzeń” przeprowadzona w dniach 24-30 października 2011 r., „Promocja inwestycyjna Miasta Katowice – warto tu zainwestować – etap II” przeprowadzona w dniach 6-9 czerwca 2011 r., „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., „Przeprowadzenie kampanii promocyjnej produktu turystyki biznesowej Katowic” przeprowadzona w dniach 10-12 września 2013 r.

⁸ Zwanego dalej UOPWE.

⁹ Niezamieszczenie ogłoszenia o udzieleniu zamówienia w BZP niezwłocznie po zawarciu umowy.

¹⁰ kontrole projektów pn.: „Katowice-miasto wielkich wydarzeń” przeprowadzona w dniach 24-30 października 2011 r., „Promocja inwestycyjna Miasta Katowice – warto tu zainwestować – etap II” przeprowadzona w dniach 6-9 czerwca 2011 r., „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., „Przeprowadzenie kampanii promocyjnej produktu turystyki biznesowej Katowic” przeprowadzona w dniach 10-12 września 2013 r.

opracowanych na lata 2011-2013 weszły tylko obszary najbardziej zagrożone o najwyższym priorytecie”.

(dowód: akta kontroli str. 1047)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Zgadając się z brakiem obowiązku uczestniczenia w szkoleniach z zakresu zamówień publicznych Naczelników Wydziałów i Kierowników Referatów, NIK zwraca uwagę, iż brak odbytych szkoleń mógł wpłynąć na niezapewnienie prawidłowej realizacji powierzonych zadań w zakresie zamówień publicznych, co opisano w pkt 3 wystąpienia.

1.2. Planowanie marketingu terytorialnego

Opis stanu
faktycznego

Strategia Promocji została przyjęta Uchwałą Rady Miasta Katowice dnia 30 stycznia 2013 r.¹¹ z okresem obowiązywania do 2020 roku. Przygotowanie Strategii zostało zlecone podmiotowi zewnętrznemu¹², wyłonionemu w postępowaniu przeprowadzonym w trybie przetargu ograniczonego. Cena zlecenia, którego przedmiotem było opracowanie Strategii Promocji, „Brief-u” Strategii, Katalogu systemu identyfikacji wizualnej Katowic, Programu Promocji Inwestycyjnej Katowic wyniosła 299.878,92 zł.

(dowód: akta kontroli str. 81-125)

W Strategii określono, że we wszelkich działaniach mających wpływ na kształtowanie wizerunku Katowic będą wykorzystywane tzw. atuty marki, do których jako kluczowe należały:

1. Metropolitalność, w tym: m.in. wykreowanie Katowic jako autentycznej metropolii, przywrócenie utraconych funkcji centrum miasta poprzez stworzenie reprezentacyjnej przestrzeni publicznej spełniającej funkcje metropolitalne, zaistnienie na światowym „rynku metropolii”, zwiększenie konkurencyjności miasta.
2. Dziedzictwo podkreślające szacunek do tradycji i historii przy jednoczesnym dążeniu do nowych rozwiązań społecznych, biznesowych, architektonicznych, wizerunkowych. Podkreślenie bogactwa własnej przeszłości i tradycji.
3. Alternatywa, dla której Katowice przedstawiane są jako silny europejski ośrodek alternatywnych i nowoczesnych trendów w kulturze, sztuce i edukacji, biznesie.

Sformułowane w Strategii cele generalne działań promocyjnych, tj.:

- 1) miejsce do zamieszkania - cel zmierzający do zbudowania przeświadczenia o wysokiej jakości życia,
- 2) centrum gospodarcze – cel zmierzający do pozycjonowania wizerunku Katowic jako atrakcyjnego miejsca dla prowadzenia działalności gospodarczej (ze względu na potencjał miasta jako centrum metropolii, jego otwarcie na wspieranie działalności gospodarczej w branżach innowacyjnych, kreatywnych i opartych na wiedzy, a także przemysłowy rodowód Katowic),

¹¹ Nr XXXIII/706/13.

¹² Umowa z dnia 7 września 2011 r. z Konsorcjum Firm: Media Partner W. Czyżewski, M. Lorenc Sp. J., Business Consulting Sp. z o.o., Imago Public Relations Sp. z o.o., z terminem realizacji przedłużonym aneksem nr 2 do umowy (zawarty w dniu 27 czerwca 2012 r.) do 31 października 2012 r.

3) miejsce spotkań – cel zmierzający do pozycjonowania wizerunku Katowic jako doskonałego miejsca spotkań mieszkańców obszaru metropolitalnego, regionu i kraju, związanych z aktywnością zawodową oraz realizacją prywatnych pasji i zainteresowań, spełniały kryteria SMART gdyż były jednoznaczne, mierzalne, realistyczne, istotne i z wyznaczonym horyzontem czasowym.

Przyjęta Strategia Promocji była spójna z obowiązującymi w badanym okresie dokumentami o charakterze strategicznym, tj. Strategią Rozwoju Miasta „Katowice 2020”, Strategią Komunikacji Marketingowej Województwa Śląskiego oraz Strategią Rozwoju Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii „Silesia” do 2025, a także Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego.

W Strategii wyznaczono 12 programów i przedsięwzięć, z czego dla 11 określono harmonogramy realizacji oraz wyznaczono wskaźniki monitorujące poziom ich dokonania. Dla pozostałego „Programu Promocji Gospodarczej” harmonogram i wskaźniki wynikały z opracowania pn. „Program Promocji Gospodarczej Katowic 2013-2015”¹³.

W Strategii Promocji wskazano ponadto propozycje przedsięwzięć uzupełniających, tj. m.in. film fabularny lub serial telewizyjny, którego akcja toczy się na terenie Katowic, imprezę pn. „Katowice centrum gier komputerowych”¹⁴, program „Eko-przemiana”, program „Miasto odmienione”.

(dowód: akta kontroli str. 74-80, 284-299, 316-320, 347-392, 1052, 1059)

Analiza potrzeb w zakresie działań promocyjnych przeprowadzona była przez wykonawcę Strategii. Na przełomie października i listopada 2011 r. przeprowadzono badania marketingowe wśród respondentów w wieku powyżej 18 lat. Próbę do badań dobrano pod względem płci, wieku, wykształcenia i miejsca zamieszkania. Badaniem nt. postrzegania miasta, skojarzeń, opinii, jego zalet i wad objęto m.in. mieszkańców Polski, województwa śląskiego, Katowic, pracowników organizacji pozarządowych, przedsiębiorców działających lub inwestujących na terenie Katowic, a także obcokrajowców. Ponadto jak poinformował Sekretarz Miasta dokument Strategii Promocji na etapie tworzenia podlegał konsultacjom społecznym, które miały charakter otwarty (strona internetowa, spotkania konsultacyjne).

(dowód: akta kontroli str. 157-173, 1120-1121)

Zgodnie z zapisami Strategii, programy i przedsięwzięcia promocyjne w niej ujęte mają być realizowane w zakresie wynikającym z możliwości budżetu miasta Katowice, uchwalanego w kolejnych latach obowiązywania Strategii i z tego powodu katalog zadań należy traktować jako optymalny, nie zaś obligatoryjny. Decyzję o wdrożeniu lub zaniechaniu proponowanych działań powinien zaś każdorazowo podejmować Prezydent Miasta Katowice, po konsultacji z Pełnomocnikiem ds. Marki Katowice oraz Zespołem ds. Wdrażania Strategii. Ponadto, jak wyjaśnił Sekretarz Miasta, powyższe zapisy Strategii wskazują, że „(...) możliwości finansowe są podstawową determinantą wprowadzania poszczególnych zadań do kolejnych rocznych budżetów Wydziału Promocji. Zapisanie propozycji programów i projektów promocyjnych wskazanych w Strategii wraz z ich szacunkowym budżetem do wieloletniej prognozy finansowej, spowodowałoby

¹³ Opracowany przez Konsorcjum Firm: Media Partner W. Czyżewski, M. Lorenc Sp. J., Business Consulting Sp. z o.o., Imago Public Relations Sp. z o.o.

¹⁴ Polegające na organizacji w Katowicach (najlepiej w Spodku, a w przyszłości także w Międzynarodowym Centrum Kongresowym) międzynarodowej imprezy targowej poświęconej najnowszym grom komputerowym lub międzynarodowych turniejów dla graczy.

konieczność zapewnienia finansowania tych zadań w określonych kwotach bez względu na ogólną sytuację budżetu miasta. Biorąc pod uwagę powyższe uwarunkowania, zadania przewidziane w Strategii nie zostały ujęte w wieloletniej prognozie finansowej". Nadmienił również, iż zadania zapisane w Strategii nie przewidują zawierania umów realizowanych w okresie wykraczającym poza jeden rok budżetowy.

(dowód: akta kontroli str. 347,1056,1059)

W Strategii we „Wstępnym planie budżetu programów i projektów promocji” przewidziano do realizacji w 2013 r. dziewięć programów i projektów, z czego jeden¹⁵ zrealizowano w pełni, dwa¹⁶ - częściowo, a sześciu¹⁷ z nich nie zrealizowano. Jak wyjaśnił Sekretarz Miasta, wynikało to z faktu, iż Strategia została przyjęta po uchwaleniu budżetu na 2013 r.¹⁸, co spowodowało konieczność dostosowania zadań w niej zapisanych do posiadanych środków finansowych.

