



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Kielcach

*Maciejnik - Kordzik  
Zaproszenie o myślenie  
współczesne i kulturalne  
płk IV - Kordzik - ppłk R  
Tępaś - molokrat  
do myślenia*

LKI.410.002.01.2019

SEKRETARZ MIASTA  
Ostrowca Świętokrzyskiego

Anna Niedbała

*S. A. ...  
Zaproszenie  
do ewaluacji  
współczesności  
i kulturalnej  
płk IV - Kordzik - ppłk R  
Tępaś - molokrat  
do myślenia*

SEKRETARZ MIASTA  
Ostrowca Świętokrzyskiego  
Anna Niedbała

URZĄD MIASTA W OSTROWCU ŚW.  
SEKRETARIAT

Data wpływu *15.04.2019*  
Ilość załączników  
Podpis *elk*

Jarosław Górczyński, Prezydent Miasta Ostrowca  
Świętokrzyskiego  
Urząd Miasta Ostrowiec Świętokrzyski  
ul. Jana Głogowskiego 3/5  
27-400 Ostrowiec Świętokrzyski

*Wiceprezydent  
J. Górczyński  
do ewaluacji  
i kulturalnej*

SEKRETARZ MIASTA  
Ostrowca Świętokrzyskiego

Anna Niedbała

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/19/072 – Promocja gmin województwa świętokrzyskiego

## I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Ostrowiec Świętokrzyski (dalej: Urząd), ul. Jana Głogowskiego 3/5, 27-400 Ostrowiec Świętokrzyski.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jarosław Górczyński, Prezydent Miasta Ostrowca Świętokrzyskiego (dalej: Prezydent) od 4 grudnia 2014 r. W okresie objętym kontrolą Prezydentem był również Jarosław Wilczyński – od 6 grudnia 2010 r. do 3 grudnia 2014 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Planowanie i organizacja działań promocyjnych. 2. Charakter działań promocyjnych, ich realizacja i wysokość wydatków ponoszonych na promocję. 3. Monitorowanie efektów prowadzonych działań promocyjnych i ich ewaluacja.
Okres objęty kontrolą	Lata 2014-2018 z wykorzystaniem danych i dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie, dotyczących przedmiotu kontroli.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>1</sup> .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach.
Kontrolerzy	1. Krzysztof Kopeć, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKI/24/2019 z 19 lutego 2019 r. 2. Marzena Baradziej, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKI/29/2019 z 11 marca 2019 r.

(akta kontroli str. 1-5)

<sup>1</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 489, dalej: ustawa o NIK.

## II. Ocena ogólna<sup>2</sup> kontrolowanej działalności

Realizowane w kontrolowanym okresie działania promocyjne gminy Ostrowiec Świętokrzyski wpisywały się w ogólnie sformułowane cele i sposoby realizacji ujęte w Strategii Zrównoważonego Rozwoju Gminy Ostrowiec Świętokrzyski<sup>3</sup> (dalej: Strategia Rozwoju).

W trakcie planowania tych działań nie wskazywano ich związku z celami zapisanymi w Strategii.

Do czasu aktualizacji Strategii w 2016 r. Komitet Monitorujący<sup>4</sup> nie akceptował zadań proponowanych przez poszczególne wydziały Urzędu do realizacji w ramach budżetu miasta oraz inne podmioty w ramach działalności statutowej pod kątem ich zgodności z celami Strategii oraz nie był opracowywany *Roczny plan realizacji Strategii*, do czego zobowiązywały zapisy Strategii. W Strategii dla celów związanych z promocją określono wskaźniki stopnia ich osiągnięcia.

Środki na promocję zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych<sup>5</sup> (dalej: rozporządzenie w sprawie klasyfikacji) zaplanowano w rozdziale 75075 klasyfikacji budżetowej *Promocja jednostek samorządu terytorialnego*.

Urząd prowadził głównie działania ukierunkowane na promocję poprzez sport, a także promocję Gminy jako atrakcyjnego miejsca do zamieszkania, jej walorów turystycznych i potencjału inwestycyjnego. Wydatki promocyjne Urzędu na przestrzeni kontrolowanego okresu systematycznie rosły z 872,9 tys. zł w 2014 r. do 1556,8 tys. w 2018 r. i ogółem wyniosły 6764,9 tys. zł. Działania promocyjne, których dotyczyły objęte kontrolą 43 wydatki na łączną kwotę 1 169 706,84 zł (17,3% wydatków promocyjnych Urzędu ogółem) zostały prawidłowo i w całości zrealizowane. Wszystkie objęte analizą wydatki ujmowano w rozdziale 75075 *Promocja jednostek samorządu terytorialnego*.

Wydatków na cele promocyjne dokonywano zgodnie z obowiązującymi zasadami wydatkowania środków publicznych. Cztery wnioski o wyrażenie zgody na wszczęcie postępowań przetargowych zaakceptowała osoba nieuprawniona. Gmina odliczała naliczony podatek od towarów i usług z tytułu zakupu usług promocji poprzez sport według proporcji i przewskaznika, a następnie o kwoty te pomniejszała swój podatek należny, choć nie przysługiwało jej takie prawo.

W kontrolowanym okresie monitoring i ocena efektów działań promocyjnych odbywała się w ramach monitorowania postępów w realizacji celów Strategii związanych z promocją.

W Urzędzie od czasu aktualizacji Strategii Rozwoju w 2014 r. do aktualizacji w grudniu 2017 r. nie dokonywano analizy i oceny efektów jej realizacji, w tym celów i działań dotyczących promocji<sup>6</sup>. Analiza i ocena efektów realizacji Strategii, w tym

<sup>2</sup> Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

<sup>3</sup> Strategia została przyjęta uchwałą nr XXIII/304/2008 Rady Miasta Ostrowca Świętokrzyskiego z 30 maja 2008 r. Dokument ten został zaktualizowany 6 listopada 2014 r. uchwałą Nr LXIV/161/2014 Rady Miasta Ostrowca Świętokrzyskiego w sprawie uchwalenia zaktualizowanej Strategii Zrównoważonego Rozwoju Gminy Ostrowiec Świętokrzyski, 16 września 2016 r. uchwałą Nr XXXVI/88/2016 Rady Miasta Ostrowca Świętokrzyskiego w sprawie aktualizacji Strategii Zrównoważonego Rozwoju Gminy Ostrowiec Świętokrzyski na lata 2014-2020 oraz 21 grudnia 2017 r. uchwałą Nr LIII/127/2017 Rady Miasta Ostrowca Świętokrzyskiego w sprawie aktualizacji Strategii Zrównoważonego Rozwoju Gminy Ostrowiec Świętokrzyski na lata 2014-2020.

<sup>4</sup> Ciała doradcze w procesie monitorowania realizacji Strategii Rozwoju, powołane w drodze zarządzenia Prezydenta. W jego skład wchodził m.in. naczelniczy wydziałów Urzędu, kierownicy jednostek organizacyjnych.

<sup>5</sup> Dz. U. z 2014 r. poz. 1053, ze zm.

<sup>6</sup> Ustalenia w tym zakresie zostały ocenione w ramach kontroli NIK P/17/004 – *Wspieranie przedsiębiorczości przez gminy przeprowadzonej w Urzędzie w 2017 r.*

stopnia realizacji celów i związanych z promocją rozpoczęła się od sprawozdania za 2017 r.

Przyjęte w Urzędzie rozwiązania w obszarze monitorowania i ewaluacji Strategii mogły wpływać na to, że przez część kontrolowanego okresu w Urzędzie nie dysponowano wiedzą na temat tego czy, a jeśli tak to w jakim stopniu działania promocyjne wpłynęły na poprawę atrakcyjności Gminy.

### **III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej<sup>7</sup> kontrolowanej działalności**

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

#### **1. Planowanie i organizacja działań promocyjnych**

Zadania związane z promocją, zgodnie z regulaminem organizacyjnym Urzędu<sup>8</sup>, realizowały w szczególności:

- Biuro Prezydenta (dalej: BP), do zadań którego należały między innymi promocja miasta w kraju i za granicą, organizacja i współorganizacja imprez promujących miasto, informowanie środków masowego przekazu o wydarzeniach związanych z bieżącym funkcjonowaniem samorządu, organizowanie konferencji prasowych, współredagowanie strony internetowej Urzędu,
- Wydział Planowania i Rozwoju (dalej: WPR), który realizował między innymi zadania związane z koordynacją działań dotyczących realizacji i monitorowania Strategii Rozwoju oraz prowadzeniem aktywnej promocji gospodarczej Gminy.

Ww. komórki organizacyjne podlegały organizacyjnie bezpośrednio Prezydentowi.

Realizacją zadań w zakresie promocji w kontrolowanym okresie zajmowały się następujące osoby:

- do 23 lutego 2015 r. – Anna Niedbała, kierownik BP,
- w całym kontrolowanym okresie – Justyna Łada, inspektor w BP<sup>9</sup>,
- od 2 lutego 2015 r. – Anna Woś, inspektor w BP<sup>10</sup>,
- od 20 października 2015 r. do 30 listopada 2018 r. – Beata Kobiałka, inspektor w BP,
- od 1 marca 2016 r. do 30 czerwca 2018 r. – Agnieszka Batóg, inspektor w BP,
- od 1 sierpnia 2016 r. do 3 grudnia 2017 r. oraz od 8 grudnia 2017 r. do 31 grudnia 2018 r. – Tomasz Gębka, asystent Prezydenta (w okresie od 1 sierpnia 2016 r. do 3 grudnia 2017 r.) oraz inspektor w BP (od 8 grudnia 2017 r. do 31 grudnia 2018 r.),
- od 1 kwietnia 2015 r. do 25 czerwca 2017 r. – Diana Olszańska, p.o. kierownika BP (od 1 kwietnia 2015 r. do 30 września 2015 r.) oraz kierownik BP (od 1 października 2015 r. do 25 czerwca 2017 r.),
- w całym kontrolowanym okresie – Zbigniew Wesołowski, podinspektor w Wydziale Planowania i Rozwoju (do 23 marca 2015 r.), główny specjalista ds. Obsługi Inwestorów w BP (od 24 marca 2015 r.).

<sup>7</sup> Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

<sup>8</sup> Regulamin przyjęty zarządzeniem Nr III/179/2013 Prezydenta Miasta Ostrowca Świętokrzyskiego z 25 marca 2013 r. w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta Ostrowca Świętokrzyskiego, zmieniony: zarządzeniem Nr III/373/2013 z 17 czerwca 2013 r., zarządzeniem Nr IV/16/2014 z 17 grudnia 2014 r., zarządzeniem Nr IV/64/2015 z 5 lutego 2015 r., zarządzeniem Nr IV/414/2015 z 6 sierpnia 2015 r., zarządzeniem Nr IV/664/2015 z 11 grudnia 2015 r., zarządzeniem Nr IV/108/2016 z 7 marca 2016 r., zarządzeniem Nr IV/577/2016 z 9 listopada 2016 r., zarządzeniem Nr IV/579/2016 z 9 listopada 2016 r. oraz zarządzeniem Nr VI/6/2018 z 23 listopada 2018 r.

