



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Łodzi

LLO – 4101-002-02/2014  
P/14/068

Tekst ujednoczony

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

## 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 Łodzi
Kontrolerzy	1. Ryszard Lewiński, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr 88341 z dnia 07.02.2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Andrzej Pietrzyk, specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr 88340 z dnia 07.02.2014 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Piotrków Trybunalski
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krzysztof Chojniak, Prezydent Miasta Piotrkowa Trybunalskiego (dowód: akta kontroli str. 5-9)

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie<sup>1</sup> działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

### Uzasadnienie oceny ogólnej

Urząd Miasta Piotrkowa Trybunalskiego w okresie objętym kontrolą realizował zadanie publiczne polegające na promowaniu Miasta z uwzględnieniem założeń i ogólnie sformułowanych celów oraz zadań w zakresie rozwoju Piotrkowa Trybunalskiego, ujętych w dokumentach o charakterze strategicznym<sup>2</sup>.

Planując działania w zakresie promocji nie określono jednak konkretnych, jednoznacznych i mierzalnych celów tych działań oraz mierników ich osiągnięcia.

W obszarze zamówień publicznych dotyczących realizacji zadania pn. *Promowanie miasta przez sportowców i zespoły sportowe* nie określono szczegółowo parametrów ilościowo - jakościowych zamawianych usług reklamowych zarówno w opisie przedmiotu zamówienia, jak w treści zawieranych umów – przy określaniu przedmiotu umowy.

Urząd Miasta Piotrkowa Trybunalskiego zawarł sześć umów, dotyczących promocji Miasta o łącznej wartości 691,6 tys. zł, które nie zapewniały udokumentowania w sposób rzetelny, poniesionych przez wykonawców wydatków, związanych z realizacją poszczególnych form promocji, co uniemożliwiło ocenę jej skuteczności. Sprawozdania wykonawców wskazanych powyżej usług nie pozwalały zamawiającemu uzyskać szczegółowej wiedzy o tym, co dokładnie otrzymał w zamian za wydatkowane środki. W przeprowadzonych postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego w ramach zadania pn. *Promowanie miasta przez sportowców i zespoły sportowe* o łącznej wartości 761,6 tys. zł naruszono

<sup>1</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

<sup>2</sup> Były to dokumenty: Strategia zrównoważonego rozwoju Miasta Piotrkowa Trybunalskiego do 2017 roku, Plan Rozwoju Lokalnego dla Miasta Piotrkowa Trybunalskiego na lata 2008 – 2015 i Program rozwoju turystyki dla Miasta Piotrkowa Trybunalskiego na lata 2009-2015, o których mowa szerzej w części 1.2. Planowanie marketingu terytorialnego.

przepisy ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych<sup>3</sup>, tj. nierzetelnie oszacowano wartość udzielonych zamówień oraz przygotowano i przeprowadzono postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w sposób niezapewniający zachowania uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców.

Wydatki na promocję Miasta planowano w sposób niezgodny z obowiązującą klasyfikacją budżetową, co skutkowało ich błędnym ujmowaniem w księgach rachunkowych. W ocenie NIK, uniemożliwia to w sposób pewny określenie łącznej wysokości wydatków poniesionych na promocję Miasta w kontrolowanym obszarze.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

#### 1. Planowanie działań promocyjnych

##### 1.1. Przygotowanie organizacyjne

Opis stanu  
faktycznego

W Urzędzie Miasta Piotrków Trybunalski (*dalej: UM*) w okresie objętym kontrolą (od 2011 r. do 2013 r.) istniał Referat Kultury, Sportu i Promocji Miasta, którego jednym z obszarów działalności było promowanie Miasta poprzez: realizację przedsięwzięć promujących Miasto Piotrków Trybunalski (*dalej: Miasto*), współpracę ze środkami masowego przekazu, przygotowanie i dystrybucję własnych oraz powierzonych materiałów promocyjnych i informacyjnych Miasta.

(Dowód: akta kontroli str. 346-347)

W okresie objętym kontrolą zadania z zakresu promocji Miasta nie były przedmiotem kontroli zewnętrznych i wewnętrznych.

(Dowód: akta kontroli str. 308-314, 492-517)

W skład sześciuosobowego zespołu pracowników ww. Referatu wchodziło dwóch pracowników, główny specjalista ds. promocji miasta i podinspektor, których zakresy obowiązków były ściśle związane z promocją Miasta. Pracownik na stanowisku podinspektora, posiadający wykształcenie średnie, w roku 2011 odbył dwa szkolenia, których tematem było: projektowanie i produkcja publikacji promocyjnych oraz promocja województwa łódzkiego. Przed podjęciem pracy w UM Piotrkowa Trybunalskiego pracownik zatrudniony na stanowisku podinspektora posiadał doświadczenie w pracy na następujących stanowiskach: szef działu promocji i reklamy, kierownik administracyjny w agencji reklamowej oraz prowadził działalność gospodarczą, której przedmiotem były m.in. produkcja reklam dźwiękowych i projektowanie grafiki reklamowej. Natomiast główny specjalista, posiadający wykształcenie wyższe z zakresu filologii polskiej oraz studium podyplomowe z zakresu zarządzania, w okresie objętym kontrolą, nie uczestniczył w żadnym szkoleniu. Pracownik ten wcześniej zajmował następujące stanowiska: nauczyciel w szkołach podstawowych i liceum, kierownik zajęć pozalekcyjnych, szef działu informacyjnego i zastępca redaktora naczelnego w agencji reklamy, starszy instruktor w MOK<sup>4</sup>, redaktor naczelny w spółce świadczącej usługi telewizji kablowej oraz dziennikarz „Dziennika Łódzkiego”.

(Dowód: akta kontroli str. 342-345, 361-366)

Kierownik Referatu Kultury, Sportu i Promocji Miasta, w zakresie posiadanych przez pracowników odpowiedzialnych za realizację zadań dotyczących promocji, odpowiednich kompetencji, wyjaśnił, że pracownicy zatrudnieni na stanowiskach związanych z promocją Miasta, dla prawidłowej realizacji swoich obowiązków posiadają szeroką wiedzę i doświadczenie z zakresu działań promocyjnych, a ponadto poszukują optymalnych rozwiązań w tworzeniu i realizacji projektów promocyjnych.

(Dowód: akta kontroli str. 270-273)

<sup>3</sup> Dz. U. z 2013 r. poz. 907 ze zm.

<sup>4</sup> Miejski Ośrodek Kultury w Piotrkowie Trybunalskim.

## 1.2. Planowanie marketingu terytorialnego

1.2.1. Piotrków Trybunalski w okresie objętym kontrolą nie posiadał dokumentu strategicznego dotyczącego prowadzenia marketingu terytorialnego, określającego strategię (program) promocji i w UM nie podejmowano działań zmierzających do opracowania takiego dokumentu. Obowiązywały natomiast inne dokumenty strategiczne zawierające założenia, cele i zadania w zakresie rozwoju Miasta, w tym związane z promocją Miasta Piotrkowa Trybunalskiego. Były to następujące dokumenty:

1. Strategia zrównoważonego rozwoju Miasta Piotrkowa Trybunalskiego do 2017 roku<sup>5</sup>,
2. Plan Rozwoju Lokalnego dla Miasta Piotrkowa Trybunalskiego na lata 2008 - 2015<sup>6</sup>,
3. Program rozwoju turystyki dla Miasta Piotrkowa Trybunalskiego na lata 2009-2015<sup>7</sup>.