Ponadto, w 2013 r. Urząd realizował inne zadania promocyjne¹⁹, które wpisywały się w ogólne kierunki przyjęte w Strategii „Marka miasta Katowice”, takie jak m.in.: zakup wydawnictw informacyjno-promocyjnych dla Centrum Informacji Turystycznej; promocja Miasta podczas Europejskiego Kongresu Małych i Średnich Przedsiębiorstw; zakup gadżetów reklamowych, upominków; promocja miasta Katowice i jego odznak w prowadzonej przez KS AZS AWF Katowice działalności sportowej, podczas imprez sportowych; Promocja Miasta Katowice w związku z organizacją na terenie Miasta Katowice Tour de Pologne; wykonywanie działań promocyjnych na rzecz Miasta Katowice w związku z organizacją Mistrzostwa Świata w Piłce Siatkowej Mężczyzn w 2014 r. w Polsce.

W budżecie na 2014 r. nie ujęto jednego²⁰ spośród 12 programów i projektów promocyjnych²¹ określonych na 2014 r. we „Wstępnym planie budżetu programów i projektów promocji”, ujętym w Strategii, z uwagi - jak wyjaśnił Sekretarz Miasta - na brak środków finansowych.

(dowód: akta kontroli str. 399, 418-420, 425-440, 441-442,1055,1058)

W latach 2011-2012, tj. w okresie poprzedzającym przygotowanie Strategii, nie sporządzano strategii marketingowych, a działania promocyjne częściowo wynikały ze Strategii Rozwoju Miasta Katowice 2020²² oraz z zaplanowanych zadań w budżetach miasta na lata 2011-2012. Dodatkowo bazą działań promocyjnych były inne dokumenty (opracowania) wykorzystywane przez Miasto, tj. „Kierunki i obszary prac nad poprawą wizerunku Katowic”²³, „Strategiczna analiza wizerunku Miasta

¹⁵ pn. „Koprodukcja filmu fabularnego z nowoczesnymi Katowicami w tle” na kwotę 500.000 zł.

¹⁶ pn. „Branding – działania wdrażające Strategię” wydatkowane na kwotę 288.529,84 zł i „Program Promocji Gospodarczej” wydatkowane na kwotę 206.028,11 zł.

¹⁷ 1) Promocja strefy kultury, 2) Promocja Produktu Turystycznego, 3) Wdrożenie Produktu Okolicznościowego, 4) Wdrażanie Programu Katowice Festivalove, 5) Kampania wewnętrzna Katowice. Dla odmiany, 6) Wdrożenie Programu Promocji Nikiszowca.

¹⁸ Uchwała Rady Miasta Katowice Nr XXX/678/12 z dnia 19 grudnia 2012 r.

¹⁹ Tj. w objętym badaniem dziale 750, rozdziale 75075.

²⁰ Wdrożenia Produktu Turystycznego.

²¹ 1) Realizacja programu promocji Gospodarczej, 2) Akcja ożywiania centrum miasta, 3) Promocja podczas Intel Extream Masters, 4) Katowice Festivalove, 5) Kampanie wew/zew Katowice. Dla odmiany, 6) Promocja Nikiszowca, 7) Promocja obszaru Strefy Kultury, 8) Kampania Akademickie Katowice, 9) Promocja Miasta podczas Mistrzostw Świata FIVB, 10) Przygotowanie produktu okolicznościowego, 11) Akcje promocyjne zbieżne z założeniami strategii, 12) Promocja podczas miejskich imprez o międzynarodowym charakterze gospodarczym.

²² Uchwała Rady Miasta Katowice Nr LII/1068/05 z dnia 19 grudnia 2005 roku.

²³ Opracowanie z 8 listopada 2007 r. przygotowane przez Price Waterhouse Coopers.

Katowice”²⁴, „Strategia promocyjna Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii Silesia”²⁵ oraz „Aplikacja w konkursie o tytuł Europejskiej Stolicy Kultury 2016”²⁶.

(dowód: akta kontroli str. 410-415,1039)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że niski poziom realizacji w 2013 r. programów i projektów zakładanych w Strategii Promocji, brak ujęcia zadań wynikających ze Strategii w wieloletnich prognozach finansowych na kolejne lata oraz zapisy w Strategii wskazujące na to, że programy i przedsięwzięcia promocyjne w niej ujęte będą realizowane w zakresie wynikającym z budżetu miasta Katowice, uchwalanego w kolejnych latach obowiązywania Strategii, może w konsekwencji spowodować, że dokument ten będzie stanowił jedynie wizję promowania miasta bez jego realizacji, a poniesiony na opracowanie Strategii Promocji wydatek w kwocie 299.878,92 zł nie przyniesie zakładanego efektu.

Ocena częściowa

Pozytywnie oceniając przyjęcie Strategii Promocji, NIK zauważa, że Miasto organizacyjnie nie było wystarczająco przygotowane do jej wdrożenia. Wskazuje na to powołanie dopiero 8 listopada 2013 r., (tj. po dwóch latach od zlecenia wykonania i 10 miesiącach od przyjęcia Strategii), Pełnomocnika ds. Marki Katowice odpowiedzialnego za wdrażanie zadań rocznych planów działań promocyjnych oraz Zespołu ds. Wdrażania Strategii, do zadań którego należało m.in. zatwierdzanie i koordynacja wdrażania rocznych planów działań promocyjnych, w sytuacji, gdy do realizacji w 2013 r. przewidziano dziewięć programów i projektów, a zrealizowano tylko jeden projekt. Ponadto stwierdzone podczas kontroli nieprawidłowości, przedstawione w pkt 3 wystąpienia, dotyczące m.in. niewłaściwego stosowania trybu udzielania zamówień publicznych z wolnej ręki na podstawie art. 67 ust. 1 pkt 1 lit. b, ustawy Pzp wyniki kontroli zewnętrznych oraz brak kontroli wewnętrznych skierowanych na działania promocyjne wskazują na niewystarczającą skuteczność kontroli zarządczej.

²⁴ Opracowanie z 2007 r. przygotowane przez Dr. Mariusza Kolczyńskiego i Dr Marka Mazura pracownicy Zakładu Komunikacji Społecznej Uniwersytetu Śląskiego.

²⁵ Opracowanie z 9 kwietnia 2009 r. przygotowane przez Eskadra Market na zlecenie Górnośląskiego Związku Metropolitalnego.

²⁶ Opracowanie z 2010 r. przygotowane przez Biuro Europejskiej Stolicy Kultury 2016.

2. Efekty działań promocyjnych

2.1. Wydatki na działalność promocyjną

Opis stanu faktycznego

Udział wydatków na działalność promocyjną w wydatkach budżetowych ogółem w poszczególnych latach, przedstawiono w poniższym zestawieniu:

Rok	Planowane wydatki ogółem ¹	Wykonane wydatki ogółem	Planowane wydatki na promocję	Wykonane wydatki na promocję	Udział zrealizowanych wydatków na promocję w wydatkach ogółem (5/3) w %
1	2	3	4	5	6
2011	1 631 947 877,00	1 404 442 478,17	5 635 441,00	5 381 412,84	0,38
2012	1 776 620 553,00	1 552 469 068,24	6 849 125,00	5 437 104,25	0,35
2013	1 931 364 461,00	1 687 329 642,90	7 397 210,00	6 300 425,21	0,37
Razem	5 339 932 891,00	4 644 241 189,31	19 881 776,00	17 118 942,30	0,37

(dowód: akta kontroli str. 421)

Wszystkie badane wydatki²⁷ poniesione w latach 2011-2013 z działu 750 – Administracja publiczna, rozdz. 75075 – Promocja związane były z działalnością promocyjną.

(dowód: akta kontroli str. 1030-1031)

W latach objętych kontrolą realizowano 11 projektów promujących Miasto Katowice z udziałem bezzwrotnych środków zewnętrznych, z tego w ramach:

- 1) Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2007-2013 cztery projekty pn.:
 - Stworzenie i Oznakowanie Szlaku Moderny w Katowicach na kwotę 472.863,83 zł w 2011 r. (333.454,91 – UE, 139.413,91 zł – wkład własny),
 - Promocja inwestycyjna Miasta Katowice – warto tu zainwestować II etap na kwotę 1.215.694,73 zł w 2011 r. (837.345,55 – UE, 378.349,18 zł – wkład własny),
 - Katowice – miasto wielkich wydarzeń 2011 na kwotę 1.577.140,80 zł w 2011 r. (788.570,40 zł – UE, 788.570,40 – wkład własny),
 - Promocja inwestycyjna Miasta Katowice – warto tu zainwestować III etap na kwotę 1.555.552,76 zł w 2012 r. (670.702,75 – UE, 884.850,01 – wkład własny).
- 2) Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013 pięć projektów pn.:
 - Wzmocnienie potencjału administracji samorządowej wraz z wdrożeniem usprawnień zarządczych w Urzędzie Miasta Katowice – (w zakresie promocji projektu) na kwotę 15.375,00 zł w 2011 r. (13.837,50 zł – UE, 1.537,50 zł – wkład własny) i 2.952,00 zł w 2012 (2.656,80 zł – UE i 295,20 zł – wkład własny),

²⁷ Wydatki na promocję powyżej 50.000 zł: 10 wydatków w 2011 r., 8 w 2012 r. i 23 w 2013 r.

