



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Katowicach

LKA – 4101-001-02/2014
P/14/068

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Katowicach
ul. Powstańców 29, 40-039 Katowice
T +48 32 784 42 00, F +48 32 784 42 30
lka@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/068 „Działania promocyjne wybranych miast na prawach powiatu”
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach
Kontrolerzy	1. Anna Hulboj, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 89025 z dnia 20.01.2014 r. 2. Aleksander Małysz, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 89023 z dnia 17.01.2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Zabrzu ¹ , ul. Powstańców Śląskich nr 5-7, 41 – 800 Zabrze
Kierownik jednostki kontrolowanej	Małgorzata Mańka-Szulik, Prezydent Miasta Zabrze (dowód: akta kontroli str. 5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości², działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Powyższą ocenę uzasadnia:

1. Prawidłowe przygotowanie organizacyjne oraz dokumentacyjno-planistyczne do prowadzenia marketingu terytorialnego.
2. Osiągnięcie zakładanych celów i efektów działań promocyjnych w przypadku sześciu projektów promocyjnych.
3. Prawidłowe zlecenie podmiotom zewnętrznym zamówień publicznych w zakresie promocji, z poniżej opisanym wyjątkiem, dotyczącym zakupu książek.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły głównie:

- odpłatnego wynajęcia na cele reklamowe powierzchni w Hali Sportowej „Pogoń”, będącej własnością Miasta Zabrze (nieodpłatnie użyczonej Klubowi Sportowemu „Handball” Zabrze), nieokreślenia w sposób jasny (precyzyjny) i mierzalny celów oraz efektów działania promocyjnego związanego z tym wynajmem oraz niezabezpieczenia interesów Miasta Zabrze w umowach zawartych z wynajmującym;
- zastosowania trybu z wolnej ręki określonego w art. 67 ust.1 pkt 1 lit. b ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych³ przy zakupie książek (dla części zamówienia).

¹ Zwany dalej Urzędem.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Planowanie działań promocyjnych.

1.1. Przygotowanie organizacyjne.

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą⁴ zadania w zakresie promocji powierzono Wydziałowi Promocji Turystyki i Sportu⁵. W Regulaminie Organizacyjnym Urzędu⁶ ujęto m.in. następujące zadania Wydziału PT:

- a) opracowanie i realizacja polityki promocyjnej i kształtowanie wizerunku Miasta,
- b) prowadzenie kampanii promocyjnych,
- c) przygotowanie i dystrybucja wydawnictw promujących Miasto,
- d) udział w krajowych i zagranicznych konferencjach i konkursach.

(dowód: akta kontroli str. 6-37)

W realizacji zadań w zakresie promocji Miasta uczestniczyło od ośmiu do jedenastu pracowników⁷ Wydziału PT, posiadających wykształcenie wyższe, w tym m.in. w zakresie: zarządzania i marketingu oraz komunikacji społecznej. Pracownicy Wydziału PT w latach 2011-2013 odbyli m.in. szkolenia pn.: „Język promocji i informacji w urzędzie”, „Kampanie reklamowe - od koncepcji do produkcji”, „Promocja prowadzona przez jednostki samorządu terytorialnego”. W opinii NIK, kwalifikacje i liczba pracowników umożliwiały prawidłową realizację zadań dotyczących promocji Miasta.

(dowód: akta kontroli str. 28-64)

Biuro Audytu Wewnętrznego Urzędu w okresie od 9 maja 2012 r. do 13 sierpnia 2012 r. przeprowadziło w Wydziale PT audyt dotyczący „Finansowania zadań z zakresu promocji i turystyki”. Audytem objęto „dokumentację stanowiącą podstawę dokonywania wydatków ze środków ustalonych w budżecie Miasta za okres od dnia 1 stycznia 2012 r. do dnia 30 kwietnia 2012 r”. Według sprawozdania z dnia 3 września 2012 r. w trakcie audytu stwierdzono m.in.: brak dokumentów uzasadniających wybór kontrahentów wg zasady oszczędnego wydatkowania środków publicznych, nieaktualne i niekompletne zakresy obowiązków pracowników wydziału oraz sformułowano zalecenia dotyczące usunięcia ww. uchybień.

(dowód: akta kontroli str. 65-76)

W dniu 17 września 2012 r. dokonano aktualizacji zakresów obowiązków pracowników wydziału. Realizację pozostałych zaleceń sprawdzono w toku niniejszej kontroli, co przedstawiono w punkcie 3.2.

(dowód: akta kontroli str. 38-77)

Realizacja zadań w zakresie promocji nie była przedmiotem kontroli zewnętrznych.

(dowód: akta kontroli str. 78-96)

³ Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm., zwana dalej ustawą Pzp.

⁴ Lata 2011 – 2013, a także stan faktyczny i działania podejmowane przed 2011 r. i po 2013 r., o ile miały bezpośredni wpływ na zjawiska będące przedmiotem kontroli.

⁵ Zwany dalej Wydziałem PT.

⁶ Nadanym zarządzeniem Prezydenta Miasta Zabrze nr 53/ZPU/2010 z dnia 29 grudnia 2010 r., zmienionym m.in. zarządzeniami Prezydenta Miasta Zabrze z dnia: 29 lipca 2011 r., 29 marca 2013 r., 29 sierpnia 2013 r.