<sup>9</sup> Z przerwą na zwolnienie i urlop macierzyński od 10 sierpnia 2015 r. do 26 czerwca 2017 r.

<sup>10</sup> Z przerwą na zwolnienie i urlop macierzyński od 26 maja 2015 r. do 30 czerwca 2016 r.

Stanowisko Zbigniewa Wesolowskiego zostało włączone w struktury BP od 24 marca 2015 r.

Od 26 czerwca 2017 r. po odejściu z pracy Diany Olszańskiej na stanowisku kierownika BP istniał wakat. Prezydent wyjaśnił: *Rozważałem różne koncepcje funkcjonowania Biura Prezydenta Miasta, którego długoletnim Kierownikiem była obecna Sekretarz Miasta. Powołałem na to stanowisko Panią Dianę Olszańską, licząc na współpracę w tej samej strukturze organizacyjnej.*

*Aby zapewnić prawidłową pracę tej komórki organizacyjnej poprosiłem Sekretarz Miasta, aby z racji swojej wiedzy i doświadczenia nadzorowała pracę Biura. Pani Sekretarz, rozumiejąc sytuację i towarzyszące jej ówczesne okoliczności, związane z długimi absencjami dwóch pozostałych pracownic Biura, które również przebywały na urlopach macierzyńskich, a także zatrudnieniem dwóch nowych pracowników, podjęła się koordynowania pracy Biura Prezydenta Miasta. Nie uważałem, że do tego jest niezbędne dodatkowe pisemne upoważnienie, gdyż z racji zajmowanego stanowiska Sekretarza Miasta – zgodnie z § 6 Regulaminu Organizacyjnego, kierowała pracą Urzędu, zapewniając jego sprawne funkcjonowanie, prawidłowe warunki jego działania, a także właściwą organizację pracy i w tym zakresie nadzorowała działalność wszystkich wydziałów, równorzędnych komórek organizacyjnych i samodzielnych stanowisk pracy. Sądziłem że ten zapis wyczerpuje obowiązek dodatkowego upoważnienia, tym bardziej że Pani Sekretarz wyraziła na to zgodę.*

(akta kontroli str. 6-81, 493)

W Urzędzie nie opracowano odrębnego dokumentu strategicznego odnoszącego się do działań promocyjnych (np. strategii lub programu promocji). Zagadnienia związane z określeniem celów promocji oraz działań zmierzających do ich osiągnięcia zostały zawarte w Strategii Rozwoju. Strategia została przyjęta uchwałą nr XXIII/304/2008 Rady Miasta Ostrowca Świętokrzyskiego z 30 maja 2008 r. Dokument ten został zaktualizowany 6 listopada 2014 r.<sup>11</sup>, 16 września 2016 r.<sup>12</sup> oraz 21 grudnia 2017 r.<sup>13</sup>

Wizja gminy Ostrowiec Świętokrzyski została sformułowana w Strategii w sposób następujący: *Ostrowiec Świętokrzyski nowoczesnym, zróżnicowanym branżowo centrum przemysłowo - usługowym, kulturalnym i sportowym, o wysokim poziomie wykształcenia społeczeństwa i marginalnej skali problemów społecznych, generującym oraz wykorzystującym postęp technologiczny dla swojego rozwoju.*

Misja (cel nadrzędny), zakładała: *Osiągnięcie i utrzymanie przez miasto Ostrowiec Świętokrzyski statusu prężnego ośrodka gospodarczego, regionalnego centrum administracyjnego, edukacyjno-kulturalnego oraz sportowego, z dobrze zorganizowanym społeczeństwem obywatelskim, zapewnienie bezpieczeństwa oraz dobrych warunków do zaspokajania aspiracji życiowych wszystkim korzystającym z jego potencjału rozwojowego przy zachowaniu równowagi i trwałości podstawowych procesów przyrodniczych.*

Cele strategiczne zostały przedstawione w ramach czterech obszarów rozwoju:

- Środowisko przyrodnicze i kulturowe,
- Gospodarka i infrastruktura techniczna,
- Sfera społeczna,

<sup>11</sup> Uchwała Nr LXIV/161/2014 Rady Miasta Ostrowca Świętokrzyskiego z dnia 6 listopada 2014 r. w sprawie uchwalenia zaktualizowanej Strategii Zrównoważonego Rozwoju Gminy Ostrowiec Świętokrzyski.

<sup>12</sup> Uchwała Nr XXXVI/88/2016 Rady Miasta Ostrowca Świętokrzyskiego z dnia 16 września 2016 r. w sprawie aktualizacji Strategii Zrównoważonego Rozwoju Gminy Ostrowiec Świętokrzyski na lata 2014-2020.

<sup>13</sup> Uchwałą Nr LIII/127/2017 Rady Miasta Ostrowca Świętokrzyskiego z dnia 21 grudnia 2017 r. w sprawie aktualizacji Strategii Zrównoważonego Rozwoju Gminy Ostrowiec Świętokrzyski na lata 2014-2020.

- Zarządzanie gminą.

W ramach celów strategicznych wyróżniono cele szczegółowe i sposoby realizacji celów. Kwestie związane z promocją w Strategii z 2008 r. zostały ujęte przede wszystkim w obszarze *Gospodarka i infrastruktura techniczna* oraz *Zarządzanie gminą*. W obszarze *Gospodarka i infrastruktura techniczna* w celu strategicznym – *Wzrost znaczenia gospodarczego miasta poprzez rozwój sektora MSP oraz wzrost inwestycji (G2)* zawarte zostały następujące cele szczegółowe i sposoby ich realizacji związane z promocją:

- cel szczegółowy – *Wykreowanie lokalnego produktu turystycznego (G 2.12)*, sposób realizacji – *Identyfikacja i promocja produktów lokalnych przez akcje informacyjne oraz realizację projektów (2.12)*,
- cel szczegółowy – *Stworzenie i wypromowanie wizerunku miasta - centrum regionalnego ruchu turystycznego (G 2.11)*, sposób realizacji – *Intensywna promocja atrakcji turystycznych miasta i jego okolic (2.11)*,
- cel szczegółowy – *Rozpowszechnianie informacji o walorach turystycznych miasta i okolic (G 2.13)*, sposób realizacji – *Dbłość o dobry stan atrakcji turystycznych oraz opracowanie materiałów promocyjno-informacyjnych i ich rozpowszechnienie w punktach informacji na terenie województwa i kraju.*

Kwestie związane z promocją w obszarze *Zarządzanie gminą* zostały ujęte przede wszystkim w celu strategicznym – *Wzrost atrakcyjności inwestycyjnej miasta oraz jego znaczenia w kraju i za granicą*. W ramach ww. celu strategicznego zostały przewidziane następujące cele szczegółowe i sposoby ich realizacji dotyczące promocji:

- cel szczegółowy – *Poprawa skuteczności działań zachęcających inwestorów do lokalizowania inwestycji na terenie miasta (Z 4.2)*, sposób realizacji – *Efektywna promocja gospodarcza miasta (4.2)*,
- cel szczegółowy – *Lepsze wykorzystanie potencjału miasta do rozwoju samorządu (Z 4.3)*, sposób realizacji – *Promocja atrakcji turystycznych miasta i jego okolic (4.3)*,
- cel szczegółowy – *Umocnienie roli Ostrowca Św. jako centrum usług finansowo-gospodarczych, edukacyjnych, społecznych, kulturalnych, sportowo-rekreacyjnych, rozrywkowych i związanych z ochroną zdrowia (Z 4.5)* sposób realizacji – *Promocja i udostępnienie bazy edukacyjnej, sportowo-rekreacyjnej, kulturalnej mieszkańcom regionu i ościennych województw (4.5)*,
- cel szczegółowy – *Kreowanie pozytywnego i atrakcyjnego wizerunku miasta wśród jego mieszkańców i na zewnątrz (Z 4.7)*, sposób realizacji – *Przygotowywanie i rozpowszechnianie materiałów reklamowo-informacyjnych promujących miasto (4.7)*, *Organizacja i współorganizacja imprez promujących miasto oraz spotkań o charakterze promocyjnym (4.7)*.

W wyniku aktualizacji Strategii w 2014 r. dokonano modyfikacji celów strategicznych i operacyjnych oraz działań, które analogicznie jak w Strategii z 2008 r. zostały ujęte w czterech obszarach funkcjonowania Miasta: *Środowisko przyrodnicze i kulturowe*, *Gospodarka miasta i infrastruktura techniczna*, *Sfera społeczna* oraz *Zarządzanie gminą*. Wizja i misja Gminy pozostały bez zmian. Dwa cele strategiczne dotyczyły obszarów związanych z promocją<sup>14</sup>. Dla ich realizacji zaprogramowano następujące cele operacyjne oraz zadania służące ich realizacji:

- II.1.1. *Przyrost liczby inwestycji przemysłowych, zwłaszcza odpowiadających priorytetom Strategii Europa 2020 (działanie B: Prowadzenie aktywnej promocji gospodarczej i kompleksowej obsługi inwestorów);*

<sup>14</sup> Tj.: *Wzrost udziału inwestycji przemysłowych, zwiększenie stopnia różnicowania branżowego w gospodarce miasta przy równoczesnej jej orientacji na priorytety określone w Strategii Europa 2020: Poprawa konkurencyjności miasta oraz oddziaływania promocyjne poprzez kulturę, edukację, sport, rekreację i ich bazę materialną.*

- II.1.2. *Osiągnięcie znaczącego przyrostu liczby trwałych miejsc pracy (działanie A: Zachęcanie inwestorów (przedsiębiorców) do lokalizowania nowych przedsięwzięć gospodarczych na terenie miasta);*
- IV.2.1. *Poprawa konkurencyjności inwestycyjnej i osadniczej miasta;*
- IV.2.2. *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 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 *liczba nowych inwestycji przemysłowych powstałych na terenie miasta w danym roku, w tym odpowiadających priorytetom Strategii Europa 2020, od sierpnia 2016 r. dodano wskaźnik kwota wydana 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 *liczba 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 m.in. 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.*

(akta kontroli str. 82-85, 115-134, 166-184, 189-252)