- Zajęcia dodatkowe dla dzieci uczęszczających do przedszkoli z oddziałami integracyjnymi – (w zakresie promocji projektu) na kwotę 7.352,78 zł w 2011 r. (7.242,48 zł – UE, 110,30 zł – wkład własny), 5.389,49 zł w 2012 r. (5.308,64 zł – UE, 80,85 zł – wkład własny), 6.763,95 zł w 2013 r. (6.662,49 zł – UE, 101,46 zł – wkład własny),
 - Zajęcia pozalekcyjne dla uczniów szkół gimnazjalnych i ponadgimnazjalnych ogólnokształcących – (w zakresie promocji projektu) na kwotę 36.426,82 zł w 2012 r. sfinansowanego w całości ze środków bezzwrotnych,
 - Wzmocnienie mechanizmu konsultacji społecznych w Katowicach (w zakresie promocji projektu) na kwotę 12.676,70 zł w 2013 r. sfinansowanego w całości ze środków bezzwrotnych,
 - System wsparcia placówek oświatowych w Katowicach – (w zakresie promocji projektu) na kwotę 44.026,31 zł w 2013 r. sfinansowanego w całości ze środków bezzwrotnych,
- 3) Programu dla Europy Środkowej projekt pn. Rewitalizacja Miejskich Przestrzeni Nadrzecznych REURIS – (w zakresie promocji projektu) na kwotę 4.731,97 zł w 2011 r. (4.013,67 zł – UE, 708,30 zł – wkład własny) i 22.738,87 zł w 2012 r. (19.328,04 zł – UE, 3.410,83 zł – wkład własny),
- 4) Programu URBACT II projekt pn. Elektryczne pojazdy w miejskiej Europie (w zakresie promocji projektu) na kwotę 20.034,95 zł w 2012 r. (16.027,96 zł – UE, 4.006,99 zł – wkład własny).

(dowód: akta kontroli str. 462)

2.2. Skuteczność, wydajność i efektywność działań promocyjnych

Opis stanu faktycznego

Kontrolą objęto skuteczność, wydajność i efektywność 10 nw. zadań (realizowanych na podstawie 12 zamówień publicznych), dla których prawidłowość przeprowadzenia postępowania w zakresie udzielenia zamówienia publicznego opisano w pkt 3 wystąpienia:

1. Wyłonienie agencji reklamowej dla zaplanowania i przeprowadzenia kampanii promocyjnej w ramach projektu z udziałem funduszy europejskich „Katowice – miasto wielkich wydarzeń 2011,
2. Prowadzenie działań promocyjnych oraz public-relations procesu transformacji centrum Katowic w 2012 roku,
3. Zakup gadżetów z logiem Miasta Katowice z przeznaczeniem na cele promocyjne Miasta Katowice. Zamówienie udzielane w 32 częściach. (2013 r.),
4. Promocja Miasta Katowice w związku z organizacją na terenie Miasta Katowice III Etapu 68 Tour de Pologne, (zadanie realizowane każdego roku w latach 2011 r.-2013, tj. trzy zamówienia publiczne),
5. Działania Promocyjne na rzecz Miasta Katowice w związku z organizacją Mistrzostw Świata w Piłce Siatkowej Mężczyzn w 2014 roku w Polsce (zadanie realizowane na podstawie umowy wieloletniej na lata 2011-2014),
6. Promocja Miasta Katowice i jego odznak w prowadzonej przez KS AZS AWF Katowice działalności sportowej, podczas imprez sportowych w okresie od dnia podpisania umowy do 31.12.2013 r.,

7. Promocja Miasta Katowice i jego odznak w prowadzonej przez UKS „Sokół 43” działalności sportowej, podczas imprez sportowych w okresie od dnia podpisania umowy do 31.12.2011 r.,
8. Promocja Miasta Katowice i jego odznak w prowadzonej przez K.S. „SPODEK” Katowice działalności sportowej, podczas imprez sportowych w okresie od dnia podpisania umowy do 31.12.2011 r.,
9. Promocja Miasta Katowice i jego odznak w prowadzonej przez GKS GieKSa Katowice S.A. działalności sportowej, podczas imprez sportowych w okresie od dnia podpisania umowy do 31.12.2011 r.,
10. Promocja Miasta Katowice i jego odznak w prowadzonej przez Hokejowy Club GKS Katowice działalności sportowej, podczas imprez sportowych w okresie od dnia podpisania umowy do 31.12.2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 1003-1029)

W zakresie określenia poziomu skuteczności w podejmowanych działaniach promocyjnych w Strategii wyznaczono pożądany poziom wskaźnika ewaluacji w 2016 i 2020 r., tj. w szczególności:

- dla celu strategicznego - miejsce do mieszkania:

- odsetek respondentów, oceniających, że Katowice oferują wysoką jakość życia, badany na podstawie opinii publicznej: mieszkańców Katowic, mieszkańców obszaru metropolitalnego i Polaków, wynoszący odpowiednio: w 2016 r. - 73%, 69% i 61%, a w 2020 r. - 78%, 69% i 61%,
- odsetek respondentów oceniających, że przeprowadzka do Katowic to awans badany na podstawie opinii publicznej mieszkańców Katowic, mieszkańców obszaru metropolitalnego i Polaków wynoszący odpowiednio: w 2016 r. - 58%, 26% i 24%, a w 2020 r. - 63%, 31% i 29%,

- dla celu strategicznego - centrum gospodarcze i miejsce do nauki będzie to liczba programów promocyjnych adresowanych do poszczególnych grup docelowych, badana na podstawie analizy własnej, z pożądanym wskaźnikiem sześć programów w 2016 r. i sześć w 2020 r.

- dla celu strategicznego - miejsce spotkań będzie to odsetek respondentów deklarujących wizytę w Katowicach co najmniej „od czasu do czasu”, badany na podstawie opinii publicznej mieszkańców obszaru metropolitalnego i Polaków, wynoszący odpowiednio: w 2016 r. - 29% i 9%, a w 2020 r. 34% i 11%.

Powyższe wskazuje na to, że ocena osiągnięcia zakładanych celów określonych w Strategii będzie możliwa dopiero w 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 404-407)

W odniesieniu do objętych kontrolą zadań (realizowanych w 2013 r.)²⁸, określono cele i wskaźniki monitorujące poziom dokonań, które były spójne z celami i wskaźnikami określonymi w Strategii.

Celem wyznaczonym dla zadań pn.:

- Promocja Miasta Katowice w związku z organizacją na terenie Miasta Katowice III Etapu 68 Tour de Pologne,

²⁸ 1) Działania Promocyjne na rzecz Miasta Katowice w związku z organizacją Mistrzostw Świata w Piłce Siatkowej Mężczyzn w 2014 roku w Polsce (zadanie realizowane na podstawie umowy wieloletniej na lata 2011-2014), 2) Promocja Miasta Katowice w związku z organizacją na terenie Miasta Katowice III Etapu 68 Tour de Pologne, (zadanie realizowane każdego roku w latach 2011 r.-2013), 3) Zakup gadżetów z logiem Miasta Katowice z przeznaczeniem na cele promocyjne Miasta Katowice. Zamówienie udzielane w 32 częściach. (2013 r.), 4) Promocja Miasta Katowice i jego odznak w prowadzonej przez KS AZS AWF Katowice działalności sportowej, podczas imprez sportowych w okresie od dnia podpisania umowy do 31.12.2013 r.

- Działania Promocyjne na rzecz Miasta Katowice w związku z organizacją Mistrzostw Świata w Piłce Siatkowej Mężczyzn w 2014 roku w Polsce,

było promowanie Miasta Katowice jako miejsca wielkich wydarzeń sportowych dzięki transmisjom telewizyjnym. Mając na względzie dążenie do osiągnięcia zakładanego celu, dokonywano analizy raportu z kampanii medialnych przedstawionych przez organizatora imprez, ze szczególnym uwzględnieniem w pierwszym przypadku ilości stacji telewizyjnych przeprowadzających relację z imprezy, z głównym naciskiem na stacje zagraniczne. W drugim przypadku, uwzględniono ranking dyscyplin sportowych pod względem łącznej wartości ekspozycji sponsorów, w którym to rankingu siatkówka zajmowała drugą pozycję. Pierwszy z wymienionych celów został osiągnięty (transmisje do 59 krajów świata). Badanie stopnia osiągnięcia drugiego z wymienionych celów będzie możliwe dopiero po Mistrzostwach Świata w Piłce Siatkowej Mężczyzn w 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 1127-1130)

Dla nw. zadań realizowanych w wyniku udzielenia zamówień publicznych w trybie przetargu nieograniczonego określono cele:

- a) dla zadania pn. Wyłonienie agencji reklamowej dla zaplanowania i przeprowadzenia kampanii promocyjnej w ramach projektu z udziałem funduszy europejskich „Katowice – miasto wielkich wydarzeń 2011” celem było uzyskanie wysokiej rozpoznawalności oferty kulturalnej regionu, w której w skład wchodzi wydarzenia kulturalne w Katowicach, dla wykorzystania ich potencjału i wzmocnienia funkcji metropolitalnych centrum województwa śląskiego, wyrażone w dwóch wskaźnikach:
 - liczbie kampanii promujących lokalne i regionalne produkty kulturowe – 1 kampania,
 - liczbie wypromowanych produktów kulturowych – 6 produktów,
- b) dla zadania pn. „Prowadzenie działań promocyjnych oraz public-relations procesu transformacji centrum Katowic” celem było poinformowanie mieszkańców Katowic o kompleksowej transformacji Centrum Katowic. Jako wskaźnik monitorujący przyjęto stosunek poniesionych wydatków do liczby mieszkańców,
- c) dla zadania pn. Zakup gadżetów z logiem Miasta Katowice z przeznaczeniem na cele promocyjne Miasta Katowice. Zamówienie udzielane w 32 częściach celem było pozyskanie gadżetów, które poprzez umieszczenie logo i hasła wynikającego ze Strategii Promocji, promują Katowice. Wskaźnikiem monitorującym działania w tym zakresie była ilość złożonych wniosków z prośbą o wydanie materiałów promocyjnych.

Biorąc pod uwagę ustalenia wynikające z pkt 3 wystąpienia, w ocenie NIK, dla pięciu z 10 zadań zakładane cele zostały osiągnięte, a ich realizacja następowała w sposób skuteczny i efektywny.