Zgodnie z zapisami Strategii zrównoważonego rozwoju Miasta Piotrkowa Trybunalskiego do 2017 roku, była ona wieloletnim dokumentem programowym, który zawierał ocenę początkową sytuacji społeczno-gospodarczo-środowiskowej Miasta, określał słabe i mocne strony Miasta oraz szanse i zagrożenia jego rozwoju, wskazywał misję, cele strategiczne i cele operacyjne, pełnił funkcję informacyjną i promocyjną, informował potencjalnych inwestorów i mieszkańców o kierunkach rozwoju Miasta. W części II Strategii pn. „Uwarunkowania i problemy rozwoju Miasta Piotrkowa Trybunalskiego” sformułowano katalog zadań wynikający z analizy silnych i słabych stron Miasta oraz szans i zagrożeń dla jego rozwoju, wśród których wskazano m.in. aktywną promocję miasta w kraju i zagranicą - tworzenie wizerunku Piotrkowa Trybunalskiego jako miasta przedsiębiorczego, otwartego i przyjaznego dla inwestorów. W Strategii określono misję rozwoju Miasta Piotrkowa Trybunalskiego, którą sformułowano następująco: „Piotrków Trybunalski miastem, które wykorzystuje dogodne położenie, swoją historię i wewnętrzny potencjał turystyczny”, natomiast cele strategiczne będące uszczegółowieniem misji rozwoju ujęto w trzech sferach, tj. w:

- sferze gospodarczej – „tworzenie warunków dla rozwoju gospodarczego miasta”,
- sferze społecznej – „stała poprawa warunków zamieszkania, obsługi i wypoczynku mieszkańców”,
- i w sferze ekologicznej – „Europejskie standardy środowiska i zagospodarowania przestrzeni miasta”.

Ponadto sformułowano katalog celów operacyjnych, uwzględniając w nim problemy, które uznano za szczególnie ważne w perspektywie do 2017 roku<sup>8</sup>. W Strategii określono, że cele operacyjne miasta Piotrkowa Trybunalskiego koncentrują się przede wszystkim na działaniach mających na względzie:

- dalsze zwiększanie atrakcyjności lokalizacyjnej Miasta dla inwestorów (kompleksowe przygotowanie terenów inwestycyjnych, nowoczesna infrastruktura techniczna, aktywna działalność promocyjna),
- likwidację niedoborów w zakresie infrastruktury technicznej, w tym służącej ochronie środowiska przyrodniczego,
- rozwój budownictwa mieszkaniowego, w tym taniego budownictwa komunalnego oraz remonty i poprawa standardu wyposażenia technicznego (media) istniejących komunalnych zasobów mieszkaniowych, aktywną i skuteczną ochronę istniejących zasobów środowiska kulturowego i przyrodniczego miasta oraz działania na rzecz powiększania terenów urządzonej zieleni miejskiej.

Identyczne ze *Strategią zrównoważonego rozwoju Miasta Piotrkowa Trybunalskiego do 2017 roku* określenie misji i celów strategicznych Miasta zawierał Plan Rozwoju Lokalnego

<sup>5</sup> Wprowadzona Uchwałą Nr XVI/249/07 Rady Miasta z dnia 28 listopada 2007r. w sprawie przyjęcia Strategii zrównoważonego rozwoju miasta Piotrkowa Trybunalskiego do 2017 roku, która została zmieniona Uchwałą nr: XXXII/544/08 z dn. 23 grudnia 2008 r.

<sup>6</sup> Wprowadzony Uchwałą Nr VII/124/11 z dn. 30 marca 2011 r. Rady Miasta Piotrkowa Trybunalskiego w sprawie przyjęcia Planu Rozwoju Lokalnego dla miasta Piotrkowa Trybunalskiego na lata 2008-2015, zmieniony uchwałami: Nr IX/165/11 z dnia 1 czerwca 2011 r., Nr XIX/374/2012 z dnia 28 marca 2012r., Nr XXX/553/13 z dnia 27 lutego 2013r., Nr XXXI/598/13 z dnia 27 marca 2013 r. w/s wprowadzenia zmian do Uchwały Nr VII/124/11 z dnia 30 marca 2011 r.

<sup>7</sup> Wprowadzony Zarządzeniem nr 264 z dnia 5 czerwca 2009 r. w sprawie przyjęcia Programu rozwoju turystyki dla Miasta Piotrkowa Trybunalskiego na lata 2009-2015.

<sup>8</sup> Jak wynika z zapisów strategii.

dla Miasta Piotrkowa Trybunalskiego na lata 2008-2015. W katalogu zadań zawartym w tym dokumencie wskazano również m.in. aktywną promocję miasta w kraju i zagranicą - tworzenie wizerunku Piotrkowa Trybunalskiego jako miasta przedsiębiorczego, otwartego i przyjaznego dla inwestorów. Natomiast w Programie rozwoju turystyki dla Miasta Piotrkowa Trybunalskiego na lata 2009-2015, jako jeden z celów programu wskazano podniesienie efektywności działań promocyjnych w obszarze turystyki, a wśród założeń, na których oparto ww. program było m.in., że kluczowe walory kulturowe Miasta powinny być wyodrębnione i wyeksponowane zarówno w kontekście inwestycyjnym, jak i promocyjnym.

1.2.2. Środki finansowe planowane w budżecie Piotrkowa Trybunalskiego na promowanie Miasta były przeznaczone między innymi na następujące zadania promocyjne:

- PRK-1 Informowanie o pracach samorządu<sup>9</sup> (rozdz. 75075 „Promocja jednostek samorządu terytorialnego”, paragraf 4300 „Zakup usług pozostałych”),
- SPK-15 Promowanie miasta przez sportowców i zespoły sportowe (rozdz. 92695<sup>10</sup> „Pozostała działalność”, paragraf 4300 „Zakup usług pozostałych”),
- SPK-27 Promocja miasta (rozdz. 75075 „Promocja jednostek samorządu terytorialnego”, paragrafy: 4090 „Honoraria”, 4170 „Wynagrodzenia bezosobowe”, 4210 „Zakup materiałów i wyposażenia”, 4300 „Zakup usług pozostałych”).

Powyższe zadania były realizowane przez Referat Kultury Sportu i Promocji Miasta (SPK -15, SPK-27) i Biuro Prasowe (PRK-1). Ogółem w latach 2011 – 2013 na ww. zadania Miasta zaplanowano środki w wysokości 1 489,0 tys. zł, a wydatkowano 1 435,3 tys. zł (96,39%). W tym na promowanie miasta przez sportowców i zespoły sportowe zaplanowano 872,0 tys. zł, a wydatkowano 871,6 tys. zł (99,95%), z tego: 119,9 tys. zł w 2011 r., 435,9 tys. zł w 2012 r. i 315,8 tys. zł w 2013 r.

(Dowód: akta kontroli str. 202-219)

Planując wydatki budżetowe w UM na kolejne lata w okresie objętym kontrolą w układzie budżetu zadaniowego nie określono celów zadań ani mierników osiągania tych celów.

(Dowód: akta kontroli str. 202-220, 273)

Środki na ww. zadania zostały zaplanowane w oparciu o zadania przyjęte do realizacji przez powołane wyżej komórki organizacyjne i ujęte w projekcie budżetu Miasta na kolejne lata wraz z załączonym uzasadnieniem. Według udzielonych przez Kierownika Referatu, Sportu i Promocji Miasta wyjaśnień, decyzje w zakresie wyboru i sposobu realizacji projektów (zadań) z zakresu promocji wynikały z dokumentów strategicznych<sup>11</sup>, jak i z okoliczności towarzyszących bieżącej pracy UM oraz z „kalendarza wydarzeń” i z propozycji wpływających do UM od podmiotów zewnętrznych (instytucji, organizacji pozarządowych i klubów sportowych). Ponadto, planując środki na promocję Miasta oraz na realizację poszczególnych projektów, ich wysokość określano na podstawie wykonania budżetu Miasta za rok ubiegły i biorąc pod uwagę zaplanowane działania na dany rok.

(Dowód: akta kontroli str. 152-201, 272-273)

W Wieloletniej Prognozie Finansowej Miasta Piotrkowa Trybunalskiego w latach 2011 – 2013 nie ujmowano przedsięwzięć dotyczących promowania miasta, których realizacja wykraczałaby poza rok budżetowy.

(Dowód: akta kontroli str. 220-256)

Miasto Piotrków Trybunalski nie posiadało w okresie objętym kontrolą strategii marketingowej ani strategii promocji. Nie prowadzono również działań mających na celu opracowanie ww. dokumentów.