W budżecie Gminy na promocję zaplanowano (po zmianach) w 2013 r. – 684,9 tys. zł, w 2014 r. – 890,4 tys. zł, w 2015 r. – 1 274,5 tys. zł., w 2016 r. – 1 335 tys. zł, w 2017 r. – 1 781,7 tys. zł oraz w 2018 r. – 1 563,9 tys. zł. Środki te, zgodnie z załącznikiem nr 2 do rozporządzenia w sprawie klasyfikacji, zostały zaplanowane w rozdziale 75075 *Promocja jednostek samorządu terytorialnego.*

(akta kontroli str. 253)

W Urzędzie w kontrolowanym okresie nie opracowywano planów działań promocyjnych. Projekty budżetu BP na lata 2014-2018 dotyczące wydatków promocyjnych zawierały nazwę wydatku i kwotę w ujęciu dział, rozdział, paragraf. Projekty budżetu BP były praktycznie identyczne w każdym roku objętym kontrolą i zawierały następujące pozycje:

- zakup materiałów i gadżetów promocyjnych,
- organizacja spotkań, konferencji i imprez promocyjnych,
- wydawanie publikacji promocyjnych, takich jak foldery, broszury, katalogi, albumy, kalendarze, ulotki,
- zamieszczanie materiałów promujących miasto w prasie regionalnej, ogólnopolskiej oraz w publikacjach okolicznościowych,
- zlecenie wykonania rekwizytów promocyjnych miasta, takich jak koszulki, plakietki, czapeczki, długopisy, plany miasta, torby, teczki, smycze, puchary itp.,

- zlecenie wykonania klipów promujących Ostrowiec Świętokrzyski, które będą emitowane w telewizjach lokalnych i Internecie (w projekcie na 2014 r. i 2015 r.),
- przeprowadzanie akcji promującej wybrane imprezy w mieście za pomocą reklam wielkoformatowych, ustawianych na terenie Ostrowca Świętokrzyskiego i powiatu ostrowieckiego,
- promocja miasta przez sport,
- zlecenie wykonania materiałów promocyjnych i przeprowadzania imprez promocyjnych,
- zlecenie wykonania nagród prezydenta miasta w postaci grawertonów, statuetek itp.(w projekcie na 2014, 2015 i 2016 r.),
- zlecenie firmom, instytucjom i organizacjom przeprowadzania imprez i akcji promocyjnych (od projektu na 2015 r.),
- udział w akcjach promocyjnych organizowanych przez *Urząd Wojewódzki i Urząd Marszałkowski*,
- organizacja konkursów, których celem jest promocja miasta (od projektu na 2016 r.).

(akta kontroli str. 626-639)

Odnosnie planowania i analizy potrzeb działań promocyjnych Prezydent wyjaśnił: *Nadrzędny cel prowadzonych działań promocyjnych Gminy Ostrowiec Świętokrzyski stanowi wsparcie rozwoju społecznego i gospodarczego Ostrowca, co jest zgodne z zapisami zawartymi w Strategii Zrównoważonego Rozwoju Gminy Ostrowiec Świętokrzyski na lata 2014 – 2020. Podejmowane aktywności mają służyć budowaniu w dłuższym okresie czasu przewagi konkurencyjnej za pomocą skoordynowanej polityki promocyjnej. Realizowane działania promocyjne Ostrowca Świętokrzyskiego w latach 2014-2016 były oparte o wiodącą ideę tworzenia wizerunku Ostrowca Świętokrzyskiego jako miasta sportu i rekreacji. Jednakże w 2016 roku nastąpiła pewna korekta strategii działań w oparciu o dewizę „Budujemy Od Nowa”. Wynikało to z diagnozy zaistniałej sytuacji. Dlatego w 2016 roku Biuro Prezydenta Miasta przygotowało do opinii członków posiedzenia zarządczego stosowny wewnętrzny dokument z propozycjami takich zmian. W dokumencie tym można przeczytać: „Po dokonaniu analizy dotychczasowych działań i zmianach kierunków budowy marki miasta w oparciu o tradycję, dynamiczny rozwój budownictwa, edukacji oraz decyzję o realizacji dwóch strategicznych inwestycji w postaci Ostrowieckiego Browaru Kultury oraz budowy odkrytych basenów na Rawszczyźnie uważamy za zasadne realizację polityki promocyjnej w oparciu o hasło MiastoOdNowa. Wszelkie działania promocyjne Gminy Ostrowiec Świętokrzyski nadal muszą służyć budowaniu pozytywnego wizerunku miasta jako nowoczesnego ośrodka, dobrego miejsca do tworzenia nowych inwestycji, ale także do zakładania rodzin i życia. Podejmowane działania realizowane być muszą w dwóch zasadniczych kierunkach: na zewnątrz – w celu spowodowania napływu kapitału i inwestycji, a także ludzi, w tym nowych mieszkańców oraz do wewnątrz – w celu integracji społeczności lokalnej oraz włączenia jej w budowę marki miasta. Tworząc kierunki promocji miasta należy uwzględnić priorytetową konieczność dystrybucji komunikatów promocyjnych do naszych mieszkańców. Wynika to z analizy zjawisk demograficznych, które są udziałem naszego społeczeństwa – starzejący się duży odsetek populacji, niski wskaźnik urodzin oraz odpływ młodych ludzi do większych ośrodków. Temu ma służyć między innymi wizualna strona prezentowanych treści oraz rekwizytów promocyjnych, które korzystając z nowoczesnego designu mają być nośnikami w/w treści. Także akcje skierowane do ostrowczan muszą budować i utrzymywać więzi z miejscem zamieszkania oraz lokalną tradycją i kulturą, które przenikając się tworzyć będą lokalną tożsamość. To wszystko daje wiele możliwości w oparciu*



o które należy budować markę naszego miasta, w którym ostrowczanom żyje się dobrze, z którym się identyfikują i są jego ambasadorami. Dlatego proponujemy kontynuację promocji Ostrowca Świętokrzyskiego w oparciu o lokalny sport, a w sferze wizualnej o czarno – pomarańczową kolorystykę.

Głównym celem operacyjnym przedsięwzięć promocyjnych powinno być skoordynowanie działań promocyjnych miasta z wykorzystaniem dwóch głównych idei:

1. wykorzystywanej od lat - „Ostrowiec Świętokrzyski – miasto sportu i rekreacji” wraz z wynikającymi z niej komunikatami kierowanymi na zewnątrz i wewnątrz
2. wprowadzenie nowego komunikatu wynikającego z realizowanej od 2015 roku polityki oraz podejmowanych w różnych sferach działań – Budujemy Miasto Od Nowa, który będzie dystrybuowany głównie do wewnątrz.”

Propozycja taka pojawiła się w wyniku analizy i syntezy dostępnych danych, obowiązującej Strategii Zrównoważonego Rozwoju Gminy Ostrowiec Świętokrzyski na lata 2014 – 2020, analizy trendów w marketingu terytorialnym, segmentując i definiując wstępnie grupy docelowe oraz uwzględniając potrzeby emocjonalne w stosunku do miasta różnych grup docelowych oraz analizując dotychczasowy wizerunek Ostrowca Świętokrzyskiego w kontekście postrzeganych skojarzeń emocjonalnych. Pracownicy opierali swoją pracę na badaniach danych zastanych oraz poprzez własne działania o charakterze diagnostyczno-analitycznym poparte wiedzą wyniesioną ze spotkań prezydenta i przedstawicieli UM z mieszkańcami, analizie inicjatyw zgłaszanych w ramach Budżetu Obywatelskiego oraz opinii formułowanych w portalach społecznościowych, a także w trakcie spotkań roboczych z prezesami gminnych jednostek i spółek oraz przedstawicielami różnych środowisk opiniotwórczych w tym mediów. O zmianie w realizowanej polityce promocji miasta zostały poinformowane nasze jednostki, które zostały włączone w ten proces, by wszelkie działania były skoncentrowane wokół emocjonalnej propozycji sprzedaży Ostrowca Świętokrzyskiego w oparciu o dewizę „Budujemy Miasto Od Nowa” oraz pomarańczowo – czarną kolorystykę nawiązującą do naszej lokalnej tradycji mającej konotować związek z hutą oraz sportowymi tradycjami.

(akta kontroli str. 497-498)

W zasadach monitorowania określonych w Strategii Rozwoju (do aktualizacji w 2016 r.) założono, że przed opracowaniem projektu budżetu Miasta na każdy kolejny rok odbędzie się posiedzenie Komitetu Monitorującego, w celu akceptacji katalogu zadań proponowanych przez poszczególne Wydziały Urzędu do realizacji w ramach budżetu oraz inne podmioty w ramach ich działalności statutowej, pod kątem ich zgodności z celami Strategii. Zaakceptowany katalog zadań zwany *Rocznym planem realizacji Strategii* Komitet Monitorujący powinien przedłożyć Prezydentowi Miasta, jako propozycję do planu budżetu Miasta i planów podmiotów zaangażowanych w realizację Strategii. Do czasu aktualizacji Strategii w 2016 r. Komitet Monitorujący nie akceptował zadań proponowanych przez poszczególne wydziały Urzędu do realizacji w ramach budżetu miasta oraz inne podmioty w ramach działalności statutowej pod kątem ich zgodności z celami Strategii oraz nie był opracowywany „Roczny plan realizacji Strategii”, do czego zobowiązywały ww. zapisy Strategii. W całym okresie objętym kontrolą planowanie w BP działań promocyjnych odbywało się bez wskazania ich zgodności z celami Strategii<sup>15</sup>.

W kontrolowanym okresie w BP przygotowywane były dokumenty do projektu budżetu Gminy, w których ujmowano zaplanowane działania i przypisane do nich szacunkowe koszty w ujęciu rozdział/dział/paragraf.

(akta kontroli str. 181-182, 239-241, 626-639)

<sup>15</sup> Ustalenia w tym zakresie zostały ocenione w ramach kontroli NIK P/17/004 – *Wsparanie przedsiębiorczości przez gminy* przeprowadzonej w Urzędzie w 2017 r.