(dowód: akta kontroli str. 1132-1141)

W przypadku pozostałych pięciu zadań, w tym dwóch zleceń udzielonych w trybie z wolnej ręki (Górnicy Klub Sportowy GieKSa Katowice S.A.²⁹ i Hokejowy Klub GKS Katowice³⁰) oraz trzech realizowanych poza ustawą Pzp (Uczniowski Klub Sportowy „Sokół 43”³¹, Klub Sportowy „Spodek” Katowice³² i Klub Sportowy Akademickiego Związku Sportowego Akademii Wychowania Fizycznego w Katowicach³³) celem była promocja Miasta Katowice, a wskaźnik monitorujący

²⁹ Zwany dalej „GKS GieKSa Katowice S.A.”.

³⁰ Zwany dalej „HC GKS Katowice”.

³¹ Zwany dalej „UKS „Sokół 43””.

³² Zwany dalej „KS „Spodek” Katowice”.

³³ Zwany dalej „AZS AWF Katowice”.

działanie wyrażony był „w poziomie sportowym podmiotu promującego miasto określanym w następujący sposób:

- katowickie kluby sportowe szkolące zawodników w grach zespołowych, biorące udział w rozgrywkach na jednym z dwóch najwyższych poziomów rozgrywek ligowych, w których uczestniczą drużyny katowickich klubów sportowych,
- katowickie kluby sportowe szkolące w indywidualnych dyscyplinach olimpijskich zawodników, którzy reprezentowali Polskę w Igrzyskach Olimpijskich, zdobyli pierwsze miejsce w Mistrzostwach Świata, Europy lub Polski oraz zawodach Pucharu Świata w klasyfikacji indywidualnej lub drużynowej lub zostali rekordzistami Świata, Europy lub Polski.”

Zdaniem Urzędu, określone cele monitorowane wskaźnikami zostały osiągnięte.

Jak wyjaśnił Wiceprezydent Miasta Katowice, ww. elementy ocenione zostały „...poziomem realizacji zapisów umów promowania Miasta Katowice i jego odznak w prowadzonej przez Wykonawcę działalności sportowej, podczas imprez sportowych organizowanych przez niego lub w których bierze udział, jak również na terenie obiektów sportowych, w których odbywały się treningi zawodników Klubu, dotyczących form promowania Miasta. Pełny zakres przedmiotu zamówienia umów został zrealizowany, co potwierdzają sprawozdania złożone przez Wykonawców i zaakceptowane przez Zamawiającego.”

(dowód: akta kontroli str. 1038, 1044-1045,1131)

Ustalone
nieprawidłowości

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

W odniesieniu do pięciu zadań: dwóch realizowanych w trybie z wolnej ręki (GKS GieKSa Katowice S.A – 90.000 zł. i HC GKS Katowice – 130.000 zł) oraz trzech realizowanych poza ustawą Pzp (UKS „Sokół 43” – 20.000 zł, K.S. „Spodek” Katowice – 10.000 zł i AZS AWF Katowice – 30.000 zł), wskaźniki osiągnięcia rezultatu zostały określone w sposób ogólnikowy, nieprecyzyjny i niemierzalny. Wątpliwość budzi sposób osiągnięcia zakładanych celów, tj. z naruszeniem przepisów ustawy Pzp i ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³⁴, a tym samym skuteczność i efektywność realizowanych zadań. Jak stwierdzono w pkt 3 niniejszego wystąpienia Urząd udzielił pięciu zamówień bez zachowania zasady konkurencyjności, bez szacowania ich wartości z należytą starannością, co mogło mieć negatywny wpływ na efektywność realizowanych zadań.

Ponadto we wszystkich pięciu zadaniach nie zapewniono ochrony interesów zamawiającego poprzez umożliwienie składania sprawozdań i wystawianie faktur przed terminem spełnienia świadczenia przez Kluby Sportowe, co mogło mieć wpływ na skuteczność w realizacji zadań.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność Urzędu w badanym obszarze.

3. Prawidłowość zlecania podmiotom zewnętrznym zadań (usług) w zakresie promocji na rzecz j.s.t.

3.1. Udzielanie zamówień publicznych

Opis stanu
faktycznego

Urząd Miasta Katowice w latach 2011-2013 realizował za pomocą Wydziału Sportu i Turystyki, Wydziału Promocji oraz Pełnomocnika Prezydenta ds. Sportu (od 2013 r. Pełnomocnika Prezydenta ds. Imprez Strategicznych), zadania dotyczące promocji

³⁴ T.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

Miasta poprzez sport, ponosząc wydatki o łącznej wartości 695.000 zł w 2011 r., 817.462,72 zł w 2012 r. i 2.455.000 zł w 2013 r. oraz zadania poprzez Wydział Promocji dotyczące pozostałych form promocji Miasta o łącznej wartości 7.675.713,73 zł w 2011 r., 6.431.452,30 zł w 2012 r. i 5.304.759,09 zł w 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 422-424,443-445)

Objęte kontrolą dziewięć postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, których przedmiotem była promocja Miasta Katowice, realizowano w trybie:

- a) przetargu nieograniczonego (trzy postępowania o największej wartości w latach 2011-2013, prowadzone przez Wydział Promocji), na zadania pn.:
- „Wyłonienie agencji reklamowej dla zaplanowania i przeprowadzenia kampanii promocyjnej w ramach projektu z udziałem funduszy europejskich „Katowice – miasto wielkich wydarzeń 2011”
 - „Prowadzenie działań promocyjnych oraz public-relations procesu transformacji centrum Katowic w 2012 roku”
 - „Zakup gadżetów z logiem miasta Katowice z przeznaczeniem na cele promocyjne Miasta Katowice. Zamówienie udzielane w 32 częściach” w 2013 r.

W wyniku przeprowadzonych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, w 2011 r. zawarto umowy na kwotę brutto 1.541.140,80 zł brutto, w 2012 r. na kwotę brutto 245.385 zł brutto i w 2013 r. 10 umów łącznie na kwotę brutto 272.645,10 zł.

(dowód: akta kontroli str. 637-892, 1003-1014)

- b) z wolnej ręki na podstawie art. 67 ust.1 pkt 1 lit. b) ustawy Pzp (sześć postępowań dotyczących promowania Miasta poprzez sport), na zadania:

- Promocja Miasta Katowice w związku z organizacją na terenie Miasta Katowice: III Etapu 68 Tour de Pologne w dniu 2 sierpnia 2011 r., IV Etapu 69 Tour de Pologne w dniu 13 lipca 2012 r. i IV Etapu 70 Tour de Pologne w dniu 31 lipca 2013 r., (trzy zadania). W wyniku przeprowadzonych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego w trybie z wolnej ręki, zawarto umowy z firmą „LANG TEAM” sp. z o.o. reprezentowaną przez Czesława Langa na kwotę 395.000 zł brutto w 2011 r., 395.000 zł w 2012 r. i 470.000 zł w 2013 r., których przedmiotem było m. in. umieszczenie reklamy Miasta w postaci 1 strony w oficjalnym informatorze Tour de Pologne, wyprodukowanie materiału filmowego promującego Miasto i jego wyemitowanie podczas uroczystej prezentacji trasy, promocja Miasta w mediach współpracujących z organizatorem podczas trwania etapu i podczas wszystkich organizowanych konferencji prasowych. Wykonawca posiadał prawa i licencje UCI World Tour de Pologne, na organizację imprezy sportowej wpisanej przez Międzynarodową Unię Kolarską UCI do grona największych i najbardziej prestiżowych imprez kolarskich na świecie;

- Działania promocyjne na rzecz Miasta Katowice w latach 2012-2013, w związku z organizacją Mistrzostw Świata w Piłce Siatkowej Mężczyzn w 2014 roku w Polsce (jedno zadanie). W wyniku przeprowadzonego w 2012 r. postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie z wolnej ręki, zawarto umowę z Polskim Związkiem Piłki Siatkowej³⁵ w Warszawie, której przedmiotem było przeprowadzenie przez Wykonawcę działań promocyjnych na rzecz Miasta Katowice (w tym m. in. bandy elektroniczne z logo Katowic, informacje w internecie, stoisko promocyjno-reklamowe, wystawa fotograficzna), w związku z organizacją Mistrzostw Świata w Piłce Siatkowej Mężczyzn w 2014 roku w Polsce, na kwotę łączną 5.639.700 zł

³⁵ Zwany dalej PZPS.

brutto, (w tym: za rok 2012 – 380.000 zł, za rok 2013 – 2.255.000 zł, za rok 2014 – 3.004.700 zł). Zgodnie z pismem Światowej Federacji Piłki Siatkowej (FIVB) z 12 kwietnia 2011 r. PZPS jest oficjalnym organizatorem Mistrzostw Świata w Piłce Siatkowej Mężczyzn w 2014 r.

Ww. zadania w 2011 r. i 2012 r. były realizowane przez Pełnomocnika Prezydenta ds. Sportu, a w 2013 r. przez Pełnomocnika Prezydenta ds. Imprez Strategicznych Ewelinę Kajzerek.

(dowód: akta kontroli str. 1015-1021)

- Promocja Miasta Katowice i jego odznak w prowadzonej przez GKS GieKSa Katowice S.A. i Hokejowy Club GKS Katowice działalności sportowej, podczas imprez sportowych w okresie od dnia podpisania umowy do 31 grudnia 2011 r. (dwa zadania).

W wyniku przeprowadzonego w 2011 r. postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, 17 listopada 2011 r. zawarto z ww. Klubami umowy na kwoty odpowiednio 90.000 zł i 130.000 zł.

Ww. zadania były realizowane przez Wydział Sportu i Turystyki.

(dowód: akta kontroli str. 1022-1029)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1) Urząd udzielił dwóch zamówień w trybie z wolnej ręki, na podstawie art. 67 ust.1 pkt 1 lit. b ustawy Pzp, na promowanie Miasta Katowice poprzez sport przez GKS GieKSa Katowice S.A. i Hokejowy Club GKS Katowice, pomimo braku spełnienia obligatoryjnych przesłanek wynikających z ww. przepisu do zastosowania tego trybu.