Według wyjaśnień Kierownika Referatu, Sportu i Promocji Miasta przyczyną braku strategii marketingowej lub strategii promocji Miasta wynikają z posiadania przez Miasto innych dokumentów strategicznych, które są podstawą podejmowanych działań promocyjnych, a ponadto z faktu, że planowanie budżetu Miasta, w tym wydatków na tworzenie strategii

<sup>9</sup> Symbol i nazwa zadania w układzie budżetu zadaniowego, rozdział i paragraf wg klasyfikacji budżetowej.

<sup>10</sup> Rozdział 92695 z działu 926 „Kultura fizyczna”.

<sup>11</sup> Wymienionych w ppkt 1.2.1. wystąpienia.

promocji uwarunkowane jest bieżącymi potrzebami, w tym finansowymi, wśród których zasadnicze znaczenie mają zadania priorytetowe służące mieszkańcom.

(Dowód: akta kontroli str. 272-273)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Dokumenty strategiczne, które były podstawą podejmowanych przez Miasto działań promocyjnych, nie zawierały konkretnych, jednoznacznych i mierzalnych celów w zakresie promocji, nie określały mierników dla osiągnięcia tych celów.

Kierownik ww. Referatu wyjaśnił, że pomimo nieprzypisania mierników skuteczności działań do poszczególnych projektów w zakresie promocji Miasta miernikiem takim są statystyki dotyczące ruchu turystycznego prowadzone przez Centrum Informacji Turystycznej.

(Dowód: akta kontroli str. 272-273)

W 2011 r. odnotowano 1 357 osób odwiedzających Miasto, w 2012 r. było to 1 157 osób (spadek o 14,74%), a w 2013 r. 2 085 osób (wzrost o 80,21%).

(Dowód: akta kontroli str. 305-306)

W obszarze planowania zaistniał błąd systematyczny polegający na corocznym nieprawidłowym planowaniu ujęcia w rozdziale 92695 „Pozostała działalność”, wydatków związanych z promowaniem Miasta poprzez sportowców. Wydatki te powinny być zaplanowane w rozdziale 75075 „Promocja jednostek samorządu terytorialnego”. Wskazana nieprawidłowość została szczegółowo opisana w części 2.1. „Wydatki na działalność promocyjną”.

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

Do zadań ujętych w budżecie Miasta na poszczególne lata również nie przypisywano celów, których realizacji służą te zadania i mierników ich osiągnięcia.

(Dowód: akta kontroli str. 202-219, 220, 273)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie pomimo stwierdzonej nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

## 2. Efekty działań promocyjnych

### 2.1. Wydatki na działalność promocyjną

Opis stanu  
faktycznego

UM wykazał, w sprawozdaniach budżetowych (RB-28S), poniesione wydatki na promocję Miasta w dziale 750 „Administracja publiczna” rozdziale 75075 „Promocja jednostek samorządu terytorialnego” w wysokości 149,6 tys. zł w roku 2011, 199,3 tys. zł w roku 2012 i 226,7 tys. zł w roku 2013. Wydatki te stanowiły, odpowiednio w poszczególnych latach: 0,13%, 0,19% i 0,14% łącznych wydatków budżetowych Miasta (Tabela nr 1). UM nie realizował promowania Miasta z wykorzystaniem bezzwrotnych środków zewnętrznych.

(Dowód: akta kontroli str. 340-341, 424-491)

Tabela nr 1. Wartość wydatków na promocję, wykazanych w dziale 750 rozdział 75075 na tle ogółu wydatków w tys. zł.

Rok	Planowane wydatki ogółem	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	123 942,8	118 125,1	159,5	149,6	0,13%
2012	114 047,2	102 718,1	230,5	199,3	0,19%
2013	162 860,1	156 445,9	239,0	226,7	0,14%
<b>Razem</b>	<b>400 850,1</b>	<b>377 289,1</b>	<b>629,0</b>	<b>575,6</b>	<b>0,15%</b>

(Dowód: akta kontroli str. 424-492)

Wydatki<sup>12</sup> ujęte w dziale 750 „Administracja publiczna” i rozdziale 75075 „Promocja jednostek samorządu terytorialnego” dotyczyły m.in. zakupu gadżetów promocyjnych (zakładki, parasole, kalendarzyki itp.), nagrań i realizacji materiałów telewizyjnych informujących o pracach samorządu, przygotowania i druku dodatku „Kocham Piotrków” do gazety codziennej lokalnej „Dziennik Łódzki”, opracowania i druku gazety „Nasz Piotrków”, przygotowania materiału promocyjnego i jego emisji w telewizji Trwam, przygotowania i druku kolumny samorządowej zawierającej informację dla mieszkańców miasta o pracach samorządu Piotrkowa Trybunalskiego na łamach tygodnika „Ziemia Piotrkowska”, reklamy promującej Miasto na elektronicznych banerach - podczas meczu Superligi w piłce ręcznej mężczyzn.

(Dowód: akta kontroli str. 793-907)

#### Ustalone nieprawidłowości

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

1. Wydatki poniesione w związku z realizacją sześciu umów<sup>13</sup> o łącznej wartości 691,6 tys. zł, których przedmiotem było świadczenie przez dwa kluby sportowe, usług reklamowych promujących Miasto Piotrków Trybunalski, zostały zakwalifikowane w księgach rachunkowych niezgodnie z przepisami Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych<sup>14</sup>. Wydatki te ujęto w dziale 926 „Kultura fizyczna” rozdziale 92695 „Pozostała działalność” paragraf 4300 „Zakup usług pozostałych” zamiast w dziale 750 „Administracja publiczna” rozdział 75075 „Promocja jednostek samorządu terytorialnego” paragraf 4300 „Zakup usług pozostałych”.

(Dowód: akta kontroli str. 518-531, 543-557, 580-604, 652-662, 691-715, 755-768)

Ponadto NIK wskazuje na istnienie błędu systematycznego polegającego na nieprawidłowym wskazywaniu w planie finansowym, sposobu ujęcia w podziałkach klasyfikacji budżetowej, wydatków na promocję Miasta, co skutkowało nieprawidłowym ujęciem części wydatków na promocję w księgach rachunkowych. Błąd ten był powtarzany z roku na rok w okresie objętym kontrolą, a istniejący system kontroli zarządczej tego nie wykrył.

Sekretarz Miasta<sup>15</sup> oraz zastępca Skarbnika Miasta i Kierownik Referatu Budżetu i Analiz Finansowych<sup>16</sup>, wyjaśnili, że w budżecie miasta w latach 2011-2013 w Referacie Kultury, Sportu i Promocji występowało zadanie „Promowanie miasta przez sportowców i zespoły sportowe” w dziale 926 rozdziale 92695. Ujęcie wydatków na promocję przez sport w dziale 926 nie naruszało rzetelności sprawozdań budżetu, ponieważ w sprawozdaniach opisowych

<sup>12</sup> Na podstawie próby dobranej w sposób celowy i stanowiącej 38,5% wydatków w 2011 r., 29,1% w 2012 r. i 26,4% w 2013 r.

<sup>13</sup> Umowy: nr 465/SPK/S/11 z dnia 19.04.2011 r., nr 249/SPK/S/12 z dnia 8.02.2012 r., nr 1142/SPK/S/12 z dnia 17.09.2012 r., nr 1269/SPK/S/12 z dnia 17.10.2012 r., nr 259/SPK/P/12 z dnia 22.02.2013 r., nr 1367/SPK/S/13 z dnia 07.11.2013 r. o łącznej wartości 691 592,00 zł

<sup>14</sup> Dz. U. z 2010 r. Nr 38 poz. 207 ze zm.

<sup>15</sup> Sekretarz Miasta został upoważniony przez Prezydenta Miasta do udzielenia wyjaśnień

<sup>16</sup> Skarbnik Miasta był nieobecny z powodu urlopu a następnie choroby

(podobnie jak w objaśnieniach do projektów budżetów i jego zmian), zawsze była informacja o tym, że w dziale 926 ponoszone były wydatki na promocję przez sport. Sekretarz Miasta wskazał m.in., że w ramach kontroli zarządczej, wyznaczono w regulaminie organizacyjnym UM ścieżkę postępowania dla poszczególnych komórek organizacyjnych, zaangażowanych w proces planowania, realizacji i sprawozdawczości dotyczącej budżetu Miasta. Każdy dokument będący podstawą księgowania operacji gospodarczej podlegał w komórce merytorycznej kontroli, która obejmowała m.in. ustalenie, że w budżecie podległej komórki znajdują się środki na realizację operacji gospodarczej, z podaniem nazwy zadania zgodnej z planem finansowym, źródła finansowania wydatku w pełnej klasyfikacji budżetowej oraz określeniem kwalifikowanego wydatku.

(Dowód: akta kontroli str. 374-394, 405-413)

2. Dokonano nieprawidłowego ujęcia w księgach rachunkowych w latach 2011 i 2012 w dziale 750 „Administracja publiczna” w rozdziale 75075 „Promocja jednostek samorządu terytorialnego” wydatków<sup>17</sup> na kwotę 5 092,20 zł, które dotyczyły kosztów informowania w środkach masowego przekazu o posiadanych przez UM nieruchomościach przeznaczonych do sprzedaży. W efekcie zawyżono wysokość wydatków wykazanych w sprawozdaniach RB-28S na promocję miasta (rozdział 75075) w roku 2011 o kwotę 1 476,00 zł i w roku 2012 o 3 616,20 zł.

(Dowód: akta kontroli str. 821-823, 853-860, 424-491)

Sekretarz Miasta, Zastępca Skarbnika Miasta i Kierownik Referatu Budżetu i Analiz Finansowych wyjaśnili, że poprzez Biuro Prasowe, UM prowadził politykę informacyjno-promocyjną w dziale 750 rozdziale 75075. Wydatki ujęte w tym rozdziale dotyczą nie tylko ogłoszeń wynikających z obowiązku prawnego w lokalnych mediach (prasa, radio, telewizja) i informacji o pracach samorządu, ale również m.in. publikacji rubryk samorządowych w lokalnych tygodnikach i życzeń świątecznych. Wskazali też, że trudno jednoznacznie określić granicę pomiędzy informacją a promocją. Każda informacja o pracach samorządu buduje zaufanie społeczne i pozytywny wizerunek samorządu. Nie spotkano się z jednoznacznym stanowiskiem, z którego wynikałoby, że informacja wymagana prawem nie jest promocją. Sekretarz Miasta wskazał, że wprowadzony system kontroli zarządczej w zakresie planowania, realizacji i sprawozdawczości dotyczącej budżetu, umożliwił prawidłową realizację działania poszczególnych komórek.

(Dowód: akta kontroli str. 374-394, 405-413)

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

Po uwzględnieniu wyżej wskazanych nieprawidłowości (pkt. 2.1 i 2.2) w zakresie nieprawidłowego ujęcia w księgach rachunkowych wydatków, udział wydatków na promocję w wydatkach ogółem wynosił 0,22% w roku 2011, 0,54% w roku 2012 i 0,29% w roku 2013 (Tabela nr 2).

Tabela nr 2. Udział wydatków na promocję w wydatkach ogółem po wyeliminowaniu ww. nieprawidłowości w tys. zł.

Rok	Planowane wydatki ogółem	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	123 942,8	118 125,1	159,5	258,1	0,22%
2012	114 047,2	102 718,1	230,5	551,5	0,54%
2013	162 860,1	156 445,9	239,0	452,5	0,29%
<b>Razem</b>	<b>400 850,1</b>	<b>377 289,1</b>	<b>629,0</b>	<b>1 262,1</b>	<b>0,33%</b>

<sup>17</sup> Faktury: nr zew. MN/423/2011; na kwotę brutto 1 476,00 zł (oznaczenie wew. 3110247/20); nr zew. MN/281/2012; na kwotę brutto 1 992,60 (oznaczenie wew. 3120237/41); nr zew. MN/234/2012; na kwotę brutto 1 476,00 zł (oznaczenie wew. 3120184); nr zew. 2012/0000231; na kwotę brutto 147,60 zł.



## 2.2. Skuteczność, wydajność i efektywność działań promocyjnych

Opis stanu faktycznego

W trakcie kontroli szczegółowej analizie poddano sześć umów (opisanych w pkt. 2.1) zawartych z dwoma klubami sportowymi o łącznej wartości 691,6 tys. zł. Przedmioty tych umów dotyczyły: udziału zawodników w rozgrywkach sportowych w strojach z emblematami Miasta Piotrkowa Trybunalskiego; umieszczenia banera(ów) i/lub tablic(y) promocyjnych miasta Piotrkowa Trybunalskiego w miejscach najbardziej widocznych podczas rozgrywek sportowych we wszystkich halach sportowych; eksponowania emblematów i/lub nazwy miasta Piotrkowa Trybunalskiego na wszelkich możliwych akcesoriach sportowych, sprzęcie, ubraniach sportowych i środkach transportu zespołów; zamieszczanie emblematów miasta Piotrkowa Trybunalskiego (np. na telebimach, stronach internetowych wykonawcy, plakatach, ogłoszeniach i ulotkach). Wykonawcy zobowiązali się również do prowadzenia innych działań promocyjnych Miasta Piotrkowa Trybunalskiego wynikających z treści oferty, tj. rozdawania reklamówek, szalików, koszulek, itp. z emblematami miasta Piotrkowa Trybunalskiego.

(Dowód: akta kontroli str. 518-531, 543-557, 580-604, 652-662, 691-715, 755-768)

UM zawarł pięć z sześciu opisywanych umów, o łącznej wartości 591,6 tys. zł, z klubem sportowym, który posiadał logo zawierające m.in. białego orła na czerwonym tle i napis „Piotrków Trybunalski”. Herbem Miasta Piotrkowa Trybunalskiego był również wizerunek orła białego na czerwonym tle, przy czym nie jest to godło państwowe. Wizerunki tych orłów były identyczne. Podczas meczów sportowych w okresach obowiązywania wyżej wymienionych umów na koszulkach sportowców znajdowały się herb miasta Piotrkowa Trybunalskiego i logo tego klubu.

Prezydent i Wiceprezydent wyjaśnili, że celem takiego działania jest promocja Miasta Piotrkowa Trybunalskiego i popularyzacja herbu/logo miasta. Typowym działaniem stosowanym na strojach wszystkich zawodników, wszystkich dyscyplin sportowych jest umieszczanie identyfikujących znaków graficznych takich jak godło państwowe, logo reprezentacji, napisy identyfikujące (reprezentacja narodowa), herb miasta, logo miasta, logo klubu, napisy identyfikujące (reprezentacja klubowa). Wymienione znaki powtarzane są nie tylko na strojach sportowych, w których występują zawodnicy, ale także na strojach treningowych, gadżetach promocyjnych, a czasem także na wykorzystywanym sprzęcie sportowym.

(Dowód: akta kontroli str. 395-404)

Ustalone nieprawidłowości

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

1. Treść zawartych umów i sposób udokumentowania ich realizacji uniemożliwiła stwierdzenie, na co konkretnie kluby sportowe wydatkowały środki pieniężne w związku z ich realizacją.

(Dowód: akta kontroli str. 518-531, 543-557, 580-604, 652-662, 691-715, 755-768)

UM nie zastrzegł w tych umowach ani w raportach powykonawczych konieczności zaprezentowania ilości i wartości rozdanych reklamówek, koszulek, szalików oraz ilości i wartości innych gadżetów reklamowych.

Prezydent i Wiceprezydent wyjaśnili, że UM nie dokonał tego zastrzeżenia, gdyż kluby nie muszą prowadzić rejestru wydanych reklamówek, koszulek, szalików oraz innych gadżetów reklamowych, które są przez nie rozdawane podczas rozgrywek. Wskazali, że działania promocyjne klubów polegają m.in. na świadomym rozdawaniu gadżetów z emblematami Miasta i nie chodzi tu o ilość, ale o skuteczność tej reklamy. Ponadto na meczach i treningach ww. klubów bywa obecny przedstawiciel UM, który może stwierdzić, iż kluby wywiązują się z postanowień umowy.

(Dowód: akta kontroli str. 395-404)

UM nie zastrzegł w ww. umowach ani w raportach powykonawczych obowiązku zaprezentowania rodzaju akcesoriów sportowych, sprzętu, ubrań sportowych, na których eksponowano emblematy i/lub nazwę miasta Piotrków Trybunalski a także ich ilości oraz trwałości umieszczanych emblematów na ww. przedmiotach, a także okresu używania tych przedmiotów.

Prezydent i Wiceprezydent wyjaśnili, że brak zastrzeżenia w raportach powykonawczych konieczności zaprezentowania rodzaju i ilości akcesoriów sportowych, na których winny być eksponowane emblematy lub nazwa Miasta Piotrkowa Trybunalskiego wynika stąd, iż w klubach grają zawodnicy, którzy reprezentują miasto Piotrków Trybunalski, wobec powyższego wszyscy mają obowiązek występowania w strojach reklamujących miasto. Nie ma takiej możliwości by część zawodników występowała w strojach z naniesieniami promocyjnymi, a część bez. Dla nas było to oczywiste, dlatego też w umowie nie ma wskazań dotyczących minimalnej ilości.

(Dowód: akta kontroli str. 395-404 )

2. Dla umów tych nie określono celów, które miałyby być osiągnięte, nie określono też mierników oceny realizacji tych celów. Nie dokonano również oceny skuteczności i efektywności działań promocyjnych będących efektem zakupionych usług reklamowych.

Prezydent i Wiceprezydent wyjaśnili m.in., że promocja to jeden z instrumentów komunikacji marketingowej. Jest to działalność o charakterze informującym, nakłaniającym lub informacyjno-nakłaniającym, która w przypadku promocji miasta ma tworzyć określony wizerunek marki i/lub oferenta, którym może być np. organizacja, klub, stowarzyszenie, przedsiębiorstwo jak i instytucja publiczna, w tym jednostka samorządowa. Promocja w przypadku jednostek administracyjnych ma dwa główne cele, które w zasadzie są jej funkcjami: cel informacyjny i cel pobudzający. Często stosowaną formą działań promocyjnych stosowanych przez jednostki samorządowe są przedsięwzięcia kulturalne, sportowe oraz edukacyjne towarzyszące wydarzeniom i imprezom okolicznościowym (np. koncerty, mecze, spotkania, wykłady, targi, jarmarki, dni miasta itp.). W powyższym zakresie cele promocji zostały osiągnięte. Referat Kultury, Sportu i Promocji Miasta nie określał celów oraz wskaźników monitorujących poziom dokonań w zakresie promocji ze względu na brak strategii promocji Miasta. Zarządzeniem Nr 543 z dnia 12 grudnia 2012 roku Prezydent Miasta wprowadził system kontroli zarządczej Miasta Piotrkowa Trybunalskiego. W latach 2012-2013 w planie działalności Referatu Kultury, Sportu i Promocji Miasta zostały określone cele i zadania wynikające z zadań określonych w regulacjach wewnętrznych (kontrola zarządcza). Jednym z zadań była „Realizacja przedsięwzięć promujących Piotrków Trybunalski”, natomiast miernikiem określającym stopień realizacji zdania ilość zrealizowanych przedsięwzięć. Zarówno w 2012 jak 2013 roku założone cele zostały osiągnięte, a nawet przekroczone.

(Dowód: akta kontroli str. 395-404 )

3. Pomimo takiego samego zakresu usług, w przypadku czterech z sześciu ww. umów, koszt usługi reklamy w przeliczeniu na jeden mecz liczony odrębnie dla każdej umowy, tzw. koszt jednostkowy, był różny i mieścił się w zakresie od 10 902,55 tys. zł do 15 111,67 zł. Ponadto trzy z ww. umów dotyczyły tego samego klubu, w tym dwie z nich zawarto w jednym roku kalendarzowym. Rozpiętość wartości tych kosztów jednostkowych, wskazuje, że nie uwzględniono podczas planowania i dokonywania wydatków zasady gospodarności. W przeciwnym przypadku, wartość kosztów jednostkowych wynikających z tych trzech umów, byłaby taka sama lub zbliżona.

Prezydent i Wiceprezydent wyjaśnili, że różnice w wydatkach z tytułu realizacji umów przez poszczególne kluby sportowe wynikają z miejsca danego klubu w tabeli, rangi spotkania, od ilości kibiców (w tym z drużyn przeciwnych) będących na meczu (mecze piłki ręcznej mężczyzn są imprezami masowymi przyciągającymi większe ilości kibiców niż w piłce ręcznej kobiet).

(Dowód: akta kontroli str. 395-404)

NIK podziela pogląd przedstawiony w wyjaśnieniu, ale jednak nie znajduje jego potwierdzenia podczas realizacji poszczególnych umów. Nie ma w sprawozdaniach powykonawczych z realizacji tych umów, informacji o poniesionych kosztach dotyczących ilości i wartości przekazanych przedmiotów w ramach poszczególnych form promocji. Nie ma w tych sprawozdaniach informacji o ilości obecnych kibiców na danym meczu, brak jest uzależnienia wartości poniesionych wydatków na poszczególne formy promocji od miejsca danego klubu w tabeli rozgrywek, a także od rangi spotkania.

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

UM zlecił wykonanie usług reklamy jednemu z klubów sportowych, których wartość wynosiła 591,6 tys. zł (pięć z sześciu opisywanych umów), pomimo tego, że usługa reklamy nie wchodziła w zakres zarejestrowanego, przez ten klub, obszaru działalności gospodarczej.

(Dowód: akta kontroli str. 918-922)

#### Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie z powodu nieprawidłowego planowania i klasyfikowania poniesionych wydatków budżetowych na promocję miasta. W efekcie księgi rachunkowe i sprawozdania budżetowe nie przedstawiają rzetelnego obrazu poniesionych wydatków na promocję. Nieprawidłowa klasyfikacja nie miała wpływu na prawidłowość sporządzanych sprawozdań finansowych. Treść zawartych umów i sposób udokumentowania ich rezultatów nie gwarantuje zachowania zasady określonej w art. 44 ust. 3 pkt. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>18</sup> tj. uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów i optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów. Działania takie NIK ocenia jako nierzetelne.

### 3. Prawidłowość zlecenia podmiotom zewnętrznym zadań (usług) w zakresie promocji

Opis stanu  
faktycznego

W 11 postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego na świadczenie usług w zakresie zadania pn. „*Promowanie miasta przez sportowców i zespoły sportowe*” przeprowadzonych w okresie objętym kontrolą uczestniczyły trzy kluby sportowe.

(Dowód: akta kontroli str. 135-136, 146-148)

Szczegółowym badaniem objęto sześć postępowań o udzielenie zamówienia publicznego o wartości szacunkowej powyżej 14 tys. euro każde na świadczenie usług reklamowych promujących Miasto podczas imprez/rozgrywek lub zawodów sportowych<sup>19</sup>, co stanowiło 54,5% ogólnej liczby postępowań na ww. usługi (z 11 postępowań ogółem)<sup>20</sup>, o wartości<sup>21</sup> 762 tys. zł, co stanowiło 87,4 % środków wydatkowanych na ww. formę promocji (tj. z kwoty 872 tys. zł). W wyniku tych postępowań zawarto 8 umów z trzema podmiotami, które złożyły oferty (kluby piłki ręcznej seniorów i klub zapaśniczy).

(Dowód: akta kontroli str. 135-136)

W postępowaniach objętych badaniem określono przedmiot zamówienia publicznego wskazując dyscyplinę sportu: piłkę ręczną lub zapasy i rodzaj drużyny (w przypadku piłki ręcznej wskazywano czy chodzi o drużynę męską, czy żeńską).

W specyfikacjach istotnych warunków zamówienia (SIWZ) dotyczących ww. zamówień publicznych zawarto elementy określone w art. 36 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych<sup>22</sup> (dalej: pzp): opis przedmiotu zamówienia (opis ten był sformułowany w sposób jednoznaczny), warunki udziału w postępowaniu, opis sposobu dokonywania oceny spełniania tych warunków oraz opis kryteriów, którymi zamawiający będzie się kierował przy wyborze oferty, wraz z podaniem znaczenia tych kryteriów i sposobu oceny ofert, ogólne warunki umowy albo wzór umowy i in. Ogłoszenia o zamówieniu spełniały wymogi określone dla wybranego trybu udzielenia zamówienia, a złożone oferty spełniały wymogi określone w SIWZ. Wybór najkorzystniejszej oferty dokonywany był na podstawie kryteriów oceny ofert określonych w SIWZ, przy czym w żadnym z postępowań objętych badaniem nie wpłynęło więcej niż jedna oferta na wykonanie zamówienia lub części zamówienia<sup>23</sup>.

(Dz. U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.).

<sup>19</sup> Zadanie: promowanie miasta przez sportowców i zespoły sportowe. Badanie dotyczyło postępowań o numerach: SPZ.271.12.1.2011, SPZ.271.12.1.2012, SPZ.271.12.3.2012, SPZ.271.12.5.2012, SPZ.271.12.1.2013 i SPZ.271.12.3.2013.

<sup>20</sup> Razem z zamówieniami o wartości poniżej 14 tys. Euro.

<sup>21</sup> Wartość udzielonych zamówień.

<sup>22</sup> Dz. U. z 2013 r. poz. 907 ze zm.

<sup>23</sup> W pięciu objętych badaniem zamówieniach nie przewidziano możliwości składania ofert częściowych (w każdym z nich wpłynęło po jednej ofercie), a w jednym dopuszczono składanie ofert częściowych (wpłynęły trzy oferty, z których każda dotyczyła innej z trzech części zamówienia).

Nie dokonywano wyłączeń z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego osób wykonujących czynności w tym postępowaniu<sup>24</sup>, nie modyfikowano treści SIWZ podczas prowadzonego postępowania<sup>25</sup> i nie wykluczono z postępowania żadnego wykonawcy<sup>26</sup> (z uwagi na brak przesłanek w ww. zakresie). Zamawiający nie żądał w ww. postępowaniach wnieścia wadium, o którym mowa w art. 45 ust. pzp z uwagi na fakt, że wartość zamówień była niższa od kwot wynikających z przepisów wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 (zamawiający nie korzystał z możliwości żądania wnieścia wadium na podst. art. 45 ust. 2 pzp). Ponadto w postępowaniach nie odrzucano ofert i nie unieważniono żadnego z postępowań (nie zachodziły przesłanki określone w art. 89 pzp i art. 93 pzp) ani nie wnoszono odwołań. Nie dokonywano również zmian umowy o zamówienie publiczne, a zamawiający nie żądał wnieścia przez wykonawcę zabezpieczenia należytego wykonania umowy, o którym mowa w art. 147–150 pzp.

Postępowania przetargowe objęte szczegółowym badaniem zostały udokumentowane zgodnie z art. 96 ustawy pzp m.in. poprzez sporządzenie pisemnego protokołu z postępowania o udzielenie zamówienia, zawierającego wszystkie wymagane elementy. Wykonawcy zostali poinformowani o wyborze najkorzystniejszej oferty i zamawiający zamieścił informację w tym zakresie stosownie do przepisów odpowiednio: art. 92 ust 1 i ust. 2 pzp. W każdym przypadku po przeprowadzeniu postępowania zawarta została umowa w terminie wynikającym z zasad określonych w art. 94 ust. 2 pzp. Treść umowy zawartej z wybranym wykonawcą była każdorazowo zgodna ze złożoną przez niego ofertą.

(Dowód: akta kontroli str. 26-132, 134, 518-531, 543-557, 580-604, 652-662, 691-715, 755-768)

Zamawiający dokonywał odbioru przedmiotu umowy na podstawie sporządzonych przez wykonawcę pisemnych raportów powykonawczych dotyczących wykonania usług reklamowych. Raporty zawierały m.in. dokumentację fotograficzną, wycinki prasowe i wydruki z serwisów internetowych, tj. elementy wynikające z zapisów zawartych w umowach, a dotyczących obowiązków sprawozdawczych wykonawców usług. Ponadto wg udzielonych wyjaśnień przedstawiciele zamawiającego stwierdzali wywiązywanie się wykonawców z umów na świadczenie usług promowania Miasta bezpośrednio podczas imprez sportowych.

(Dowód: akta kontroli str. 532-542, 558-579, 606-651, 663-690, 716-754, 769-792)

Nie stwierdzono, aby w okresie objętym kontrolą w UM zlecano podmiotom zewnętrznym realizację działań promocyjnych na zasadach innych niż określone w ustawie pzp i Regulaminie udzielania zamówień publicznych w Urzędzie Miasta Piotrkowa Trybunalskiego<sup>27</sup> oraz w Zarządzeniu nr 9/2008 Prezydenta Miasta Piotrkowa Trybunalskiego z dnia 8 stycznia w 2008 r. w sprawie zasad udzielania zamówień publicznych w Urzędzie Miasta Piotrkowa Trybunalskiego w postępowaniach o wartości nieprzekraczającej równowartości kwoty 14.000 euro.

Nie stwierdzono również realizacji działań promocyjnych na rzecz Miasta poprzez przyznanie na ich realizację dotacji.

(Dowód: akta kontroli str. 149-151, 273 202, 211-213, 219)

We wnioskach o wszczęcie postępowania wskazywano, że „Szacunkowa wartość zamówienia została ustalona w oparciu o analizę budżetu Referatu Kultury, Sportu i Promocji Miasta (...) oraz wartość poprzedniego zamówienia (...)”. Wg udzielonych wyjaśnień w zakresie sposobu oszacowania wartości ww. zamówień brano pod uwagę możliwość efektywnej realizacji celów promocji i brak możliwości finansowania ogólnopolskich kampanii reklamowych. Z wyjaśnień tych wynika, że wobec powyższego ograniczenia za zasadne uznano wykorzystanie do promocji Miasta działających na jego terenie klubów sportowych, które uczestnicząc w rozgrywkach, w tym międzynarodowych i ogólnopolskich będą nośnikiem informacji promocyjnych. Ponadto wyjaśniono, że

<sup>24</sup> Art. 17 pzp.

<sup>25</sup> Art. 38 ust 4, 4a, 4b i 6 pzp.

<sup>26</sup> Art. 24 ust. 1 i 2 pzp.

<sup>27</sup> Wprowadzony Zarządzeniem Nr 380 Prezydenta Miasta Piotrkowa Trybunalskiego z dnia 24 października 2008 r. w sprawie zasad udzielania zamówień publicznych w Urzędzie Miasta Piotrkowa Trybunalskiego, zmienionym zarządzeniami Nr 488 z 23.11.2009 r., Nr 101 z 19.03.2010 r., Nr 508/2011 z 7.12.2011 r. i Nr 525/2011 z 20.12.2011 r.

porównywano koszty emisji spotów reklamowych w radiu i telewizji do możliwości jakie daje promocja miasta za pośrednictwem klubów sportowych uczestniczących w rozgrywkach transmitowanych w programach telewizyjnych i radiowych oraz w Internecie. Nie przedstawiono jednak na potwierdzenie przeprowadzenia powyższych analiz żadnych dowodów, a na konkretną prośbę kontrolujących o przedstawienie takich dowodów udzielono wyjaśnienia, że porównania te były dokonywane poprzez „rozpytanie na etapie szacowania wartości” oraz, że: „(...) szacowanie nie ma charakteru ustalenia wartości zamówienia, które następuje właśnie w ramach przetargu.” Ponadto wyjaśniono, że szacunkowa wartość ww. zamówień została ustalona przez Urząd na podstawie realizacji budżetu Miasta za rok poprzedni i biorąc pod uwagę zaplanowane działania na dany rok oraz, że: „Różnice w podziale środków na poszczególne dyscypliny sportowe wynikają z popularności danej dyscypliny oraz możliwości osiągnięcia celów promocji”. Również w przypadku tych wyjaśnień nie przedstawiono dowodów, z których wynikałby przyjęty sposób szacowania wartości zamówień.

(Dowód: akta kontroli str. 268, 279)

W SIWZ i innych dokumentach dotyczących ww. postępowań określono formy promocji w ramach usługi reklamowej promującej Miasto, tj. m.in. udział zawodników w rozgrywkach sportowych w strojach z emblematami Miasta, umieszczenie banera lub tablicy promocyjnej w miejscach najbardziej widocznych podczas rozgrywek sportowych oraz zamieszczanie emblematów Miasta np. na plakatach, ogłoszeniach czy ulotkach i in. Nie wskazywano natomiast takich aspektów wpływających potencjalnie na wartość zamówienia, jak oczekiwane rezultaty/efekty promocji, ilość zleconych zadań (w ramach promocji Miasta), i innych aspektów ilościowo - jakościowych świadczonej usługi np. wielkości banerów promocyjnych, ich formy graficznej, ilości rozdanych „reklamówek” z emblematami Miasta i ich rodzaju itp., a za podstawę określenia szacowanej wartości zamówienia przyjęto kwotę zaplanowanych wydatków na „Wykonanie usług reklamowych promujących miasto Piotrków Trybunalski podczas imprez sportowych (...)” na dany rok i wartość poprzedniego zamówienia.

(Dowód: akta kontroli str. 26-108)

#### Ustalone nieprawidłowości

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

1. We wszystkich objętych szczegółowym badaniem postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego przedmiot zamówienia został opisany w sposób utrudniający uczciwą konkurencję, co naruszało przepisy: art. 7 ust. 1. ustawy pzp, zgodnie z którym zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców i art. 29 ust. 2 ww. ustawy, który stanowi, że przedmiotu zamówienia nie można opisywać w sposób, który mógłby utrudniać uczciwą konkurencję.

Wprowadzono zapisy ograniczające możliwość świadczenia usługi przez kluby działające w innych niż piłka ręczna (i zapasy – w jednym przypadku) dyscyplinach oraz dodatkowo - w odniesieniu do postępowań, gdzie wskazano piłkę ręczną – ograniczenie w zakresie rodzaju drużyny: męska/żeńska (zawężając krąg potencjalnych wykonawców do klubów działających w ściśle określonej dyscyplinie sportu i prowadzących drużyny: męską lub żeńską), podczas gdy w okresie objętym kontrolą w Piotrkowie Trybunalskim działało 40 klubów sportowych<sup>28</sup> reprezentujących różne dyscypliny sportu.

(Dowód: akta kontroli str. 146-148)

Opisanie przedmiotu zamówienia publicznego w sposób, który mógłby utrudniać uczciwą konkurencję stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych określonej w art. 17 ust. 1 pkt 1) ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Wskazane powyżej ograniczenia sprawiały, że w objętych kontrolą postępowaniach wymogi stawiane przez zamawiającego w SIWZ dla realizacji danego zamówienia

<sup>28</sup>W tym m.in. jeden klub zapaśniczy i trzy kluby zajmujące się piłką ręczną, z czego dwa prowadziły drużyny seniorów (jeden drużynę męską, a drugi drużynę żeńską), natomiast trzeci z nich to klub uczniowski.

(części zamówienia) spełniał tylko jeden klub spośród klubów działających na terenie Piotrkowa Trybunalskiego. W wyniku powyższego na sześć przeprowadzonych postępowań, w pięciu wziął udział klub męskiej piłki ręcznej, w tym w czterech postępowaniach jako jedyny ich uczestnik, a w jednym (gdzie dopuszczono możliwość składania ofert częściowych) obok żeńskiej drużyny piłki ręcznej i klubu zapasniczego.

(Dowód: akta kontroli str. 26-136)

Klub ten nie brał udziału w jednym postępowaniu, gdzie wskazano jako docelową dyscyplinę piłkę ręczną kobiet.

(Dowód: akta kontroli str. 135-136)

W SIWZ (w każdym z ww. przypadków) zawierano zapis, z którego wynikało, że zespół sportowy musi posiadać na wyposażeniu materiały niezbędne do realizacji promocji miasta Piotrkowa Trybunalskiego: banery promocyjne z emblematami Piotrkowa Trybunalskiego, stroje sportowe z emblematami Piotrkowa Trybunalskiego, co wskazywało, że do przetargu mogły przystąpić tylko podmioty, które dysponowały ww. materiałami przed wszczęciem postępowania, np. świadczyły ww. lub podobną usługę na rzecz Miasta w przeszłości.

(Dowód: akta kontroli str. 28-29, 43-44, 59, 72, 85, 98)

Zgodnie z art. 7 ust. 1. Ustawy pzp zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców. Art. 29 ust. 2 ww. ustawy stanowi, że przedmiotu zamówienia nie można opisywać w sposób, który mógłby utrudniać uczciwą konkurencję.

Opisany wyżej sposób, w jaki dokonano opisu przedmiotu zamówienia nie wypełniał dyspozycji określonych w ww. przepisach.

Wiceprezydent, w kwestii wprowadzenia ograniczeń w zakresie dyscypliny sportu i rodzaju drużyny, która może realizować usługi reklamowe promujące Miasto ograniczając konkurencję w zakresie każdego zamówienia (części zamówienia) do jednej drużyny<sup>29</sup> wyjaśnił: „(...) Nie możemy pozwolić sobie na wykorzystywanie do promocji klubów, których zasięg oddziaływania jest ograniczony osiągnięciami. Nie wszystkie kluby działające na terenie Piotrkowa Trybunalskiego są rozpoznawalne na szczeblu rozgrywek ogólnopolskich i identyfikowalne z miejscem pochodzenia. Z tego powodu powierzenie zadań z zakresu promocji zewnętrznej klubom, które uczestniczą w rozgrywkach ogólnopolskich zapewni lepszą efektywność takich działań niż powierzenie ich klubom, które uczestniczą jedynie w rozgrywkach na terenie miasta”.

(Dowód: akta kontroli str. 268)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień NIK wskazuje, że w SIWZ dotyczących ww. postępowań nie zamieszczano wymogów dotyczących klubów, które mogą wykonywać usługi reklamowe promujące Miasto przedstawionych w powyższych wyjaśnieniach jak np. udział tych klubów w rozgrywkach, rozpoznawalność na szczeblu rozgrywek ogólnopolskich, czy identyfikowalność z miejscem pochodzenia drużyny/klubu realizującego usługi reklamowe promujące Miasto. Opisano natomiast przedmiot zamówienia w sposób wskazujący de facto konkretny klub jako wykonawcę usług reklamowych promujących Miasto, co przy jednoczesnym zastosowaniu jako trybu udzielania zamówienia publicznego przetargu nieograniczonego wskazuje na próbę zachowania pozorów konkurencji, której w postępowaniu faktycznie nie zapewniono.

(Dowód: akta kontroli str. 26-136)

Wiceprezydent wyjaśnił również: „Zlecenie realizacji zadania pn. wykonanie usług reklamowych promujących Miasto Piotrków Trybunalski podczas imprez sportowych w piłce ręcznej mężczyzn, w piłce ręcznej kobiet i zapasach nie naruszyło zasady uczciwej konkurencji bowiem wskazano jedynie dyscypliny sportu, za pomocą których realizowana będzie promocja miasta przez danego wykonawcę. Każdy klub sportowy (także spoza Piotrkowa Trybunalskiego), który w zakresie swojej działalności miał wpisane ww.

<sup>29</sup> Odpowiednio drużyny męskiej lub żeńskiej w zakresie piłki ręcznej lub drużyny zapasniczej.

*dyscypliny sportu i chciałby reklamować miasto Piotrków Trybunalski mógł przystąpić do przetargu”.*

(Dowód: akta kontroli str. 278)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień NIK wskazuje, że w przypadku drużyn piłki ręcznej działających w Polsce, z informacji zawartych na stronie internetowej Polskiego Związku Piłki Ręcznej<sup>30</sup> wynika, iż zasadą jest, że w nazwie klubu znajduje się nazwa miasta, z którego klub pochodzi oraz, że nie jest praktykowane zamieszczanie w nazwie klubu ani na strojach sportowych drużyn nazwy dwu lub większej ilości nazw miast/miejscowości. Tak więc powołana w wyjaśnieniach możliwość reklamowania Miasto Piotrków Trybunalski przez klub z innego miasta należy uznać - w świetle przyjętej w tym zakresie praktyki - za rozwiązanie tylko i wyłącznie teoretyczne, gdy faktycznie nie jest stosowane.