Dominik Smoliński, Zastępca Prezydenta wyjaśnił m.in.: (...) Należy przyznać rację, iż w przedmiotowym okresie nie zbierał się Komitet Monitorujący i nie akceptował zadań proponowanych przez poszczególne wydziały Urzędu Miasta do realizacji w ramach budżetu miasta oraz inne podmioty w ramach ich działalności statutowej pod kątem ich zgodności z celami strategii oraz nie był opracowywany „Roczny plan realizacji Strategii”. Zasady monitorowania w części odbiegają od trybu opisanego w uchwale Rady Miasta poprzez brak stworzonego Roczno planu realizacji Strategii, który miał być propozycją zadań proponowanych do realizacji w ramach budżetu Miasta, pod kątem ich zgodności z celami Strategii. Plan ten miał być przedstawiany Prezydentowi Miasta, jako propozycja do planu budżetu miasta i planów innych podmiotów zaangażowanych w realizację Strategii, a po zatwierdzeniu przesłany komisjom Rady Miasta i członkom Forum Rozwoju Miasta. Jednakże należy zauważyć, iż podmioty i jednostki, które uczestniczą w realizowaniu Strategii (Wydziały Urzędu Miasta, jednostki organizacyjne Gminy, samorządowe instytucje kultury, czyli przedstawiciele Komitetu) i mierzeniu wskaźników takowy plan rzeczywiście tworzą i przedkładają do akceptacji do Prezydenta Miasta jako plan budżetu do 15 września każdego roku, który następnie jest modyfikowany i przedkładany przez Prezydenta Miasta jako ostateczny projekt budżetu komisjom Rady Miasta oraz pozostałym mieszkańcom (w formie projektu uchwały), w tym członkom Forum Rozwoju Miasta (m.in. radnym Rady Miasta). W związku z powyższym na spotkaniu nieformalnym członków Forum Rozwoju Miasta, które odbyło się 16.07.2015r. uznano, iż rolę planu realizacyjnego pełnić będzie plan budżetu miasta, a sprawozdanie z realizacji budżetu (wykonywane do 30 czerwca danego roku i dostępne ogólnie na stronie internetowej Urzędu Miasta) zastąpi sprawozdanie z realizacji Strategii. Zasady takie obowiązują nadal – do monitorowania strategii sporządzana jest wyłącznie analiza wskaźnikowa, która od 2018 roku została pogłębiona o pewne elementy uszczegóławiające. Przy aktualizacji strategii w 2016r. niestety przeoczono tą drobną nieścisłość i nie dokonano modyfikacji zapisów Strategii w tymże zakresie, a jedynie w przesunięciu w czasie i ustaleniu jednej daty przedstawiania zarówno analizy wskaźnikowej jak i sprawozdania do dnia 30 czerwca każdego roku kalendarzowego. Do tego samego terminu przekazywane jest także sprawozdanie z wykonania z budżetu Gminy, które również trafia na komisje Rady Miasta i jest dostępne dla wszystkich, w tym członków Forum Rozwoju Miasta oraz w wersji elektronicznej na stronach internetowych Urzędu. Problem powyższy został poruszony na spotkaniu Komitetu Sterującego oraz Forum Rozwoju Miasta (październik 2017r.), na którym podjęto decyzję co do aktualizacji zapisów monitorowania Strategii w powyższym zakresie. Podsumowując, pomimo drobnych nieścisłości i monitorowania Strategii w sposób, który odbiegał od zapisów Uchwały, należy stwierdzić, iż dokumenty w postaci Roczno planu realizacji strategii jak i sprawozdania z wykonania budżetu są dostępne zarówno dla członków Komitetu (i przez nich formułowane) jak i członków Forum Rozwoju Miasta.

(akta kontroli str. 515-516)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

**OCENA CZĄSTKOWA**

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Realizowane w kontrolowanym okresie działania promocyjne gminy Ostrowiec Świętokrzyski wpisywały się w ogólnie sformułowane cele i sposoby realizacji ujęte w Strategii Zrównoważonego Rozwoju Gminy Ostrowiec Świętokrzyski. W trakcie planowania tych działań nie wskazywano ich powiązania z celami zapisanymi w Strategii.

Do czasu aktualizacji Strategii w 2016 r. Komitet Monitorujący nie akceptował zadań proponowanych przez poszczególne wydziały Urzędu do realizacji w ramach

budżetu miasta oraz inne podmioty w ramach działalności statutowej pod kątem ich zgodności z celami Strategii oraz nie był opracowywany *Roczny plan realizacji Strategii*, do czego zobowiązywały zapisy Strategii Rozwoju.

W Strategii dla celów związanych z promocją określono wskaźniki stopnia ich realizacji.

Środki na promocję zostały zaplanowane zgodnie z przepisami rozporządzenia w sprawie klasyfikacji.

OBSZAR

## **2. Charakter działań promocyjnych, ich realizacja i wysokość wydatków ponoszonych na promocję.**

Opis stanu faktycznego

Wydatki na działania promocyjne wyniosły 631,3 tys. zł w 2013 r., 872,9 tys. zł w 2014 r. (wzrost wydatków o 38% w stosunku do 2013 r.), 1230,6 tys. zł w 2015 r. (wzrost o 41% w porównaniu do 2014 r.), 1328 tys. zł w 2016 r. (wzrost o 8% w stosunku do 2015 r.), 1776,6 tys. zł w 2017 r. (wzrost wydatków o 34% w porównaniu do 2016 r.) oraz 1556,8 tys. zł w 2018 r.<sup>16</sup> (spadek wydatków o 12% w stosunku do 2017 r.). W 2017 r. wydatki wzrosły niemal trzykrotnie w porównaniu do 2013 r. Wydatki na działania promocyjne stanowiły w poszczególnych latach objętych kontrolą:

- 0,99% wszystkich wydatków Urzędu w 2013 r.,
- 1,34% wszystkich wydatków Urzędu w 2014 r.,
- 1,82% wszystkich wydatków Urzędu w 2015 r.,
- 1,89% wszystkich wydatków Urzędu w 2016 r.,
- 1,90% wszystkich wydatków Urzędu w 2017 r.,
- 1,55% wszystkich wydatków Urzędu w 2018 r.

(akta kontroli str. 253-259)

W kontrolowanym okresie Urząd prowadził głównie działania ukierunkowane na promocję poprzez sport, a także promocję Gminy jako atrakcyjnego miejsca do zamieszkania, jej walorów turystycznych i potencjału inwestycyjnego<sup>17</sup>.

(akta kontroli str. 254, 260-268)

Urząd posiadał profil na portalu społecznościowym *Facebook*, na którym zamieszczane były głównie informacje promocyjne – relacje i zapowiedzi nadchodzących wydarzeń. Pracownicy Urzędu prowadzili także stronę internetową <https://www.um.ostrowiec.pl/pl> oraz stronę Biuletynu Informacji Publicznej <http://bip.um.ostrowiec.pl/>. Na stronie tej publikowano bieżące wydarzenia z życia Gminy opatrzone materiałem zdjęciowym lub video.

Jak wyjaśnił Prezydent, *informacje przesyłane były regularnie do publikacji na stronie [www.samorzad.pap.pl](http://www.samorzad.pap.pl) oraz Wrota Świętokrzyskie przekształconej później na portal [www.swietokrzyskie.pro.pl](http://www.swietokrzyskie.pro.pl), a także na stronę [www.zmp.poznan.pl](http://www.zmp.poznan.pl). Materiały promocyjne lub informacyjne publikowano na lokalnych portalach ostrowieckich mediów, na stronie [www.kszo.info.pl](http://www.kszo.info.pl) i na fanpage'ach poszczególnych sekcji.*

(akta kontroli str. 492-493)

Badaniami kontrolnymi objęto 43 wydatki na działania promocyjne Urzędu o łącznej wartości 1 169 706,84 zł, zrealizowane w latach 2014-2018. Były to wydatki poniesione m.in. na promocję w lokalnej prasie, zakup cukierków lub rekwizytów promocyjnych, promocję Miasta poprzez sport: piłkę siatkową kobiet, piłkę nożną i ręczną mężczyzn, emisję lub publikację życzeń z okazji Dnia Kobiet i życzeń świątecznych dla mieszkańców, usługi prowadzenia Inkubatora Przedsiębiorczości

<sup>16</sup> Gmina w latach 2017-2018 odliczała część naliczonego podatku od towarów i usług według proporcji i przewyższania, wobec czego wydatki w wysokości po dokonaniu tego odliczenia wynosiły odpowiednio: 1 769,4 tys. w 2017 r. i 1 549,8 tys. w 2018 r.

<sup>17</sup> Na podstawie opracowanego przez Sekretarza Miasta na potrzeby kontroli NIK zestawienia.

przez Agencję Rozwoju Lokalnego Sp. z o.o. Wszystkie objęte analizą wydatki zostały ujęte w rozdziale 75075 klasyfikacji budżetowej *Promocja jednostek samorządu terytorialnego*. Wydatki zrealizowano zgodnie z zawartymi umowami lub zleceniami. W przypadku udzielonych trzech zamówień o niskiej wartości<sup>18</sup>, zgodnie z wymogami *Regulaminu udzielania przez Gminę Ostrowiec Świętokrzyski zamówień publicznych o wartości szacunkowej nieprzekraczające równowartości 30 000 euro*<sup>19</sup>, dokonywano udokumentowanej procedury badania rynku. Dokumentacja tych zamówień potwierdzała ich dokonanie zgodnie z obowiązującymi zasadami wydatkowania środków publicznych. W przypadku 28 wydatków o wartości poniżej 30 000 euro, stosownie do zapisów § 2 pkt 10 zarządzenia nr III/223/2014 oraz § 1 pkt 3 zarządzenia nr IN/48/2016, wyboru wykonawcy dokonano z pominięciem tej procedury. Powyższe dotyczyło zamówień, które z przyczyn technicznych, organizacyjnych lub technologicznych uzasadniały udzielenie zamówienia konkretnemu wykonawcy, np. zakup cukierków krówek z logo, nagranie i emisja życzeń w lokalnej telewizji, publikacja życzeń w prasie lokalnej, promocja miasta przez działania organizacji zrzeszającej lokalnych przedsiębiorców i rzemieślników. Pozostałe 12 wydatków dotyczyło usług promocji poprzez sport i ich poniesienie poprzedzono przeprowadzeniem postępowań przetargowych na podstawie przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych<sup>20</sup> (dalej: Pzp). Wszystkie faktury zostały sprawdzone pod względem merytorycznym, formalnym i rachunkowym oraz opatrzone stosownymi adnotacjami.

Należności wynikające z faktur zostały zapłacone w terminie, poza fakturą nr Fv/07/05/2017/PR z 19 maja 2017 r. na kwotę 30 000 zł z terminem płatności do 26 maja 2017 r. Zgodnie z zawartą umową UM/150-W/UB/46/BPM/6/2017, płatność miała nastąpić w terminie siedmiu dni od dostarczenia sprawozdania i faktury. Dokumenty te wpłynęły do Urzędu w dniu 19 maja 2017 r., a płatności dokonano w dniu 31 maja. Anna Woś, inspektor w BP, która pokwitowała odbiór faktury i sprawozdania z realizacji umowy w dniu 19 maja 2017 r. wyjaśniła: *uwzględniając obieg dokumentów oraz konieczność weryfikacji sprawozdania pod kątem zgodności z zapisami (...) umowy, decyzja co do przyjęcia w/w sprawozdania została podjęta po terminie płatności wskazanym w umowie*. Skarbnik Gminy wyjaśnił, że faktura do Działu Finansowego wpłynęła w dniu 30 maja 2017 r. i została zapłacona niezwłocznie.