We wnioskach z dnia 4 listopada 2011 r. o odstąpienie od stosowania trybu podstawowego określonego w ustawie Pzp, jako uzasadnienie prawne i faktyczne wskazano, iż ww. kluby są jedynymi wykonawcami posiadającymi wyłączność na decydowanie o wyglądzie strojów, sprzętu sportowego, itp. podczas rozgrywania meczy I Ligi piłki nożnej mężczyzn i I Ligi hokeja na lodzie, jak również o wyglądzie strony internetowej, materiałów reklamowych, zagospodarowania 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.

(dowód: akta kontroli str.463-464, 508-509, 1022-1029)

Jako potwierdzenie posiadania przez ww. kluby wyłączności na decydowanie o wyglądzie strojów, sprzętu sportowego itp. podczas rozgrywania meczy, jak również o wyglądzie strony internetowej, materiałów reklamowych, zagospodarowania obiektu klubowego, kontrolującym przedłożono m. in.:

- pismo GKS GieKSa Katowice S.A. z 20 grudnia 2010 r. z wnioskiem o udzielenie prawa ochronnego na znak towarowy, tj. słowno-graficzny napis GKS GieKSa Katowice S.A., skierowane do Urzędu Patentowego w Warszawie i potwierdzony przez rzecznika patentowego „Wykaz towarów i usług dla znaku towarowego „GKS Katowice 1964 GKS GieKSa Katowice S.A.”,

- pismo HC GKS Katowice z 3 lutego 2014r., z którego wynikało, że tylko Klub decyduje o wyglądzie strony internetowej oraz materiałach reklamowych. Sprzęt sportowy używany w hokeju na lodzie jest określony odrębnymi przepisami gry

w hokeja na lodzie, jednak o jego wyglądzie zewnętrznym decyduje Klub. Klub nie posiada odrębnych patentów i licencji,

- umowę o współpracy zawartą 25 listopada 2005 r. pomiędzy HC Katowice i GKS Katowice, dotyczącą użyczenia przez GKS Katowice nazwy oraz logo dla HC Katowice na czas nieokreślony.

(dowód: akta kontroli str. 1171-1175, 1183, 1196-1198)

Naczelnik Wydziału Sportu i Turystyki Sławomir Witek zeznał: „Przyjmując założenie rzeczywistej promocji miasta poprzez sport przyjęliśmy wskaźniki wskazujące na wysoki poziom sportowy klubów. Naszym zamierzeniem było aby miasto było promowane przez najlepsze kluby reprezentujące najwyższy poziom sportowy: GKS GieKSa Katowice S.A. gra w I Lidze Piłki Nożnej, to samo dotyczy drużyny HC GKS Katowice, grającej ówczesnie w I Lidze hokeja na lodzie. Oba kluby spełniały warunek najlepszego klubu sportowego w grach zespołowych. W Katowicach nie ma innych klubów grających na tak wysokim poziomie reprezentującym najwyższy poziom rozgrywkowy w dyscyplinach olimpijskich. Oba kluby wzbudzały i nadal wzbudzają bardzo duże zainteresowanie medialne. Przy tworzeniu dokumentu „Strategii Rozwoju Sportu Miasta Katowice do roku 2022” w badaniach ankietowych to właśnie GKS Katowice zostało wskazane jako marka/symbol Katowic. Jako najbardziej rozpoznawalny klub ankietowani wskazali GKS Katowice. Moim zadaniem promowanie Miasta Katowice przez inne I ligowe kluby nie związane z terenem Miasta Katowice byłoby wręcz źle odebrane przez mieszkańców miasta.”

(dowód: akta kontroli str. 635-636)

Pierwszy Wiceprezydent Miasta Katowice Krystyna Siejna, która zaakceptowała wybór trybu postępowania z wolnej ręki i Prezydent Miasta Piotr Uszok, wyjaśnili, że: „Wybór trybu postępowania z wolnej ręki – art. 67 ust. 1 lit. b oraz podpisanie umów z wykonawcami nastąpiło w oparciu o określenie wskaźników towarzyszących wydatkom na promocję Miasta Katowice poprzez sport tj. poziom sportowy podmiotu promującego Miasto określony w następujący sposób:

a) Katowickie kluby sportowe szkolące zawodników w grach zespołowych, biorące udział w rozgrywkach na jednym z dwóch najwyższych poziomów rozgrywek ligowych, w których uczestniczą drużyny katowickich klubów sportowych;

b) Katowickie kluby sportowe szkolące w indywidualnych dyscyplinach olimpijskich zawodników, którzy reprezentowali Polskę na Igrzyskach Olimpijskich, zdobyli pierwsze, drugie lub trzecie miejsce w Mistrzostwach Świata w klasyfikacji indywidualnej lub drużynowej lub zostali rekordzistami Świata, Europy lub Polski;

Przyjęcie takich wskaźników określiło, że wybrani wykonawcy byli jedynymi świadczącymi usługi promocyjne, reprezentującymi najwyższy poziom sportowy. HC GKS Katowice – reprezentował Miasto jako jedyna drużyna na najwyższym poziomie sportowym – I Liga Hokeja na Lodzie. GKS GieKSa Katowice S.A. – reprezentował Miasto jako jedyna drużyna na najwyższym poziomie sportowym – I Liga Piłki Nożnej.”

(dowód: akta kontroli str. 1218, 1220)

W ocenie NIK, żaden z przedłożonych dokumentów, stanowiących wg 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 związanych z tym przywilejów do m.in. 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. W przypadku usług dotyczących promowania Miasta, nie występuje okoliczność ich świadczenia tylko przez jednego wykonawcę, gdyż mogą być one świadczone również przez inne podmioty z dziedziny sportu.

3.1.1. Prawdliwość opisanego przedmiotu zamówienia.

Opis stanu faktycznego

Przedmiot siedmiu z dziewięciu zamówień publicznych opisanych w pkt 3.1.1. wystąpienia, obejmujących trzy postępowania przeprowadzone w trybie przetargu nieograniczonego i cztery postępowania w trybie z wolnej ręki, dotyczących promocji Miasta Katowice w związku z organizacją na terenie Miasta jednego z Etapów Tour de Pologne i organizacją Mistrzostw Świata w Piłce Siatkowej Mężczyzn w 2014 roku, został opisany w sposób jednoznaczny, wyczerpujący i nieutrudniający uczciwej konkurencji, co było zgodne z art. 29 ust. 1 i 2 ustawy Pzp.

(dowód: akta kontroli str. 1003-1021)

3.1.2. Prawdliwość ustalenia wartości zamówienia.

Wartość zamówień publicznych opisanych w pkt 3.1.1. wystąpienia, dotyczących sześciu z dziewięciu zamówień, tj. dwóch postępowań w trybie przetargu nieograniczonego przeprowadzonych w 2011 r. i 2013 r. i czterech postępowań w trybie z wolnej ręki dotyczących promocji Miasta Katowice w związku z organizacją na terenie Miasta jednego z Etapów Tour de Pologne i organizacją Mistrzostw Świata w Piłce Siatkowej Mężczyzn w 2014 roku, została ustalona przez zamawiającego z należytą starannością, co było zgodne z art. 32 ust. 1 ustawy Pzp.

(dowód: akta kontroli str. 1003-1021)

Ustalono nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawnym wyżej zakresie, stwierdzono następujące nieprawidłowości:

W odniesieniu do dwóch przypadków dotyczących zamówień udzielonych w trybie z wolnej ręki, na podstawie art. 67 ust.1 pkt 1 lit. b ustawy Pzp, na promowanie Miasta Katowice poprzez sport przez GKS GieKSa Katowice S.A. i HC GKS Katowice, stwierdzono, iż wartość tych zamówień nie została przez zamawiającego ustalona z należytą starannością, a tym samym naruszony został art. 32 ust. 1 ustawy Pzp. I tak:

- 1) w odniesieniu do zamówienia publicznego realizowanego w trybie z wolnej ręki, którego przedmiotem była promocja miasta Katowice i jego odznak w prowadzonej przez GKS GieKSa Katowice S.A. działalności sportowej, podczas imprez sportowych w okresie od dnia podpisania umowy do 31 grudnia

2011 r., we wniosku z 4 listopada 2011 r. o odstąpienie od stosowania trybu podstawowego określonego w ustawie pzp stwierdzono, że ustalenia wartości zamówienia w wysokości 90.000 zł dokonano 4 listopada 2011 r. na podstawie pisma GKS GieKSa Katowice S.A. z 3 listopada 2011 r. W piśmie z 2 listopada 2011 r., GKS GieKSa Katowice S.A. zwrócił się z prośbą o „kontynuację współpracy w zakresie świadczenia usług promocyjnych na rzecz Urzędu Miasta Katowice”. W protokole z negocjacji z 4 listopada 2011 r., ustalono kwotę przeznaczoną na realizację przedmiotu zamówienia w wysokości 90.000 zł.

- 2) w odniesieniu do zamówienia publicznego realizowanego w trybie z wolnej ręki, którego przedmiotem była promocja miasta Katowice i jego odznak w prowadzonej przez Hokejowy Club GKS Katowice działalności sportowej, podczas imprez sportowych w okresie od dnia podpisania umowy do 31 grudnia 2011 r., we „Wniosku o odstąpienie od stosowania trybu podstawowego określonego w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych” z 4 listopada 2011 r. stwierdzono, że ustalenia wartości zamówienia w wysokości 130.000 zł dokonano 4 listopada 2011 r. na podstawie pisma z 3 listopada 2011 r. W piśmie z 2 listopada 2011 r., HC GKS Katowice zwrócił się z prośbą o „wsparcie w zakresie świadczenia usług promocyjnych naszego klubu na rzecz Miasta Katowice”. W protokole z negocjacji z 4 listopada 2011 r., ustalono kwotę przeznaczoną na realizację przedmiotu zamówienia w wysokości 130.000 zł.