⁷ Wg stanu na dzień odpowiednio: 1 marca 2011 r. oraz 31 grudnia 2013 r. (w tym naczelnik Wydziału PT).

1.2. Planowanie marketingu terytorialnego.

Uchwałą z dnia 17 marca 2008 r. Rada Miejska przyjęła „Strategię Rozwoju Miasta Zabrze na lata 2008-2020⁸”, w której określono potrzeby w zakresie promocji Miasta oraz cele i kierunki działań, w tym m.in.: rozwój turystyki w oparciu o obiekty przemysłowe, zwiększenie międzynarodowej rozpoznawalności miasta w dziedzinie kultury i sportu oraz kreowanie produktu kulturalnego miasta przy współdziałaniu lokalnych środowisk artystycznych. W ramach ww. kierunków działań wyznaczono przedsięwzięcia rozwojowe, w tym m.in. program promocji turystyki przemysłowej oraz program promocji imprez i obiektów kulturalnych.

(dowód: akta kontroli str. 97-121)

W dniu 20 sierpnia 2010 r. Prezydent zawarła z podmiotem zewnętrznym umowę na kwotę 145.668 zł, dotyczącą opracowania „Strategii Komunikacji Marketingowej Produktów Turystycznych wraz z koncepcją marki miasta jako ośrodka turystyki przemysłowej na lata 2011-2020⁹”. Zawarcie ww. umowy nastąpiło po przeprowadzeniu postępowania o udzielenie zamówienia w trybie przetargu nieograniczonego. Termin realizacji zadania wg umowy określono na 29 kwietnia 2011 r. W dniu 28 kwietnia 2011 r. wykonawca przekazał przedmiot zamówienia zamawiającemu. W dniu 16 maja 2011 r. *Strategia Marketingowa* została odebrana, a w 17 maja 2011 r. zatwierdzona przez Prezydenta i przyjęta do realizacji. Urząd nie posiadał wcześniej tego typu dokumentów.

(dowód: akta kontroli str. 122-165)

Kierunki działań promocyjnych określone w *Strategii Rozwoju* oraz *Strategii Marketingowej* były spójne z zapisami „*Strategii Rozwoju Województwa Śląskiego na lata 2000-2020*”, „*Strategii Rozwoju Turystyki w Województwie Śląskim na lata 2004-2013*” oraz „*Strategii Rozwoju Kultury w Województwie Śląskim na lata 2006-2020*”, wg których „podstawowym celem działań marketingowych powinna być zmiana obecnego wizerunku województwa, związanego z postrzeganiem go jako obszaru przemysłowego, o zdegradowanym środowisku i nieatrakcyjnego turystycznie”, a „wizerunek województwa śląskiego jako województwa o bogatym i różnorodnym dziedzictwie kulturowym podnosi jego atrakcyjność”.

(dowód: akta kontroli str. 142-159, 166-178)

Celem działań promocyjnych wg *Strategii Marketingowej* było m.in. „zbudowanie marki miasta Zabrze jako polskiego centrum turystyki przemysłowej” oraz pozyskanie i utrzymanie 250.000 tys. turystów korzystających z atrakcji turystycznych Zabrze rocznie. Strategia zawierała mierniki¹⁰ dotyczące monitoringu działań promocyjnych.

W ocenie NIK cele sformułowane w ww. *Strategii* były jednoznaczne, osiągalne, istotne, mierzalne i określone ramami czasowymi.

(dowód: akta kontroli str. 179-184)

W okresie objętym kontrolą Miasto zrealizowało zadania promocyjne (projekty) zgodne z kierunkami działań w zakresie promocji określonymi w *Strategii Rozwoju* oraz *Strategii Marketingowej*:

1) „*Po drodze z kulturą – oznakowanie obiektów atrakcyjnych kulturowo wraz z utworzeniem sieci elektronicznych punktów informacji kulturalnej na terenie Gminy Zabrze*”. Całkowita wartość projektu wynosiła 227.122,09. zł, z tego

⁸ Zwaną dalej Strategią Rozwoju.

⁹ Zwaną dalej Strategią Marketingową.

¹⁰ Np. Liczba zrealizowanych projektów, liczba oraz średnia długość pobytu turystów.

193.053,77. zł (80,3%) stanowiły środki *Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego*¹¹, a 47.272,19 zł (19,7%) - wkład własny beneficjenta wynosił. Umowa o dofinansowanie, została zawarta przez Prezydenta Miasta z Zarządem Województwa Śląskiego w dniu 13 października 2009 r., a projekt realizowano w okresie od 19 lutego 2009 r. do 21 listopada 2011 r.

2) „*W sieci kultury – utworzenie systemu e-informacji kulturalnej na terenie Gminy Zabrze*”. Całkowita wartość projektu wynosiła 1.252.602,02 zł, z tego 1.064.593,05 zł (85%) wynosiły środki EFRR, a 188.008,97 zł (15,0%) - wkład własny beneficjenta. Umowę o dofinansowanie zawarto dnia 17 września 2009 r., a projekt realizowano w okresie od dnia 19 lutego 2009 r. do dnia 29 grudnia 2011 r.

3) „*Zabrze – kopalnia możliwości. Promocja terenów inwestycyjnych Miasta*”. Całkowita wartość projektu wynosiła 884.046,82 zł, z tego 727.651,93 zł (82,3%), stanowiły środki EFRR, a 156.394,89 zł (17,7%). - wkład własny beneficjenta. Umowę o dofinansowanie zawarto dnia 11 czerwca 2010 r., a projekt realizowano w okresie od dnia 14 września 2009 r. do dnia 31 lipca 2012 r.

4) „*Zabrze – kopalnia możliwości. Kontynuacja promocji inwestycyjnej terenów Miasta*”. Całkowita wartość projektu wynosiła 709.483,46 zł, z tego 603.060,94 zł (85%), stanowiły środki EFRR, a 106.422,52 zł (15,0%) - wkład własny beneficjenta. Umowę o dofinansowanie zawarto dnia 23 sierpnia 2011 r., a projekt realizowano w okresie od dnia 15 grudnia 2010 r. do dnia 29 listopada 2012 r.

5) „*Zabrze – kopalnia możliwości – promocja oferty turystycznej Miasta*”. Całkowite wydatki kwalifikowalne projektu wynosiły 614.564,45 zł, z tego 522.379,78 zł (85,0%) stanowiły środki EFRR, a 92.184,67 zł (15,0%) - wkład własny beneficjenta. Umowę o dofinansowanie zawarto dnia 24 maja 2010 r., a projekt realizowano w okresie od dnia 9 grudnia 2010 r. do dnia 6 października 2011 r.

6) „*Promocja terenów inwestycyjnych Miasta Zabrze*”. Całkowita wartość projektu wynosiła 802.530,00 zł, z tego 682.150,50 zł (85%) stanowiły środki EFRR, a 120.379,50 zł (15,0%) - wkład własny beneficjenta. Umowę o dofinansowanie zawarto dnia 29 czerwca 2012 r., a projekt realizowano w okresie od dnia 4 lipca 2011 r. do dnia 31 grudnia 2013 r.

Ww. projekty realizowano w ramach *Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2007-2013*¹². Zadania te wprowadzono do Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Zabrze na lata 2011-2024¹³, przyjętej uchwałą¹⁴ Rady Miejskiej z dnia 17 stycznia 2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 97-121,179-261)

Dla każdego z realizowanych projektów określono mierniki skuteczności działań promocyjnych, takie jak np. liczba osób korzystających z ofert turystycznych. Nie stwierdzono realizacji zadań promocyjnych niezgodnych z zapisami *Strategii Marketingowej*.

(dowód: akta kontroli str. 262-324)

W ramach realizacji ww. projektów promocyjnych poniesiono wydatki na m.in.: udział w imprezach targowo-wystawienniczych i kampaniach promocyjnych,

¹¹ Zwanego dalej *EFRR*.

¹² Zwanego dalej *RPO WSL*.

¹³ Zwaną dalej *WPF*.

¹⁴ Zmienioną uchwałą Rady Miejskiej z dnia 13 czerwca 2011 r. oraz uaktualnioną uchwałami Rady Miejskiej z dnia: 29 grudnia 2011 r. oraz 27 grudnia 2012 r.

publikacje prasowe, usługi reklamowe i informacyjne, albumy i ulotki promocyjne.

(dowód: akta kontroli str. 262-346)

Pięciu z sześciu projektów¹⁵ promocyjnych w ramach RPO WSL¹⁶ nie zrealizowano w terminach określonych w pierwotnych harmonogramach finansowo-rzeczowych, określonych w umowach o dofinansowanie, zawartych z Zarządem Województwa Śląskiego. W przypadku tych projektów aneksami do umów o dofinansowanie przedłużono od 16 dni do 13 miesięcy termin zakończenia rzeczowego realizacji, dokonując jednocześnie stosownych zmian w ww. harmonogramach.

Według wyjaśnień pracowników realizujących ww. projekty, przyczynami opóźnień było m.in.: przedłużenie procedur związanych z oceną wniosków aplikacyjnych, procedur udzielania zamówień publicznych oraz konieczność przeprowadzenia dodatkowych konsultacji technicznych.

(dowód: akta kontroli str. 122-141, 199-297, 347-364)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym obszarze.

2. Efekty działań promocyjnych.

2.1. Wydatki na działalność promocyjną.

Opis stanu faktycznego

Łączne wydatki na działalność promocyjną w latach 2011-2013 wynosiły 4.993,2 tys. zł i stanowiły 0,23% wydatków ogółem zrealizowanych przez Miasto, wg poniższego zestawienia.