(akta kontroli str. 371-378, 476, 481-483, 539-540)

Dokumentacja dotycząca objętych badaniem działań promocyjnych nie zawierała odniesień do Strategii Rozwoju lub innego dokumentu o charakterze planistycznym, ale objęte badaniem wydatki dotyczyły promocji i wpisywały się bezpośrednio lub pośrednio w cele operacyjne i kierunki działań Strategii związane z promocją.

(akta kontroli str. 269-272, 404-428, 487-492)

Wysokość poszczególnych wydatków ponoszonych na promocję Gminy poprzez sport w kontrolowanym okresie przekraczała wyrażoną w złotych równowartość kwoty 30 000 euro<sup>21</sup>, w związku z czym zachodził obowiązek stosowania przepisów

<sup>18</sup> Dot. zakupu kalendarzy trójdzielnych z fotografiami Miasta, opatrzonych jego herbem i danymi teleadresowymi Urzędu (wartość 11 591,52 zł), zakupu materiału roślinnego w ramach kampanii Ostrowiec Świętokrzyski – Miasto z klimatem (wartość 8 700 zł), zakupu usługi składu i druku folderu promującego gospodarczo Gminę (wartość 4 292,70 zł).

<sup>19</sup> Stanowiącym załącznik do zarządzenia Nr III/223/2014 Prezydenta Miasta Ostrowca Świętokrzyskiego z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu udzielania przez Gminę Ostrowiec Świętokrzyski zamówień publicznych, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości 30 000 euro ze zmianami oraz jego zmiany zarządzeniem Nr IV/48/2016 z dnia 20 stycznia 2016 r.

<sup>20</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 1986, ze zm.

<sup>21</sup> 14 000 euro do 15 kwietnia 2014 r.

Pzp. W 2014 r. ogłoszono jeden, a począwszy od 2015 r. ogłaszano co najmniej dwa w roku postępowania o udzielenie zamówienia publicznego (w formie przetargu nieograniczonego) na promocję miasta Ostrowca Świętokrzyskiego poprzez sport. Analizą objęto dwa postępowania przetargowe z 2017 r., w którym wydatki na ten cel były najwyższe. W obu postępowaniach, zamówienie podzielono na trzy części: promocję poprzez piłkę siatkową kobiet, piłkę ręczną mężczyzn i piłkę nożną mężczyzn. W odpowiedzi na ogłoszenia, w obu postępowaniach złożono trzy oferty, po jednej na każdą z trzech części. Zgodnie z obowiązującymi przepisami Pzp, powołana została komisja przetargowa, a jej członkowie złożyli oświadczenia o braku okoliczności skutkujących wyłączeniem od udziału w postępowaniu, o których mowa w art. 17 ust. 1 ww. ustawy. W toku postępowań nie wpływały zapytania ani prośby o modyfikację specyfikacji istotnych warunków zamówienia, nie zmieniano też jej treści. Zamawiający prawidłowo wyznaczył termin składania ofert: odpowiednio 13 i 9 dni. Nie żądał wnieśienia wadium ani zabezpieczenia należytego wykonania umowy. Określono trzy kryteria oceny ofert: 60% stanowiła cena, 30% - udział zawodników w imprezie pod patronatem Prezydenta Miasta i 10% - dodatkowa konferencja z udziałem trenera, zawodników i przedstawicieli Urzędu, promująca Ostrowiec Świętokrzyski jako miasto sportu. Żaden z wykonawców nie został wykluczony, nie odrzucono żadnej oferty.

(akta kontroli str. 281-292, 299-303, 310-312, 315-327)

Ceny przedstawione w ofertach odpowiadały dokładnie wartości zamówienia oszacowanej przed ogłoszeniem postępowań przetargowych. W postępowaniu ogłoszonym w styczniu 2017 r. było to odpowiednio: 162 601,63 zł netto na część pierwszą, 121 951,22 zł na część drugą i 162 601,63 zł na część trzecią. W postępowaniu przetargowym ogłoszonym w lipcu 2017 r., szacowania wartości zamówienia dokonano na podstawie ofert złożonych przez wykonawców wyłonionych w postępowaniu styczniowym, z propozycją dalszej współpracy. Były to kwoty odpowiednio: 203 252,03 zł netto na część pierwszą, 121 951,22 zł na część drugą i 100 196 zł netto na część trzecią. Ceny przedstawione w ofertach odpowiadały dokładnie oszacowanym kwotom. W jednym z badanych postępowań, w części dotyczącej promocji Gminy poprzez piłkę nożną, pierwotnie oszacowana wartość zamówienia, która uzyskała akceptację Prezydenta Miasta była wyższa niż ta, którą faktycznie przeznaczono na sfinansowanie tego zadania. Pracownica BP, jak wyjaśniła Sekretarz Miasta, przed wystąpieniem z wnioskiem o przygotowanie postępowania przetargowego, zaktualizowała kalkulację w oparciu o szacunkową ofertę Klubu Piłkarskiego KSZO 1929.

(akta kontroli str. 281-309, 328-358, 600, 626-627, 740)

Umowy podpisano bez zachowania okresu zawieszenia, co stosowanie do art. 94 ust. 2 Pzp w sytuacji złożenia tylko jednej oferty jest dopuszczalne. Z każdym z wyłonionych wykonawców zawarto umowę. Jej przedmiotem było m.in. umieszczenie herbu Ostrowca Świętokrzyskiego i adresu internetowego Urzędu wraz z linkiem na stronie internetowej wykonawcy i profilach społecznościowych, umieszczenie banneru promocyjnego z herbem miasta w hali widowiskowo – sportowej, zamieszczenie reklamy na bandach LED w trakcie meczy transmitowanych przez telewizję publiczną i stacje komercyjne, przyznanie prawa do wykorzystania nazwy i wizerunku wykonawcy w działaniach promocyjnych, umieszczenie herbu we wszystkich materiałach promocyjno-informacyjnych i publikacjach, na ścianie konferencyjnej i na dwóch kompletach strojów sportowych oraz na dresach treningowych zawodniczek i sztabu szkoleniowego, umożliwienie wykorzystania wizerunku zawodniczek na potrzeby marketingowe, publikowanie przynajmniej dwa razy w okresie obowiązywania umowy informacji o współpracy z Gminą, udostępnianie relacji, zdjęć i zapisów z adnotacją o tej współpracy,

informowanie o współpracy przez spikera podczas meczów i zawodów. Wykonawcy zobowiązali się ponadto do udziału zawodniczek w jednej z cyklicznych imprez, organizowanych pod patronatem Prezydenta Miasta, wskazanych przez zamawiającego i do udziału w konferencji prasowej z udziałem trenera, zawodników i przedstawicieli Urzędu. Zgodnie z zawartymi umowami, wykonawca otrzymywał zaliczkę na poczet wynagrodzenia (80%), a warunkiem wypłaty pozostałej części było należyte wykonanie przedmiotu umowy i dostarczenie w oznaczonym terminie sprawozdania z realizacji zobowiązań. Wszystkie sprawozdania i faktury rozliczeniowe złożono terminowo, a zobowiązania zostały zrealizowane.

(akta kontroli str. 358-403)

Gmina w latach 2017-2018 odliczała naliczony podatek od towarów i usług według proporcji i przewskaznika od zakupu objętych badaniem usług promocji poprzez piłkę nożną i ręczną mężczyzn oraz piłkę siatkową kobiet w łącznej wysokości 12.884,79 zł.

(akta kontroli str. 518-520)

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie nie zaewidencjonowano wydatków dotyczących wyjazdów służbowych związanych z promocją w rozdziale 75075 *Promocja jednostek samorządu terytorialnego* klasyfikacji budżetowej. Wydatki na delegacje związane z prowadzeniem współpracy zagranicznej ujmowane były w rozdziale 75095 klasyfikacji budżetowej *Pozostała działalność*.

(akta kontroli str. 429, 727-736)

Gmina w okresie objętym kontrolą nie udzielała dotacji na prowadzenie promocji.

(akta kontroli str. 429)

Promocja Miasta prowadzona była również przez Miejskie Centrum Kultury w Ostrowcu Świętokrzyskim (dalej: MCK)<sup>22</sup>. MCK organizowało corocznie następujące imprezy plenerowe i wydarzenia kulturalne, promujące jednocześnie Ostrowiec Świętokrzyski: *Dni Ostrowca, Wielki Ogień, Zaduszki Jazzowe Ostrowiec Świętokrzyski, Sylwester*. Ponadto 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*.

Wydatki poniesione w kontrolowanym okresie na ww. 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.

MCK nie było zobowiązane do sporządzania sprawozdania budżetowego RB-28S. Wydatki promocyjne ponoszono ze środków dotacji podmiotowej.

W latach 2017-2018 Miejski Ośrodek Sportu i Rekreacji (dalej: MOSiR) realizował także zadania z zakresu 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*, rozdziale 92605 *Zadania w zakresie kultury fizycznej* klasyfikacji budżetowej. W 2018 r. kwotę 210 tys. zł ujęto w dziale 926, rozdziale 92605, a kwotę 61,5 tys. zł – w dziale 750 rozdziale 75075 klasyfikacji budżetowej. Były to m.in. następujące wydarzenia sportowe: rozgrywki Ligi Siatkówki Kobiet, pływanie i piłka wodna, *Tour de Pologne 2018, mecz eliminacyjny do Mistrzostw Europy 2020 w piłce ręcznej*.

(akta kontroli str. 430-463)

Oдноśnie koordynacji działań promocyjnych przez Urząd, Prezydent wyjaśnił: *Obydwie jednostki nie zajmują się wprost promocją miasta, ale poprzez organizację różnego rodzaju imprez kulturalnych czy sportowych, bądź sportowo-rekreacyjnych promują raczej swoją działalność. Oczywistym jest, że na plakatach, zaproszeniach,*

<sup>22</sup> MCK jest samorządową instytucją kultury i jednostką organizacyjną Gminy Ostrowiec Świętokrzyski.

*banerach jest obecny herb miasta czy nazwa miasta. Nadzór nad ich działalnością sprawowała Wiceprezydent Miasta, zaś koordynacja imprez wynikających z bieżącej działalności odbywała się bardziej pod kątem ich terminów (...).*

(akta kontroli str. 485, 492)

Analiza zapisów na kontach analitycznych w układzie rodzajowym wydatków kontrolowanej jednostki, 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 rozdziale 63003 nie ponoszono wydatków, zaś wydatki kwalifikowane w rozdziale 92605 nie były związane z promocją Gminy<sup>23</sup>.