(dowód: akta kontroli str. 463-465, 468,510, 512, 508-509, 1022-1029)

Kontrolującym nie przedłożono jakichkolwiek wyliczeń szacowanych wartości zamówień.

Naczelnik Wydziału Sportu i Turystyki Sławomir Witek wyjaśnił, że: „Wartość poszczególnych zamówień została oszacowana w oparciu o wskaźniki poziomu sportowego klubów promujących miasto poprzez sport w następujący sposób: (...)

d) HC GKS Katowice – lider I Ligi Hokeja na Lodzie,

e) GKS GieKSa Katowice S.A. – I Liga Piłki Nożnej”

(dowód: akta kontroli str. 1065)

Ponadto, na pytanie dotyczące sposobu zróżnicowania wysokości kwoty zamówienia udzielonego ww. klubom na promocję Miasta Katowice, odpowiedział, że: „...różnice w wysokości przyznanych środków na promocję Miasta poprzez sport wynikają z poziomu sportowego prezentowanego przez poszczególne kluby. HC GKS Katowice zajmowało pierwsze miejsce w I Lidze Hokeja na Lodzie i walczyło o awans do Ekstraklasy PLH a GKS GieKSa Katowice S.A. walczyło o utrzymanie w I Lidze Piłki Nożnej...”

(dowód: akta kontroli str. 1143)

Zdaniem NIK, powyższe okoliczności mogły wskazywać, że negocjacje z ww. klubami mogły być pozorne gdyż kwotę, która ostatecznie została przeznaczona przez Wydział Sportu i Turystyki na promocję Miasta Katowice przez GKS GieKSa Katowice S.A. i HC GKS Katowice ustalono już w planie finansowym po zmianach z dnia 30 września 2011 r., tj. na miesiąc przed rzekomymi negocjacjami, w kwotach, na które udzielono zamówień, tj. odpowiednio 90.000 zł i 130.000 zł.

(dowód: akta kontroli str. 632-634)

3.1.3. Prawidłowość czynności związanych z przeprowadzeniem postępowania i udzieleniem zamówienia publicznego.

W odniesieniu do trzech zamówień publicznych udzielonych w trybie przetargu nieograniczonego, wymienionych w punkcie 3.1.1., stwierdzono, że prawidłowo wykonano czynności związane z przeprowadzeniem postępowań i udzieleniem zamówień publicznych, tj. m. in. rzetelnie sporządzono Specyfikację Istotnych Warunków Zamówienia³⁶, która zawierała elementy wymagane art. 36 ustawy Pzp), dokonano wyboru najkorzystniejszej oferty na podstawie kryteriów oceny ofert określonych w SIWZ zgodnie z art. 91 i 91a ustawy Pzp i prawidłowo udokumentowano przebieg postępowania przetargowego (zgodnie z art. 96 ustawy Pzp).

(dowód: akta kontroli str. 1003-1029, 1033-1037)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1) w trzech kontrolowanych przypadkach, ogłoszenia o udzieleniu zamówienia w trybie przetargu nieograniczonego, zamieszczano w Biuletynie Zamówień Publicznych³⁷ lub Dzienniku Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich³⁸, w ciągu 39 – 72 dni od dnia zawarcia umowy z wykonawcą, co w ocenie NIK stanowiło naruszenie wynikającej z art. 95 ust 1 i 2 ustawy Pzp zasady zamieszczania ogłoszenia w BZP lub Dzienniku niezwłocznie po zawarciu umowy. Dotyczyło to zamówień publicznych, których przedmiotem było:

a) „Wyłonienie agencji reklamowej dla zaplanowania i przeprowadzenia kampanii promocyjnej w ramach projektu z udziałem funduszy europejskich „Katowice – miasto wielkich wydarzeń 2011”, współfinansowanego ze środków EFRR w ramach RPO WSL na lata 2007-2013, zawarcie umowy z wykonawcą, tj. Grupą „Eskadra” Sp. z o.o. w Krakowie, nastąpiło 14 października 2011 r., a ogłoszenie o udzieleniu zamówienia zostało zamieszczone w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej 22 listopada 2011 r., (tj. po 39 dniach). Termin realizacji przedmiotu umowy ustalono do 31 grudnia 2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 637-638, 658-662, 893-913, 1003-1006)

b) „Prowadzenie działań promocyjnych oraz public-relations procesu transformacji centrum Katowic w 2012 roku”, zawarcie umowy z wykonawcą, Konsorcjum firm: Imago Public Relations w Katowicach i Media Partner S.J. w Katowicach, nastąpiło 28 lutego 2012 r., a ogłoszenie o udzieleniu zamówienia zostało zamieszczone w Biuletynie Zamówień Publicznych 11 maja 2012 r., (tj. po 72 dniach). Termin realizacji przedmiotu umowy ustalono do 31 grudnia 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 719-720, 740-743, 893-913, 1006-1009)

c) „Zakup gadżetów z logiem miasta Katowice z przeznaczeniem na cele promocyjne Miasta Katowice. Zamówienie udzielane w 32 częściach”, zawarcie umów z 10 wykonawcami, nastąpiło 3 czerwca 2013 r., a ogłoszenie o udzieleniu zamówienia zostało zamieszczone w Biuletynie Zamówień

³⁶ Zwanej dalej SIWZ.

³⁷ Zwanym dalej BZP.

³⁸ Zwanym dalej Dziennikiem.

Publicznych 25 lipca 2013 r., (tj. po 52 dniach). Umowa obowiązywała 42 dni od dnia podpisania umowy, tj. do 14 lipca 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 771-774, 798-813, 853-888, 893-913, 1009-1014)

NIK nie uznała za wiarygodne wyjaśnienie Naczelnika Wydziału Promocji Waldemara Bojaruna, iż przyczyną zwłoki w publikacji ww. ogłoszeń o udzieleniu zamówień było głównie opóźnienie w zwrocie podpisanych umów przez wykonawców, a w przypadku zamówienia z 2013 r. również unieważnienie postępowania w trzech z 32 części, co miało wpływ na ustalenie rzeczywistego wyniku przetargu, gdyż:

- kontrolującym nie przedłożono dowodów potwierdzających datę wysyłki umów do wykonawców i ich powrotnego odbioru przez Urząd,

- w przypadku zamówienia z 2011 r. ogłoszenie o udzieleniu zamówienia zostało opublikowane w połowie terminu realizacji umowy, a w przypadku zamówienia z 2013 r. 11 dni po zakończeniu obowiązywania umowy, co wskazywało na brak rzetelności w informowaniu społeczeństwa o udzielonych zamówieniach.

Ponadto, NIK zauważa, że zwłoka Urzędu w publikacji ogłoszeń o udzielonych zamówieniach była również kwestionowana w innych kontrolach przeprowadzonych przez Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego.

(dowód: akta kontroli str. 1207-1213)

3.1.4. Prawdliwość realizacji zamówienia.

Zamówienia publiczne opisane w pkt 3.1.1. wystąpienia, dotyczące trzech postępowań przeprowadzonych w trybie przetargu nieograniczonego i czterech postępowań w trybie z wolnej ręki w zakresie promocji Miasta Katowice w związku z organizacją na terenie Miasta jednego z Etapów Tour de Pologne i organizacją Mistrzostw Świata w Piłce Siatkowej Mężczyzn w 2014 roku, zostały zrealizowane i odebrane prawidłowo, co potwierdzają sprawozdania z realizacji działań promocyjnych i faktury wystawione za wykonane usługi.

(dowód: akta kontroli str. 1003-1021)

W odniesieniu do wykonania umów zawartych 17 listopada 2011 r. z GKS GieKSa Katowice S.A. i HC GKS Katowice, w wyniku przeprowadzenia postępowań z wolnej ręki, Wydziałowi Sportu i Turystyki przedkładano sprawozdania z realizacji usług i faktury VAT.

(dowód: akta kontroli str. 487-507, 530-531, 534-553, 1022-1029)

Ustalone
nieprawidłowości

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

- 1) W odniesieniu do dwóch umów zawartych 17 listopada 2011 r. z GKS GieKSa Katowice S.A. i HC GKS Katowice, których przedmiotem była promocja miasta Katowice i jego odznak w prowadzonej przez ww. Kluby działalności sportowej, stwierdzono, że pomimo ustalenia w umowach zawartych z ww. wykonawcami terminu ich obowiązywania do 31 grudnia 2011 r., w umowach określono również, że faktury winny być wystawione przez wykonawców nie później niż do dnia 15 grudnia 2011 r., a podstawą ich wystawienia winny być sprawozdania z realizacji usług, zatwierdzone przez zamawiającego.

Sprawozdanie z realizacji umowy zawartej z GKS GieKSa Katowice S.A., zostało przedłożone 23 listopada 2011 r., tj. po sześciu dniach od zawarcia

umowy z wykonawcą (17 listopada 2011 r.), co oznaczało, że promowanie Miasta miało miejsce m.in.³⁹ tylko w czasie jednego meczu rozegranego przez Klub, tj. 19 listopada 2011 r. z Olimpią Grudziądz⁴⁰.

Sprawozdanie z wykonania umowy zawartej z HC GKS Katowice zostało przedłożone 5 grudnia 2011 r., tj. po 18 dniach od podpisania umowy z wykonawcą (17 listopada 2011 r.), co oznaczało, że promowanie Miasta miało miejsce m.in.⁴¹ w czasie czterech meczy rozegranych przez Klub w dniach: 18, 20, 26 i 27 listopada 2011 r.

Ponadto, pomimo przerwy w rozgrywkach ligowych, trwającej od 28 listopada 2011 r. do 7 stycznia 2012 r., ustanowionej przez Polski Związek Hokeja na Lodzie, spowodowanej m.in. Mistrzostwami Świata U-20 w Tychach, nie skorygowano wartości umowy zawartej z HC GKS Katowice.