Rok	Planowane wydatki ogółem ¹⁷	Wykonane wydatki ogółem	Planowane wydatki na promocję ¹⁸	Wykonane wydatki na promocję	Udział zrealizowanych wydatków na promocję w wydatkach ogółem (5/3) w %
1	2	3	4	5	6
2011	666.767.911	641.901.191,07	1.098.250	1.084.165,57	0,17
2012	766.645.153	734.745.302,90	1.900.000	1.888.267,92	0,26
2013	885.821.734	825.418.163,01	2.029.232	2.020.712,94	0,24
Razem	2.319.234.798	2.202.064.656,98	5.027.482	4.993.146,43	0,23

(dowód: akta kontroli str. 365-374)

Przyczyną wzrostu wydatków na działalność promocyjną z 1.084,2 tys. zł w 2011 r. do 1.888,3 tys. zł w 2012 r. oraz 2.020,7 tys. zł w 2013 r. był m.in. wzrost liczby oraz wartości podejmowanych akcji promocyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 161, 301-321)

W badanej próbie 81 wydatków powyżej 10 tys. zł, na łączną kwotę 2.350,4 tys. zł (stanowiących 47,1% wydatków w wysokości 4.993,2 tys. zł, zrealizowanych

¹⁵ Tj. projektów: 1) „Po drodze z kulturą – oznakowanie obiektów atrakcyjnych kulturowo wraz z utworzeniem sieci elektronicznych punktów informacji kulturalnej na terenie Gminy Zabrze”, 2) „W sieci kultury – utworzenie systemu e-informacji kulturalnej na terenie Gminy Zabrze”. 3) „Zabrze – kopalnia możliwości. Promocja terenów inwestycyjnych Miasta”, 4) „Zabrze – kopalnia możliwości. Kontynuacja promocji inwestycyjnej terenów Miasta”, 5) „Zabrze – kopalnia możliwości – promocja oferty turystycznej Miasta”.

¹⁶ Regionalny Program Operacyjny Województwa Śląskiego.

¹⁷ Według planu po zmianach.

¹⁸ Ibidem

w rozdziale 75075 „Promocja jednostek samorządu terytorialnego” w latach 2011-2013), nie stwierdzono wydatków niezwiązanych z promocją Miasta.

W badanej próbie 75 wydatków powyżej 30 tys. zł, na łączną kwotę 3.566,0 tys. zł (stanowiących 53,7% wydatków w wysokości 6.640,1 tys. zł, zrealizowanych w rozdziale 92605 „Zadania w zakresie kultury fizycznej” w latach 2011-2013), nie stwierdzono wydatków (także dotacji) na promocję Miasta.

(dowód: akta kontroli str. 325-345, 375-391)

Miasto, w okresie objętym kontrolą, realizowało sześć projektów współfinansowanych przez Unię Europejską w ramach RPO WSL, które przedstawiono w pkt 1.2 niniejszego wystąpienia. Łączna wysokość wydatków poniesionych w okresie objętym kontrolą na realizację tych projektów wynosiła 3.652,5 tys. zł, z - 2.957,5 tys. zł stanowiły środki EFRR, a 695,0 tys. zł - wkład własny beneficjenta.

(dowód: akta kontroli str. 161-162, 199-261)

2.2. Skuteczność, wydajność i efektywność działań promocyjnych.

Opis stanu
faktycznego

Dla każdego z realizowanych projektów, wymienionych w pkt 1.2 niniejszego Wystąpienia pokontrolnego, określone zostały cele oraz wskaźniki monitorujące (produktu i rezultatu). Cele realizowanych projektów były spójne z celami określonymi w posiadanych przez Miasto Strategii Marketingowej i Strategii Rozwoju. Analiza mierników monitorujących poziom realizacji planowanych działań wykazała, że we wszystkich realizowanych projektach osiągnięto zakładane wskaźniki produktu i rezultatu - z wyjątkiem jednego wskaźnika rezultatu w jednym projekcie. W szczególności wypromowano zakładane liczby ofert inwestycyjnych oraz markowych produktów turystycznych. W przypadku promocji kultury przekroczono zakładaną liczbę osób korzystających z nowych punktów informacji kulturalnej i oznakowanych obiektów atrakcyjnych kulturowo. Nie uzyskano natomiast (stopień realizacji 94,4%) zakładanej liczby osób korzystających z oznakowanych obszarów atrakcyjnych kulturowo, co wynikało z nieuwzględnienia przerwy w okresie 1 listopada 2011 – 30 kwietnia 2012 r. w funkcjonowaniu Miejskiego Ogrodu Botanicznego.

(dowód: akta kontroli str. 392 – 523)

W wyjaśnieniach Naczelnik Wydziału Strategii i Rozwoju Miasta podała, że realizując projekty, na bieżąco monitorowano osiągnięcie ilościowych i jakościowych wskaźników określonych we wnioskach o dofinansowanie i na bieżąco o tym informowano Instytucję Zarządzającą. Jako pozytywny efekt prowadzonych działań promocyjnych wskazała ponadto wzrost współczynnika przedsiębiorczości¹⁹ (z 843 w 2009 r. do 897 w 2011 r.) oraz wzrost liczby spółek handlowych (z 964 w 2009 do 1053 w 2011 r.), a także wzrost liczby spółek handlowych z udziałem kapitału zagranicznego (ze 161 w 2009 r. do 167 w 2011 r.).

(dowód: akta kontroli str. 524 – 532)

W wyjaśnieniach Prezydent Miasta podała, że w rezultacie prowadzonych przez Miasto Zabrze działań promocyjnych, mających na celu zainteresowanie przedsiębiorców terenami, doprowadzono do sprzedaży dwóch nieruchomości, promowanych w projekcie „Zabrze – kopalnia możliwości. Promocja terenów inwestycyjnych”, a obecnie do sprzedaży przygotowywane są 3 nieruchomości.

(dowód: akta kontroli str. 564 – 567)

¹⁹ liczony jako liczba podmiotów zarejestrowanych w systemie REGON na 10 tys. mieszkańców (z 843 w 2009 r. do 897 w 2011 r.)

Ustalona
nieprawidłowość

W odniesieniu do działań promocyjnych obejmujących wynajem, na podstawie 3 umów, 11 m² powierzchni reklamowej w Hali Sportowej „Pogoń”, za łączną kwotę 1.250 tys. zł, przedstawionych niżej w pkt 3.2. niniejszego wystąpienia nie określono w sposób precyzyjny i mierzalny celów i efektów, które miałyby być osiągnięte. W związku z tym nie jest możliwe ustalenie skuteczności tych działań i efektywności wydatków, tj. spełnienia zasad określonych w art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²⁰.

(dowód: akta kontroli str. 542 – 550, 720 – 723.)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym obszarze.

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

3.1. Udzielanie zamówień publicznych.

3.1.1. Tryb udzielenia zamówienia publicznego.

Opis stanu
faktycznego

Wydział Strategii i Rozwoju Miasta Urzędu zrealizował sześć projektów obejmujących promocję Miasta z wykorzystaniem środków europejskich, które przedstawiono w pkt 1.2. wystąpienia.

Badanie sześciu nw. postępowań o zamówienia publiczne²¹, w wyniku których podpisano umowy na łączną kwotę 1.279.569,96 zł.:

- 1) „Przeprowadzenie kampanii reklamowej terenów inwestycyjnych Miasta Zabrze na lotniskach w Dubaju i w Barcelonie”
- 2) „Przeprowadzenie kampanii reklamowej terenów inwestycyjnych Miasta Zabrze - publikacje w prasie”
- 3) „Zaprojektowanie i umieszczenie w wybranych lokalizacjach na wynajętych nośnikach outdoorowych informacji o ofercie inwestycyjnej oraz uczestnictwie Miasta Zabrze w międzynarodowych targach inwestycyjnych”.
- 4) „Projekt, transport i zabudowa stoiska targowego w związku z udziałem Miasta Zabrze w targach inwestycyjnych oraz zapewnienie usług tłumacza podczas targów”
- 5) „Dostawa wraz z instalacją sprzętu – urządzenia komputerowe”
- 6) „Dostawa wraz z instalacją sprzętu. Część I – urządzenia komputerowe. Część II – urządzenia elektroniczne” (przetarg w części I został unieważniony, ponieważ nie wpłynęła żadna oferta)

wykazało, że wykonawca został wybrany w postępowaniach przeprowadzonych w trybie przetargu nieograniczonego, zgodnie z art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych²².

(dowód: akta kontroli str. 568 – 575)

W wyniku kontroli czterech zamówień udzielonych, w związku z realizacją zadań przez Wydział PT w trybie zapytania o cenę, zgodnie z art. 69 Pzp, na łączną kwotę 813.178,33 zł obejmujących:

1. „Druk materiałów promocyjnych Miasta Zabrze”

²⁰ Dz.U.2013.885 ze zm.

²¹ badaniem objęto po 1 zamówieniu publicznym z każdego zrealizowanego projektu, kierując się najwyższą kwotą zawartą umowy oraz zakończeniem postępowania w okresie objętym kontrolą.

²² Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm., zwana dalej ustawą Pzp.

2. „Druk materiałów promocyjno-informacyjnych Miasta Zabrze”
3. „Dostawę materiałów promocyjnych z logo Miasta Zabrze”
4. ”Druk materiałów promocyjno-informacyjnych Miasta Zabrze”

stwierdzono, że zastosowany tryb udzielenia zamówienia publicznego był uzasadniony przesłankami wynikającymi z art. 70 Pzp.

(dowód: akta kontroli str. 575 –579)

Zbadano także dwa zamówienia udzielone w trybie z wolnej ręki, związane z realizacją zadań przez Wydział PT, dotyczące :

1. Sprzedaży i dostarczenia przez Muzeum Górnictwa Węglowego z Zabrze 1050 sztuk egzemplarzy albumu „Górnicy Śląsk w sztuce naiwnej” w 3 wersjach językowych (po 350 szt. w języku angielskim, niemieckim, francuskim) za kwotę 94,5 tys. zł.
2. Sprzedaży i dostarczenia przez Społeczny Instytut Wydawniczy „ZNAK” sp. z o.o. z Krakowa 2000 sztuk książki „Cholonek czyli dobry Pan Bóg z gliny” oraz 180 egzemplarzy książki „Panama. Wszystkie opowiesci o Misiu i Tygrysku” za łączną kwotę 80 tys. zł (z tego odpowiednio 73.800 zł i 6.200 zł)

Do książek „Cholonek czyli dobry Pan Bóg z gliny” w sposób trwały dołączono materiały promocyjne Miasta Zabrze.

(dowód: akta kontroli str. 557 – 566, 579 – 580, 678 – 700, 748, 763 –770)

Obie umowy zostały podpisane przez Prezydent Miasta Zabrze.

W przypadku obydwu zakupów, jako podstawę udzielenia zamówienia publicznego w trybie z wolnej ręki wskazano art. 67 ust.1 pkt 1 lit. b ustawy Pzp, traktując je jako dostawy, które mogą być świadczone tylko przez jednego wykonawcę z przyczyn związanych z ochroną praw wyłącznych, wynikających z odrębnych przepisów.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W przypadku zakupu albumu „Górnicy Śląsk w sztuce naiwnej”, NIK nie kwestionuje trybu przeprowadzonego postępowania, zwraca jednak uwagę, że błędnie określono przesłankę wyboru zastosowanego trybu. Zdaniem Izby, przesłanka ta winna wynikać z art. ust. 67 ust. 1 pkt 1 lit. a Pzp, ponieważ przedmiotem była sprzedaż i dostawa, które były możliwe do zrealizowania przez jednego dostawcę z przyczyn technicznych o obiektywnym charakterze - Muzeum Górnictwa Węglowego z Zabrze było w 2011 r. jedynym dystrybutorem albumu.

NIK zwraca także uwagę, że dokumenty z postępowania o zamówienia publiczne na sprzedaż i dostarczenie książek oraz zawarta umowa z Wydawnictwem ZNAK nie wskazują, że przedmiotem zamówienia była również usługa, polegająca na wydrukowaniu materiałów promocyjnych Miasta Zabrze i że cena zakupu obejmowała tę usługę.

Ustalone
nieprawidłowości

Przy zakupie książek od wydawnictwa „ZNAK” zastosowano niewłaściwy tryb udzielenia zamówienia w stosunku do 180 egzemplarzy książki „Panama. Wszystkie opowiesci o Misiu i Tygrysku” za kwotę 6.200,- zł. Zakup ten stanowił część wspólnego zamówienia udzielonego w trybie art. 67 ust. 1 pkt 1 lit. b Pzp. Zastosowanie tego trybu wymaga łącznego spełnienia dwóch przesłanek: dostawy muszą być świadczone przez jednego wykonawcę z przyczyn związanych z ochroną praw wyłącznych, a ochrona praw wyłącznych musi wynikać z odrębnych przepisów. Wydawnictwo „ZNAK” co prawda posiadało prawa do wydawania ww. pozycji, jednakże nie było jedynym dystrybutorem tej książki. Książka ta została zakupiona bez trwale dołączonych materiałów promocyjnych Miasta Zabrze, a z dokonanego

rozeznania wynika, że na rynku istnieli inni wykonawcy mogący wykonać takie zamówienie.

Prezydent wyjaśniła, że *"Zakup ten mógł być zrealizowany na podstawie art. 4 pkt. 8 Pzp, jednak trudno znaleźć uzasadnienie dla dwóch odrębnych zamówień powyższych publikacji, jeśli stroną umowy byłby ten sam wykonawca"*.

(dowód: akta kontroli str. 750– 751, 756 –758 i 765-770)

3.1.2. Prawdliwość opisania przedmiotu zamówienia.

Opis stanu faktycznego

Przedmiot zamówień publicznych w badanych postępowaniach 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. 568 – 580, 632 - 700)

3.1.3. Prawdliwość ustalenia wartości zamówienia.

Opis stanu faktycznego

Wartość zamówień publicznych opisanych w pkt 3.1.1. wystąpienia, dotyczących 6 postępowań w trybie przetargu nieograniczonego, 4 postępowań zapytania o cenę oraz dwóch postępowań w trybie z wolnej ręki została ustalona przez zamawiającego z należytą starannością, co było zgodne z art. 32 ust. 1 ustawy Pzp. Podstawą ustalenia wartości ww. 6 zamówień było całkowite szacunkowe wynagrodzenie wykonawcy, bez podatku od towarów i usług. W tym celu dokonano rozpoznania na rynku, analizowano ceny z lat ubiegłych, a w przypadku 5 postępowań w trybie przetargu nieograniczonego, cenę ustalono również w oparciu o uzyskane odpowiedzi na wysłane wstępne zapytania ofertowe. W przypadku dwóch ww. zamówień w trybie z wolnej ręki, wartość przedmiotu zamówienia została ustalona na podstawie wstępnych ustaleń z wykonawcami i potwierdzona w toku negocjacji.

(dowód: akta kontroli str. 632 – 715 i 746 – 748)

3.1.4. Prawdliwość czynności związanych z przeprowadzeniem postępowania i udzieleniem zamówienia publicznego.

Opis stanu faktycznego

We wszystkich analizowanych przypadkach udzielonych zamówień stwierdzono, że sporządzone dokumenty, tj. specyfikacje istotnych warunków zamówienia oraz ogłoszenie o przetargu nieograniczonym zawierały elementy wymagane odpowiednio w art. 36 oraz w art. 41 Pzp. Postępowania w trybie zapytania o cenę zostały wszczęte poprzez wysłanie wraz ze specyfikacją istotnych warunków zamówienia zaproszeń do składania ofert do 5 wykonawców świadczących w ramach prowadzonej przez nich działalności dostawy lub usługi będące przedmiotem zamówienia, zgodnie z art. 71 ust. 1 i 2 Pzp. W badanych zamówieniach dokonano wyboru najkorzystniejszej oferty na podstawie określonego w SIWZ kryterium oceny ofert jakim była cena. W przypadku trybu przetargu nieograniczonego i zapytania o cenę powoływano komisję przetargową. Wszystkie czynności związane z przeprowadzeniem postępowania i udzieleniem zamówienia były należycie udokumentowane i przeprowadzone zgodnie z art. 96 Pzp. Nie wystąpił przypadek wniesienia odwołania od dokonanego rozstrzygnięcia.

(dowód: akta kontroli str. 568 – 580)

3.1.5. Prawdliwość realizacji zamówienia.

Zamówienia publiczne opisane w pkt 3.1.1. wystąpienia, zostały zrealizowane i odebrane prawidłowo, co potwierdzają protokoły obioru zleconego zadania (częściowe w kilku przypadkach i końcowy) i faktury wystawione za wykonane

usługi, przy czym dostawa materiałów promocyjnych była realizowana sukcesywnie do końca danego roku.

(dowód: akta kontroli str. 568 – 580)

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

Opis stanu faktycznego

W latach objętych kontrolą Urząd zlecał, w trybie pozaustawowym – na podstawie art. 4 pkt 8²³ Pzp, zamówienia na dostawy różnego rodzaju przedmiotów - upominków (lampki górnicze, repliki płaskorzeźb w węglu, tablice promocyjne), wykonanie projektów i druk zaproszeń, kalendarzy, banerów oraz organizację i obsługę techniczną organizowanych przez miasto imprez i konkursów promocyjnych. W toku kontroli analizie poddano ww. zamówienia na łączną kwotę 478.628,86 zł (44,1% wydatków na promocję) w 2011 r., 212.315,72 zł (11,2%) w 2012 r. oraz 303.057,34 zł (15,0%) w 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 589 – 608)

W wyniku badania trzech zamówień udzielonych przez Wydział Promocji po przeprowadzonym badaniu audytowym i skierowaniu przez audytora zaleceń związanych z ustalonym brakiem dokumentów uzasadniających wybór kontrahentów wg zasady oszczędnego wydatkowania środków publicznych, stwierdzono, że realizując zamówienia na:

- dostawę okolicznościowych materiałów promocyjnych klubu sportowego Górnik Zabrze SA wraz z logo za kwotę 4.163,49 zł brutto, dokonano uprzedniego rozeznania rynku i kontrahentów kierując zapytania telefoniczne do 3 dostawców,
- wykonanie projektu graficznego kalendarzy promocyjnych (kalendarz 13 planszowy, kalendarz trójdzielny oraz listkowy) na 2014 r. za kwotę 11.700,00 zł brutto, dokonano rozeznania rynku i kontrahentów zapoznając się z opracowaniami graficznymi 3 artystów,
- dostarczenie 60 sztuk dużych i 3000 sztuk małych elementów z piernika z napisem lub nadrukiem Zabrze 2013 r. za cenę 27.521,64 zł brutto, uzyskano 3 pisemne oferty od dostawców i wybrano najtańszego wykonawcę.

(dowód: akta kontroli str. 581 – 582)

W okresie objętym kontrolą Miasto Zabrze nie zlecało lokalnym klubom sportowym świadczenia usług promocyjnych. Urząd nie udzielał dotacji na promowanie Miasta, finansowanych z działu 750 (rozdziału 75075 – Promocja j.s.t.).

(dowód: akta kontroli str. 366 – 368 i 749)

W każdym roku badanego okresu zawarto umowę z Klubem Sportowym „Handball” Zabrze²⁴, na podstawie art. 4 pkt 3 lit. i) Pzp na wynajem powierzchni w Hali Sportowej „Pogoń” na cele promocyjne podczas rozgrywek ekstraklasy piłki ręcznej w miesiącach ligowych. Były to następujące umowy: z 3 marca 2011 r. (6 miesięcy) za kwotę 200 tys. zł, z 4 stycznia 2012 r. za kwotę 500 tys. zł oraz z 11 lutego 2013 r. (po 8 miesięcy) za kwotę 550 tys. zł – łącznie 1.250 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 542 – 550, 756)

Ustalone nieprawidłowości

NIK ocenia jako działanie niegospodarne zawarcie przez Miasto Zabrze z Klubem Sportowym „Handball” Zabrze ww. 3 umów na wynajem 11 m² powierzchni w Hali Sportowej „Pogoń” na cele promocyjne podczas rozgrywek ekstraklasy piłki za

²³ poniżej 14 tys. euro

²⁴ W październiku 2013 r. w prawa Klubu Sportowego mającego status Stowarzyszenia, wstąpiła spółka z ograniczoną odpowiedzialnością: Górnik Zabrze Handball sp. z o.o.