(akta kontroli str. 464)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Wnioski o wyrażenie zgody na wszczęcie czterech postępowań przetargowych zaakceptowała osoba nieuprawniona, co było niezgodne z § 1 ust. 1 zarządzenia 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 powołanym wyżej zarządzeniu, jedną z wyłącznych kompetencji Prezydenta Miasta jako kierownika zamawiającego jest m.in. *wyrażenie zgody na wszczęcie postępowania o zamówienie publiczne na wniosek naczelnika właściwego wydziału*. Tymczasem:
  - wniosek o wyrażenie zgody na przeprowadzenie postępowań przetargowych z dnia 11 stycznia 2017 r. sporządziła Sekretarz Miasta i zaakceptowała go w imieniu Prezydenta,
  - wnioski o wyrażenie zgody na przeprowadzenie postępowań przetargowych z 24 lipca 2017 r., 29 grudnia 2017 r. i 28 sierpnia 2018 r., podpisała inspektor w Biurze Prezydenta Miasta, a w imieniu Prezydenta zaakceptowała go Sekretarz Miasta.

(akta kontroli str. 294-298, 328-332, 465, 602-619)

Sekretarz Miasta wyjaśniła, że pieczętka i podpis Sekretarza Miasta zamieszczany na wnioskach naczelników rozpatrywanych na posiedzeniach zarządczych przez Prezydenta Miasta jest potwierdzeniem stanowiska organu – Prezydenta Miasta, który stanowisko takie zajął podczas cyklicznie odbywających się posiedzeń zarządczych. Proces ten reguluje przyjęta w 2003 r. w ramach systemu zarządzania jakością procedura P-10.

Prezydent wyjaśnił: *Do wyłącznej kompetencji Prezydenta Miasta należy wyrażenie zgody na wszczęcie postępowania o zamówienie publiczne na wniosek naczelnika właściwego wydziału. Tak też się dzieje w przypadku Urzędu Miasta, pomimo iż na dokumentach to potwierdzających nie widnieje mój podpis, a podpis Sekretarza Miasta. (...) Naczelnicy po odbytym posiedzeniu zarządczym otrzymują kserokopię wniosku, który był rozpatrywany, wraz z wpisanym stanowiskiem Prezydenta, zawierającym podpis Sekretarza Miasta.*

(akta kontroli str. 466-468, 487)

Wyjaśnienia te nie zasługują na uwzględnienie. Prezydent, na podstawie art. 18 ust. 2 zdanie drugie ustawy Pzp, nie powierzył Sekretarzowi Miasta wykonywania zastrzeżonych dla niego czynności w formie pisemnej. Z zarządzenia nr I/231/2004 z 4 maja 2004 r. wynika, że akceptacja wniosku

<sup>23</sup> Dotyczyły głównie przebudowy monitoringu stadionu, modernizacji otwartych basenów.

stanowi wyłączną kompetencję Prezydenta. NIK nie kwestionuje funkcjonującej od lat ogólnej procedury zarządczej P-10, jednak w sytuacji odrębnego uregulowania czynności związanych z przygotowaniem i przeprowadzeniem postępowań o zamówienie publiczne już po wdrożeniu ww. procedury, podpis Sekretarza Miasta nie może stanowić potwierdzenia stanowiska Prezydenta Miasta co do zastrzeżonej w tym zarządzeniu dla niego czynności.

(akta kontroli str. 465, 728-730)

Sekretarz wyjaśniła ponadto, że na ustne polecenie Prezydenta sprawuje nadzór nad Biurem Prezydenta, a kwestia ta nie znalazła dotąd odzwierciedlenia w regulaminie organizacyjnym. Powyższe potwierdził w swych wyjaśnieniach Prezydent, deklarując sformalizowanie koncepcji funkcjonowania Biura Prezydenta Miasta w trakcie najbliższej zmiany schematu organizacyjnego Urzędu Miasta.

(akta kontroli str. 466-468, 487)

2. Gmina Ostrowiec Świętokrzyski jako podatnik podatku od towarów i usług, w latach 2017-2018 dokonała odliczenia od podatku należnego podatku naliczonego z tytułu zakupu objętych badaniem NIK usług związanych z promocją Gminy poprzez sport (wydatki kwalifikowane w dziale klasyfikacji budżetowej 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 zł<sup>24</sup>.

(akta kontroli str. 518-569, 571-599)

Zgodnie z art. 86 ust. 1 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług<sup>25</sup> (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 ww. 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 podatku naliczonego z czynnościami opodatkowanymi. W przypadku wydatków promocyjnych, nawet jeśli związek pośredni występuje, jest on zbyt odległy, by uzasadniał prawo do odliczenia. Gmina nie ma zatem prawa do odliczenia VAT od wydatków na promocję.

Brak możliwości odliczenia podatku naliczonego od zakupu usług związanych z promocją gminy znajduje potwierdzenie m.in. w 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, WSA w Szczecinie z dnia 14 listopada 2018 r. sygn. I SA/Sz 552/18 oraz WSA w Gliwicach z dnia 10 lipca 2018 r. sygn. III SA/Gl 247/18.

Sławomir Kijak, Skarbnik Gminy, powołując się na wyrok NSA z dnia 16 kwietnia 2015 r. I FSK 109/14 wyjaśnił, że *nie ma (...) podstaw do twierdzenia, że działania promocyjne gminy mają służyć jedynie jej celom publicznym z wyłączeniem celów gospodarczych, gdyż (...) są ze sobą ściśle*

<sup>24</sup> 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.

<sup>25</sup> Dz. U. z 2018 r., poz. 2174 ze zm.



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 również, że w przypadku promocji Gminy poprzez sport istnieje pośredni związek z czynnościami opodatkowanymi. Skarbnik Gminy wskazał ponadto, iż art. 86 ustawy o VAT jest nieprecyzyjną i niedoskonałą regulacją prawną, wnosząc o rozstrzygnięcie wątpliwości w zakresie wykładni ww. przepisu na korzyść Gminy Ostrowiec Świętokrzyski, stosownie do art. 2a ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa<sup>26</sup>.

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: *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.*

W kontekście wyjaśnień złożonych przez Skarbnika Miasta, NIK zwraca także uwagę, że Gmina nie występowała dotąd do Dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej o wydanie indywidualnej interpretacji podatkowej w zakresie możliwości odliczenia naliczonego podatku od zakupu usług promocji poprzez sport, wskazując na specyfikę Ostrowca jako miasta sportu i rekreacji.

#### OCENA CZĄSTKOWA

Urząd prowadził głównie działania ukierunkowane na promocję poprzez sport, a także promocję Gminy jako atrakcyjnego miejsca do zamieszkania, jej walorów turystycznych i potencjału inwestycyjnego. Objęte kontrolą wydatki na te cele zostały prawidłowo i w całości zrealizowane. Wszystkie objęte analizą wydatki ujmowano w rozdziale 75075 klasyfikacji budżetowej *Promocja jednostek samorządu terytorialnego*. Wydatków na cele promocyjne dokonywano zgodnie z obowiązującymi zasadami wydatkowania środków publicznych. Postępowania przetargowe prowadzono zgodnie z przepisami Pzp. Cztery wnioski o wyrażenie zgody na ich wszczęcie akceptowała w imieniu Prezydenta osoba nieuprawniona. Gmina odliczała naliczony podatek od towarów i usług z tytułu zakupu usług promocji poprzez sport według proporcji i przewszkaźnika, a o kwoty te pomniejszała swój podatek należny mimo, iż nie miała do tego prawa.

<sup>26</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 800 ze zm.

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

### 3. Monitorowanie efektów prowadzonych działań promocyjnych i ich ewaluacja

W Strategii z 2008 r. odnośnie sposobu jej monitorowania zapisano m.in., że prowadzony będzie monitoring społeczny (z udziałem społeczności lokalnej); przeprowadzane będą badania opinii społecznej (ankiety, sondaże). Dla lepszej oceny realizacji wybranych zadań wśród mieszkańców upowszechniane będą wszystkimi dostępnymi kanałami komunikacji społecznej (ogłoszenia, artykuły w prasie, spotkania radnych z wyborcami) informacje o postępach i efektach w realizacji strategii oraz dokonywanych w niej zmianach. Ponadto, przewidziano, że dla wymiernej oceny stopnia realizacji celów strategii powinien zostać wykorzystany system wskaźnikowego monitorowania strategii (SWMS) specyficzny dla Ostrowca Świętokrzyskiego (wg wskaźników ujętych w Audycie Zrównoważonego Rozwoju) - wykorzystujący dotychczasowe doświadczenia krajowe konstrukcji wskaźników monitorowania realizacji strategii według poszczególnych ładów (gospodarczego, społecznego, środowiskowo-przestrzennego i instytucjonalno-politycznego) nawiązujący do poziomu celów szczegółowych, a nawet programów realizacyjnych. Założono również, że jeden raz w roku powinien być dokonywany w ramach monitoringu strategii, przegląd celów i zadań strategicznych oraz postępów i trudności w realizacji strategii przez grupę społeczną - Forum Rozwoju Miasta.

(dowód: akta kontroli str. 244-245)

Organizacja monitoringu wdrażania działań, w tym dotyczących promocji określona w Strategii zakładała, że bieżący nadzór nad jej realizacją oraz czuwanie nad tym, aby przy tworzeniu budżetu gminy uwzględniane były cele określone w Strategii należą do Rady Miasta i Prezydenta. Monitoring na poziomie operacyjnym powierzony został powołanemu 3 listopada 2015 r. Komitetowi Monitorującemu, tj. koordynatorowi wdrażania i przedstawicielom podmiotów uczestniczących w realizacji zadań, wyszczególnionym w zarządzeniu<sup>27</sup>. Koordynacją działań miał zajmować się naczelnik Wydziału Planowania i Rozwoju, a społeczny nadzór nad jej realizacją pełnić, powołane zarządzeniem Prezydenta<sup>28</sup>, Forum Rozwoju Miasta (dalej również: FRM). W skład Forum powołano przedstawicieli Rady Miasta i następujących instytucji i organizacji: Powiatowy Urząd Pracy w Ostrowcu Świętokrzyskim (dalej: PUP), Fundacja Pomocna Dłoń w Ostrowcu Świętokrzyskim, Świętokrzyska Izba Gospodarcza w Ostrowcu Świętokrzyskim, Oddział Rejonowy PCK. Zadaniem FRM było opiniowanie planu realizacji Strategii i rocznego sprawozdania z jej realizacji oraz wyrażanie rekomendacji do planów, sprawozdań i samego procesu jej wdrażania.

W zasadach monitorowania określonych w Strategii Rozwoju (do aktualizacji w 2016 r.) założono, że przed opracowaniem projektu budżetu Miasta na każdy kolejny rok odbędzie się posiedzenie Komitetu Monitorującego, w celu akceptacji katalogu zadań proponowanych przez poszczególne Wydziały Urzędu do realizacji w ramach budżetu oraz inne podmioty w ramach ich działalności statutowej, pod kątem ich zgodności z celami Strategii. Zaakceptowany katalog zadań zwany *Rocznym planem realizacji Strategii* Komitet Monitorujący powinien przedłożyć Prezydentowi Miasta, jako propozycję do planu budżetu Miasta i planów podmiotów zaangażowanych w realizację Strategii. Po jego zatwierdzeniu przez Prezydenta

<sup>27</sup> Nr IV/602/2015 Prezydenta Miasta Ostrowca Świętokrzyskiego z dnia 3 listopada 2015 r. w sprawie powołania Komitetu Monitorującego realizację Strategii Zrównoważonego Rozwoju Gminy Ostrowiec Świętokrzyski na lata 2014-2020.

<sup>28</sup> Nr IV/603/2015 z dnia 3 listopada 2015 r. w sprawie powołania FRM sprawującego społeczny nadzór nad realizacją Strategii Zrównoważonego Rozwoju Gminy Ostrowiec Świętokrzyski na lata 2014-2020.

powinien on zostać przesłany właściwym komisjom Rady Miasta i członkom Forum Rozwoju Miasta. Do końca marca każdego roku Komitet Monitorujący powinien przedstawić sprawozdanie z realizacji Strategii wraz z zestawieniem wskaźników osiągniętych za poprzedni rok Prezydentowi Miasta, który kieruje je w formie informacji na sesję Rady Miasta oraz przesyła członkom FRM. Nie określono zasad oceny podejmowanych działań.

(dowód: akta kontroli str. 131-132, 181-182, 239-241)

W związku z aktualizacją strategii w 2014 r., sformulowaniem innych zadań i ustaleniem nowego sposobu pomiaru (zestawu wskaźników), podczas posiedzenia Komitetu Monitorującego w dniu 6 sierpnia 2015 r. uzgodniono, iż do końca pierwszego kwartału 2016 r. ustalone zostaną wskaźniki bazowe, które umożliwią następnie ocenę postępów w realizacji strategii, celów operacyjnych i poprzez nie – celów strategicznych. Jedną z przyczyn przeformułowania wskaźników był sygnalizowany m.in. przez członków FRM wadliwy system monitorowania realizacji Strategii ze względu na zbyt duże rozbieżności pomiędzy planem a wykonaniem wartości ustalonych wskaźników. U podstaw tych rozbieżności leżało planowanie zadań wynikających ze Strategii przed planowaniem budżetu Miasta. W zaktualizowanej Strategii zaproponowano wskaźnikowy system jej monitorowania.

(akta kontroli str. 625)

W ramach kontroli NIK P/17/004 *Wspieranie przedsiębiorczości przez gminy* przeprowadzonej w Urzędzie w 2017 r. stwierdzono nieprawidłowość polegającą na tym, iż system monitorowania realizacji Strategii Rozwoju częściowo odbiegał od przyjętych w tym dokumencie założeń. W praktyce przyjęto, że rolę planu realizacyjnego pełnić będzie plan budżetu Miasta a sprawozdanie z realizacji budżetu zastąpi sprawozdanie z realizacji Strategii. W związku z tym sporządzano wyłącznie analizę wskaźnikową lecz nie zaktualizowano zapisów Strategii w tym zakresie. Ponadto, od czasu aktualizacji Strategii Rozwoju w 2014 r. nie dokonywano analizy i oceny efektów jej realizacji. W związku z tym sformułowano wnioski o aktualizację zapisów dotyczących zasad monitorowania Strategii Rozwoju oraz dokonywanie oceny efektów jej realizacji.

(akta kontroli str. 751)

Aktualizacja Strategii została dokonana 21 grudnia 2017 r. Przyjęto m.in. następujące formy instytucjonalne do wdrażania, monitoringu, aktualizacji i oceny efektów realizacji Strategii:

- zaakceptowany i przedstawiony Radzie Miasta projekt budżetu na dany rok kalendarzowy będzie przedstawiał katalog zadań zaproponowanych przez poszczególne wydziały i jednostki organizacyjne Urzędu Miasta, który będzie realizował różne cele Strategii,
- do końca czerwca każdego roku Komitet Monitorujący przedstawi Prezydentowi Miasta sprawozdanie z realizacji Strategii w postaci zestawienia wskaźników osiągniętych za poprzedni rok kalendarzowy oraz planu do osiągnięcia na rok bieżący, bazując na zadaniach uwzględnionych w budżecie za rok poprzedni oraz tych, które znalazły się w planie budżetu na rok bieżący,
- sprawozdanie zawierać będzie także informację dotyczącą konkretnych działań i zadań (np. inwestycyjnych, remontowych, kulturalnych, sportowych, itp.), które składają się na realizację Strategii i mają swoje odzwierciedlenie w sprawozdaniu lub planie budżetu celem wykazania połączeń pomiędzy zrealizowanymi lub planowanymi wskaźnikami a budżetem,
- na poparcie danych przedstawianych przez poszczególne instytucje zaangażowane w proces monitorowania Strategii gromadzone będą różne dokumenty źródłowe lub informacje o tych dokumentach, pozwalające

potwierdzić fakt uzyskania lub wytłumaczyć brak możliwości osiągnięcia lub zweryfikowania danego wskaźnika, co może stanowić podstawę do jego wykreślenia z bazy monitorowanych wskaźników oraz aktualizacji zapisów Strategii,

- w oparciu o zgromadzone dane, sprawozdanie będzie zawierać również analizę i ocenę efektów realizacji Strategii, a w przypadku pojawienia się realnych zagrożeń w realizacji zaplanowanych wskaźników i celów Komitet Monitorujący poinformuje o tym fakcie Prezydenta Miasta oraz wskaże, o ile będzie to możliwe i zasadne, propozycje działań naprawczych oraz niezbędnych do ograniczenia negatywnych zjawisk i poprawy zaistniałej sytuacji.

Zastępca Prezydenta wyjaśnił: *Do dnia 21 grudnia 2017 r. niedokonywane było podsumowanie, analiza i ocena efektów realizacji Strategii jak również analiza zagrożenia nieosiągnięcia założonego poziomu wskaźników lub celów. Zasady monitorowania przyjęte w Strategii Zrównoważonego Rozwoju Ostrowca Świętokrzyskiego na lata 2014-2020, a następnie jej aktualizacji z 2016 r., która doprecyzowała niektóre wskaźniki oraz zaktualizowała terminy przygotowania raportów z realizacji Strategii, polegały w głównej mierze na porównaniu kilkudziesięciu wskaźników, planowanych do zrealizowania w konkretnym roku kalendarzowym do rzeczywistego zrealizowania tychże wskaźników w danym roku. Zmodyfikowane 21 grudnia 2017 r. zapisy Strategii umożliwiły bardziej dogłębne zapoznanie się z efektami analizy wskaźnikowej na przestrzeni kilku lat oraz umożliwiły wprowadzenie wniosków/uwag oraz informacji dotyczących konkretnych działań, w tym w obszarze promocji wskazanych w Strategii, jak również umożliwiły gromadzenie różnych dokumentów źródłowych lub informacji, pozwalających potwierdzić fakt uzyskania lub wytłumaczyć brak możliwości osiągnięcia lub zweryfikowania danego wskaźnika, co może stanowić podstawę do jego wykreślenia z bazy monitorowanych wskaźników oraz aktualizacji zapisów Strategii (...).*

(dowód: akta kontroli str. 82-85, 516-517)

Stopień osiągania celów operacyjnych związanych z promocją monitorowano od sprawozdania za 2017 r. m.in. w oparciu o następujące wskaźniki:

- liczba nowych inwestycji przemysłowych powstałych na terenie miasta w danym roku, w tym odpowiadających priorytetom Strategii Europa 2020, kwota wydana na nowe inwestycje przemysłowe powstałe na terenie miasta w danym roku w związku z nowymi inwestycjami na terenie miasta (cel II.1.1. *Przyrost liczby inwestycji przemysłowych, zwłaszcza odpowiadających priorytetom Strategii Europa 2020*);
- liczba nowopowstałych miejsc pracy w danym roku w związku z nowymi inwestycjami na terenie miasta (cel operacyjny II.1.2. *Osiągnięcie znaczącego przyrostu liczby trwałych miejsc pracy*),
- 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 (cel operacyjny IV.2.1. *Poprawa konkurencyjności inwestycyjnej i osadniczej miasta*)
- liczba imprez organizowanych przez instytucje kultury, placówki oświatowe i kluby sportowe w danym roku, liczba biletów na imprezy kulturalne sprzedanych w danym roku, liczba biletów na imprezy sportowe sprzedanych w danym roku, pozycja lokalnych drużyn zawodowych w tabelach ligowych w danym sezonie rozgrywek<sup>29</sup>, liczba turniejów różnej rangi rozgrywanych na obiektach sportowych w mieście, liczba nowych obiektów kultury i sportowych oddanych do użytku w danym roku (IV.2.2. *Zwiększenie promocyjnych oraz*

<sup>29</sup> Od sprawozdania za 2016 r. zrezygnowano z tego wskaźnika.

społecznych efektów działalności instytucji kultury, placówek oświatowych, ośrodków sportu, rekreacji i wypoczynku oraz klubów i organizacji sportowych).

W okresie objętym kontrolą opracowano i przedłożono Komitetowi Monitorującemu Strategię Rozwoju FRM oraz Radzie Miasta – Informację o realizacji zadań wynikających ze Strategii Zrównoważonego Rozwoju Gminy Ostrowiec Świętokrzyski w 2014 r. wraz z Oceną stopnia realizacji celów-zadań Strategii Zrównoważonego Rozwoju Gminy Ostrowiec Świętokrzyski w odniesieniu do planowanych celów-zadań w strategii w 2014 r., Sprawozdania z monitorowania postępu w realizacji Strategii za rok 2015, 2016 i 2017.

W Informacji o realizacji zadań ze Strategii Zrównoważonego Rozwoju Gminy Ostrowiec Świętokrzyski w odniesieniu do planowanych celów – zadań w/w strategii w 2014 r. przedstawionej na sesji Rady Miasta 28 września 2015 r. przedstawiono realizację zadań wyszczególniając cel strategiczny, cel szczegółowy, nazwę zadania kwotę, dział, rozdział, paragraf oraz komórkę odpowiedzialną za realizację.