Powyższe wskazuje na nierzetelny nadzór Urzędu Miasta nad realizacją przez GKS GieKSa Katowice S.A. i HC GKS Katowice zleczanych im usług.

(dowód: akta kontroli str. 483-486, 488-507, 526-529, 534-553)

Naczelnik Wydziału Sportu i Turystyki, który akceptował Sprawozdania z wykonania ww. umów, a także zatwierdził „pod względem merytorycznym, legalności i gospodarności” fakturę nr 172/12/2011 z 2 grudnia 2011 r. wystawioną przez GKS GieKSa Katowice S.A. na kwotę 90.000 zł i fakturę nr 49/2011 z 5 grudnia 2011 r. wystawioną przez HC GKS Katowice na kwotę 130.000 zł, na pytanie o przyczynę ich zaakceptowania przed upływem okresu obowiązywania umów, wyjaśnił, że: „... został zrealizowany przedmiot zamówienia (trwałe umieszczenie logo lub herbu, nazwy i hasła promocyjnego Miasta Katowice na strojach i materiałach promocyjnych), gwarantujący realizację umowy w pełnym czasie jej obowiązywania. Nadmieniał również, iż: „Promocja Miasta widoczna była również podczas treningów na obiektach miejskich w czasie obowiązywania umowy, które miały miejsce w okresie przerw i dni wolnych od rozgrywek.”

(dowód: akta kontroli str. 1065, 1201)

Pierwszy Wiceprezydent Miasta Katowice Krystyna Siejna wyjaśniła, że: „Zapis w umowie o konieczności wystawienia faktury do 15 grudnia nie spowodował zaprzestania realizacji świadczenia przedmiotu umowy przez Wykonującego. Trwałe umieszczenie logo lub herbu, nazwy i hasła promocyjnego Miasta Katowice na strojach i materiałach promocyjnych, gwarantowało realizację umowy w pełnym czasie jej obowiązywania tj. do 31 grudnia danego roku.”

(dowód: akta kontroli str. 1222)

Wymienione nieprawidłowości wskazują również na naruszenie z art. 44 ust. 3 pkt 1 lit. a) ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴², zgodnie z którym wydatki publiczne winny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów.

Zdaniem NIK, przyjmowanie do rozliczenia ww. zadań przed upływem okresu obowiązywania umów zawartych z GKS GieKSa Katowice S.A. i HC GKS Katowice, mogło następować ograniczenie okresu promowania Miasta Katowice. Ponadto,

³⁹ Promocja Miasta Katowice przez Klub odbywała się również m.in. na stronie internetowej Klubu, a także na obiektach sportowych, w których odbywały się treningi poprzez umieszczenie na nich nazwy, herbu lub logo Miasta Katowice.

⁴⁰ Ostatni mecz w sezonie piłkarskim 2011/2012.

⁴¹ Promocja Miasta Katowice przez Klub odbywała się również m.in. na stronie internetowej Klubu, a także na obiektach sportowych, w których odbywały się treningi poprzez umieszczenie na nich nazwy, herbu lub logo Miasta Katowice

⁴² T.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

w sytuacji gdy w 2011 r. Urząd posiadał 18,73% akcji GKS GieKSa Katowice S.A., którego strata netto w tym czasie wynosiła 14.717 tys. zł mogło prowadzić do występowania „ukrytego dofinansowywania” Klubu. Stwierdzone w trakcie kontroli pozostałe nieprawidłowości jak: brak rzetelnego szacowania wartości zamówienia czy nieprawidłowy tryb wyboru wykonawcy na usługi promocji Miasta mogły zwiększać ryzyko wystąpienia niewłaściwej praktyki nieprzewidzianego prawem finansowania klubów sportowych.

NIK nie neguje możliwości promowania miasta i istotnych dla niego aspektów działalności przez sport, ale zasadniczym celem, dla realizacji którego uruchamiane są środki publiczne musi być wykonanie zadania gminy jakim jest jej promocja. Cel ten nie może być natomiast jedynie pretekstem do rozwiązywania innych problemów lub usprawiedliwieniem wydatkowania środków publicznych na zadania nie będące zadaniami gminy.

3.2. Zlecenie podmiotom zewnętrznym realizacji działań promocyjnych bez zastosowania ustawy Pzp

3.2.1. Prawidłowość wyboru podmiotów.

Opis stanu faktycznego

Wartość trzech zamówień publicznych objętych kontrolą, udzielonych poza ustawą Pzp, na podstawie art. 4 pkt 8 ustawy Pzp, wynosiła: 20.000 zł dla UKS „Sokół 43” w 2011 r., 10.000 zł dla KS „Spodek” Katowice w 2011 r. i 30.000 zł dla KS AZS AWF Katowice w 2013 r. Przedmiotem umów zawartych z ww. Klubami odpowiednio 15 listopada 2011 r. i 15 listopada 2013 r. była promocja Miasta Katowice i jego odznak w prowadzonej przez wymienione Kluby działalności sportowej, podczas imprez sportowych w okresie od dnia podpisania umów, do odpowiednio 31 grudnia 2011 r. i 31 grudnia 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 558-561, 577-580, 603-606)

Urząd nie udzielał dotacji na promowanie Miasta finansowanych z § 258 w działach: 750 (rozdział 75075 – Promocja j.s.t.), 630, 926.

(dowód: akta kontroli str. 1273-1288)

W odniesieniu do zamówienia publicznego dotyczącego promocji Miasta Katowice przez UKS „Sokół 43”, we „Wniosku o odstąpienie od stosowania przepisów ustawy z 29 stycznia 2004 r. Pzp dla zamówień udzielanych na podstawie art. 4 pkt 8 ustawy z 29 stycznia 2004 r. Pzp.”⁴³ z 8 listopada 2011 r., jako uzasadnienie odstąpienia od stosowania przepisów ustawy wskazano: „zgodnie z art. 4 pkt 8 Pzp”. W piśmie z 2 listopada 2011 r., UKS „Sokół 43”, zwrócił się z prośbą o wyrażenie zgody na współpracę w zakresie świadczenia usług promocyjnych na rzecz Miasta Katowice. W notatce służbowej z dnia – brak daty - sporządzonej przez Naczelnika Wydziału Sportu i Turystyki Sławomira Witka z przeprowadzenia procedury dotyczącej udzielenia zamówienia, jako uzasadnienie odstąpienia od wysłania zapytania do co najmniej trzech wykonawców wskazano: „UKS „Sokół 43” jest jedynym klubem z Katowic grającym w najwyższej klasie rozgrywkowej jaką jest II Liga Piłki Siatkowej Kobiet”.

W odniesieniu do zamówienia publicznego dotyczącego promocji Miasta Katowice przez KS „Spodek” Katowice, we „Wniosku o odstąpienie” z 8 listopada 2011 r., jako uzasadnienie odstąpienia od stosowania przepisów ustawy wskazano: „zgodnie z art. 4 pkt 8 Pzp”. W piśmie z 3 listopada 2011 r., KS „Spodek” Katowice zwrócił się z prośbą o wyrażenie zgody na współpracę w zakresie świadczenia usług

⁴³ Zwanego dalej Wnioskiem o odstąpienie.

promocyjnych na rzecz Miasta Katowice. W notatce służbowej z dnia: „brak daty” sporządzonej przez Naczelnika Wydziału Sportu i Turystyki Sławomira Witka z przeprowadzenia procedury dotyczącej udzielenia zamówienia, jako uzasadnienie odstąpienia od wysłania zapytania do co najmniej 3 wykonawców wskazano: „KS „Spodek” Katowice jest jedynym klubem z Katowic grającym w najwyższej klasie rozgrywkowej jaką jest II Liga Piłki Siatkowej Mężczyzn”.

W odniesieniu do zamówienia publicznego dotyczącego promocji Miasta Katowice przez KS AZS AWF Katowice, we „Wniosku o odstąpienie” z 12 listopada 2013 r., jako uzasadnienie odstąpienia od stosowania przepisów ustawy wskazano: „zgodnie z art. 4 pkt 8 Pzp”. W piśmie z 5 listopada 2013 r., KS AZS AWF Katowice zwrócił się z propozycją podjęcia działań na rzecz promocji Miasta Katowice. Z notatki służbowej sporządzonej 8 listopada 2013 r. przez Naczelnika Wydziału Sportu i Turystyki Sławomira Witka wynikało, że 8 listopada 2013 r. odbyło się spotkanie z przedstawicielami Klubu, na którym omówiono zakres działań promocyjnych oraz warunki umowy.

(dowód: akta kontroli str. 554-557, 573-576, 593-602, 997-998)

Wiceprezydent Miasta Katowice Krzysztof Marek wyjaśnił, że „odstąpienie od stosowania przepisów ustawy ...pzp uzasadnione jest poziomem sportowym poszczególnych klubów sportowych:

- a) UKS „Sokół 43” – jedyny klub z Katowic występujący w II Lidze Piłki Siatkowej Kobiet,
- b) KS „Spodek” Katowice - jedyny klub z Katowic występujący w II Lidze Piłki Siatkowej Mężczyzn,
- c) KS AZS AWF Katowice – najwyższe osiągnięcia indywidualne (medale Igrzysk Olimpijskich, Mistrzostw Świata, Mistrzostw Europy i Mistrzostw Polski).”

(dowód: akta kontroli str. 1062)

„Regulamin udzielania zamówień na podstawie art. 4 pkt 8 ustawy Pzp”, przewidywał wprawdzie odstąpienie od wysłania zapytania do co najmniej trzech wykonawców, jak również odstąpienie od negocjacji z jednym wykonawcą, w przypadku gdy zamówienie może być udzielone tylko jednemu wykonawcy, jednakże promocja Miasta Katowice poprzez sport mogła być realizowana również przez inne podmioty.