Wyjaśniając przyczyny zamieszczenia w SIWZ zapisu o konieczności posiadania przez klub na wyposażeniu na dzień składania ofert materiałów niezbędnych do reklamowania Miasta z emblematami (m.in. herbem Miasta), co potencjalnie ogranicza konkurencję do podmiotów które świadczyły usługi objęte danym postępowaniem (lub podobne) w przeszłości Wiceprezydent wyjaśnił: *„Każdy podmiot miał możliwość przygotowania wzorów materiałów promocyjnych nawet z umieszczonym herbem/logo w celach promocyjnych. Czym innym jest bowiem prawo naniesienia herbu/logo na baner czy stroje sportowe w celu przygotowania takiego materiału promocyjnego w celach prezentacji, a czym innym prawo używania herbu/logo w miejscach publicznych”,* a wyjaśniając brak zapisów regulujących tę kwestię w SIWZ wyjaśnił, że nie ma możliwości umieszczenia zapisu o wyrażeniu zgody przez Miasto na używanie herbu w SIWZ, z uwagi na to, że Rada Miasta udziela zgody na używanie herbu miasta na wniosek zainteresowanego oraz, że zgoda musi wskazywać konkretny podmiot, który przed rozstrzygnięciem przetargu nie jest znany.

(Dowód: akta kontroli str. 267-268)

2. We wszystkich objętych szczegółowym badaniem postępowaniach we wniosku o wszczęcie postępowania wskazano, że *„Szacunkowa wartość zamówienia została ustalona w oparciu o analizę budżetu Referatu Kultury, Sportu i Promocji Miasta (...) oraz wartość poprzedniego zamówienia (...)”,* a SIWZ nie zawierała precyzyjnych zapisów, z których wynikałyby parametry zamówienia zależne od zamawiającego, a wpływające potencjalnie na wielkość kwoty oszacowania wartości zamówienia publicznego, jak: oczekiwane rezultaty/efekty promocji, ilość zleconych zadań (w ramach promocji Miasta). Ponadto nie wskazano innych aspektów ilościowo – jakościowych świadczonej usługi (na które zamawiający mógł mieć wpływ) np. wielkości banerów promocyjnych, ich formy graficznej, ilości rozdanych „reklamówek” z emblematami Miasta i ich rodzaju, ilości i rodzaju drukowanych materiałów informacyjno – reklamowych z emblematami Miasta i in. pozostawiając w praktyce powyższe kwestie do stosowania na zasadach wg uznania przyszłego wykonawcy usług promujących Miasto.

(Dowód: akta kontroli str. 26-108, 283)

Zgodnie z art. 32 ust. 1 Ustawy pzp<sup>31</sup> podstawą ustalenia wartości zamówienia jest całkowite szacunkowe wynagrodzenie wykonawcy, (...), ustalone przez zamawiającego z należytą starannością.

Brak precyzyjnego określenia parametrów ilościowo - jakościowych zamawianych usług reklamowych promujących Miasto Piotrków Trybunalski na etapie przygotowania ww. postępowań o udzielenie zamówień publicznych wskazuje, że Urząd nie miał wystarczających podstaw do rzetelnego określenia wartości szacunkowej zamówienia w ww. postępowaniach na zasadach określonych w art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych<sup>32</sup>,

<sup>30</sup> [www.pzpr.pl](http://www.pzpr.pl)

<sup>31</sup> Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, Dz. U. z 2013 r. poz. 907 ze zm.

<sup>32</sup> Dz. U. z 2013 r. poz. 907 ze zm.

Wiceprezydent wyjaśnił m.in., że: „Urząd Miasta Piotrkowa Trybunalskiego nie zastrzegł konieczności umieszczenia szczegółowej statystyki promocyjnej, gdyż Klub nie musi prowadzić rejestru wydanych reklamówek, koszulek, szalików oraz innych gadżetów reklamowych, które rozdaje m.in. podczas rozgrywek w hali >>Relax<< jak i wyjazdów na rozgrywki”.

(Dowód: akta kontroli str. 283)

Skutkiem ww. nieprawidłowości było udzielenie zamówienia publicznego z naruszeniem przepisu art. 32 ust. 1 ustawy pzp, tj. nierzetelne oszacowanie wartości zamówienia skutkujące udzieleniem zamówienia publicznego na zasadach, niezapewniających gospodarnego i oszczędnego wydatkowania środków. Brak precyzyjnego określenia parametrów ilościowo – jakościowych zamawianych usług reklamowych promujących Miasto Piotrków Trybunalski na etapie przygotowania ww. postępowań oraz niestosowania precyzyjnych zapisów dotyczących parametrów ilościowo - jakościowych wskazanych w opisie przedmiotu zamówienia w zakresie form promocji powodował brak precyzyjnych zapisów dotyczących parametrów ilościowo - jakościowych zamawianych usług reklamowych promujących Miasto Piotrków Trybunalski w zawieranych umowach<sup>33</sup> oraz brak możliwości oceny skuteczności działań w zakresie promowania Miasta (np. określenia ilości osób, które otrzymały materiały promocyjno – reklamowe promujące Miasto), a także brak możliwości egzekwowania od wykonawcy ww. usług skutecznych działań w zakresie promowania Miasta tj. możliwości egzekwowania zapewnienia właściwej jakości świadczonych usług (patrz. również nieprawidłowości w ppkt 2.2. wystąpienia).

(Dowód: akta kontroli str. 518-604, 606-792)

#### Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie przygotowanie postępowań objętych szczegółowym badaniem w zakresie określenia przedmiotu zamówienia, który został opisany w sposób niezapewniający zachowania uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców oraz nierzetelne oszacowanie wartości zamówienia skutkujące udzieleniem zamówienia publicznego na zasadach, niezapewniających gospodarnego i oszczędnego wydatkowania środków. Natomiast pozytywnie ocenia Najwyższa Izba Kontroli sposób przeprowadzenia i udokumentowania ww. postępowań.

## 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 Kontroli<sup>34</sup>, wnosi o:

1. Podjęcie działań umożliwiających monitorowanie realizacji zadań z obszaru promocji Miasta z uwzględnieniem skuteczności tych działań i efektywności wydatkowania środków budżetowych.
2. Dokonywanie opisu przedmiotu zamówienia w postępowaniach dotyczących promowania Miasta przez zawodników i zespoły sportowe w sposób jednoznaczny i wyczerpujący, z uwzględnieniem cech technicznych i jakościowych przedmiotu zamówienia oraz zapewnienie zgodności przedmiotu zawieranych umów z przedmiotem udzielonych zamówień.
3. Rzetelne szacowanie wartości zamówienia dla usług reklamowych promujących Miasto z uwzględnieniem oczekiwanych rezultatów promocji i aspektów ilościowo - jakościowych świadczonej usługi.
4. Określanie w zamówieniach dotyczących promowania Miasta, prowadzonych w trybie przetargu nieograniczonego lub ograniczonego, przedmiotu zamówienia w sposób nieutrudniający uczciwą konkurencję.

<sup>33</sup> Dotyczących ww. postępowań.

<sup>34</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zmianami



6. Precyzyjne określenie w SIWZ dotyczących promowania Miasta zasad korzystania przez oferentów z herbu i logo Miasta na potrzeby przygotowania prezentacji i wykazania zamawiającemu spełnienia warunku posiadania materiałów niezbędnych do świadczenia usług.
7. Usprawnienie systemu kontroli zarządczej w celu wyeliminowania wskazanego błędu systematycznego.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy 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 Łodzi.

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.

Łódź, dnia 31 marca 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Łodzi

Dyrektor

*Najwyższemu Dyrektorowi Delegatury*  
*Joanna Wojnarowska*

.....  
Podpis

1000