Począwszy od Sprawozdania z monitorowania postępu w realizacji Strategii Zrównoważonego Rozwoju Gminy Ostrowiec Świętokrzyski za rok 2015, w dokumentach z postępu wdrażania Strategii Rozwoju prezentowano wskaźniki w układzie: wartości wyjściowe za rok poprzedni i wartości planowane do osiągnięcia w danym roku.

Spośród wskaźników dotyczących promocji planowanych wartości na koniec 2017 r. nie osiągnięto wskaźników dotyczących:

- liczby nowych inwestycji przemysłowych powstałych na terenie miasta w danym roku, w tym odpowiadających priorytetem Strategii Europa 2020 (plan na koniec 2017 r. – 5, wykonanie 3),
- wysokości dochodów z podatku CIT w budżecie miasta w danym roku (plan na koniec 2017 r. – 1 900 000 zł, wykonanie – 1 628 215 zł),
- zmiany liczby mieszkańców w stosunku do roku poprzedniego (plan na koniec 2017 r. – minus 550 osób, wykonanie minus 905, według deklaracji za odpady minus 966),
- liczby biletów na imprezy sportowe sprzedanych w danym roku (plan na koniec 2017 r. – 40 000, wykonanie 36 000),
- liczby turniejów różnej rangi rozgrywanych na obiektach sportowych w mieście (plan na koniec 2017 r. – 60, wykonanie – 50).

Odnosnie przyczyn nieosiągnięcia wartości docelowej na 2017 r. wskaźnika dotyczącego liczby nowych inwestycji przemysłowych powstałych na terenie miasta w danym roku, w sprawozdaniu zamieszczono w kolumnie uwagi/wnioski następującą informację: *Nie wszystkie podmioty, z którymi współpracowała Gmina przystąpiły do realizacji zadeklarowanych inwestycji. Rozbieżności w podanym czasie realizacji inwestycji wynikają z:*

- 1) *oczekiwania przez firmy na finansowanie ze środków zewnętrznych,*
- 2) *koniunktury gospodarczej,*
- 3) *całkowitej rezygnacji z inwestycji,*
- 4) *lokalizacji inwestycji w innej miejscowości.*

*Większa ilość nowych inwestycji przemysłowych planowana jest po uzbrojeniu terenów inwestycyjnych w rejonie ul. Bałowskiej i Samsonowicza.*

(dowód: akta kontroli str. 640-726)

W stosunku do pozostałych wskaźników Zastępca Prezydenta wyjaśnił: *Dochody z CIT są przekazywane Gminie przez Urzędy Skarbowe i rozliczane do 15 lutego kolejnego roku. Gmina nie ma żadnego bezpośredniego wpływu na ich wielkość, a planuje je według wartości historycznych. Ze względu zaś na termin rozliczenia, nie ma możliwości skorygowania planu. W 2017r. zaplanowano 1,9 mln zł, a plan nie był korygowany. W 2018 r. plan obejmował kwotę 2 mln zł, ostatecznie zaś udział gminy w podatku dochodowym od osób prawnych wyniósł ponad 2,95 mln zł.*

W nawiązaniu do danych odnoszących się do demografii miasta Ostrowca Świętokrzyskiego, z dokumentu jakim jest Sprawozdanie z monitorowania postępu w realizacji Strategii Zrównoważonego Rozwoju Gminy Ostrowiec Świętokrzyski, wynika, że założony spadek liczby mieszkańców znacznie różni się od podanego planu. Planowano, że liczba mieszkańców zmniejszy się o 550, przy czym w rzeczywistości była to liczba 905 (966 w zakresie deklaracji za odpady). Gmina nie dysponuje żadnymi profesjonalnymi narzędziami, które pozwoliłyby na precyzyjne określenie procesów demograficznych, a posługuje się jedynie danymi pochodzącymi z Urzędu Stanu Cywilnego oraz ewidencji ludności. Analizując liczbę mieszkańców Ostrowca Świętokrzyskiego na przestrzeni lat 2011-2016, wyciągając średnią liczbę spadku liczby ludności uzyskujemy średni wynik w wysokości 721 osób. Biorąc pod uwagę fakt, że od 1 kwietnia 2016 roku zaczął obowiązywać prospołeczny program rządowy poprawiający warunki materialne rodzin, założono, iż w 2017 roku wpłynie on na zwiększenie dzietności na terenie naszego miasta, stąd przewidywany spadek liczby mieszkańców tylko 550 osób jednakże założenie to okazało się nie w pełni trafione. Odniesienie się do spadku liczby mieszkańców, biorąc pod uwagę deklaracje za odpady, jest jeszcze inną kwestią, liczba mieszkańców jest pomniejszona np. o studentów, którzy nadal są zameldowani na pobyt stały jednak w deklaracjach już nie widnieją. Reasumując precyzyjne określenie spadku liczby mieszkańców zawsze obarczone może być błędem statystycznym na co składają się bardzo różnorodne czynniki.

Mniejsza niż zakładana liczba sprzedanych biletów była wynikiem następujących okoliczności:

- 1) pod koniec 2017 roku dwa mecze trzeciej ligi piłkarskiej odbyły się bez udziału publiczności,
- 2) zespół Ligii Siatkówki Kobiet odpadł we wcześniejszej fazie z rozgrywek o Puchar Polski,
- 3) skrócenie rozgrywek fazy play off Ligii Siatkówki Kobiet.

Liczba turniejów różnej rangi rozgrywanych na obiektach sportowych w mieście (plan 60 / osiągnięcie 50):

Powodem niezrealizowania tego wskaźnika jest przesunięcie oddania otwartych basenów przy Pływalni „Rawszczyzna” z lipca 2017 roku na 2018 rok oraz odstąpienie od realizacji planowanej w 2017 roku inwestycji przykrycia boiska piłkarskiego konstrukcją pneumatyczną. MOSiR założył, że obie inwestycje zostaną zrealizowane w 2017 roku i na nowo otwartych obiektach będą realizowane turnieje. Odnośnie przyczyn niezawarcia powyższych informacji w sprawozdaniu, Zastępca Prezydenta wyjaśnił: Sprawozdanie na potrzeby strategii przygotowywane jest przez koordynatora strategii, który uzyskuje dane od poszczególnych podmiotów uczestniczących w jej monitorowaniu. Z początkiem każdego roku, podmiot, który jest zobligowany do przedstawienia danych za rok poprzedni oraz planu na rok bieżący uzyskuje pismo o następującej treści: „(...) Wydział Planowania i Rozwoju Urzędu Miasta w Ostrowcu Świętokrzyskim jako merytorycznie odpowiedzialny za organizowanie procesów wdrażania i monitorowania Strategii Zrównoważonego Rozwoju Gminy Ostrowiec Świętokrzyski zwraca się z prośbą o przekazanie wszystkich informacji dotyczących wskaźników Strategii Zrównoważonego Rozwoju, za które Pan/Pani jest odpowiedzialny/a. Proszę wskazać, które ze wskaźników planowanych na rok ... zostały osiągnięte i w jakim stopniu oraz dane źródłowe, z których one wynikają. W przypadku nieosiągnięcia zaplanowanych wartości na rok ..., proszę o wskazanie przyczyn tego stanu oraz zaproponowanie zmian, które umożliwiłyby bardziej precyzyjne określenie wartości wskaźników w przyszłości. Ponadto proszę o uzupełnienie tabel o planowane wartości wskaźników do zrealizowania na koniec ... roku. Powyższe informacje proszę przelać do ....., a w przypadku wartości wyliczonych w późniejszym terminie do ..... r. (...)” Na

podstawie przekazanych danych przygotowywane jest sprawozdanie, które następnie jest przedkładane do zaopiniowania. Należy jednocześnie zaznaczyć, że wskazany do osiągnięcia plan stanowią jedynie szacunki prognozowane przez daną instytucję, które niekoniecznie muszą być osiągnięte, z uwagi na różne sytuacje, które mogą zdarzyć się w trakcie roku kalendarzowego. Dla wskazanych przez Pana wskaźników, do momentu przekazania sprawozdania na posiedzenie Komitetu i Forum celem zatwierdzenia, nie uzyskano od podmiotów przekazujących dane wyjaśnień w zakresie odniesienia się do przyczyn nieosiągnięcia założonych wartości. Wobec upływającego terminu przedłożenia sprawozdania, zatwierdzony przez wskazane powyżej podmioty dokument, został przekazany, bez niektórych wyjaśnień, na posiedzenie Rady Miasta.

(dowód: akta kontroli str. 622-624)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

W kontrolowanym okresie monitoring i ocena efektów działań promocyjnych odbywała się w ramach monitorowania postępów w realizacji celów Strategii związanych z promocją.

Zgodnie z ustaleniami kontroli NIK P/17/004 – *Wspieranie przedsiębiorczości przez gminy* przeprowadzonej w Urzędzie w 2017 r., od czasu aktualizacji Strategii Rozwoju w 2014 r. do aktualizacji w grudniu 2017 r. nie dokonywano analizy i oceny efektów jej realizacji, w tym celów i działań dotyczących promocji. Analiza i ocena efektów realizacji Strategii, w tym stopnia realizacji celów związanych z promocją rozpoczęła się od sprawozdania za 2017 r.

Przyjęte w Urzędzie rozwiązania w obszarze monitorowania i ewaluacji Strategii mogły wpływać na to, że przez część kontrolowanego okresu w Urzędzie nie dysponowano wiedzą na temat tego czy, a jeśli tak to w jakim stopniu działania promocyjne wpłynęły na poprawę atrakcyjności Gminy.

#### IV. Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

Wnioski

1. Podjęcie działań zapewniających przestrzeganie zarządzenia nr I/231/2004 z 4 maja 2004 r. w zakresie wyrażania zgody na wszczęcie postępowań o udzielenie zamówienia publicznego.
2. Dokonywanie odliczania podatku VAT od zakupu usług promocji poprzez sport tylko w przypadku możliwości wykazania bezpośredniego lub pośredniego ewidentnego związku tego wydatku z wykonywaniem czynności opodatkowanych oraz dokonanie korekty nieprawidłowych odliczeń.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Kielcach. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Kielce, 5 kwietnia 2019 r.

Kontroler  
Marzena Baradziej  
Specjalista kontroli państwowej

  
podpis

Kontroler  
Krzysztof Kopeć  
Główny specjalista kontroli  
państwowej

  
podpis

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Kielcach  
p.o. Dyrektor  
Grzegorz Walendzik

p.o. DYREKTOR  
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli  
w Kielcach  
  
podpis  
Grzegorz Walendzik