Ponadto, NIK zauważa, że brak uzasadnienia wyboru wykonawców, którym udzielono zamówień na podstawie art. 4 pkt 8 ustawy Pzp był kwestionowany również w trakcie kontroli przeprowadzonych przez Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego.

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W odniesieniu do trzech ww. przypadków dotyczących zamówień udzielonych poza ustawą Pzp, ustalenia ich wartości nie dokonano z należytą starannością.

Naczelnik Wydziału Sportu i Turystyki Sławomir Witek wyjaśnił, że: „Wartość poszczególnych zamówień została oszacowana w oparciu o wskaźniki poziomu sportowego klubów promujących miasto poprzez sport w następujący sposób:

- a) UKS „Sokół 43”, – II Liga Kobiet,
- b) KS „Spodek” Katowice – II Liga Mężczyzn,
- c) KS AZS AWF Katowice – osiągnięcia indywidualne (medale Igrzysk Olimpijskich, Mistrzostw Świata, Mistrzostw Europy i Mistrzostw Polski).

(dowód: akta kontroli str. 1065)

Ponadto, na pytanie dotyczące podstawy zróżnicowania wysokości kwoty zamówienia udzielonego ww. Klubom na promocję Miasta Katowice, odpowiedział, że: „...różnice w wysokości przyznanych środków na promocję Miasta poprzez sport wynikają z poziomu sportowego prezentowanego przez poszczególne kluby. (...) UKS „Sokół 43”, walczył o awans do I Ligi Siatkówki Kobiet, a KS „Spodek” Katowice walczył o utrzymanie w II Lidze Mężczyzn.

(dowód: akta kontroli str. 1143)

NIK ustaliła, że kwotę, która zostanie przeznaczona przez Wydział Sportu i Turystyki na promocję Miasta Katowice przez UKS „Sokół 43” i KS „Spodek” Katowice, ustalono już w planie finansowym po zmianach z dnia 30 września 2011 r., tj. na miesiąc przed złożeniem przez Kluby pism z propozycją promowania Miasta, w kwotach, na które udzielono zamówień, tj. odpowiednio 20.000 zł i 10.000 zł.

Również w przypadku KS AZS AWF Katowice kwotę, która zostanie przeznaczona przez Wydział Sportu i Turystyki na promocję Miasta Katowice przez Klub, ustalono już w planie finansowym po zmianach z 31 października 2013 r., tj. przed dniem wystąpienia przez klub KS AZS AWF Katowice z propozycją promowania Miasta Katowice, w kwocie na którą udzielono zamówienia, tj. 30.000 zł.

Powyższe, w ocenie NIK, mogło prowadzić do zwiększenia ryzyka podejmowania działań o charakterze pozornym, których celem mogło być „ukryte dofinansowywanie” działalności ww. Klubów sportowych.

(dowód: akta kontroli str. 556, 575, 595,621-627)

2. W odniesieniu do trzech ww. umów stwierdzono, że nie zapewniono ochrony interesów zamawiającego poprzez umożliwienie składania sprawozdań i wystawiania faktur przed terminem spełnienia świadczenia przez Kluby sportowe.

Pomimo ustalenia w umowach zawartych z ww. wykonawcami terminu ich obowiązywania do 31 grudnia 2011 r. i odpowiednio 31 grudnia 2013 r., w umowach określono również, że faktury winny być wystawione przez wykonawców nie później niż do dnia 15 grudnia 2011 r., i odpowiednio 15 grudnia 2013 r., a podstawą ich wystawienia winny być sprawozdania z realizacji usług, zatwierdzone przez zamawiającego. I tak:

- a) Sprawozdanie z wykonania umowy zawartej z UKS „Sokół 43” w Katowicach zostało przedłożone Urzędowi 8 grudnia 2011 r., tj. po 23 dniach od podpisania umowy (15 listopada 2011 r.), co oznaczało, że promowanie Miasta miało miejsce m.in.⁴⁴ w czasie trzech meczy rozgrywanych przez drużynę piłki siatkowej kobiet (II Liga Kobiet), (tj. 19 listopada 2011 r. z SMS PZPS II Sosnowiec, 27 listopada 2011 r. z AJD Częstochowianka i 3 grudnia 2011 r. z GS UKS Krzanowice), gdy do 31 grudnia 2011 r., tj. do dnia obowiązywania umowy, UKS „Sokół 43” rozegrał jeszcze 2 mecze, tj. 10 grudnia 2011 r. z MCKiS Jaworzno oraz 17 grudnia 2011 r. z SMS LO2 Opole, których nie obejmowały sprawozdania.
- b) Sprawozdanie z wykonania umowy zawartej z Klubem Sportowym „Spodek” Katowice zostało przedłożone Urzędowi 12 grudnia 2011 r.,

⁴⁴ Promocja Miasta Katowice przez Klub odbywała się również m.in. na stronie internetowej Klubu, a także na obiektach sportowych, w których odbywały się treningi poprzez umieszczenie na nich nazwy, herbu lub loga Miasta Katowice.

tj. 27 dni po podpisaniu umowy (15 listopada 2011 r.), co oznaczało, że promowanie Miasta miało miejsce m. in.⁴⁵ w trakcie czterech meczy rozgrywanych przez drużynę piłki siatkowej mężczyzn (II Liga Mężczyzn), (tj. 19 listopada 2011 r. z Czarni Rzęśnia, 26 listopada 2011 r. z Delic Pol Częstochowa, 3 grudnia 2011 r. z AZS Politechnika Opolska i 10 grudnia 2011 r. z Victoria Wałbrzych), gdy do 31 grudnia 2011 r., tj. do dnia obowiązywania umowy, Klub Sportowy „Spodek” Katowice rozegrał jeszcze dwa mecze, tj. 14 grudnia 2011 r. z AZS Rafako Racibórz i 17 grudnia 2011 r. z Volley Rybnik, których nie obejmowały sprawozdania.

- c) Sprawozdanie z wykonania umowy zawartej z KS AZS AWF Katowice, zostało przedłożone Urzędowi 9 grudnia 2013 r., tj. 24 dni po podpisaniu umowy (15 listopada 2013 r.).

(dowód: akta kontroli str. 558-566, 577-592, 603-609)

Naczelnik Wydziału Sportu i Turystyki Sławomir Witek, który zatwierdził pod względem merytorycznym i gospodarności: fakturę nr FS/13/12/00008 z 9 grudnia 2013 r. wystawioną przez KS AZS AWF Katowice na kwotę 30.000 zł, rachunek nr 3/12/2011 z 8 grudnia 2011 r. wystawiony przez UKS „Sokół 43” w Katowicach na kwotę 20.000 zł i rachunek nr 1/12/2011 z 14 grudnia 2011 r. wystawiony przez Klub Sportowy „Spodek” Katowice na kwotę 10.000 zł, na pytanie o przyczynę ich zaakceptowania przed upływem okresu obowiązywania umów, wyjaśnił, że: *„... został zrealizowany przedmiot zamówienia (trwałe umieszczenie logo lub herbu, nazwy i hasła promocyjnego Miasta Katowice na strojach i materiałach promocyjnych), gwarantujący realizację umowy w pełnym czasie jej obowiązywania. Nadmieniał również, iż: „Promocja Miasta widoczna była podczas wszystkich meczy ligowych jak również podczas treningów i sparingów na obiektach miejskich w czasie obowiązywania umowy, które miały miejsce w okresie przerw i dni wolnych od rozgrywek.”*

(dowód: akta kontroli str. 1065, 1201-1202)

Pierwszy Wiceprezydent Miasta Katowice Krystyna Siejna wyjaśniła, że: *„Zapis w umowie o konieczności wystawienia faktury do 15 grudnia nie spowodował zaprzestania realizacji świadczenia przedmiotu umowy przez Wykonującego. Trwałe umieszczenie logo lub herbu, nazwy i hasła promocyjnego Miasta Katowice na strojach i materiałach promocyjnych, gwarantowało realizację umowy w pełnym czasie jej obowiązywania tj. do 31 grudnia danego roku.”*

(dowód: akta kontroli str. 1222)

Zdaniem NIK, wskutek przyjmowania do rozliczenia ww. zadań przed upływem okresu obowiązywania umów zawartych z UKS „Sokół 43” w Katowicach, Klub Sportowy „Spodek” Katowice, KS AZS AWF Katowice, nie udokumentowano realizacji umów po 15 grudnia 2011 r. i po 15 listopada 2013 r., co NIK uznaje za działanie nierzetelne.

Wymienione nieprawidłowości wskazują również na naruszenie z art. 44 ust. 3 pkt 1 lit. a) ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, zgodnie z którym wydatki publiczne winny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów.

⁴⁵ Promocja Miasta Katowice przez Klub odbywała się również m.in. na stronie internetowej Klubu, a także na obiektach sportowych, w których odbywały się treningi poprzez umieszczenie na nich nazwy, herbu lub logo Miasta Katowice.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność Urzędu w badanym obszarze.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁴⁶, wnosi o:

1. Podjęcie działań mających na celu udzielanie zamówień publicznych na promocję Miasta poprzez sport, w trybie zgodnym z ustawą Pzp.
2. Podjęcie działań mających na celu zapewnienie określania wartości zamówień z należytą starannością.
3. Zapewnienie w zapisach umownych dotyczących promocji Miasta, zgodności pomiedzy terminem obowiązywania umów i terminem rozliczenia ich realizacji.
4. Podjęcie działań organizacyjnych mających na celu zapewnienie niezwłocznego publikowania ogłoszeń o udzielonym zamówieniu.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Katowicach.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Katowice, dnia 9 maja 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach

⁴⁶ Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm.