



LKI.430.003.2019
Nr ewid. 74/2019/P/19/072/LKI

Informacja o wynikach kontroli

PROMOCJA GMIN
WOJEWÓDZTWA ŚWIĘTOKRZYSKIEGO

DELEGATURA W KIELCACH

MISJA

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

WIZJA

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

Informacja o wynikach kontroli

Promocja gmin województwa świętokrzyskiego

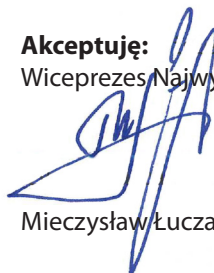
p.o. Dyrektor Delegatury w Kielcach



Grzegorz Walendzik

Akceptuję:

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli



Mieczysław Łuczak

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Krzysztof Kwiatkowski

Warszawa, dnia 17.V.2019r.

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

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ.....	4
1. WPROWADZENIE.....	5
2. OCENA OGÓLNA	7
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI.....	8
4. WNIOSKI.....	14
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	15
5.1. Planowanie i organizacja działań promocyjnych.....	15
5.2. Działania promocyjne, ich realizacja i wysokość wydatków ponoszonych na promocję.....	23
5.3. Monitorowanie efektów działań promocyjnych i ich ewaluacja	34
6. ZAŁĄCZNIKI	38
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe.....	38
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych.....	43
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności.....	47
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	48
6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli	49

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

ustawa o NIK	ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁶ ;
ustawa o finansach publicznych	ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych ⁷ ;
ustawa o samorządzie gminnym	Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym ⁸ ;
ustawa Pzp	ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych ⁹ ;
rozporządzenie w sprawie klasyfikacji	rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych ¹⁰ ;
urząd gminy	oznacza również urząd miasta oraz urząd miasta i gminy;
wójt	oznacza również burmistrza i prezydenta miasta.

¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 489.

² Dz. U. z 2019 r. poz. 869.

³ Dz. U. z 2019 r. poz. 506.

⁴ Dz. U. z 2018 r. poz. 1986, ze zm.

⁵ Dz. U. z 2014 r. poz. 1053, ze zm.

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy działania promocyjne gmin województwa świętokrzyskiego były efektywne?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy w gminie prawidłowo planowano działania i wielkość środków na promocję?
2. Czy prawidłowo zrealizowano działania promocyjne i wydatkowano środki?
3. Czy działania promocyjne wpłynęły na poprawę atrakcyjności gminy?

Jednostki kontrolowane

Kontrolą zostało objętych 10 urzędów gmin.

Okres objęty kontrolą 2014–2018

Wydatki jednostek samorządu terytorialnego na promocję rosną systematycznie w ostatnich latach. Zwiększające się środki z budżetów samorządowych nie przekładają się jednak na efekty. Już w kontrolach NIK z roku 2011 i 2014⁶ zwrócono uwagę na nieprawidłowości w tym obszarze. Dotyczyło to nieokreślenia w planach jednostek samorządu terytorialnego oczekiwanych efektów marketingu prowadzonego w tych jednostkach.

Promocja gmin, podejmowana przez skontrolowane jednostki, ukierunkowana była przede wszystkim na promocję gminy przez sport, promocję walorów turystycznych i potencjału inwestycyjnego oraz promocję gminy jako miejsca atrakcyjnego do zamieszkania. Wydatki na promocję, ponoszone przez skontrolowane gminy, znalazły się również w puli wydatków ogólnych. Dotyczyły na przykład:

- stworzenia i prowadzenia strony internetowej,
- organizowania i współorganizowania różnego rodzaju imprez o charakterze kulturalnym i sportowym,
- zakupu gadżetów promocyjnych.

Promocja gminy należy do jej zadań własnych. O skutecznej promocji można mówić wtedy, gdy przekłada się na poprawę wizerunku jednostki, co z kolei przynosi nowe inwestycje i miejsca pracy, zwiększa wpływy podatkowe, daje wzrost liczby turystów czy mieszkańców.

Ocenę promocji prowadzonej przez gminy utrudnia fakt, że w polskim prawie nie ma definicji promocji ani uregulowań dotyczących warunków i zasad dla takich działań. W ujęciu marketingowym promocja to zbiór środków, za pomocą których przedsiębiorstwo lub sprzedawca komunikuje się z rynkiem, czyli przekazuje informacje o swojej działalności lub konkretnych produktach i usługach⁷.

Promocję gminy w literaturze definiuje się jako:

- działania zmierzające do poinformowania i zachęcenia określonych osób prawnych i fizycznych do aktywności gospodarczej ukierunkowanej tak, aby dawała efekty pożądane przez władze gminy czy regionu i zgodnie z programami rozwoju przez te władze opracowanymi⁸;
- zespół instrumentów, za pomocą których jednostka terytorialna komunikuje się z otoczeniem wewnętrznym i zewnętrznym, przekazuje informacje charakteryzujące jej profil społeczno-gospodarczy, podkreśla silne strony, sukcesy, zamierzenia, przekazuje decyzje i planowane przedsięwzięcia⁹.

Zbliżonym do promocji i coraz powszechniej używanym pojęciem, w odniesieniu do terytorium gminy, jest marketing miejsca (*marketing places*), który określany jest też często marketingiem terytorialnym. Głównym kry-

⁶ P/11/005 *Działania promocyjne jednostek samorządu terytorialnego oraz P/14/068 Działania promocyjne wybranych miast na prawach powiatu.*

⁷ <https://www.findict.pl/sloownik/promocja>

⁸ Marian Huczek: Promocja gminy jako sposób wspierania lokalnego rozwoju społeczno-gospodarczego; <http://www.sbc.org.pl/Content/7687/huczek.pdf>.

⁹ B. Barczak, *Marketing w zarządzaniu gminą*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 11 s. 45, za: A. Sekuła, *Marketing terytorialny*, [w:] Z. Strzelecki (red.), *Gospodarka regionalna i lokalna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008, s. 288.

terium wyodrębnienia marketingu terytorialnego jest kryterium produktowe (przedmiotowe). O specyfice i odmienności tej dziedziny wiedzy marketingowej w stosunku do innych sektorowych jej ujęć decyduje inne źródło oferowanych korzyści, które w tym przypadku wiąże się z miejscem, a konkretnie – z określonymi cechami jednostek przestrzenno-administracyjnych o różnym zakresie obszarowym, głównych funkcjach i miejscu w formalnej strukturze hierarchicznej¹⁰.

¹⁰ A. Szromnik, *Marketing terytorialny jako atrybut rynkowej orientacji miast i regionów*, [w] A. Grzegorzczak, A. Kochaniec (red.), *Kreowanie wizerunku miast*, Warszawa 2011, s. 18.

2. OCENA OGÓLNA

Wadliwa realizacja
promocji

W ocenie NIK, promocja gmin podejmowana przez skontrolowane jednostki w latach 2014–2018 nie była efektywna, a pozytywne rezultaty osiągnięte w niektórych gminach nie wynikały z zaplanowanych działań.

W żadnym objętym kontrolą urządzie nie opracowano odrębnego dokumentu strategicznego, odnoszącego się wyłącznie do promocji gminy. We wszystkich gminach obowiązywały natomiast dokumenty dotyczące długookresowego rozwoju (strategie rozwoju, strategie rozwoju turystyki), odnoszące się ogólnie do realizacji zadania własnego, jakim jest promocja. Z uwagi jednak na to, że w trakcie projektowania budżetu gminy nie uwzględniano ogólnych kierunków działań promocyjnych, ujętych w tych dokumentach, promocja gmin nie była przemyślanym i systematycznym działaniem, a jedynie realizacją schematycznych zadań, uzupełnianych pojawiającymi się często ad hoc „pomysłami” na promocję.

W skontrolowanych urządzeniach nie monitorowano całościowo realizacji działań promocyjnych i nie dokonywano ewaluacji ich efektów. W konsekwencji objęte kontrolą jednostki nie dysponowały danymi, czy działalność promocyjna wpłynęła na poprawę wizerunku gminy, a tym samym przyczyniała się do zwiększenia jej atrakcyjności i rozwoju. Wynikało to, z wspomnianego wyżej, braku planów czy kierunków działań promocyjnych i nieokreślenia wskaźników pozwalających na ocenę takiej działalności.

W latach 2014–2018, w objętych kontrolą gminach, wydatki na promocję systematycznie zwiększały się. Planowano je w budżetach gmin na podstawie wykonania budżetu w latach ubiegłych, a nie na podstawie analizy rzeczywistych potrzeb promocyjnych. Przyjęty w większości skontrolowanych urzędów sposób definiowania potrzeb promocyjnych sprowadzał się do analizy ustnych sugestii, spostrzeżeń i wniosków kierowanych do wójtów przez mieszkańców, radnych, sołtysów i kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. Te pomysły wpisywały się wprawdzie w ogólnie określone cele rozwoju gminy, zapisywane w dokumentach strategicznych, ale były pomysłami na doraźne działania i przez to nie mogły służyć efektywnej promocji gminy. Wydatki najczęściej planowano na okolicznościowe cykliczne imprezy np. *Dni Gminy, Dożynki*, publikację artykułów prasowych i zakup gadżetów promocyjnych.

Zamówienia publiczne na promocję udzielane były z naruszeniem obowiązujących zasad dokonywania wydatków publicznych. Dotyczyło to ponad połowy skontrolowanych urzędów. Badanie 627 wydatków zakwalifikowanych jako promocyjne wykazało, że 28 z nich (4,2%) nie było jednoznacznie wydatkami na promocję gminy – poniesiono je na przykład w związku z publikacją nekrologów, zakupem mebli, stołu bilardowego i organizacją szkolenia związanego z ekologią.

Kontrolowane jednostki na ogół prawidłowo klasyfikowały wydatki na promocję, tj. w rozdziale 75075 *Promocja jednostek samorządu terytorialnego*. Stwierdzono jednak, że w różny sposób klasyfikowano wydatki dotyczące wyjazdów służbowych związanych z promocją (w rozdziale 75023 *Urzędy gmin* lub 75075) oraz wydatków związanych ze współpracą zagraniczną – wydatki te klasyfikowano w rozdziale 75075 lub 75095 *Pozostała działalność*. Zdaniem NIK, przyczyną takiego niejednolitego podejścia mogą być zbyt ogólne przepisy dotyczące klasyfikowania tych wydatków, różna ich interpretacja oraz brak zdefiniowania pojęcia „promocja gminy”. Powoduje to dowolność w księgowaniu tego rodzaju wydatków i w konsekwencji zaburza obraz danych dotyczących wydatkowania środków publicznych na promocję, zapisywanych w sprawozdaniach budżetowych.

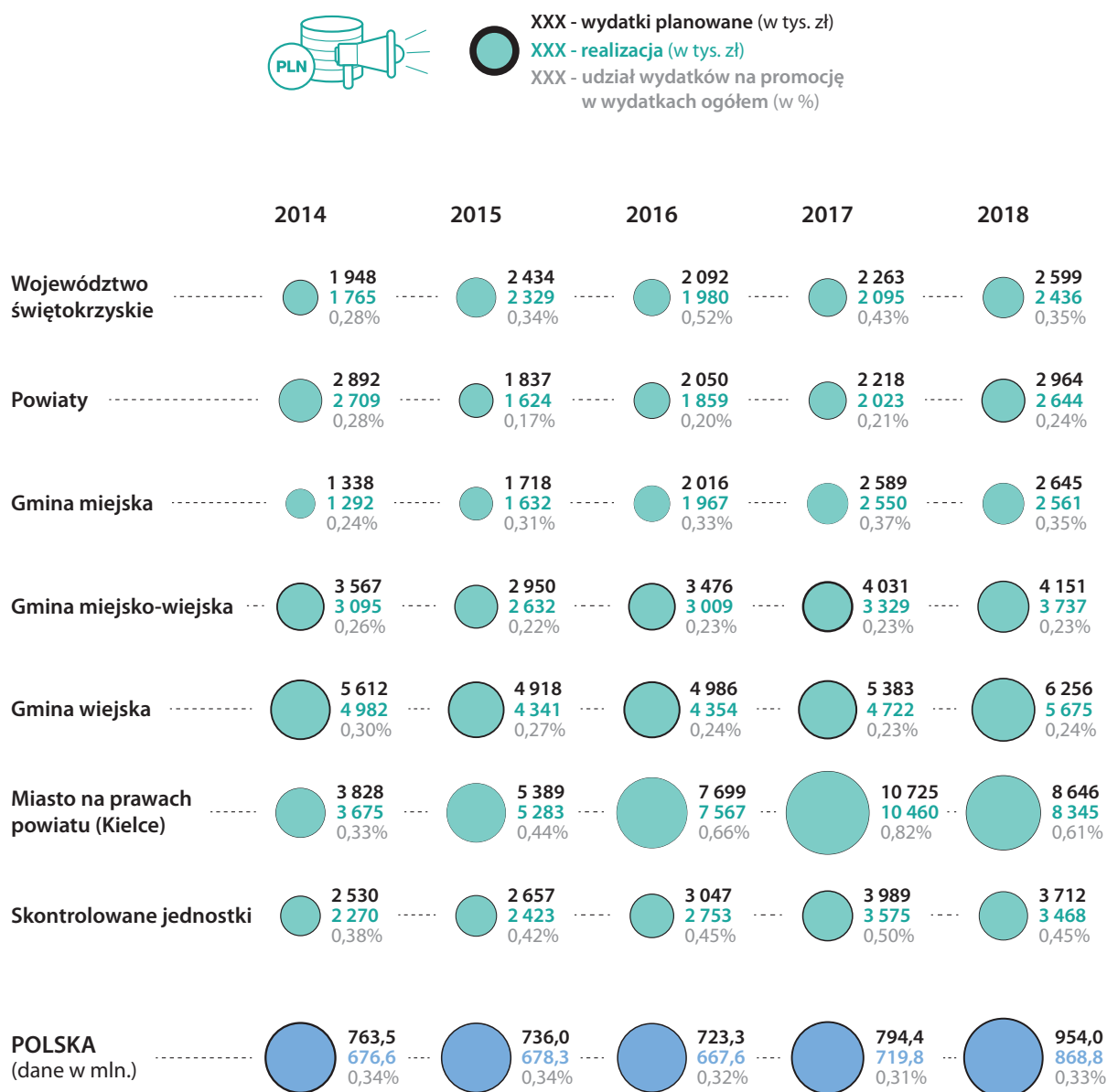
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Znaczny wzrost wydatków na promocję

Wszystkie skontrolowane urzędy gmin realizowały zadanie własne dotyczące promocji. W okresie objętym kontrolą zdecydowanie wzrosły wydatki ponoszone na to zadanie. Wydatki promocyjne skontrolowanych gmin wzrosły z 2,27 mln zł w 2014 r. do 3,46 mln zł w 2018 r. (wzrost o 52,4%). W analogicznym okresie wydatki wszystkich gmin województwa świętokrzyskiego na promocję wzrosły z 13,4 mln zł do 20,3 mln zł (wzrost o 55,7%). [str. 23–24]

Infografika nr 1

Wydatki promocyjne (plan, wykonanie, udział w wydatkach ogółem) w latach 2014–2018 w podziale na poszczególne kategorie jednostek samorządu terytorialnego województwa świętokrzyskiego (dane w tys. zł)



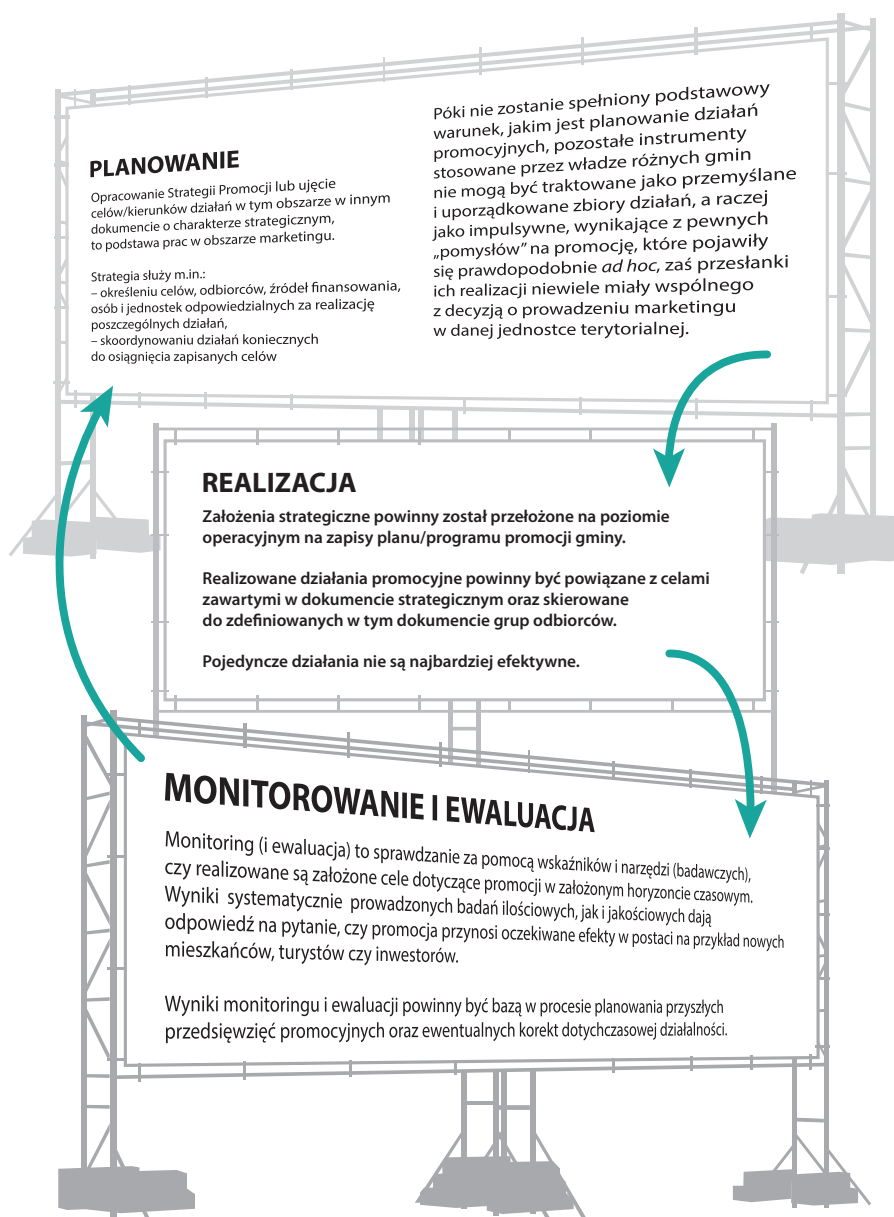
Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie sprawozdań budżetowych jst.

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

O efektywnej i skutecznej promocji można mówić w sytuacji, gdy na etapie planowania strategicznego określone zostaną jej cele i wskaźniki, realizacja działań będzie wpisywała się w założone cele, a następnie zostanie dokonana ocena ich efektów. Zaniechanie ustalenia w dokumentach strategicznych oraz w realizowanych na ich podstawie działaniach/projektach właściwych celów i wskaźników realizacji powoduje niemożność ustalenia, czy osiągnięto zamierzony cel, a uzyskane efekty były współmierne do poniesionych nakładów.

Infografika nr 2

Wzorcowy schemat procesu promocji jednostki samorządu terytorialnego



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie „Rola samorządów gminnych w procesach rozwojowych Polski Wschodniej” – raport pod red. nauk. B. Plago oraz A. Szromnik, Marketing terytorialny jako atrybut rynkowej orientacji miast i regionów, [w] A. Grzegorzczak, A. Kochaniec (red.), Kreowanie wizerunku miast, Warszawa 2011.

Bardzo ogólne zapisy dotyczące promocji, zawarte w strategiach rozwoju gmin

Podstawą efektywnej promocji gminy jest właściwe jej planowanie. Jak podkreśla się w literaturze, promocja powinna rozpoczynać się od etapu planowania, stąd opracowanie strategii należy uznać za podstawę prac w obszarze marketingu¹¹. Wszystkie skontrolowane jednostki opracowały dokumenty strategiczne, w których ujęto również ogólnie sformułowane cele rozwoju gminy i działania związane z jej promocją. W dziewięciu przypadkach były to strategie rozwoju, w jednym przypadku – strategia rozwoju turystyki¹². W żadnej jednostce nie opracowano jednak odrębnego dokumentu strategicznego dotyczącego promocji (na przykład strategii promocji lub programu promocji). W trzech jednostkach odrębne dokumenty strategiczne w obszarze promocji nie zostały opracowane, mimo że na potrzebę opracowania takiego dokumentu wskazano w obowiązujących strategiach rozwoju.

Z informacji uzyskanych od wszystkich nieobjętych kontrolą 92 gmin województwa świętokrzyskiego wynika, że jedynie w jednej gminie opracowano dokument planistyczny obejmujący cele promocji oraz zakładane efekty realizacji działań, a także sposób pomiaru przyjętych celów.

Analiza potrzeb i planowanie działań promocyjnych bez odniesienia do dokumentów strategicznych

Treść dokumentów strategicznych nie stanowiła jednak podstawy corocznego planowania wydatków na promocję.

W zdecydowanej większości skontrolowanych jednostek (w ośmiu z 10) nie sporządzano planów działań promocyjnych. W trakcie prac nad budżetem na dany rok planowano jedynie wysokość środków w rozdziale 75075. Środki te planowano głównie na podstawie wykonania planów budżetowych w latach ubiegłych, a nie na podstawie analizy rzeczywistych potrzeb promocyjnych.

Analiza potrzeb promocyjnych w większości skontrolowanych jednostek prowadzona była nierzetelnie – opierała się na analizie ustnych sugestii, spostrzeżeń i wniosków kierowanych do wójtów przez mieszkańców, radnych, sołtysów i kierowników gminnych jednostek organizacyjnych.

[str. 17–21]

Nieokreślenie w dokumentach strategicznych wskaźników

W większości objętych badaniem gmin (w siedmiu z 10), na etapie opracowania dokumentów strategicznych nie określono wskaźników służących do oceny efektywności realizowanych działań.

Przykładem dobrej praktyki jest *Strategia Zrównoważonego Rozwoju Gminy Ostrowiec Świętokrzyski na lata 2014–2020*. Zawarte w niej wskaźniki (na przykład liczba nowych inwestycji przemysłowych powstałych na terenie miasta w danym roku, zmiana liczby mieszkańców w stosunku do roku poprzedniego, wysokość dochodów z podatku PIT, CIT w budżecie miasta w danym roku) pozwalały, po zmianach w systemie monitorowania strategii (od 2017 r.), na sprawdzenie czy realizacja strategii, w tym działań promocyjnych, przyczyniała się do zwiększenia inwestycji i liczby miejsc pracy, wpływów podatkowych czy wzrostu liczby mieszkańców.

[str. 21–22]

Łączenie zadań dotyczących promocji z innymi zadaniami

We wszystkich skontrolowanych jednostkach zapewniono warunki do realizacji zadania własnego gminy, dotyczącego promocji. Zadania te realizowały komórki organizacyjne znajdujące się w strukturze urzędów. W trzech

¹¹ Por. *Rola samorządów gminnych w procesach rozwojowych Polski Wschodniej*, raport pod red. nauk. prof. B. Plawgo, Fundacja BFKK, Białystok 2010 r.

¹² Urząd Miasta i Gminy w Busku-Zdroju.

gminach promocję prowadziły również jednostki organizacyjne gmin. Jedynie w dwóch urzędach, z 10 objętych kontrolą, była wyodrębniona komórka organizacyjna lub samodzielne stanowisko pracy wyłącznie do spraw promocji. W większości urzędów łączenie zadań promocyjnych z innymi zadaniami, dotyczącymi na przykład kultury, sportu, rolnictwa mogło utrudniać prawidłową realizację promocji. W dwóch urzędach stwierdzono nieprawidłowość, która polegała na tym, że zasady dotyczące promocji określono tak, iż nikomu nie było można przypisać odpowiedzialności za te zadania.

[str. 15–16]

Ważnym etapem promocji gmin jest realizacja wcześniej zaplanowanych działań. Ze środków na promocję finansowano najczęściej zakup gadżetów promocyjnych, organizację imprez sportowych i okolicznościowych, publikację artykułów prasowych. W jednym urzędzie do promocji gminy (Sandomierz) wykorzystywano serial telewizyjny. Zdarzało się również, że skontrolowane urzędy finansowały z tych środków wydatki, które nie miały nic wspólnego z promocją. Publikowano na przykład nekrologi i kondolencje, kupowano wiązanki pogrzebowe, wyposażenie strażackiego samochodu bojowego czy prowadzono szkolenia dotyczące ekologii. Przypadki finansowania ze środków na promocję wydatków, które nie miały nic wspólnego z promocją stwierdzono w połowie skontrolowanych jednostek¹³.

[str. 24–25]

Popularnym narzędziem promocji w skontrolowanych jednostkach było publikowanie artykułów prasowych dotyczących danej gminy. W przypadku ponad połowy jednostek, w artykułach tych zamieszczono zdjęcia wójta¹⁴. W dwóch skontrolowanych jednostkach artykuły promocyjne dotyczyły przede wszystkim ukazania dokonań władz w mijającej kadencji. W ocenie NIK, tego rodzaju działania mogą budzić wątpliwości, czy ich celem była promocja gminy, czy też „wypromowanie” konkretnych osób, np. piastujących stanowisko organu wykonawczego w samorządzie, zwłaszcza jeśli dzieje się to w okresie poprzedzającym nadchodzące wybory.

Sześć gmin, z 10 których dotyczyła kontrola, miało profile na portalach społecznościowych, które również były wykorzystywane w celach promocyjnych.

[str. 29–31]

Zamówienia publiczne dotyczące promocji gminy, w sześciu z 10 skontrolowanych jednostek przeprowadzane były z naruszeniem zasad prawa. Z art. 44 ust. 3 pkt 1 i art. 254 pkt 3 i 4 ustawy *o finansach publicznych* wynika, że wydatki z budżetu jednostki samorządu terytorialnego powinny być dokonywane w sposób oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów, jak również, że zlecanie zadań powinno następować na podstawie wyboru najkorzystniejszej oferty. W czterech jednostkach udzielanie zamówień publicznych

Finansowanie ze środków na promocję innych zadań

Wizerunek wójta w artykułach

Dokonywanie zamówień z naruszeniem zasad wydatkowania środków publicznych

¹³ Urząd Miejski w Sandomierzu, Urząd Miasta i Gminy Oleśnica, Urząd Miasta i Gminy w Busku-Zdroju, Urząd Miasta i Gminy Opatowiec, Urząd Miasta i Gminy Bodzentyn.

¹⁴ Urząd Gminy w Zagnańsku, Urząd Miasta i Gminy Oleśnica, Urząd Miasta i Gminy Opatowiec, Urząd Miasta Ostrowiec Świętokrzyski, Urząd Gminy Sitkówka-Nowiny, Urząd Miasta i Gminy Bodzentyn, Urząd Gminy w Fałkowie.

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

na dostawy i usługi dotyczące promocji odbywało się z naruszeniem obowiązujących w tych jednostkach wewnętrznych regulaminów. W dwóch jednostkach, w żaden sposób nie udokumentowano sposobu wyboru wykonawcy zamówienia. Tym samym nie było możliwe ustalenie, czy wydatki na promocję gminy zostały poniesione zgodnie z tymi zasadami.

[str. 27–28]

Jedna jednostka, z 10 objętych kontrolą, odzyskiwała VAT od wydatków ponoszonych na promocję z naruszeniem obowiązujących przepisów podatkowych.

[str. 28–29]

Niejednoznaczność przepisów dotyczących klasyfikowania wydatków

Zasady klasyfikowania wydatków reguluje rozporządzenie w sprawie klasyfikacji. W rozporządzeniu nie zamieszczono szczegółowego objaśnienia jakie wydatki powinny być ujmowane w rozdziale 75075, co powoduje że przepisy dotyczące klasyfikowania wydatków na promocję są niejednoznaczne i pozwalają na znaczną dowolność w księgowaniu tego rodzaju wydatków. Zaburza to obraz danych dotyczących wydatkowania środków publicznych na promocję, prezentowanych w sprawozdaniach budżetowych. W skontrolowanych jednostkach różnie klasyfikowano wydatki dotyczące wyjazdów służbowych związanych z promocją – w rozdziale 75075 *Promocja jednostek samorządu terytorialnego* lub 75023 *Urzędy gmin*. Stwierdzono również różne podejście do klasyfikowania wydatków związanych ze współpracą zagraniczną. Wydatki te były klasyfikowane w rozdziale 75075 *Promocja jednostek samorządu terytorialnego* lub 75095 *Pozostała działalność*. Już wcześniejsze kontrole NIK¹⁵ wskazywały także na niejednolite podejście w ujmowaniu wydatków promocyjnych w klasyfikacji budżetowej.

Z informacji uzyskanej w toku kontroli od Ministra Finansów wynika, że na przestrzeni kilku ostatnich lat nie były wydawane interpretacje dotyczące sposobu klasyfikowania wydatków na działania promocyjne jednostek samorządu terytorialnego. Zgodnie ze stanowiskiem Ministra, o zaklasyfikowaniu dochodu lub wydatku do odpowiedniej podziałki klasyfikacji budżetowej powinien decydować charakter zdarzenia.

[str. 31–32]

Brak monitorowania i ewaluacji działań promocyjnych

Żaden z 10 objętych kontrolą urzędów gmin nie monitorował właściwie prowadzonej promocji gminy i nie dokonywał ewaluacji efektów tych działań. W czterech jednostkach nie opracowywano i nie przedkładano właściwym organom (np. radzie gminy) raportów ewaluacyjnych z realizacji dokumentów strategicznych, co stanowiło naruszenie wewnętrznych regulacji wynikających z tych dokumentów lub z uchwał organów stanowiących.

W trzech jednostkach, zapisy zawarte w strategiach rozwoju i strategii rozwoju turystyki, dotyczące monitorowania i ewaluacji efektów ich realizacji spowodowały, że w urzędach monitorowano i ewaluowano podjęte strategie, także dotyczące promocji. Było to jednak niewystarczające. W Urzędzie Miasta i Gminy w Busku-Zdroju, przy stałym monitorowaniu zadań promocyjnych nie monitorowano wskaźnika, którym była liczba wykonanych badań i analiz. Natomiast w Urzędzie Gminy Łągów monitorowanie

¹⁵ P/11/005 Działania promocyjne jednostek samorządu terytorialnego oraz P/14/068 Działania promocyjne wybranych miast na prawach powiatu.

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

nie opierało się na wskaźnikach pozwalających ocenić skuteczność i efektywność podjętych zadań. W przypadku Urzędu Miasta Ostrowiec Świętokrzyski, ocenę efektów realizacji strategii rozpoczęto w roku 2017, wykorzystując wskaźniki zawierające wartości bazowe i docelowe. Dotyczyło to także promocji gminy.

Już wcześniejsze kontrole NIK¹⁶ zwróciły uwagę na nieokreślenie w dokumentach planistycznych oczekiwanych wymiernych efektów (korzyści), jakie zamierzano osiągnąć poprzez działania promocyjne oraz niemonitorowanie i niedokonywanie ocen efektywności tych działań. [str. 34–37]

¹⁶ Tamże.

4. WNIOSKI

Najwyższa Izba Kontroli, mając na uwadze wyniki przeprowadzonej kontroli oraz uwzględniając rosnące znaczenie promocji i marketingu terytorialnego w działalności jednostek samorządu terytorialnego, wskazuje na potrzebę:

- Organy gmin**
1. Prawidłowego planowania promocji gminy, na podstawie analizy potrzeb i wynikających z nich celów (określonych np. w strategii rozwoju) oraz właściwego monitorowania osiągniętych efektów.
 2. Ujmowania w rozdziale 75075 *Promocja jednostek samorządu terytorialnego* klasyfikacji budżetowej tylko wydatków na zadania mające charakter promocyjny.

Po zakończeniu kontroli, NIK skierowała do kierowników skontrolowanych jednostek wystąpienia pokontrolne, w których sformułowane zostały wnioski pokontrolne. Dotyczyły one przede wszystkim:

- konieczności planowania zadań dotyczących promocji gminy, na podstawie sporządzanych analiz potrzeb oraz określenia wskaźników osiągnięcia celów i zadań promocyjnych oraz monitorowania i dokonywania analizy osiągniętych efektów działań promocyjnych;
- finansowania ze środków przeznaczonych na promocję tylko przedsięwzięć służących promocji gminy;
- udzielania zamówień publicznych dotyczących realizowanych działań promocyjnych, niepodlegających przepisom ustawy *Prawo zamówień publicznych*, w każdym przypadku zgodnie z obowiązującym regulaminem udzielania takich zamówień, w sposób pozwalający na stwierdzenie, że wydatki dokonane zostały zgodnie z zasadami gospodarowania środkami publicznymi.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Planowanie i organizacja działań promocyjnych

W art. 7 ust. 1 pkt 18 ustawy o samorządzie gminnym przewidziano, że zadania własne obejmują sprawy promocji gminy. W związku z tym urzędy gmin powinny propagować walory gmin. W każdej kontrolowanej jednostce zadania dotyczące promocji realizowały komórki organizacyjne, które znajdowały się w strukturach urzędów. W dwóch urzędach gmin, z 10 objętych kontrolą, wyodrębniono komórkę organizacyjną lub samodzielne stanowisko pracy wyłącznie do promocji gminy¹⁷.

Zadania dotyczące promocji w skontrolowanych jednostkach należały do właściwości:

- Referatu Organizacyjnego i Spraw Obywatelskich (do 31 stycznia 2016 r.), Stanowiska ds. Promocji i Turystyki (od 1 lutego 2016 do 31 grudnia 2016 r.), Referatu Pozyskiwania Środków Zewnętrznych i Zamówień Publicznych (od 1 stycznia 2017 r.) w Urzędzie Gminy w Zagnańsku;
- Biura Prezydenta i Wydziału Planowania i Rozwoju w Urzędzie Miasta Ostrowca Świętokrzyskiego;
- Zespołu ds. Promocji Gminy, Działalności Gospodarczej i Funduszy Pomocegowych (od 16 kwietnia 2013 r. do 21 grudnia 2014 r.), Referatu Organizacyjnego i Spraw Społecznych (od 22 grudnia 2014 r. do 20 grudnia 2018 r.), Samodzielnego Stanowiska ds. Nawiązywania Współpracy, Mediów i Promocji Gminy (od 21 grudnia 2018 r.) w Urzędzie Gminy Sitkówka-Nowiny;
- Referatu Środków Pomocowych i Promocji Gminy (do 30 kwietnia 2015 r.), Referatu Budowlano-Inwestycyjnego, Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska (od 1 maja do 4 października 2015 r.), Samodzielnego Stanowiska do spraw Promocji, Zdrowia, Sportu i Turystyki (od 5 października 2015 r. do 19 listopada 2017 r.), Stanowiska do spraw Kultury i Promocji (od 20 listopada 2017 r.) w Urzędzie Miasta i Gminy Bodzentyn;
- Samodzielnego Stanowiska ds. Administracyjnych, Kultury, Sportu oraz Ewidencji Ludności (od 1 października 2009 r. do 31 maja 2015 r.), Stanowiska ds. Rolnictwa, Promocji, Kultury i Sportu (od 1 czerwca 2015 r.) w Urzędzie Gminy w Fałkowie;
- Referatu Kultury, Sportu i Promocji (do 30 stycznia 2014 r.), Wydziału Edukacji, Kultury i Sportu (od 31 stycznia 2014 r. do 4 stycznia 2015 r.), Wydziału Kultury, Promocji, Sportu i Turystyki (od 5 stycznia 2015 r. do 31 sierpnia 2015 r.), Referatu Kultury, Promocji, Sportu i Turystyki (od 1 września 2015 r.) w Urzędzie Miejskim w Sandomierzu;
- Samodzielnego Stanowiska ds. Rozwoju i Promocji Gminy funkcjonującego w ramach Referatu Spraw Obywatelskich i Urzędu Stanu Cywilnego w Urzędzie Miasta i Gminy Opatowiec;
- Stanowiska ds. Kultury, Promocji Gminy i Pełnomocnika Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych i Narkomanii (do 17 kwietnia 2016 r.), Referatu Organizacyjnego i Spraw Obywatelskich w ramach którego funkcjonowało Stanowisko ds. Organizowania Planowania Kultury, Promocji Gminy, Pozyskiwania Środków Pomocowych (od 18 kwietnia 2016 r.) w Urzędzie Miasta i Gminy Oleśnica;

Przygotowanie
organizacyjne

¹⁷ Urząd Miasta i Gminy Busko-Zdrój, Urząd Miasta i Gminy w Łagowie.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- Wydziału Promocji, Współpracy z Zagranicą i Spraw Uzdrawiskowych, (od 1 stycznia 2014 r. do 31 lipca 2015 r.), Referatu Promocji funkcjonującego w ramach Wydziału Oświaty, Promocji i Infrastruktury Społecznej, (od 1 sierpnia 2015 r. do 31 grudnia 2018 r.) w Urzędzie Miasta i Gminy Busko-Zdrój;
- Samodzielnego Stanowiska Pracy do Spraw Promocji Gminy (do 2 stycznia 2018 r.), stanowisko to od 3 stycznia 2018 r. weszło w skład Referatowi Inwestycji i Zamówień Publicznych w Urzędzie Miasta i Gminy w Łagowie.

W dwóch z objętych kontrolą jednostkach stwierdzono nieprawidłowość, która polegała na tym, że zasady dotyczące promocji określono tak, iż nikomu nie było można przypisać odpowiedzialności za te zadania¹⁸.

Przykłady

W Urzędzie Miasta i Gminy Bodzentyn od 3 kwietnia 2018 r. do czasu zakończenia czynności kontrolnych (11 marca 2019 r.) nie było obsadzone samodzielne stanowisko do spraw kultury i promocji, a zadania przewidziane do realizacji na tym stanowisku wykonywali pracownicy, którzy nie mieli ich w swoich zakresach zadań. Od 2 grudnia 2017 r. do 2 kwietnia 2018 r. pracownik zatrudniony na stanowisku ds. kultury i promocji wykonywał swoje obowiązki bez ustalonego na piśmie zakresu czynności.

Jako przyczyny tego stanu, sekretarz miasta i gminy podał, że przełożony wydawał ustne polecenia realizacji zadań związanych z promocją innym pracownikom urzędu, a pracownik zatrudniony na stanowisku ds. kultury zrezygnował z dalszej pracy w jednostce.

W okresie objętym kontrolą, w Urzędzie Gminy w Fałkowie żaden z pracowników nie miał ustalonego zakresu czynności odpowiadających zadaniom dla stanowiska ds. rolnictwa, promocji, kultury i sportu. Zadania koordynowania prac związanych z promocją gminy w kraju i za granicą zostały ujęte w zakresie zadań inspektora ds. gospodarki odpadami, promocji, kultury i sportu, który w rzeczywistości zajmował się działalnością promocyjną w Urzędzie dopiero od 1 kwietnia 2018 r.

Wśród przyczyn tej sytuacji wójt wskazał to, że: (...) *Zmiana Regulaminu organizacyjnego następuje najczęściej po sprawdzeniu w praktyce sposobu funkcjonowania danego rozwiązania, choć faktem jest, że powinno być odwrotnie najpierw powinna być zmiana regulaminu i zgodnie z nim przydział zadań dla pracownika.*

Na te nieprawidłowości zwracałem uwagę sekretarzowi, który dokonał zmiany, ale z opóźnieniem. Istotne jednak było, że zadania były realizowane w zakresie merytorycznym mimo wskazanych uchybień formalnych.

Wójt jednocześnie zadeklarował zwiększenie bieżącego nadzoru nad rozdziałem pracy dla pracowników w powiązaniu z treścią regulaminu organizacyjnego.

W siedmiu urzędach gmin, z 10 objętych kontrolą, zadania promocyjne realizowane były tylko w ramach urzędu. W trzech gminach promocję prowadziły również gminne jednostki organizacyjne¹⁹.

¹⁸ Urząd Miasta i Gminy Bodzentyn, Urząd Gminy w Fałkowie.

¹⁹ Bodzentyn, Ostrowiec Świętokrzyski, Sandomierz.

Przykłady

Promocję miasta i gminy Bodzentyn prowadziło również Miejsko-Gminne Centrum Kultury i Turystyki, które organizowało corocznie promocyjną imprezę plenerową *Dni Bodzentyna*. W okresie objętym kontrolą, wydatki poniesione na ten cel wyniosły ogółem 456 140,80 zł (57,2% wydatków Urzędu na promocję).

Promocję miasta Sandomierz w latach 2014–2018 prowadziło Sandomierskie Centrum Kultury, które zgodnie z § 10 pkt 6 statutu może prowadzić i organizować działalność wydawniczą, informacyjną i promocyjną. W tym okresie na działania promocyjne SCK wydatkowało łącznie ok. 47,6 tys. zł. Dotyczyło to np. udziału w targach turystycznych; promowania atrakcji turystycznych, bazy noclegowej i gastronomicznej, drukowania materiałów promocyjnych, stworzonych na podstawie informacji zebranych przez pracowników Centrum Informacji Turystycznej (mapki w językach obcych, „Baza noclegowa w Sandomierzu i okolicach”, „Godziny otwarcia atrakcji turystycznych”, „Cennik biletów wstępu”).

Promocja miasta Ostrowiec Świętokrzyski prowadzona była również przez Miejskie Centrum Kultury w Ostrowcu Świętokrzyskim (dalej: MCK). MCK organizowało corocznie imprezy plenerowe i wydarzenia kulturalne, promujące jednocześnie Ostrowiec Świętokrzyski, jak: *Dni Ostrowca*, *Wielki Ogień*, *Zaduszki Jazzowe Ostrowiec Świętokrzyski*, *Sylwester*. W 2016 r. wyprodukowano teledysk promujący miasto. W 2017 r. zorganizowano wystawę plenerową Ostrowiec z lotu ptaka, a w 2018 r. wyprodukowano video-relację z Dni Ostrowca. W okresie objętym kontrolą wydatki poniesione na te imprezy wyniosły ogółem 1830,9 tys. zł, z tego: 219,7 tys. zł w 2014 r., 252,2 tys. zł w 2015 r., 386,2 tys. zł w 2016 r., 467 tys. zł w 2017 r. i 505,8 tys. zł w 2018 r.

W latach 2017–2018 Miejski Ośrodek Sportu i Rekreacji (dalej: MOSiR) realizował także zadania dotyczące autopromocji poprzez sport. W 2017 r. MOSiR wydatkował na ten cel kwotę 220 tys. zł brutto, a w 2018 r. – 271,5 tys. zł brutto. Wydatki te, w 2017 r. ujęto w całości, w dziale 926 *Kultura fizyczna i sport*, w rozdziale 92605 klasyfikacji budżetowej *Zadania w zakresie kultury fizycznej*. W 2018 r. kwotę 210 tys. zł ujęto w dziale 926, w rozdziale 92605, a kwotę 61,5 tys. zł – w dziale 750, w rozdziale 75075. Były to następujące wydarzenia sportowe: rozgrywki Ligi Siatkówki Kobiet, pływanie i piłka wodna, *Tour de Pologne 2018*, *mecz eliminacyjny do Mistrzostw Europy 2020 w piłce ręcznej*.

W żadnej z objętych kontrolą jednostek nie opracowano odrębnego dokumentu strategicznego odnoszącego się do promocji (na przykład strategii promocji lub programu promocji). Dokumentu takiego nie opracowano również w pozostałych gminach województwa za wyjątkiem gminy Skalbierz.

Ogólnie sformułowane cele strategiczne i działania związane z promocją określono w strategiach rozwoju oraz strategii rozwoju turystyki²⁰. Mając na uwadze, że prowadzenie promocji gmin powinno być ściśle skorelowane i spójne z przyjętym strategicznym dokumentem, trudniej jest odnieść te działania do strategii rozwoju, która jest określona dość ogólnie. Zaplanowanie spójnej promocji gminy jest łatwiejsze w przypadku, gdy opracowano wcześniej spójną strategię tej promocji.

²⁰ Strategia Rozwoju Turystyki Miasta i Gminy Busko-Zdrój na lata 2011–2020.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Przykłady

W *Strategii Rozwoju Gminy Fałków na lata 2016–2025* zawarto następujące kierunki działań dotyczące promocji gminy:

- *Skuteczna promocja oferty turystycznej gminy;*
- *Promocja walorów przyrodniczych i atrakcji turystycznych;*
- *Promocja agroturystyki i produktów lokalnych;*
- *Utrzymanie i promocja wielokulturowego bogactwa oraz tożsamości lokalnej i regionalnej;*
- *Skuteczna promocja terenów inwestycyjnych.*

W *Strategii Zrównoważonego Rozwoju Gminy Ostrowiec Świętokrzyski na lata 2014–2020* przewidziano następujące cele operacyjne oraz zadania służące promocji gminy:

- *przyrost liczby inwestycji przemysłowych, zwłaszcza odpowiadających priorytetom Strategii Europa 2020 (działanie B: Prowadzenie aktywnej promocji gospodarczej i kompleksowej obsługi inwestorów);*
- *osiągnięcie znaczącego przyrostu liczby trwałych miejsc pracy (działanie A: Zachęcanie inwestorów (przedsiębiorców) do lokalizowania nowych przedsięwzięć gospodarczych na terenie miasta);*
- *poprawa konkurencyjności inwestycyjnej i osadniczej miasta;*
- *zwiększenie promocyjnych oraz społecznych efektów działalności instytucji kultury, placówek oświatowych, ośrodków sportu, rekreacji i wypoczynku oraz klubów i organizacji sportowych (działanie C: Skuteczne wykorzystywanie bazy sportowo-rekreacyjnej dla upowszechnienia kultury fizycznej i realizacji sportowych pasji mieszkańców oraz w celach promocyjnych).*

W *Strategii Rozwoju Gminy Zagnańsk na lata 2014–2024*, wśród celów operacyjnych zawarto cel *Promocja zasobów gminy*.

W *Strategii Rozwoju Miasta Sandomierz na lata 2015–2025* jako jeden z trzech celów strategicznych wskazano *Rozwijanie królewskiej oferty turystycznej*. Osiągnięciu tego celu miała posłużyć realizacja celu operacyjnego *Promocja Sandomierza*.

W *Strategii Rozwoju Gminy Oleśnica na lata 2016–2020* przewidziano realizację celu strategicznego nr 3. *Realizacja przedsięwzięć m.in. z zakresu kultury i promocji*. W ramach tego celu wskazano zadanie strategiczne dotyczące promocji gminy, tj. *Organizacja imprez społeczno-kulturalnych integrujących mieszkańców i promujących gminę*.

W *Strategii Rozwoju Turystyki Miasta i Gminy Busko-Zdrój na lata 2011–2020* zawarto *Program promocji*. W rozdziale nr 6 *Programu promocji* sformułowano cele podstawowe i operacyjne promocji. Określono cztery następujące cele podstawowe promocji:

- 1) *kreacja terytorialnej marki emocjonalnej,*
- 2) *podnoszenie jakości obsługi i organizacji ruchu turystycznego,*
- 3) *partnerstwo inwestycyjne i kooperacyjne,*
- 4) *wzmocnienie tożsamości lokalnej.*

W *Strategii Rozwoju Gminy Łagów na lata 2015–2024* przewidziano dwa cele szczegółowe: *Dziedzictwo kulturowe i naturalne atrakcją Gór Świętokrzyskich; Garncarstwo regionalnym produktem turystycznym* oraz działania priorytetowe. Promocji gminy dotyczyły także inne zaplanowane zadania:

- *w ramach działania priorytetowego Integracja i aktywizacja społeczności lokalnej wokół dziedzictwa Gór Świętokrzyskich:*
 - *popularyzacja wiedzy i umiejętności dotyczących produktów lokalnych i regionalnych oraz związanych z tradycją i dziedzictwem kulturowym,*

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- budowanie oferty turystycznej spójnej z wizerunkiem Gór Świętokrzyskich;
- w ramach działania priorytetowego Powstanie infrastruktury bazującej na tradycji garncarstwa:
 - organizacja wydarzeń nawiązujących do tradycji garncarstwa.

W Strategii Rozwoju Gminy Opatowiec na lata 2015–2024 umieszczono cel strategiczny nr 1.3 Budowanie turystycznego charakteru gminy, w ramach którego przewidziano realizację na przykład zadania nr 1.3.1.6. Promowanie dziedzictwa naturalnego i kulturowego gminy popularyzujące zagadnienia ekologiczne i zdrowy tryb życia.

W Strategii Rozwoju Gminy Sitkówka-Nowiny do roku 2015 wśród ośmiu celów strategicznych wymienia się Promocję Gminy. W Strategii Rozwoju Gminy Sitkówka-Nowiny do roku 2025 przewidziano na przykład następujące działania promocyjne: Rozwój sektora mikro i małych przedsiębiorstw – promocja gospodarcza gminy, promocja postaw przedsiębiorczych, w tym systemu przygotowania młodzieży do rozwoju przedsiębiorczości, promocja samorządu gospodarczego wśród lokalnych przedsiębiorców.

W Strategii Zrównoważonego Rozwoju Miasta i Gminy Bodzentyn kwestie dotyczące promocji zostały ujęte w:

- celu głównym II. Zrównoważony rozwój społeczny, celu szczegółowym 1. Podniesienie poziomu obsługi mieszkańców w oświacie, pomocy społecznej oraz rekreacji, w którym przewidziano do realizacji Zadanie 4. Intensyfikacja działań na rzecz wzmocnienia patriotyzmu lokalnego przez wykorzystanie miejscowych imprez dla promocji gminy (Dni Bodzentyna, Targi końskie);
- w celu głównym III. Zrównoważony rozwój gospodarczy, celu szczegółowym 2. Wykorzystanie walorów przyrodniczo-kulturowych dla aktywnego, wszechstronnego rozwoju bazy turystyczno-wypoczynkowej oraz atrakcyjne określenie szerokiej oferty turystycznej gminy dla różnych grup odbiorców, w którym przewidziano do realizacji Zadanie 4. Promocja walorów turystycznych oraz tworzenie, we współpracy z sąsiednimi jednostkami, aktywnego marketingu turystycznego gminy i regionu;
- celu głównym III. Zrównoważony rozwój gospodarczy, celu szczegółowym 3. Tworzenie nowych miejsc pracy, w którym przewidziano do realizacji Zadanie 8. Aktywna promocja możliwości inwestowania w gminie ze stworzeniem lokalnego systemu preferencji oraz udostępnianiem terenów dogodnych do inwestowania, komunalnych i prywatnych (zwłaszcza na terenach wiejskich);
- celu głównym V. Ład instytucjonalny, celu szczegółowym 1. Uzyskanie wysokiego poziomu pozyskiwania pomocy zewnętrznej dla realizacji zadań rozwojowych w gminie, m.in. prowadzonych na terenach chronionych, które należy traktować jako dobro ogólnonarodowe, w którym przewidziano do realizacji Zadanie 2. Aktywna promocja potrzeb rozwojowych gminy na targach inwestycyjnych i turystycznych;
- celu głównym V. Ład instytucjonalny, celu szczegółowym 2. Uzyskanie wielosektorowego wsparcia dla promocyjnych działań władz gminy, w którym przewidziano do realizacji Zadanie 4. Utworzenie pozarządowej organizacji (stowarzyszenia lub fundacji), działającej na rzecz realizacji strategii zrównoważonego rozwoju gminy.

W trzech jednostkach nie opracowano odrębnych dokumentów strategicznych służących promocji gminy, mimo że na potrzebę ich opracowania wskazano w obowiązujących Strategiach Rozwoju²¹.

²¹ Urząd Miejski w Sandomierzu, Urząd Gminy w Fałkowie, Urząd Gminy w Zagnańsku.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Przykłady

W Urzędzie Miejskim w Sandomierzu nie opracowano strategii promocji miasta, o której mowa w *Strategii Rozwoju Miasta Sandomierz na lata 2015–2025*. Sekretarz miasta wyjaśniła: *w ciągu bieżącego roku zostaną podjęte kroki dotyczące opracowania strategii promocji miasta Sandomierza*.

W Urzędzie Gminy w Zagnańsku nie opracowano *Strategii promocji gospodarczej gminy Zagnańsk i oferty inwestycyjnej, strategii marki 'Zagnańsk' jako miejsca zamieszkania oraz wypoczynku letniskowego, oferty promującej gminę jako miejsce zamieszkania dla mieszkańców Kielc*, pomimo obowiązku wynikającego ze *Strategii Rozwoju Gminy Zagnańsk na lata 2014–2024*.

Były wójt gminy wyjaśnił: *dokumentów formalnych nie opracowano, ponieważ każdorazowo wymagana była zgoda rady gminy na wydatki finansowe związane z opracowaniem niniejszych dokumentów*.

W Urzędzie Gminy w Fałkowie nie opracowano *Programu promocji i informacji turystycznej gminy*, przewidzianego w *Strategii Rozwoju Gminy Fałków*.

Wójt wyjaśnił: *nie opracowano tego programu, jednak promowano gminę jako atrakcyjną turystycznie poprzez realizację projektów sfinansowanych ze środków Unii Europejskiej o zasięgu krajowym np. Szlak Przygody–Kraina Natury*.

W ośmiu urzędach, z 10 skontrolowanych, nie planowano działań promocyjnych. W urzędach tych ograniczono się do określenia wysokości środków jakie zamierza się przeznaczyć na wydatki promocyjne w rozdziale 75075 *Promocja jednostek samorządu terytorialnego* w trakcie przygotowywania projektu budżetu na dany rok.

W większości urzędów analizowanie potrzeb i planowanie działań promocyjnych dokonywane było nierzetelnie. Decyzje o podejmowaniu promocji podejmowano na podstawie ustnych sugestii, spostrzeżeń i wniosków kierowanych do wójta przez mieszkańców, radnych, sołtysów i kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. Dlatego promocja gmin miała charakter doraźny i nie była w pełni skuteczna²².

Przykłady

W Urzędzie Miasta i Gminy Bodzentyn część działań promocyjnych realizowano bezpośrednio w odpowiedzi na wpływające do Urzędu oferty. Na przykład wydatki na przeprowadzenie badania *Jakości Pracy Urzędów i Obsługi Klienta Przyjazny Urząd 2016*, współorganizację XLII Buskich spotkań z Folklorem oraz wykonanie dekoracji świątecznych, stanowiły bezpośrednią odpowiedź na wpływające do urzędu oferty²³.

Burmistrz Miasta i Gminy Oleśnica, odnosząc się do niedokonywania analizy potrzeb promocyjnych oraz nieplanowania działań wyjaśnił: *urząd nie posiada długoterminowej polityki planowania zadań związanych z promocją gminy, w związku z powyższym nie przeprowadzano analizy potrzeb planowanych działań. Wszystkie działania promocyjne w urzędzie dokonywane są na podstawie opinii i potrzeb wynikających ze spotkań i indywidualnych rozmów z mieszkańcami gminy. Planowanie polega na zabezpieczeniu w budżecie gminy w rozdziale*

²² Urząd Gminy w Zagnańsku, Urząd Miasta i Gminy Oleśnica, Urząd Miasta i Gminy w Łagowie, Urząd Miasta Ostrowiec Świętokrzyski, Urząd Miasta i Gminy Bodzentyn, Urząd Gminy w Fałkowie.

²³ Oferta na wykonanie dekoracji świątecznych wpłynęła do Urzędu 12 grudnia 2017 r., w tym samym dniu została zawarta umowa, a dekoracje wykonano do 15 grudnia 2017 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

75075 na dany rok środków w wysokości zbliżonej do wydatków promocyjnych poniesionych w roku poprzednim. Zabezpieczona jest kwota na poszczególnych paragrafach bez wskazania konkretnych zadań. Realizacja zadań promocyjnych nie odbywa się według konkretnego planu. Jedynie część zadań z corocznie powtarzanych wydatków, tj. wydatki związane z organizacją Dni Oleśnicy, Koncertu Niepodległościowego oraz druku gazetki „Oleśnickie Echa” przewiduje się w budżecie. Pozostałe wydatki ponoszone są w miarę potrzeb.

Wójt Gminy Fałków wyjaśnił, odnosząc się do planowania i analizy potrzeb działań promocyjnych: *Analiza potrzeb planowania działań promocyjnych dokonywana była na podstawie sugestii, spostrzeżeń i wniosków ustnych kierowanych do wójta gminy przez mieszkańców gminy, przez radnych gminy po wysłuchaniu wyborców, sołtysów z terenu gminy Fałków, a także przez kierowników jednostek organizacyjnych gminy Fałków, które promują realizowane zadania w swej działalności statutowej a dotyczące promocji gminy Fałków. Analizy zgłoszonych sugestii, spostrzeżeń i wniosków dokonywano z uwzględnieniem zgodności z celami operacyjnymi zawartymi w Strategii Rozwoju Gminy Fałków na lata 2016–2025.*

Sugestie, spostrzeżenia i wnioski uznane za zgodne ze Strategią lub znajdujące poparcie z uwagi na ich zapotrzebowanie społeczne ujmowane były w budżecie Gminy na dany rok, a następnie realizowane z uwzględnieniem zgłaszających przy zachowaniu wymaganych procedur z zakresu zamówień publicznych.

W Urzędzie Gminy w Zagnańsku, w okresie objętym kontrolą, nie opracowywano planów działań promocyjnych. Podczas kontroli nie przedłożono żadnych dokumentów planistycznych, z których mogło wynikać, jakie działania składały się na ujęte w uchwałach budżetowych na lata 2014–2018 kwoty wydatków na promocję.

Zastępca skarbnika gminy Sitkówka-Nowiny wyjaśniła, odnośnie sposobu planowania wydatków promocyjnych: *plany wydatków na promocję Gminy w okresie objętym kontrolą ustalane były w odniesieniu do przewidywanego wykonania roku poprzedniego. Plany wydatków, w tym na promocję Gminy opracowywane były w układzie dział-rozdział-paragraf klasyfikacji budżetowej. W planach nie były sformułowane cele i zadania poszczególnych grup wydatków (budżet zadaniowy). W trakcie roku dokonywane były zmiany planów finansowych na promocję Gminy.*

W okresie objętym kontrolą, plany promocji gminy opracowywane były w Urzędzie Miasta i Gminy Łągów oraz, w latach 2015–2018, w Urzędzie Miasta i Gminy Busko-Zdrój. Zarówno w tych planach promocji, jak i w trakcie szacowania wydatków w trakcie prac nad budżetem, nie odnoszono się jednak do treści dokumentów strategicznych.

W większości skontrolowanych jednostek, przyjęte w dokumentach strategicznych założenia systemu monitorowania i ewaluacji nie zawierały wskaźników do oceny osiągniętych efektów podejmowanych działań, także promocyjnych. W Strategiach Rozwoju gmin: Bodzentyn, Sitkówka-Nowiny, Oleśnica, Fałków nie określono żadnych wskaźników monitorujących stopień realizacji celów. W *Strategii Rozwoju Miasta Sandomierz na lata 2015–2025* zawarto wskaźniki, jednak bez określenia wartości bazowych i docelowych.

W *Strategiach Rozwoju gmin Opatowiec i Fałków* określono wskaźniki rozwoju tych jednostek z pożądaną wartością wskaźnika na koniec realizacji strategii. Podano także wartość bazowe dla gminy i średnią wartość wskaźnika dla województwa i kraju.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W trzech skontrolowanych jednostkach, w dokumentach strategicznych określono wskaźniki, które mogły być zastosowane do oceny stopnia osiągnięcia założonych celów zadań promocyjnych²⁴.

Przykłady

W *Strategii Zrównoważonego Rozwoju Gminy Ostrowiec Świętokrzyski na lata 2014–2020* przyjęto zestaw celów i przyporządkowanych im wskaźników. Dla celu operacyjnego II.1.1. *Przyrost liczby inwestycji przemysłowych, zwłaszcza odpowiadających priorytetom Strategii Europa 2020* przyjęto wskaźnik liczby nowych inwestycji przemysłowych powstałych na terenie miasta w danym roku, w tym odpowiadających priorytetom Strategii Europa 2020. Od sierpnia 2016 r. dodano wskaźnik kwoty wydanej na nowe inwestycje przemysłowe powstałe na terenie miasta w danym roku, w tym odpowiadających priorytetom Strategii Europa 2020. Dla celu II.1.2. *Osiągnięcie znaczącego przyrostu liczby trwałych miejsc pracy* przyjęto wskaźnik liczby nowopowstałych, miejsc pracy w danym roku, w związku z nowymi inwestycjami na terenie miasta. Dla celu operacyjnego IV.2.1. *Poprawa konkurencyjności inwestycyjnej i osadniczej miasta* przyjęto wskaźniki: wysokość dochodów z podatku PIT w budżecie miasta w danym roku, wysokość dochodów z podatku CIT w budżecie miasta w danym roku, zmiana liczby mieszkańców w stosunku do roku poprzedniego. Dla celu IV.2.2. *Zwiększenie promocyjnych oraz społecznych efektów działalności instytucji kultury, placówek oświatowych, ośrodków sportu, rekreacji i wypoczynku oraz klubów i organizacji sportowych* przyjęto następujące wskaźniki: liczba imprez organizowanych przez instytucje kultury, placówki oświatowe i kluby sportowe w danym roku, liczba biletów na imprezy kulturalne sprzedanych w danym roku, pozycja lokalnych drużyn zawodowych w tabelach ligowych w danym sezonie rozgrywkowym, liczba turniejów rozgrywanych na obiektach sportowych w mieście.

Do oceny realizacji celu operacyjnego *Promocja zasobów Gminy w Strategii Rozwoju Gminy Zagnańsk na lata 2014–2024* wskazano cztery wskaźniki:

- liczba osób odwiedzających obiekty turystyczne na terenie gminy (wartość bazowa – 10 000; wartość docelowa w 2020 r. – 15 000);
- nowozarejestrowane w rejestrze REGON podmioty gospodarki narodowej (wartość bazowa – 124; wartość docelowa w 2020 r. – 170);
- liczba zameldowanych na pobyt stały w gminie w ciągu roku (wartość bazowa – 126; wartość docelowa w 2020 r. – 200);
- liczba imprez kulturalnych i sportowych o znaczeniu międzynarodowym (wartość bazowa – 0; wartość docelowa w 2020 r. – 2).

W *Strategii* wskazano, że badanie wskaźników miało odbywać się raz w roku, jednak nie wskazano wartości jakie wskaźniki miały osiągnąć w poszczególnych latach, a jedynie wartości docelowe w 2020 r.

Zadaniom związanym z promocją, wynikającym z *Programu promocji zawartego w Strategii Rozwoju Turystyki Miasta i Gminy Busko-Zdrój na lata 2011–2020* przypisano następujące wskaźniki:

- liczba kampanii – jako coroczna ocena produktu;
- pozytywne efekty kampanii – jako ocena okresowa na 2015 r. oraz ocena końcowa w 2020 r.

We wszystkich skontrolowanych jednostkach środki na promocję zostały zaplanowane zgodnie z przepisami rozporządzenia w sprawie klasyfikacji, w rozdziale 75075 *Promocja jednostek samorządu terytorialnego*.

²⁴ Urząd Miasta Ostrowiec Świętokrzyski, Urząd Miasta i Gminy Busko-Zdrój, Urząd Gminy w Zagnańsku.

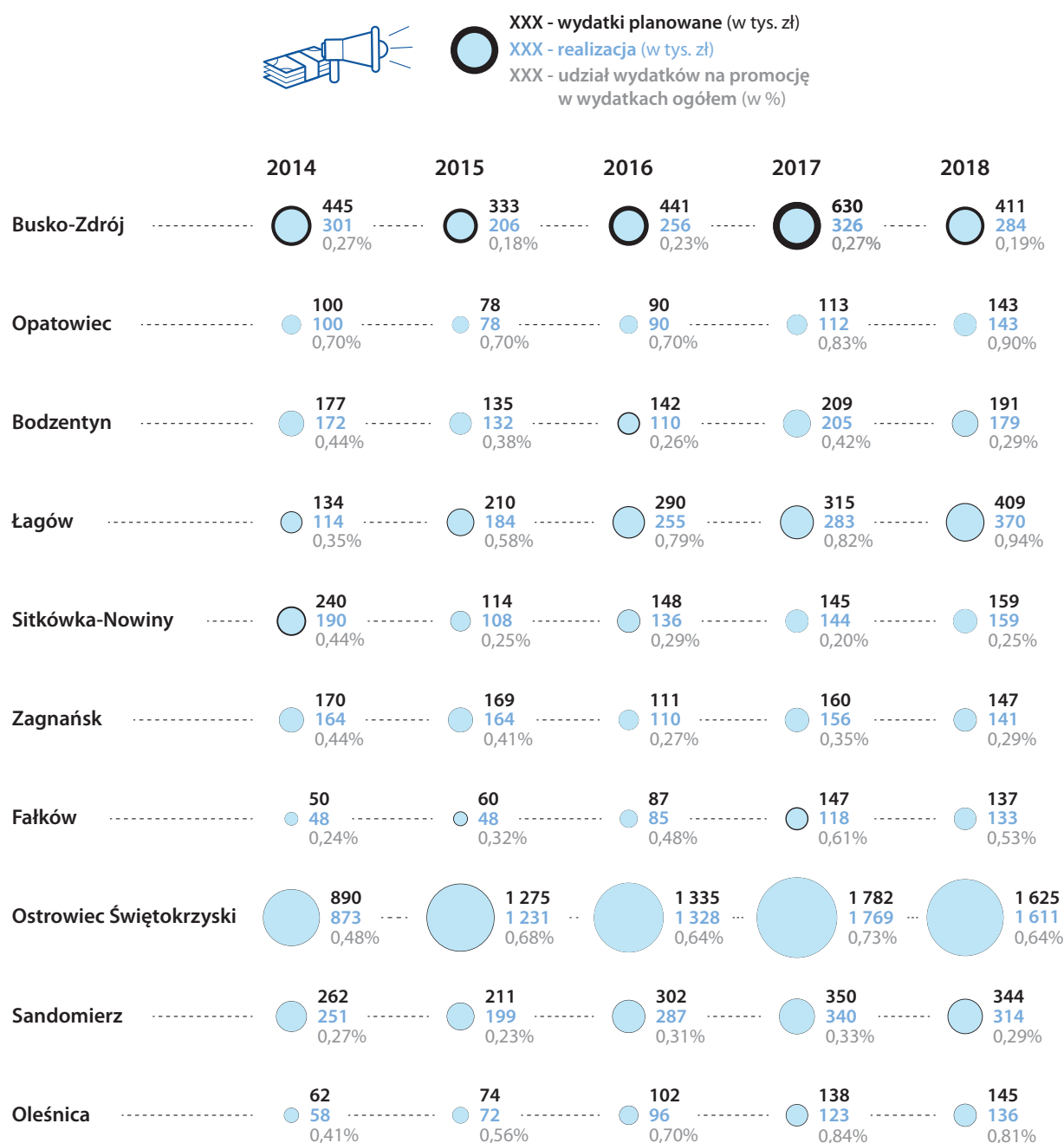
5.2. Działania promocyjne, ich realizacja i wysokość wydatków ponoszonych na promocję

W skontrolowanych jednostkach, w latach 2014–2018 nastąpił zdecydowany wzrost wydatków na promocję. Wydatki na promocję w 2018 r. były wyższe o 52,4%, w porównaniu do 2014 r. Wydatki na promocję objętych kontrolą gmin w latach 2014–2018 przedstawiono poniżej:

Zdecydowany wzrost wydatków na promocję

Infografika nr 3

Wydatki promocyjne skontrolowanych gmin w latach 2014–2018 (w tys. zł)



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie sprawozdań budżetowych jst.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

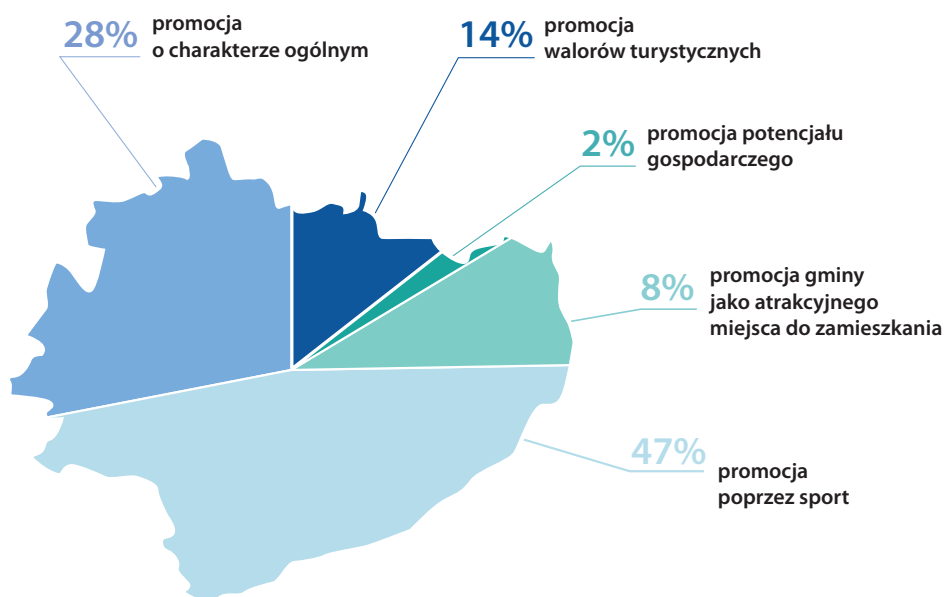
Wydatki na promocję (wykonanie) siedmiu gmin, z 10 skontrolowanych, wzrosły w 2018 r. w stosunku do 2014 r. Największy wzrost odnotowano w gminach: Łągów (324,6%), Fałków (277,1%), Oleśnica (234,5%). W gminach tych wydatki na promocję zwiększały się w całym okresie objętym kontrolą.

W pozostałych gminach, w okresie objętym kontrolą, występowało znaczne zróżnicowanie wydatków na promocję. Zwraca uwagę spadek wydatków na promocję w 2015 r. (w porównaniu do 2014 r.) w pięciu objętych kontrolą gminach (Busko-Zdrój, Opatowiec, Bodzentyn, Sitkówka-Nowiny, Sandomierz).

Na potrzeby niniejszej kontroli, zwrócono się do wszystkich gmin województwa świętokrzyskiego z prośbą o przyporządkowanie wydatków na promocję do produktów/walorów na jakie ukierunkowana była promocja.

Infografika nr 4

Wydatki promocyjne gmin województwa świętokrzyskiego według kierunku/waloru w latach 2014–2018



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

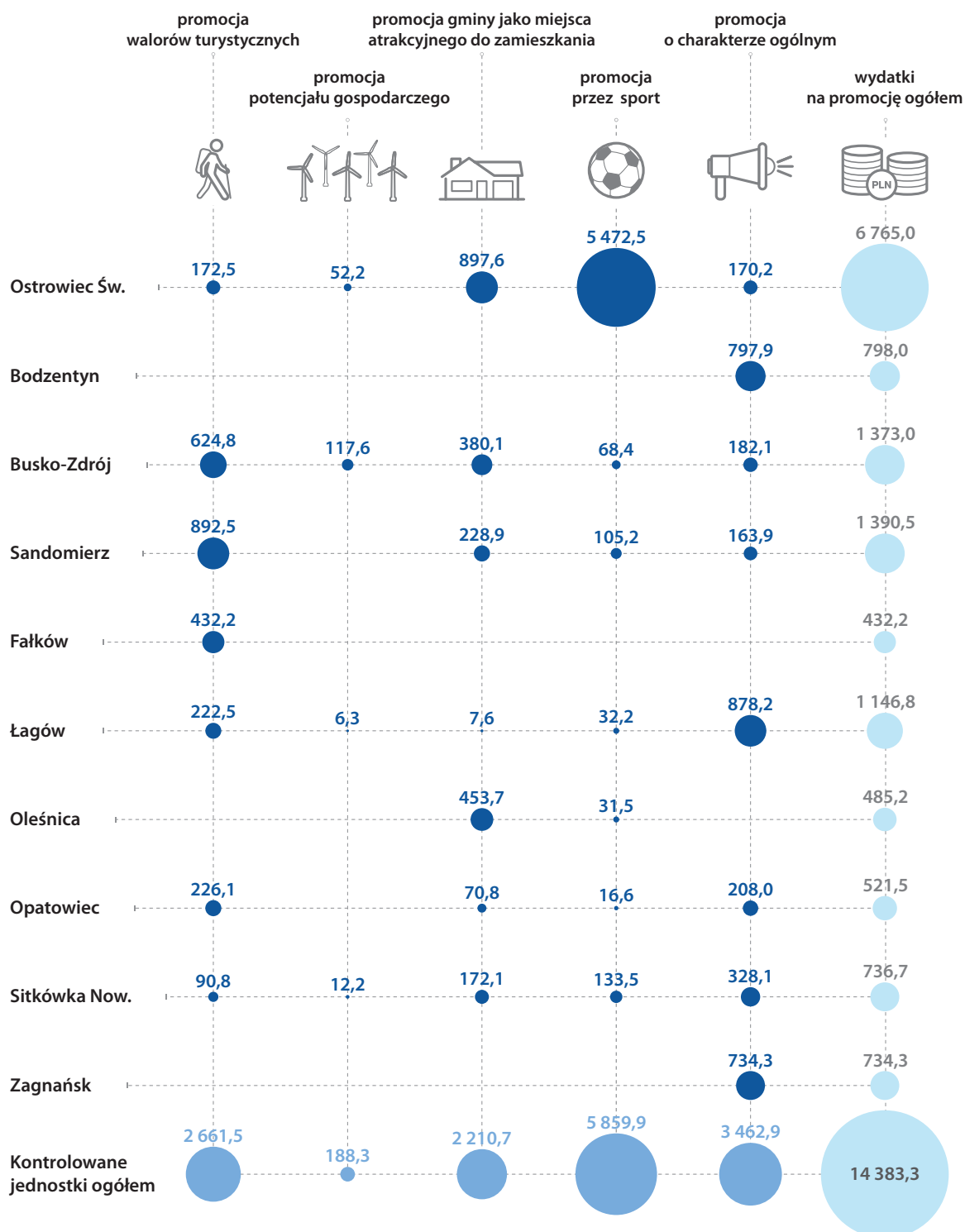
Prawie połowa wydatków poniesionych przez gminy na promocję dotyczyła promocji przez sport. Zwraca uwagę, że blisko 30% wydatków na promocję stanowiły wydatki na ogólną promocję, bez ukierunkowania ich na dany walor czy produkt danej jednostki samorządu terytorialnego.

Biorąc pod uwagę, że potencjalni odbiorcy promocji czy reklamy danej gminy oczekują głównie informacji na temat produktów/walorów jakie ma ta gmina i korzyści z nimi związanych, za najefektywniejsze należy uznać przekazywanie informacji o konkretnym produkcie/walorze. Wśród wydatków ogólnych ujmowano na przykład: zakup gadżetów promocyjnych czy nagród w konkursach i zawodach sportowych.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 5

Wydatki promocyjne objętych kontrolą gmin w latach 2014–2018 według kierunku/produktu promocji (dane w tys. zł)



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Zgodnie z rozporządzeniem w sprawie klasyfikacji, wydatki na promocję winny być klasyfikowane w rozdziale 75075 *Promocja jednostek samorządu terytorialnego*. Z uwagi na fakt, że w skontrolowanych jednostkach nie prowadzono promocji w oparciu o zadania wynikające z dokumentów

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

operacyjnych, szczegółowym badaniem objęto poszczególne wydatki. Analizą objęto 627 wydatków na promocję, poniesionych w latach 2014–2018, na łączną kwotę 3667,4 tys. zł. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły przede wszystkim finansowania ze środków budżetu gmin przeznaczonych na promocję (ujętych w rozdziale 75075 *Promocja jednostek samorządu terytorialnego*), przedsięwzięć, które nie były działaniami promocyjnymi.

Przykłady

W Urzędzie Miasta i Gminy Bodzentyn ze środków przewidzianych na promocję sfinansowano zamieszczenie w prasie kondolencji i zakup wiązanek pogrzebowych.

Były burmistrz wyjaśnił, że sfinansowanie tych wydatków ze środków na promocję było ewidentną pomyłką służb księgowych.

Obecny burmistrz wyjaśnił: *Celem promocyjnym było ukazanie gminy Bodzentyn, która szerzy postawy społecznie pożądane, jak również docenia i wyróżnia, nawet po śmierci, osoby które swoimi działaniami i pasją przyczyniały się do promocji kultury i tradycji związanych z gminą Bodzentyn.*

Ze środków budżetu gminy Oleśnica, przeznaczonych na promocję (ujętych w rozdziale 75075 *Promocja jednostek samorządu terytorialnego*) sfinansowano na przykład:

- zakup i montaż stołu bilardowego,
- zakup czasopism „Strażak” z przeznaczeniem na potrzeby OSP,
- zakup wyposażenia strażackiego samochodu bojowego²⁵,
- zakup 13 wieńców pogrzebowych.

Odnośnie zakupu stołu bilardowego, burmistrz wyjaśnił: *Zakup stołu bilardowego miał na celu promocję gminy jako przyjaznego miejsca do zamieszkania. Poprzez taką formę spędzania wolnego czasu gmina promuje się jako miejsce atrakcyjne dla osób młodych, zachęcając do osiedlenia się. (...).*

Ze środków budżetu gminy Sandomierz, przeznaczonych na promocję (ujętych w rozdziale 75075 *Promocja jednostek samorządu terytorialnego*) sfinansowano zakup dwóch wersalek i telewizora służących jako umeblowanie pomieszczenia noclegowego Muzeum Okręgowego w Sandomierzu.

Kierownik Referatu Kultury, Promocji, Sportu i Turystyki wyjaśnił: *zakup dwóch wersalek oraz telewizora w roku 2014 r. i ich finansowanie z budżetu promocyjnego były decyzją podjętą przez ówczesnych władarzy. Jako szeregowy pracownik komórki do spraw promocji miasta nie miałem wpływu na dokonywane zakupy. Mogę zakładać, że ich celem było poszerzenie oferty Muzeum Okręgowego w Sandomierzu mieszczącego się w Zamku Królewskim. We wspomnianym obiekcie mieści się pokój – baszta, który dzięki dodatkowemu wyposażeniu może być wynajmowany turystom.*

W Urzędzie Miasta i Gminy Opatowiec, ze środków na promocję (ujętych w rozdziale 75075 *Promocja jednostek samorządu terytorialnego*) zorganizowano szkolenie dotyczące ochrony środowiska z cyklu „Zielona Polska”, pt. EKO-LOGIKA. Na szkolenie wydano 1230 zł.

NIK nie kwestionowała zasadności sfinansowania ze środków budżetu gminy tych wydatków, jednakże wydatkowanie środków na te cele, ze środków przeznaczonych na promocję, nie znajdowało uzasadnienia (nawet jeżeli trudno jest jednoznacznie zdefiniować działalność promocyjną jednostki samorządu terytorialnego).

²⁵ Dwie prądownice wodne, dwa młotki bezpieczeństwa, szelki bezpieczeństwa.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Objęte kontrolą jednostki samorządu terytorialnego prowadziły promocje we własnym zakresie, jak również zlecały wykonanie takich usług i dostawę materiałów podmiotom zewnętrznym.

Badaniami objęto 243 postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, dotyczące zakupu usług lub dostawy materiałów promocyjnych, w tym dwa w trybie przetargu nieograniczonego oraz 241 postępowań, w których wartość zamówienia nie przekroczyła równowartości 30 000 euro²⁶.

Przedmiotem zamówień były np.: organizacja imprez promocyjnych i uroczystości, zakup gadżetów promocyjnych, produkcja i emisja filmów promocyjnych, audycji radiowych, druk lokalnych gazet i folderów oraz wynajem powierzchni reklamowej.

Kontrola wykazała, że w sześciu jednostkach udzielanie zamówień publicznych na dostawy i usługi dotyczące promocji odbywało się z naruszeniem obowiązujących w tych jednostkach wewnętrznych regulaminów.

W dwóch jednostkach, w żaden sposób nie dokumentowano sposobu wyboru wykonawców zamówień dotyczących promocji. Tym samym nie było możliwe ustalenie, czy wydatki na promocję gminy zostały poniesione zgodnie z art. 44 ust. 3 pkt 1 i art. 254 pkt 3 i 4 ustawy o finansach publicznych, z których wynika, że wydatki z budżetu jednostki samorządu terytorialnego powinny być dokonywane w sposób oszczędny z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych w efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów, jak również, że zlecenie zadań powinno następować na zasadzie wyboru najkorzystniejszej oferty²⁷.

Przykłady

W Urzędzie Miasta i Gminy w Oleśnicy nierzetelnie prowadzono dokumentację 56 wydatków objętych kontrolą NIK, które dotyczyły zrealizowanych działań promocyjnych (na łączną kwotę 47 283,94 zł). W żaden sposób nie udokumentowano bowiem sposobu wyboru wykonawcy zamówienia.

Podobnie w Urzędzie Gminy w Fałkowie nierzetelnie prowadzono dokumentację wszystkich ośmiu zamówień publicznych, objętych szczegółowym badaniem, które dotyczyły wydatków promocyjnych (na łączną kwotę 65 498,32 zł).

W Urzędzie Gminy w Zagnańsku przeprowadzenie dwóch postępowań o udzielenie zamówienia publicznego (z dziesięciu badanych), które dotyczyły promocji nastąpiło niezgodnie z wewnętrznymi procedurami. W postępowaniach tych nie dokonano bowiem pisemnego rozeznania ceny przed wyborem wykonawcy.

W Urzędzie Miasta Ostrowiec Świętokrzyski wnioski o wyrażenie zgody na wszczęcie czterech postępowań przetargowych zaakceptowała osoba, która nie była do tego uprawniona, co było niezgodne z zarządzeniem Prezydenta Miasta Ostrowca Świętokrzyskiego nr I/231/2004 z 4 maja 2004 r. w sprawie powierzenia niektórych czynności związanych z przygotowaniem i przeprowadzeniem postępowań o zamówienie publiczne.

W latach 2014–2016 i w 2018 r., Urząd Miejski w Sandomierzu zlecił umieszczenie materiałów o działalności samorządu w miesięczniku „Sandomierzanin”²⁸.

²⁶ Do 15 kwietnia 2014 r. 14 000 euro.

²⁷ Urząd Miasta i Gminy Oleśnica, Urząd Gminy w Fałkowie.

²⁸ Na podstawie porozumienia z 13 marca 2006 r., zmienionego aneksem nr 1 z 29 lipca 2009 r. i aneksem nr 2 z 16 maja 2012 r. zawartego pomiędzy gminą Sandomierz a Klubem Miłośników Sandomierza.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Natomiast w 2014 r. klubowi sportowemu²⁹ zlecił emisję spotów reklamowych³⁰ oraz promocję miasta, w związku z jego udziałem w rozgrywkach krajowych III ligi grupy IV piłki nożnej w sezonie 2018/2019 w rundzie jesiennej. W tych przypadkach Urząd Miejski nie udokumentował zwolnienia z obowiązku stosowania obowiązujących w tym czasie regulaminów udzielania zamówień publicznych przy wyborze wykonawców tych zadań.

Niezgodnie z wymogami regulaminu z 10 lipca 2007 r. (dot. udzielania zamówień publicznych) udzielono zamówienia publicznego dotyczącego wyjazdu kolonijnego członków dziecięcej orkiestry działającej przy OSP w Bodzentynie w 2014 r. Nie przeprowadzono bowiem, określonego w tym regulaminie, pisemnego rozzeznania cenowego, poprzez zaproszenie do składania ofert co najmniej dwóch wykonawców, ponieważ wysokość wydatków przekroczyła próg 3000 euro.

Jedna jednostka, z 10 objętych kontrolą, odzyskiwała VAT od wydatków ponoszonych na promocję. Zgodnie z art. 86 ust. 1 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. *o podatku od towarów i usług*³¹ (dalej: *ustawa o VAT*), w zakresie, w jakim towary i usługi są wykorzystywane do wykonywania czynności opodatkowanych, podatnikowi (...) przysługuje prawo do obniżenia kwoty podatku należnego o kwotę podatku naliczonego. Stosownie do art. 90 ust. 2 tej ustawy, jeżeli nie jest możliwe wyodrębnienie całości lub części kwot, o których mowa w ust. 1, podatnik może pomniejszyć kwotę podatku należnego o taką część kwoty podatku naliczonego, którą można proporcjonalnie przypisać czynnościom, w stosunku do których podatnikowi przysługuje prawo do obniżenia kwoty podatku należnego, z zastrzeżeniem ust. 10. Warunkiem dokonania odliczenia jest zatem bezpośredni lub pośredni związek naliczonego podatku z towarami czy usługami wykorzystywanymi w działalności, która podlega opodatkowaniu. W przypadku skontrolowanych wydatków na promocję, nawet jeśli związek pośredni występuje, jest on zbyt odległy, by uzasadniał prawo do takiego odliczenia. Gmina nie miała zatem prawa do odliczenia VAT od wydatków na promocję.

Brak możliwości odliczenia podatku naliczonego od zakupu usług związanych z promocją gminy znajduje potwierdzenie w przykładowych wyrokach Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 czerwca 2016 r., sygn. I FSK 59/15 i z dnia 7 czerwca 2016 r., sygn. I SK 491/16 oraz wojewódzkich sądów administracyjnych: w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 29 kwietnia 2015 r., sygn. I SA/Go 98/15, w Szczecinie z dnia 14 listopada 2018 r., sygn. I SA/Sz 552/18 oraz w Gliwicach z dnia 10 lipca 2018 r., sygn. III SA/Gl 247/18.

Przykład

Gmina Ostrowiec Świętokrzyski jako podatnik podatku od towarów i usług, w latach 2017–2018 dokonała odliczenia od podatku należnego, podatku naliczonego z tytułu zakupu usług, objętych badaniem NIK, związanych z promocją gminy poprzez sport (wydatki kwalifikowane w dziale klasyfikacji budżetowej

²⁹ Na podstawie umowy nr KPSiT.0541.29.2018.DSO z dnia 20 września 2018 r. pomiędzy gminą Sandomierz a Sandomierskim Klubem Sportowym „Wisła” na kwotę 50 tys. zł.

³⁰ Na podstawie umowy Nr KSIP.0541.1.2014.DSO z dnia 20 lutego 2014 r. z firmą Blue Eyes Media sp. z o.o. na kwotę 24 959,16 zł.

³¹ Dz. U. z 2018 r. poz. 2174, ze zm.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

750 rozdziale 75075 i ujęte w Rejestrze zakupów, odliczono według proporcji i prewskaznika). W 2017 r. gmina odliczyła z tego tytułu kwotę 5659,40 zł, a w 2018 r. – kwotę 7225,39 zł³².

Skarbnik gminy, powołując się na wyrok NSA z dnia 16 kwietnia 2015 r. I FSK 109/14 wyjaśnił: *Nie ma (...) podstaw do twierdzenia, że działania promocyjne gminy mają służyć jedynie jej celom publicznym z wyłączeniem celów gospodarczych, gdyż (...) są ze sobą ściśle sprzężone i oddziaływujące na siebie.* Wyjaśnił również, że jako podmiot sektora finansów publicznych, gmina nie może rezygnować z prawa do odliczenia podatku naliczonego przez wzgląd na zasady gospodarki finansowej. Odnosząc się do treści art. 86 ustawy o VAT wyjaśnił, że w przypadku promocji Gminy przez sport istnieje pośredni związek z czynnościami opodatkowanymi. Skarbnik gminy wskazał również, iż art. 86 ustawy o VAT jest nieprecyzyjną i niedoskonałą regulacją prawną i wniósł o rozstrzygnięcie wątpliwości dotyczących wykładni tego przepisu na korzyść gminy Ostrowiec Świętokrzyski, stosownie do art. 2a ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. *Ordynacja podatkowa*³³.

Począwszy od 2015 r., orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego jest w tym zakresie jednolite i nie daje prawa do odliczenia od podatku należnego podatku naliczonego z tytułu zakupu usług związanych z promocją gminy.

W wyroku I FSK 59/15 NSA zauważył, że: *Ponoszone przez gminę wydatki związane z budową wizerunku nie mogą zostać uznane za koszty ogólne rodzące prawo do odliczenia VAT (...), gdyż sytuacja podmiotów prawa publicznego działających w sferze publicznej jest nieporównywalna do sytuacji podmiotów prowadzących działalność gospodarczą.*

W uzasadnieniu wyroku I FSK 491/16 NSA zauważył, iż: *Poniesione przez gminę wydatki na organizację imprez promocyjnych oraz utrzymanie stron internetowych miały więc bezpośredni i ścisły związek ze sferą jej działań publicznych, a zatem z działalnością w interesie społeczności lokalnej, pozostającą poza zakresem opodatkowania podatkiem od towarów i usług. Nie były to natomiast nakłady, które można by uznać za pozostające w takim właśnie związku z realizacją konkretnych czynności opodatkowanych, tj. sprzedażą oraz dzierżawą nieruchomości komunalnych. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, zwiększenie atrakcyjności gminy, wpływające na popyt i ceny na rynku nieruchomości miało w niniejszej sprawie, w kontekście prawa do odliczenia, charakter dalece pośredni, który z punktu widzenia zastosowania art. 168 lit. a Dyrektywy 112, jak i art. 86 ust. 1 Uptu (ustawy o VAT) należało uznać za niewystarczający.*

Do promocji Sandomierza wykorzystywano serial „Ojciec Mateusz”.

Przykład

W latach objętych kontrolą Urząd Miejski w Sandomierzu sfinansował koszty noclegów ekipy filmowej serialu „Ojciec Mateusz” na łączną kwotę 131,5 tys. zł³⁴.

Kierownik Referatu Kultury, Promocji, Sportu i Turystyki wyjaśnił: *W związku z promocją Sandomierza przez serial „Ojciec Mateusz”, który ma olbrzymi wpływ na popularność miasta i wzrost ruchu turystycznego, część kosztów noclegów ekipy filmowej, która przyjeżdża do Sandomierza w celu realizacji zdjęć do kolejnych odcinków serialu, jest opłacana przez gminę Sandomierz. Średni roczny wydatek gminy w tym zakresie to 30 tys. zł. Jest to zaangażowanie finansowe niewspółmiernie niskie w stosunku do wartości promocji Sandomierza, którą zapewnia serial emitowany w Telewizji Publicznej (...).*

³² Na podstawie przedłożonego wydruku Rejestru zakupów są to wydatki na promocję Gminy poprzez sport z faktur VAT wystawionych przez klub sportowy KSZO w Ostrowcu Świętokrzyskim, Klub piłkarski 1929 Ostrowiec Świętokrzyski, KSZO Ostrowiec S.A.

³³ Dz. U. z 2018 r. poz. 800, ze zm.

³⁴ 2014 r. – 34,9 tys. zł; 2015 r. – 20 tys. zł; 2016 r. – 30 tys. zł; 2017 r. – 25 tys. zł; 2018 r. – 21,6 tys. zł.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W dwóch skontrolowanych jednostkach, wśród objętych badaniem NIK wydatków na promocję znalazły się artykuły prasowe, które nastawione były przede wszystkim na przedstawienie dokonań władz mijającej kadencji, a nie na promocję walorów gminy.

Przykłady

Ogłoszenia/reklamy zamieszczone w Tygodniku Koneckim i Echu Koneckim (cotygodniowym dodatku do gazety „Echo Dnia”) na zlecenie Urzędu Gminy w Fałkowie w 2014 r. rozpoczynały się od sformułowania: *Zbliża się koniec kadencji samorządowej 2010–2014. Dziękując mieszkańcom gminy Fałków za zaufanie jakim nas obdarzyli, podsumujemy realizację planów i zadań za minione cztery lata. Dzięki przychylności Radnych i społeczności lokalnej dobrze wykorzystaliśmy dany nam czas, robimy plany na przyszłość, staramy się racjonalnie wykorzystywać środki jakimi dysponujemy oraz każdego dnia mnożyć budżet dla rozwoju naszej społeczności. Pozyskujemy środki finansowe z Unii Europejskiej i z każdego innych możliwych źródeł (...).*

Ogłoszenie/reklama z 2017 r. rozpoczyna się sformułowaniem: *Jesteśmy po trzech latach kadencji samorządowej 2014–2018 (...).*

Pod ogłoszeniami/reklamami podpisani byli wójt oraz przewodniczący rady gminy.

Wójt wyjaśnił, że: *Gazeta Tygodnik Konecki i cotygodniowy dodatek do gazety „Echo Dnia” Echo Koneckie są wydawane i kolportowane w szczególności na terenie powiatu koneckiego dla potrzeb przybliżenia i przedstawiania działań mieszkańcom gmin z zakresu podejmowanych przez poszczególne samorządy gminne zadań i stopnia ich realizacji pod względem dokonań rzeczowych i wielkości nakładów. Temu celowi służyły publikacje we wskazanych dziennikach w październiku 2014 r. przedstawiające dokonania w okresie kadencji samorządu lat 2010–2014. Zawarte w publikowanych materiałach informacje dotyczą w szczególności tych zadań, które służą poprawie życia we wspólnocie samorządowej i miały na celu pobudzanie inicjatyw społecznych wśród mieszkańców i dążenie do dalszych działań w kolejnej kadencji lat 2014–2018. Nie ulega wątpliwości, że prezentowane osiągnięcia gminy to osiągnięcia samorządu gminy rozumianej jako lokalnej społeczności a nie osiągnięcia władz gminy. Jest oczywiste, że prezentowany materiał w środkach masowego przekazu w formie pisemnej wymaga ujawnienia autora, biorącego odpowiedzialność za zawartą i przekazywaną treść co do autentyczności faktów. W żadnym razie to nie są dokonania władz gminy a dokonania samorządu gminnego rozumianego jako cała zbiorowość gminy.*

Na zlecenie Urzędu Miasta i Gminy Bodzentyn, ze środków na promocję sfinansowano ogłoszenie/reklamę zamieszczoną w Echu Dnia dodatek Echo Kieleckie (wydanie z 28 września 2018 r.). Publikacja ta została zamieszczona w odpowiedzi na ofertę redaktora naczelnego gazety, który w lipcu 2018 r. zwrócił się pisemnie do urzędu z informacją, że: *Gazeta „Echo Dnia” oraz portal www.echodnia.eu przygotowują prezentację osiągnięć miast, gmin i powiatów naszego regionu na koniec urzędowania samorządów w bieżącej kadencji. Serdecznie zapraszam Państwa do współpracy – jestem przekonany, że wydawnictwo i akcja „Echa Dnia” będą znakomitą możliwością prezentacji Państwa działań. Już we wrześniu rozpoczniemy cykl artykułów podsumowujących minioną część tej kadencji. Przeprowadzimy też głosowanie, w którym mieszkańcy gminy ocenią działania prezydentów, burmistrzów i wójtów oraz radnych. Dodatkowo w czasie akcji czytelnicy wybiorą najaktywniejszych ich zdaniem radnych. Planujemy publikację z wynikami głosowania oceniającego szefów wszystkich miast i gmin. W piątek 28 września z dziennikiem „Echo Dnia” wydamy też dodatek specjalny „Mała Ojczyzna”, w którym zaprezentujemy osiągnięcia poszczególnych samorządów.*

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W ogłoszeniu/reklamie zamieszczonej w trakcie kampanii wyborczej przed wyborami samorządowymi znalazło się sformułowanie: *Na rzecz społeczności naszej Małej Ojczyzny wykonaliśmy szereg działań w ciągu ostatnich czterech lat.*

Burmistrz wyjaśnił, że: *Dnia 26 lipca 2018 r., wzorem lat ubiegłych, Echo Dnia pisemnie zwróciło się z ofertą prezentacji osiągnięć miast, gmin i powiatów naszego regionu, tym samym zapraszając do współpracy przy dodatku specjalnym „Mała Ojczyzna”. Ideą artykułu była prezentacja informacji o tym, w jak wielu obszarach gmina Bodzentyn podejmowała działania, aby jej mieszkańcom żyło się lepiej i tym samym przedstawić gminę Bodzentyn jako atrakcyjne miejsce nie tylko dla turystów, ale osób zainteresowanych inwestycjami. Reklama ta nie była formą kampanii wyborczej, gdyż w artykule była mowa o działaniach jakie zostały podjęte na przestrzeni mijającej kadencji, i tym samym stanowiła swoiste podsumowanie i prezentację gminy Bodzentyn jako lidera w pozyskiwaniu środków zewnętrznych.*

W sześciu objętych kontrolą jednostkach, w artykułach prasowych dotyczących gminy zamieszczono zdjęcia wójta³⁵.

W ocenie NIK, tego rodzaju działania mogą budzić wątpliwości czy ich celem była promocja gminy, czy też „wypromowanie” konkretnych osób, np. piastujących stanowisko organu wykonawczego w samorządzie, w szczególności w okresie poprzedzającym nadchodzące wybory.

Przykład

Odnosnie zamieszczenia w artykule/reklamie swojego wizerunku burmistrz Bodzentyna wyjaśnił: *Celem promocyjnym artykułu była prezentacja informacji o tym, w jak wielu obszarach gmina Bodzentyn podejmowała działania, aby jej mieszkańcom żyło się lepiej i tym samym przedstawić gminę Bodzentyn jako atrakcyjne miejsce nie tylko dla turystów, ale osób zainteresowanych inwestycjami, a nie publikacja mojego wizerunku. Jako burmistrz jestem osobą publiczną, której jednym z obowiązków jest reprezentowanie gminy Bodzentyn. Jako organ wykonawczy gminy, a zarazem kierownik Urzędu prezentowałem gminę i działania, które przyczyniły się do poprawy warunków życia mieszkańców gminy, a także zmierzające do ogólnego rozwoju miasta i gminy Bodzentyn. Działania tego typu – publikacje wizerunków organów wykonawczych – podejmowane są w samorządach naszego kraju w czasie trwania całej kadencji.*

W skontrolowanych jednostkach, w różny sposób klasyfikowano wydatki dotyczące wyjazdów służbowych związanych z promocją. W okresie objętym kontrolą, w czterech jednostkach nie poniesiono takich wydatków³⁶. W trzech jednostkach wydatki dotyczące delegacji związanych z promocją ujmowano w rozdziale 75023 *Urzędy gmin*³⁷, natomiast w jednej jednostce, w rozdziale klasyfikacji budżetowej 75075 *Promocja jednostek samorządu terytorialnego*³⁸. W Urzędzie Miejskim w Sandomierzu wydatki dotyczące podróży służbowych krajowych i zagranicznych związanych z promocją miasta ujmowano zarówno w rozdziale 75023 jak i 75075.

³⁵ Urząd Gminy w Zagnańsku, Urząd Miasta i Gminy Oleśnica, Urząd Miasta i Gminy Opatowiec, Urząd Miasta Ostrowiec Świętokrzyski, Urząd Gminy Sitkówka-Nowiny, Urząd Miasta i Gminy Bodzentyn, Urząd Gminy w Fałkowie.

³⁶ Urząd Miasta i Gminy Oleśnica, Urząd Miasta i Gminy w Łagowie, Urząd Miasta Ostrowiec Świętokrzyski, Urząd Miasta i Gminy Bodzentyn.

³⁷ Urząd Gminy w Zagnańsku, Urząd Gminy Sitkówka-Nowiny, Urząd Gminy w Fałkowie.

³⁸ Urząd Miasta i Gminy w Busku-Zdroju.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W rozporządzeniu w sprawie klasyfikacji, szczegółowe objaśnienia zamieszczono jedynie do niektórych kategorii działalności, np. paragrafów związanych z podróżami służbowymi pracowników. Takiego objaśnienia nie ma przy rozdziale 75075, a zgodnie z art. 39 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, działy i rozdziały są to podziałki określające kategorie podmiotów lub rodzaj działalności według PKD. Paragrafy odnoszą się do rodzaju wydatków i w przypadku podróży służbowych obejmują wydatki na podróże krajowe i zagraniczne pracowników. W ramach takich podróży przysługują diety i zwrot kosztów, obejmujących przejazdy i dojazdy środkami komunikacji miejscowej, ale również noclegów i innych niezbędnych udokumentowanych wydatków, określonych lub uznanych przez pracodawcę odpowiednio do uzasadnionych potrzeb³⁹. Ponieważ podróżą służbową jest wykonywanie przez pracownika zadania służbowego poza miejscowością, w której znajduje się siedziba pracodawcy, wydatki związane z podróżami wszystkich pracowników urzędu wliczane są do kosztów tej jednostki (rozdział 75023). Trudno jest wskazać argument, dla którego koszty podróży pracowników wykonujących zadania związane z promocją gminy miałyby być traktowane odmiennie. W rozdziale 75075 powinny natomiast być ujmowane wydatki dotyczące stricte promocji gminy, np. materiały promocyjne, organizowanie różnych imprez, obecność w mediach, wydawanie folderów, książek, uczestniczenie w targach i wystawach lub ich organizowanie, tworzenie i utrzymywanie interaktywnych baz. Nie mieszczą się w tym koszty pracy pracownika urzędu. Wydaje się więc, że wydatki na delegacje urzędników powinny być ujmowane w rozdziale 75023.

Należy jednak mieć na uwadze, że środki i metody promocji nie są uregulowane w ustawie i każda gmina określa je indywidualnie. Stąd istotne są plany finansowe jednostki, czy polityka rachunkowości przyjęta w urzędzie. Z uwagi na brak objaśnień pracodawcy co do zakresu wydatków na promocję oraz przepis art. 44 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, ujmowanie takich wydatków może być bardzo szerokie.

Niejednolicie traktowano również wydatki dotyczące współpracy zagranicznej. W Urzędzie Gminy w Fałkowie, wydatki dotyczące wyjazdów służbowych na Ukrainę w 2017 r. (1443 zł) oraz w 2018 r. (1447,74 zł), ponoszone w ramach umowy o współpracy z miejscowością Pohrebyszcz, ujmowane były w rozdziale 75023 *Urzędy gmin*. Natomiast w Urzędzie Miasta Ostrowiec Świętokrzyski, wydatki na delegacje związane z prowadzeniem współpracy zagranicznej ujmowane były w rozdziale 75095 *Pozostała działalność*.

Sześć gmin, spośród wszystkich objętych kontrolą, założyło profile na portalach społecznościowych (na przykład Facebook). Profile te były wykorzystywane również w celach promocyjnych⁴⁰.

³⁹ § 2 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 stycznia 2013 r. w sprawie należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej (Dz. U. poz. 167).

⁴⁰ Profile miały: Urząd Miejski w Sandomierzu, Urząd Gminy w Zagnańsku, Urząd Miasta i Gminy w Busku-Zdroju, Urząd Miasta i Gminy w Łagowie, Urząd Miasta Ostrowiec Świętokrzyski, Urząd Gminy Sitkówka-Nowiny.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Przykłady

Miasto Sandomierz promowano za pośrednictwem profilu „Sandomierz – Królewskie Miasto”, na portalu społecznościowym *Facebook* (w tym płatna promocja linków i wydarzeń od 2017 r.) oraz Instagramie (od 2017 r.). Na tych profilach zamieszczano informacje o organizowaniu miejskich wydarzeń kulturalnych, sportowych, naukowych, społecznych.

Gmina Zagnańsk miała założony profil na portalu społecznościowym *Facebook*, na którym na bieżąco przekazywano krótkie informacje z życia gminy, pracy urzędu, zdjęcia z różnych wydarzeń oraz informacje pomocne mieszkańcom dotyczące ochrony zdrowia czy podatków. Zamieszczano również linki do strony internetowej www.zagnansk.pl, na której szerzej omawiano zamieszczone na fanpage’u posty. W latach 2017–2018 profil gminy prowadziła firma zewnętrzna, na podstawie umowy. Od początku 2019 r. profil prowadzony jest przez kierownika Referatu Organizacyjnego i Spraw Obywatelskich.

Infografika nr 5

Wybrane narzędzia promocji wykorzystywane przez kontrolowane urzędy



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Analiza zapisów na kontach analitycznych, sporządzanych w układzie rodzajowym wydatków kontrolowanych jednostek, w 2014 i 2018 r., dla rozdziałów 63003 *Zadania w zakresie upowszechniania turystyki* (Dział 630 – *Turystyka*) oraz 92605 *Zadania w zakresie kultury fizycznej* (Dział 926 – *Kultura fizyczna*) wykazała, że w rozdziałach tych zgodnie z przepisami rozporządzenia w sprawie klasyfikacji nie ujmowano wydatków na promocję.

5.3. Monitorowanie efektów działań promocyjnych i ich ewaluacja

Brak monitorowania i ewaluacji działań promocyjnych

Monitoring i ewaluacja to sprawdzanie przy użyciu wskaźników i/lub za pomocą narzędzi badawczych czy realizowane są założone cele dotyczące promocji gminy, w określonym horyzoncie czasowym. Monitoring ma na celu uzyskanie informacji na temat realizacji planowanych działań odnośnie czasu ich realizacji, założeń, źródeł finansowania oraz przełożenia na osiągnięcie rezultatów. Ewaluacja natomiast ma na celu uzyskanie informacji czy osiągnięto zakładane rezultaty oraz czy i w jakim stopniu pozwoliły one na realizację celów z dokumentów strategicznych.

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

W związku z tym, że w skontrolowanych jednostkach nie opracowano takich strategii promocji ani innych podobnych dokumentów, w założeniu monitorowanie i ewaluacja promocji miały być realizowane w ramach monitorowania i ewaluacji przyjętych *Strategii Rozwoju*.

W żadnej jednostce, z 10 objętych kontrolą, nie monitorowano prawidłowo promocji gminy ani nie dokonywano ewaluacji jej efektów. Urząd Miasta Ostrowiec Świętokrzyski ocenę efektów podejmowanych działań promocyjnych z wykorzystaniem wskaźników zawierających wartości bazowe i docelowe rozpoczął dopiero od 2017 r. W Urzędzie Miasta i Gminy Busko-Zdrój działania promocyjne monitorowano w oparciu o założony w *Strategii* wskaźnik, tj. liczbę wykonanych badań i analiz, za wyjątkiem realizacji podzadania *Prowadzenie stałego monitoringu działań promocyjnych*.