łącznie kwotę 1.250 tys. zł, w sytuacji, gdy pomieszczenia tej hali – będącej od 2006 r. własnością Miasta Zabrze – zostały przekazane do nieodpłatnego używania temu klubowi. W umowach użyczenia hali z dnia 1 lipca 2011 r.²⁵ i z 8 października 2013 r. nie zabezpieczono interesu Miasta poprzez np. zobowiązanie klubu do nieodpłatnego eksponowania materiałów promocyjnych Miasta, pomimo, że w umowach tych w § 2 pkt 3 wyrażono zgodę na ekspozycję przez klub reklam na hali głównej w trakcie meczy.

W trzech umowach zawartych z Klubem Sportowym „Handball” Zabrze o najem powierzchni reklamowej nie zapewniono ochrony interesów zamawiającego poprzez określenie usytuowania wynajmowanej powierzchni reklamowej, sposobu sprawozdania z wykonania umowy, osiągania określonych wyników i np. uzależnienie wysokości ceny wynajmu powierzchni od liczby transmisji telewizyjnych i ich określonej „oglądalności”. Urząd nie przedstawił nadto dokumentów świadczących o tym, że wydatki na realizację tych umów poniesione zostały po uprzednim rzetelnym ustaleniu wartości wynajmu, tj. w sposób celowy i oszczędny, zgodnie z art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy o finansach publicznych.

W udzielonych wyjaśnieniach Prezydent Miasta Zabrze, na pytanie o przyczyny podjęcia decyzji o odpłatnym wynajmie powierzchni na cele reklamowe w Hali „Pogoń” oraz o niezobowiązanie Klubu Sportowego do nieodpłatnego eksponowania materiałów promujących Miasto w zamian za nieodpłatne korzystanie z tej Hali, podała, że Zabrze, zgodnie z założeniami z zakresu strategii komunikacji marketingowej, dąży do osiągnięcia także statusu miasta sportu i wzmacnia swój wizerunek korzystając z osiągnięć sportowych. Wskazała, że kreując wizerunek istotne jest uczestniczenie w przedsięwzięciach prestiżowych, a dla Zabrza ważne jest by drużyna piłki ręcznej pozycjonowana była w czołówce Superligi PGNiG, co w powszechnym przekazie oznacza, że dzieje się tak dzięki zaangażowaniu Miasta.

Odnosząc się do nieokreślenia w zawartych umowach miejsca, w których materiały promocyjne winny być eksponowane, Prezydent Miasta podała, że w trakcie ustnych negocjacji zostały doprecyzowane i zaakceptowane miejsca ekspozycji banerów, a pracownicy merytoryczni monitorowali sposób ich umieszczania.

Wyjaśniając przyczyny wzrostu wartości ceny wynajmu ww. powierzchni z 200 tys. zł w 2011 r. do 500 tys. zł w 2012 r. Prezydent podała, że związane to było z awansem Klubu do Superligi PGNiG, co wiązało się z szerszym przekazem i zainteresowaniem medialnym. Odnośnie oszacowania ceny wynajmu powierzchni reklamowej, Prezydent Miasta podała, że w trakcie negocjacji Klub przedstawił dane, które stanowiły podstawę do ustalenia kwot zawartych w umowach, takie jak *„analizy cenowych przekazów obowiązujących na rynku sportowym, ilości transmisji telewizyjnych z meczów, liczby widzów oraz wartości ekspozycji reklamowych... a ustalone stawki były pochodną wzrostu zainteresowania środków masowego przekazu osiągnięciami Klubu”*.

(dowód: akta kontroli str. 701 – 702 i 718 – 745)

Na powyższe twierdzenia, oprócz danych ilustrujących zwiększenie frekwencji na poszczególnych meczach w badanych latach oraz potwierdzających awansu Klubu do wyższej ligi, kontrolującym nie zostały przedstawione żadne dokumenty.

Zawarcie powyższych umów, zdaniem NIK, mogło mieć na celu ukrycie faktycznego przeznaczenia wydatkowanych środków, tj. dofinansowania klubu sportowego.

(dowód: akta kontroli str. 724 –727)

²⁵ W I półroczu 2011 r. Klub dysponował ww. Halą na podstawie umowy użyczenia z dnia 1 marca 2009 r.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, udzielone podmiotom zewnętrznym zlecenia na realizację zadań (usług) w zakresie promocji na rzecz Miasta Zabrze, natomiast negatywnie ocenia zawarcie umów z klubem sportowym na wynajem powierzchni reklamowej w Hali Sportowej „Pogoń”, będącej własnością Miasta.

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 Kontroli²⁶, wnosi o:

1. **Stosowanie właściwych trybów przy udzielaniu zamówień publicznych.**
2. **Podjęcie działań w celu:**
 - **należytego zabezpieczenia interesów Miasta przy zawieraniu umów o odpłatne lub nieodpłatne używanie obiektów będących własnością Miasta,**
 - **uregulowania zasad korzystania z Hali Sportowej „Pogoń” w sposób zapewniający zabezpieczenie interesów Miasta, w tym umożliwiający nieodpłatne promowanie Miasta.**
3. **Określanie i egzekwowanie w każdym przypadku celów i mierzalnych efektów przy wydatkowaniu środków na promocję Miasta.**

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 15 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 15 kwietnia 2014 r.

**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach**

Kontroler

**Anna Hulboj
gł. specjalista kontroli państwowej**

²⁶ Dz.U. z 2012 r., poz.82 ze zm.