W Urzędzie Miasta i Gminy Łągów opracowywano roczne sprawozdania z realizacji planów promocji. Sprawozdania te nie odnosiły się jednak do żadnych wskaźników i zawierały głównie informację o zrealizowanych działaniach i propozycje działań, które powinny być realizowane w przyszłym roku. Burmistrz wyjaśnił: (...) *Na tych spotkaniach omawiano zrealizowane działania promocyjne w danym roku oraz przedstawiano ewentualne uwagi i wnioski co do tych działań jak i efektów, mające na celu jak najlepsze dostosowanie działań promocyjnych kierowanych do mieszkańców i turystów, co zostało zapisane w protokołach (...). Mając na uwadze (...) bardziej*

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

dokładną (...) analizę osiągnięcia działań promocyjnych w najbliższym czasie zamierzamy opracować następujące wskaźniki pomiaru skuteczności i efektywności działań promocyjnych jak np.:

- monitorowanie licznika odwiedzin na stronie internetowej;
- monitorowanie statystyk z portalu społecznościowego Facebook (np. liczba polubień postów, liczba udostępnień);
- liczba turystów odwiedzających (...) gminę Łagów (na podstawie osób, które korzystać będą z zapytań telefonicznych (...) dot. turystyki (...) oraz tych osób, które będą korzystać z Punktu Informacji Turystycznej (...));
- liczba imprez, wystaw, targów, konkursów zewnętrznych, w których będzie brał udział urząd miasta i gminy;
- liczba artykułów prasowych zamieszczanych w prasie regionalnej i ogólnopolskiej;
- monitorowanie liczby uczestników imprez na podstawie dokumentacji zdjęciowej.

W przypadku pozostałych jednostek gromadzono jedynie szcątkowe dane związane z promocją gminy, które nie pozwalały na dokonanie oceny skuteczności tych działań.

Przykłady

W Urzędzie Miasta i Gminy Bodzentyn dostępne były statystyki odwiedzin strony internetowej Urzędu i interaktywnej mapy Bodzentyna oraz dane o wysokości nakładu gazety samorządowej *Głos z Bodzentyna*.

W Urzędzie Miejskim w Sandomierzu były niekompletne dane o liczbie sprzedanych biletów do najważniejszych atrakcji turystycznych.

W Urzędzie Gminy w Fałkowie dostępne były pojedyncze statystyki dotyczące liczby uczestników imprez promocyjnych.

W okresie objętym kontrolą, w czterech jednostkach nie opracowywano i nie przedkładano właściwym organom (w tym radzie gminy) raportów ewaluacyjnych z realizacji *Strategii Rozwoju*, mimo że obowiązek taki wynikał z treści dokumentów strategicznych lub z uchwał organów stanowiących gmin⁴¹. W jednostkach tych nie powołano również organu przewidzianego w *Strategii* do monitorowania jej realizacji bądź powołane organy nie podjęły żadnych działań.

Przykłady

Burmistrz Miasta i Gminy Bodzentyn nie składał Radzie Miejskiej corocznych sprawozdań z realizacji *Strategii Rozwoju*, do czego zobowiązywała uchwała Nr VIII/30/2000 Rady Miejskiej z dnia 27 października 2000 r. w sprawie przyjęcia tej *Strategii*. Burmistrz nie wskazał jednoznacznych przyczyn niewywiązywania się z tego obowiązku.

W Urzędzie Miejskim w Sandomierzu nie sporządzano sprawozdań za lata 2014–2017 z realizacji zadań ujętych w *Strategii Rozwoju Gospodarczego Miasta Sandomierza do roku 2015* oraz *Strategii Rozwoju Miasta Sandomierz na lata 2015–2025*. Sekretarz miasta nie wskazała powodów niesporządzania tych sprawozdań, zadeklarowała natomiast niezwłoczne rozpoczęcie prac nad ich sporządzeniem.

⁴¹ Urząd Miasta i Gminy w Bodzentynie, Urząd Miasta i Gminy w Oleśnicy, Urząd Miejski w Sandomierzu, Urząd Miasta i Gminy w Opatowcu.

W skontrolowanych jednostkach nie przeprowadzono we własnym zakresie ani nie zlecano przeprowadzenia badania/ewaluacji prowadzonej promocji gminy.

Przykład

W latach 2014–2018 wydatki na promocję gminy przez sport, które poniósł Urząd Miasta Ostrowiec Świętokrzyski przekroczyły kwotę 5 mln zł (środki przekazane po przeprowadzeniu postępowania przetargowego na dofinansowanie działalności sekcji piłki siatkowej, piłki nożnej i piłki ręcznej). W toku kontroli przeprowadzonej w tym urzędzie nie przedłożono dokumentów potwierdzających przeprowadzenia badania efektów poniesionych wydatków. Prezydent wyjaśnił: (...) *Działania te są monitorowane na podstawie przedkładanych przez kluby sprawozdań. Analizie poddawane są dane dot. frekwencji kibiców podczas rozgrywanych meczów, liczba artykułów ukazujących się w prasie ogólnopolskiej i portalach internetowych, jak również liczba odsłon stron internetowych klubów, czyli wskaźniki, które wierzymy, że przekładają się na rozpoznawalność naszego miasta, miasta które w kraju i za granicą kojarzy się z pozytywnymi działaniami skutkującymi kolejnymi wydarzeniami i eventami, które dalej wpisują się w konsekwentnie realizowaną politykę promocji Ostrowca Świętokrzyskiego jako miasta sportu i rekreacji. Co więcej są zgodne z założonymi w Strategii Zrównoważonego Rozwoju Gminy Ostrowiec Świętokrzyski na lata 2014–2020 celami (Obszar Zarządzanie Gminą, cel strategiczny IV.2 Poprawa konkurencyjności miasta oraz oddziaływania promocyjnego poprzez kulturę, edukację, sport i rekreację i ich bazę materialną, cel szczegółowy IV.2.2 Zwiększenie promocyjnych oraz społecznych efektów działalności instytucji kultury, placówek oświatowych, ośrodków sportu, rekreacji i wypoczynku oraz klubów i organizacji sportowych, działanie B: Wypracowanie i wdrożenie skutecznego systemu wspierania rozwoju sportu opartego na strategii rozwoju sportu w mieście; działanie C: Skuteczne wykorzystywanie bazy sportowo-rekreacyjnej dla upowszechnienia kultury fizycznej i realizacji sportowych pasji mieszkańców oraz w celach promocyjnych). Potwierdzeniem słuszności naszych działań oraz tego, że Ostrowiec Świętokrzyski jest dobrą marką i liczącym się na arenie sportowej miastem są organizowane na przestrzeni lat międzynarodowe i międzypaństwowe mecze w piłce siatkowej, nożnej, ręcznej jak również mecze bokserskie, które emitowane były przez telewizje ogólnopolskie. (...)*

Otwarcie hali sportowo-widowiskowej przy ulicy Świętokrzyskiej pozwoliło na jeszcze szerszą promocję naszego miasta, obiektu oraz drużyn w kraju i za granicą. Ostrowiec i ten obiekt stali się gospodarzem wielu znakomych widowisk sportowych transmitowanych na żywo w ogólnopolskich sieciach telewizyjnych. Warto wspomnieć chociażby mecze siatkarskich reprezentacji Polski i Brazylii, Francji, a także wiele innych (Towarzyski mecz siatkarskich reprezentacji juniorów Polski i Brazylii, Gala Boks Zawodowego „Ostrowiec Świętokrzyski Boxing Show”, Dwumecz towarzyski siatkarskich reprezentacji kadetek Polski i Słowacji, Towarzyskie mecze siatkarskich reprezentacji seniorów Polska–Francja, Mistrzostwa Wschodnioeuropejskiej Regionalnej Federacji Piłki Siatkowej w kategorii kadetów EEVZA 2011 (Rosja, Polska, Estonia, Białoruś, Ukraina), Dwumecz reprezentacji B piłkarskiej ręcznej Polski i Rumunii, Turniej 4 Narodów w piłce siatkowej kadetów (Polska, Rosja, Czechy, SMS Spała), Międzynarodowy Towarzyski Turniej Piłki Ręcznej „Odlewnia Cup 2013” (KSZO i reprezentacje juniorów młodszycy Rumunia, Białoruś, Polska), IX Międzynarodowy Turniej im. Bronisława Kubickiego w Boksie, „Odlewnia Cup 2014”, Turniej międzynarodowy z udziałem reprezentacji młodzieżowych Polski, Rosji, Rumunii oraz klubowej – KSZO Odlewnia Ostrowiec Świętokrzyski, Gala Boks Zawodowego „Budweld Boxing Night”, Puchar Europy w Kickboxingu, Towarzyski dwumecz między siatkarkami KSZO Ostrowiec Św. i Iowa University Volleyball Team, Mecz Światowej Konfrontacji Boks Olimpijskiego Polska–Białoruś, FIVB World Grand Prix w Siatkówce Kobiet 2017, XXII Międzynarodowy Turniej Bokserski

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

im. Bronisława Kubickiego, Towarzyskie mecze siatkarskich reprezentacji seniorów Polski i Kamerunu, Mecz kwalifikacji do Mistrzostw Europy EHF 2020 w piłce ręcznej Polska–Kosowo, Mecz Światowej Konfrontacji Boks Olimpijskiego Polska–Litwa), czy na przykład World Grand Prix w siatkówce kobiet, kiedy to przed transmisjami meczy emitowany był film promujący Ostrowiec Świętokrzyski w telewizji Polsat. Odnosząc się dalej do monitorowania skuteczności działań w ramach promocji miasta poprzez sport powierzanej w ramach postępowań przetargowych ostrowieckim klubom – wspomniane powyżej dane stanowią tylko część składowej pomiaru efektywności. Obserwujemy, że dzięki licznym działaniom organizowanym przez kluby angażowani są uczniowie ostrowieckich szkół, przedszkoli, którzy chętnie biorą udział w pozalekcyjnych zajęciach sportowych prowadzonych przez zawodników KSZO. Konkursy na najbardziej żywiołowy doping, nauka kulturalnego kibicowania oraz walki fair play, turnieje i eventy sportowe cieszą się dużą frekwencją i przyciągają rzesze ostrowczan, tym samym potwierdzając skuteczność promocji miasta poprzez sport oraz wpisując się w proces budowy poczucia przynależności do lokalnej wspólnoty, dumy z miasta oraz na swój sposób również współodpowiedzialności za pomarańczowo-czarną markę miasta.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Celem głównym kontroli było udzielenie odpowiedzi na pytanie: czy działania promocyjne gmin województwa świętokrzyskiego były efektywne?

Cele szczegółowe

Założono, że badania kontrolne umożliwią udzielenie odpowiedzi na następujące pytania szczegółowe:

1. Czy w gminie prawidłowo planowano działania i wielkość środków na promocję?
2. Czy prawidłowo zrealizowano działania promocyjne i wydatkowano środki?
3. Czy działania promocyjne wpłynęły na poprawę atrakcyjności gminy?

Zakres podmiotowy

Kontrolą objęto 10 urzędów gmin województwa świętokrzyskiego.

Okres objęty kontrolą

2014–2018

Kryteria kontroli

Kontrole zostały przeprowadzone na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy o NIK pod względem legalności, gospodarności i rzetelności (art. 5 ust. 2 ustawy o NIK).

Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK

W trakcie kontroli, w trybie art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy o NIK, uzyskano informację od Ministra Finansów na temat sposobu klasyfikowania wydatków na promocję jednostek samorządu terytorialnego w ramach klasyfikacji budżetowej oraz informacje od nieobjętych kontrolą gmin województwa świętokrzyskiego, dotyczące wysokości wydatków na promocję według jej charakteru/kierunku, a także posiadania przez gminy dokumentów o charakterze planistycznym w zakresie promocji.

Stan realizacji wniosków pokontrolnych

Wyniki kontroli przedstawiono w 10 wystąpieniach pokontrolnych, w których sformułowano ogółem 28 wniosków pokontrolnych. Z otrzymanych informacji o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych wynikało, że kierownicy jednostek objętych kontrolą zrealizowali 10 wniosków, natomiast 18 nie zostało zrealizowanych.

Finansowe rezultaty kontroli

W kontroli ujawniono finansowe rezultaty kontroli w łącznej wysokości 11,2 tys. zł w kategorii *Sprawozdawcze skutki nieprawidłowości*.

Pozostałe informacje

Kontrolę P/19/072 przeprowadzono w okresie od 7 stycznia 2019 r. do 5 kwietnia 2019 r. w 10 urzędach gmin województwa świętokrzyskiego.

Wykaz jednostek kontrolowanych

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Delegatura NIK w Kielcach	Urząd Miasta i Gminy Bodzentyn	Dariusz Skiba Marek Krak
2.		Urząd Miasta i Gminy w Busku-Zdroju	Waldemar Sikora
3.		Urząd Gminy w Fałkowie	Henryk Konieczny

ZAŁĄCZNIKI

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
4.	Delegatura NIK w Kielcach	Urząd Miasta i Gminy w Łagowie	Paweł Marwicki Małgorzata Orłowska-Masternak
5.		Urząd Miasta i Gminy Oleśnica ⁴²	Leszek Juda
6.		Urząd Miasta i Gminy Opatowiec ⁴³	Sławomir Kowalczyk
7.		Urząd Miasta Ostrowiec Świętokrzyski	Jarosław Górczyński Jarosław Wilczyński
8.		Urząd Miejski w Sandomierzu	Marcin Marzec Marek Bronkowski Jerzy Borowski
9.		Urząd Gminy Sitkówka-Nowiny	Sebastian Nowaczkiwicz Stanisław Barycki
10.		Urząd Gminy w Zagnańsku	Wojciech Ślęfarski Szczepan Skorupski

⁴² Do 31 grudnia 2018 r. Urząd Gminy w Oleśnicy. Na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 2018 r. w sprawie nadania statusu miasta niektórym miejscowościom w województwie świętokrzyskim oraz ustalenia ich granic (Dz. U. poz. 2478), z dniem 1 stycznia 2019 r. Oleśnicy został nadany status miasta.

⁴³ Do 31 grudnia 2018 r. Urząd Gminy w Opatowcu. Na podstawie ww. rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 2018 r., z dniem 1 stycznia 2019 r. Opatowiec uzyskał status miasta.

Wykaz ocen kontrolowanych jednostek

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
1.	Urząd Miasta i Gminy Bodzentyn	Opisowa	<ul style="list-style-type: none"> – Realizacja zadania własnego gminy dotyczącego promocji – Planowanie środków na promocję zgodnie z przepisami rozporządzenia w sprawie klasyfikacji 	<ul style="list-style-type: none"> – Niesporządzanie analiz potrzeb promocyjnych gminy oraz nieplanowanie zadań w tym zakresie, służących realizacji celów przewidzianych w Strategii Rozwoju – Niemonitorowanie oraz niedokonywanie analiz efektów podejmowanych działań promocyjnych – Finansowanie ze środków przeznaczonych na promocję przedsięwzięć niemających charakteru promocyjnego
2.	Urząd Miasta i Gminy w Busku-Zdroju	Opisowa	<ul style="list-style-type: none"> – Przygotowanie organizacyjnie do realizacji promocji – Realizacja zadania własnego gminy dotyczącego promocji – Wydatkowanie środków publicznych na działania promocyjne zgodnie z zasadami wydatkowania środków publicznych 	<ul style="list-style-type: none"> – Finansowanie ze środków przeznaczonych na promocję przedsięwzięć niemających charakteru promocyjnego – Nieokreślenie wartości bazowych i docelowych wskaźników osiągnięcia celów i kierunków działań promocyjnych. Niemonitorowanie podzadania związanego z promocją.
3.	Urząd Gminy w Fałkowie	Opisowa	<ul style="list-style-type: none"> – Realizacja zadania własnego gminy dotyczącego promocji – Planowanie środków na promocję zgodnie z przepisami rozporządzenia w sprawie klasyfikacji 	<ul style="list-style-type: none"> – Niesporządzanie analiz potrzeb promocyjnych gminy oraz nieplanowanie zadań w tym zakresie służących realizacji celów przewidzianych w Strategii Rozwoju – Wydatkowanie środków publicznych na działania promocyjne w sposób niepozwalający na ustalenie, czy wydatki te zostały poniesione zgodnie z zasadami wydatkowania środków publicznych – Niemonitorowanie oraz niedokonywanie analiz efektów podejmowanych działań promocyjnych.
4.	Urząd Miasta i Gminy w Łagowie	Opisowa	<ul style="list-style-type: none"> – Realizacja zadania własnego gminy dotyczącego promocji – Przygotowanie organizacyjnie do realizacji działań promocyjnych – Planowanie środków na promocję zgodnie z przepisami rozporządzenia w sprawie klasyfikacji 	<ul style="list-style-type: none"> – Nieokreślenie wskaźników monitorowania prowadzonych działań promocyjnych w sposób pozwalający na dokonanie oceny ich efektywności. – Niedokonywanie rzetelnych analiz efektów działań promocyjnych przy wykorzystaniu wskaźników odnoszących się do tych działań

ZAŁĄCZNIKI

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
5.	Urząd Miasta i Gminy Oleśnica	Opisowa	<ul style="list-style-type: none"> - Realizacja zadania własnego gminy dotyczącego promocji - Przygotowanie organizacyjnie do realizacji działań promocyjnych - Planowanie środków na promocję zgodnie z przepisami rozporządzenia w sprawie klasyfikacji 	<ul style="list-style-type: none"> - Niesporządzanie analiz potrzeb promocyjnych gminy oraz nieplanowanie zadań w tym zakresie służących realizacji celów przewidzianych w Strategii Rozwoju - Wydatkowanie środków publicznych na działania promocyjne w sposób niepozwalający na ustalenie, czy wydatki te zostały poniesione zgodnie z zasadami wydatkowania środków publicznych - Niemonitorowanie oraz niedokonywanie analiz efektów podejmowanych działań promocyjnych - Finansowanie ze środków przeznaczonych na promocję przedsięwzięć niemających charakteru promocyjnego
6.	Urząd Miasta i Gminy Opatowiec	Opisowa	<ul style="list-style-type: none"> - Przygotowanie organizacyjnie do realizacji działań promocyjnych - Wydatkowanie środków publicznych na działania promocyjne zgodnie z zasadami wydatkowania środków publicznych - Planowanie środków na promocję zgodnie z przepisami rozporządzenia w sprawie klasyfikacji 	<ul style="list-style-type: none"> - Niesporządzanie analiz potrzeb promocyjnych gminy oraz nieplanowanie zadań w tym zakresie służących realizacji celów przewidzianych w Strategii Rozwoju - Niemonitorowanie oraz niedokonywanie analiz efektów podejmowanych działań promocyjnych - Finansowanie ze środków przeznaczonych na promocję przedsięwzięć niemających charakteru promocyjnego
7.	Urząd Miasta Ostrowiec Świętokrzyski	Opisowa	<ul style="list-style-type: none"> - Realizacja zadania własnego gminy dotyczącego promocji - Przygotowanie organizacyjnie do realizacji działań promocyjnych - Planowanie środków na promocję zgodnie z przepisami rozporządzenia w sprawie klasyfikacji - Wydatkowanie środków publicznych na działania promocyjne zgodnie z zasadami wydatkowania środków publicznych 	<ul style="list-style-type: none"> - Niedokonywanie analizy i oceny efektów działań dotyczących promocji przez większą część kontrolowanego okresu. - Odliczanie podatku od towarów i usług z tytułu zakupu usług promocji poprzez sport z naruszeniem przepisów

ZAŁĄCZNIKI

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
8.	Urząd Miejski w Sandomierzu	Opisowa	<ul style="list-style-type: none"> – Realizacja zadania własnego gminy dotyczącego promocji – Przygotowanie organizacyjnie do realizacji działań promocyjnych – Planowanie środków na promocję zgodnie z przepisami rozporządzenia w sprawie klasyfikacji – Wydatkowanie środków publicznych na działania promocyjne zgodnie z zasadami wydatkowania środków publicznych 	<ul style="list-style-type: none"> – Niesporządzanie analiz potrzeb promocyjnych gminy oraz nieplanowanie zadań w tym zakresie służących realizacji celów przewidzianych w Strategii Rozwoju – Niemonitorowanie oraz niedokonywanie analiz efektów podejmowanych działań promocyjnych – Finansowanie ze środków przeznaczonych na promocję przedsięwzięć niemających charakteru promocyjnego
9.	Urząd Gminy Sitkówka-Nowiny	Opisowa	<ul style="list-style-type: none"> – Realizacja zadania własnego gminy dotyczącego promocji – Przygotowanie organizacyjnie do realizacji działań promocyjnych – Planowanie środków na promocję zgodnie z przepisami rozporządzenia w sprawie klasyfikacji 	<ul style="list-style-type: none"> – Niesporządzanie analiz potrzeb promocyjnych gminy oraz nieplanowanie zadań w tym zakresie służących realizacji celów przewidzianych w Strategii Rozwoju – Niemonitorowanie oraz niedokonywanie analiz efektów podejmowanych działań promocyjnych
10.	Urząd Gminy w Zagnańsku	Opisowa	<ul style="list-style-type: none"> – Realizacja zadania własnego gminy dotyczącego promocji – Przygotowanie organizacyjnie do realizacji działań promocyjnych – Planowanie środków na promocję zgodnie z przepisami rozporządzenia w sprawie klasyfikacji 	<ul style="list-style-type: none"> – Niesporządzanie analiz potrzeb promocyjnych gminy oraz nieplanowanie zadań w tym zakresie służących realizacji celów przewidzianych w Strategii Rozwoju – Niemonitorowanie oraz niedokonywanie analiz efektów podejmowanych działań promocyjnych

*) pozytywna/negatywna/w formie opisowej

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno- -ekonomicznych

Sprawy promocji należą do zadań własnych gminy (art. 7 ust. 1 pkt 18 ustawy *o samorządzie gminnym*).

Promocja – zadanie
własne gminy

Wójt wykonuje zadania przy pomocy urzędu gminy. Organizację i zasady funkcjonowania urzędu gminy określa regulamin organizacyjny, nadany przez wójta w drodze zarządzenia (art. 33 ust. 1 i 2 ustawy *o samorządzie gminnym*).

Organizacja
urzędu gminy

Podstawowe sposoby realizacji zadań należących do gminy zostały określone w art. 9 ust. 1 i w art. 10 ust. 1 ustawy *o samorządzie gminnym*. W przepisach tych wskazano trzy sposoby realizowania przez jednostki samorządu terytorialnego zadań. Odbywa się to przez:

- a) tworzenie własnych jednostek organizacyjnych,
- b) zawieranie umów z innymi podmiotami, w tym z organizacjami pozarządowymi (czyli powierzanie im realizacji zadań w drodze umowy) oraz
- c) zawieranie porozumień z innymi jednostkami samorządu terytorialnego.

Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h ustawy *o samorządzie gminnym*, do wyłącznej właściwości rady gminy należy tworzenie, likwidacja i reorganizacja przedsiębiorstw, zakładów i innych gminnych jednostek organizacyjnych oraz wyposażanie ich w majątek.

Jednostki organizacyjne tworzone w celu wykonywania zadań mogą przybierać różne formy prawne. Mogą nimi być np.: spółki prawa handlowego i jednostki budżetowe. Można wśród nich wyróżnić takie, które mają osobowość prawną (np. spółka akcyjna lub spółka z ograniczoną odpowiedzialnością) oraz takie, które osobowości prawnej nie mają (np. jednostka budżetowa lub samorządowy zakład budżetowy wykonujący zadania własne jednostki samorządu terytorialnego w zakresie określonym w art. 14 ustawy *o finansach publicznych*).

Zasady tworzenia
jednostek organizacyjnych

Tworzenie, łączenie, przekształcanie w inną formę organizacyjno-prawną i likwidowanie samorządowych zakładów budżetowych oraz zakres ich działalności określono w art. 6–7 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. *o gospodarce komunalnej*⁴⁴.

Jednostką organizacyjną jest również urząd gminy.

Należy zauważyć, że z wyroku NSA z dnia 11 sierpnia 2005 r., sygn. akt II GSK 105/05 wynika, że przepisów o zamówieniach publicznych nie stosuje się do wykonywania zadań użyteczności publicznej przez jednostkę organizacyjną utworzoną w tym celu przez jednostkę samorządu terytorialnego. Oznacza to, że wykonywanie przez jednostkę samorządu terytorialnego zadań przez utworzoną w tym celu jednostkę organizacyjną (w tym osobę prawną) nie wymaga zawarcia umowy, bowiem podstawą powierzenia wykonywania tych zadań jest sam akt organu, który utworzył tę jednostkę i określił przedmiot jej działania.

⁴⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 827, ze zm.

Zasady udzielania dotacji

Zasady udzielania dotacji z budżetu jednostek samorządu terytorialnego regulują przepisy art. 218–221 ustawy *o finansach publicznych*. Z budżetu jednostki samorządu terytorialnego mogą być udzielane np. dotacje podmiotowe, o ile odrębne ustawy tak stanowią (art. 218 ustawy). Podmioty niezaliczane do sektora finansów publicznych i niedziałające w celu osiągnięcia zysku mogą otrzymywać z budżetu jednostki samorządu terytorialnego dotacje celowe na cele publiczne, związane z realizacją zadań tej jednostki, a także na dofinansowanie inwestycji związanych z realizacją tych zadań (art. 221 ust. 1 ustawy *o finansach publicznych*).

Zlecenie zadania i udzielenie dotacji następuje zgodnie z przepisami ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. *o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*⁴⁵, a jeżeli dotyczy ono innych zadań niż określone w tej ustawie – na podstawie umowy jednostki samorządu terytorialnego z podmiotem (art. 221 ust. 2 ustawy)

Umowa, powinna określać:

- 1) szczegółowy opis zadania, w tym cel, na jaki dotacja została przyznana, i termin jego wykonania;
- 2) wysokość dotacji udzielanej podmiotowi wykonującemu zadanie i tryb płatności;
- 3) termin wykorzystania dotacji, nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego;
- 4) tryb kontroli wykonywania zadania;
- 5) termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji;
- 6) termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji, nie dłuższy niż terminy zwrotu dotacji określone w ustawie (art. 221 ust. 3).

Tryb postępowania o udzielenie dotacji na inne zadania niż określone w ustawie *o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, sposób jej rozliczania oraz sposób kontroli wykonywania zleconego zadania określa, w drodze uchwały, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, mając na uwadze zapewnienie jawności postępowania o udzielenie dotacji i jej rozliczenia (art. 221 ust. 4 ustawy *o finansach publicznych*).

Ustawa *o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* reguluje zasady prowadzenia działalności pożytku publicznego przez organizacje pozarządowe w sferze zadań publicznych oraz współpracy organów administracji publicznej z tymi organizacjami (art. 1 ust. 1 pkt 1), przy czym działalnością pożytku publicznego jest działalność społecznie użyteczna prowadzona przez te organizacje w sferze zadań publicznych określonych w tej ustawie (art. 3 ust. 1). Katalog zadań publicznych wyznaczających rodzajowe sfery działalności pożytku publicznego został określony w art. 4 ust. 1 z zastrzeżeniem ust. 2 tego artykułu, który wprowadza możliwość określenia przez Radę Ministrów w drodze rozporządzenia dodatkowych zadań publicznych, przypisanych do sfery działalności pożytku publicznego. Zadanie własne dotyczące promocji jednostki samorządu terytorialnego nie zostało objęte tą regulacją.

Zasady klasyfikowania wydatków

Szczegółową klasyfikację dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów określono w rozporządzeniu w sprawie klasyfikacji, zgodnie z którym (w załączniku nr 2) w dziale 750 wyszczególniono rozdział 75075 *Promocja jednostek samorządu terytorialnego*, w którym ujmuje się wydatki na promocję.

⁴⁵ Dz. U. z 2019 r. poz. 688.

ZAŁĄCZNIKI

W dziale 750 wyszczególniono również rozdział 75023 *Urzędy gmin (miast i miast na prawach powiatu)* oraz rozdział 75095 *Pozostała działalność*. W dziale 630 *Turystyka* wyodrębniono także rozdział 63003 *Zadania w zakresie upowszechniania turystyki*, w którym ujmuje się wydatki na upowszechnianie turystyki, natomiast w dziale 926 *Kultura fizyczna*, rozdział 92605 *Zadania w zakresie kultury fizycznej*.

Zgodnie z art. 44 ust. 1 ustawy o *finansach publicznych* wydatki publiczne powinny być ponoszone na cele i w wysokościach ustalonych w:

- 1) ustawie budżetowej,
- 2) uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego,
- 3) planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych.

Stosownie do art. 44 ust. 3 ustawy o *finansach publicznych* wydatki publiczne powinny być dokonywane:

- 1) w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad:
 - a) uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów,
 - b) optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów;
- 2) w sposób umożliwiający terminową realizację zadań;
- 2) w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Jednostki sektora finansów publicznych zawierają umowy, których przedmiotem są usługi, dostawy lub roboty budowlane, na zasadach określonych w przepisach o zamówieniach publicznych, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej (art. 44 ust. 4).

Wydatki budżetów jednostek samorządu terytorialnego mogą być przeznaczane na realizację zadań określonych w odrębnych przepisach, w tym na zadania własne (art. 216 ust. 2 pkt 1 ustawy o *finansach publicznych*).

Zasady gospodarki finansowej obowiązujące w toku wykonywania budżetu jednostki samorządu terytorialnego zostały zawarte w art. 254 ustawy o *finansach publicznych*. W szczególności dokonywanie wydatków następuje w granicach kwot określonych w planie finansowym, z uwzględnieniem prawidłowo dokonanych przeniesień i zgodnie z planowanym przeznaczeniem, w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskania najlepszych efektów z danych nakładów. Zlecenie zadań powinno następować na zasadzie wyboru najkorzystniejszej oferty, z uwzględnieniem przepisów o zamówieniach publicznych, a w odniesieniu do organizacji pozarządowych – z odpowiednim zastosowaniem art. 43 i art. 221 ustawy.

Zasady, tryby udzielania zamówień publicznych oraz obowiązki zamawiającego zostały określone w ustawie *Pzp*.

Do udzielania zamówień publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego na dostawy, usługi i roboty budowlane, stosuje się przepisy ustawy *Pzp* (art. 2 pkt 13, art. 3 ust. 1 pkt 1). Przy udzielaniu zamówień i konkursów, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 000 euro (do 15 kwietnia 2014 r. obowiązywał próg 14 000 euro), zamawiający nie ma obowiązku stosowania przepisów ustawy *Pzp* (art. 4 pkt 8). Mimo braku obowiązku stosowania w tym przypadku przepisów ustawy jednostki sektora publicznego zobowiązane są do wydatkowania środków

Zasady dokonywania
wydatków
ze środków publicznych

Zasady udzielania
zamówień publicznych

publicznych zgodnie z zasadami wynikającymi z art. 44 ust. 3 tej ustawy *o finansach publicznych* tj. w sposób celowy i oszczędny z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.

Kontrolowane jednostka może przyjąć wewnętrzne regulacje (regulaminy) normujące sposób wyboru wykonawców zamówień o wartości nieprzekraczającej równowartości w złotych kwoty 30 000 euro.

Podstawowymi trybami udzielania zamówienia w postępowaniach prowadzonych na podstawie ustawy *Pzp* są: przetarg nieograniczony oraz przetarg ograniczony (art. 10 ust. 1). Zamawiający może udzielić zamówienia w trybie negocjacji z ogłoszeniem, dialogu konkurencyjnego, negocjacji bez ogłoszenia, zamówienia z wolnej ręki, zapytania o cenę, partnerstwa innowacyjnego (tryb wprowadzony od 28 lipca 2016 r.) albo licytacji elektronicznej, tylko w przypadkach określonych w ustawie (art. 10 ust. 2).

Zamawiający zobowiązany jest przygotować i przeprowadzić postępowanie o udzielanie zamówienia publicznego przestrzegając zasad określonych w rozdziale 2 ustawy *Pzp – Zasady udzielania zamówień* (art. 7–10), tj. zapewniając:

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

Wzrost zainteresowania jst promocją

Na przestrzeni ostatnich lat można zaobserwować intensywne działania promocyjne jednostek samorządu terytorialnego, głównie dotyczące promocji turystycznej i gospodarczej oraz systematyczny wzrost wydatków na promocję. Konkurencyjność miast i regionów stała się faktem, a budowanie atrakcyjnej oferty i kształtowanie pozytywnego wizerunku ma na celu zaspokajanie indywidualnych i zbiorowych potrzeb mieszkańców.

Brak prawnej definicji promocji

Jednocześnie żaden powszechnie obowiązujący akt rangi ustawowej nie reguluje kwestii promocji jednostki samorządu terytorialnego i nie określa kompetencji organów tej jednostki przy wykonywaniu tego zadania⁴⁶. Stąd też – z uwagi na brak odrębnej ustawy regulującej zagadnienia dotyczące promocji oraz legalnej definicji pojęcia „promocja” – działania promocyjne przybierały różną formę. Najczęściej polegały one na publikacji wydawnictw drukowanych (albumów, ulotek, folderów), organizacji imprez okolicznościowych i spotkań biznesowych, wykupieniu telewizyjnych spotów reklamowych.

Wydaje się jednak, i jest to podkreślane w literaturze, że promocja gminy powinna rozpoczynać się od etapu planowania, stąd opracowanie strategii należy uznać za podstawę prac w obszarze marketingu⁴⁷.

⁴⁶ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 23 marca 2000 r., sygn. akt II SA/Ka 2407/99.

⁴⁷ Rola samorządów gminnych w procesach rozwojowych Polski Wschodniej – raport pod red. nauk. B. Plago.

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506.).
2. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869).
3. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1986, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2019 r. poz. 688).
5. Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2017 r. poz. 827, ze zm.)
6. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1053, ze zm.).

6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Minister Finansów
6. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
7. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
8. Rzecznik Praw Obywatelskich
9. Sejmowa Komisja Administracji i Spraw Wewnętrznych
10. Sejmowa Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
11. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
12. Senacka Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej

6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli



RZECZPOSPOLITA POLSKA
MINISTER FINANSÓW

SI. 4761. 58. 2019

Warszawa, dnia 5 czerwca 2019 r.

Pan
Mieczysław Łuczak
Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

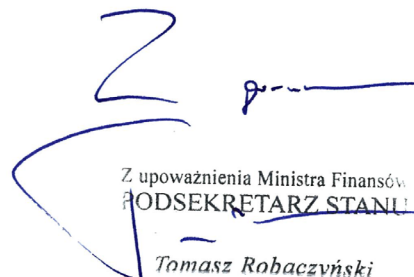
Szanowny Panie Prezesie,

Dziękuję za przekazaną przy piśmie z dnia 21 maja br. (LKI.430.003.2019 nr ewid:74/2019/P/19/072/LKI.2019) informację o wynikach kontroli P/19/072 „Promocja gmin województwa świętokrzyskiego”.

Sformułowane w tym opracowaniu interesujące spostrzeżenia i wnioski dotyczące promocji w gminach województwa świętokrzyskiego, powinny stanowić wskazówkę dla wszystkich organów gmin, jak prawidłowo planować i realizować działania promocyjne.

Jednocześnie, odnosząc się do stwierdzenia zawartego na str. 10 „Informacji ...”, dotyczącego niejednoznaczności przepisów w zakresie klasyfikowania wydatków oraz w nawiązaniu do pisma Ministra Finansów z dnia 30 kwietnia br. pragnę jeszcze raz zaznaczyć, że klasyfikacja budżetowa określona rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1053, z późn. zm.) jest jedynie narzędziem technicznym mającym za zadanie umożliwić dysponentom środków budżetowych poszczególnych stopni zaewidencjonowanie określonych zdarzeń (np. społecznych, gospodarczych, administracyjnych), rozstrzygniętych, co do zasady, przepisami prawa materialnego.

Mając na uwadze wskazany w „Informacji...” „brak prawnej definicji promocji” oraz brak „regulacji kwestii promocji jednostki samorządu terytorialnego w aktach rangi ustawowej”, uprzejmie informuję, że nie jest możliwe i właściwe regulowanie tej kwestii przepisami rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych.


Z upoważnienia Ministra Finansów
PODSEKRETARZ STANU
Tomasz Robaczewski