



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Kielcach

R. Sekretarz
jo²

Miasta i Gminy w	
woj. świętokrzyskiej	
Wpłynęło dnia	
	2019 -04- 15
Nr dziennika	1620
Podpis	<i>Paula</i>

LKI. 410.002.09.2019

Leszek Juda
Burmistrz Miasta i Gminy Oleśnica
Urząd Miasta i Gminy Oleśnica
ul. Nadstawie 1
28-220 Oleśnica

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/19/072 – Promocja gmin województwa świętokrzyskiego.

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta i Gminy Oleśnica ¹ , ul. Nadstawie 1, 28-220 Oleśnica (dalej: Urząd).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Leszek Juda, Burmistrz Miasta i Gminy Oleśnica ² , od 1 grudnia 2010 r. (dalej: Burmistrz).
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 ³ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach.
Kontroler	Marcin Sudół, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKI/27/2019 z 28 lutego 2019 r.

(akta kontroli str. 1-7)

¹ 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. z 2018 r. poz. 2478) z dniem 1 stycznia 2019 r. Oleśnicy został nadany status miasta.

² Do 31 grudnia 2018 r. Wójt Gminy Oleśnica.

³ Dz. U. z 2019 r. poz. 489, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą realizacja działań promocyjnych gminy Oleśnica (dalej: Gmina) odbywała się w oparciu o założenia, cele i zadania ujęte w Strategii Rozwoju Gminy Oleśnica na lata 2007-2020⁵ (dalej: Strategia Rozwoju z 2007 r.) oraz Strategii Rozwoju Gminy Oleśnica na lata 2016-2020⁶ (dalej: Strategia Rozwoju z 2016 r.). W Strategiach tych, a także w innych dokumentach nie określono jednak dla celów i zadań dotyczących promocji wskaźników stopnia ich osiągnięcia.

W Urzędzie nie opracowano *Strategii Promocji i Rozwoju Turystyki dla Gminy Oleśnica*, o której mowa w Strategii Rozwoju z 2007 r. Ponadto, w całym okresie objętym kontrolą nie sporządzano analiz potrzeb promocyjnych Gminy oraz nie planowano działań służących realizacji celów i zadań promocyjnych przewidzianych w Strategiach Rozwoju z 2007 r. i z 2016 r. Przyjęty w Urzędzie sposób postępowania w tym zakresie, tj. analizowanie potrzeb i planowanie działań promocyjnych na podstawie opinii i potrzeb wynikających ze spotkań i indywidualnych rozmów z mieszkańcami Gminy mógł powodować, że realizowane działania promocyjne miały charakter doraźny oraz nie w pełni służyły skutecznej i efektywnej promocji Gminy.

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 zagranicznych⁷ (dalej: rozporządzenie w sprawie klasyfikacji), zaplanowano w rozdziale klasyfikacji budżetowej 75075 *Promocja jednostek samorządu terytorialnego*.

Wydatki promocyjne Urzędu na przestrzeni kontrolowanego okresu systematycznie rosły – z 58,1 tys. zł w 2014 r. do 136,3 tys. w 2018 r. i wyniosły ogółem 485,2 tys. zł. Analiza 68 wydatków na łączną kwotę 175 056,10 zł (36,1% ogółu wydatków promocyjnych Urzędu) wykazała, że do działań promocyjnych Gminy wykorzystywano m.in. imprezy okolicznościowe (Dni Oleśnicy, obchody Święta Niepodległości, Święto Straży Pożarnej, Dni Strażaka, dożynki), zawody sportowe i strażackie, publikację pisma samorządowego, artykuły prasowe, spoty reklamowe, zakupy gadżetów promocyjnych, dekoracje oświetlenia ulicznego. Objęte analizą wydatki ujmowano w rozdziale 75075 *Promocja jednostek samorządu terytorialnego*. W rozdziale tym ujęto także 17 wydatków dotyczących zakupów wieńców (wiązanek) pogrzebowych, materiałów dla ochotniczej straży pożarnej, stołu bilardowego i opłat związanych z kulturą fizyczną, które nie miały charakteru promocyjnego.

Nierzetelnie prowadzona dokumentacja oraz brak zasad udzielania zamówień publicznych o wartości nieprzekraczającej kwoty wskazanej w art. 4 pkt 8 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁸, nie pozwalały na ustalenie, czy wydatki na promocję Gminy zostały poniesione zgodnie z art. 44 ust. 3 pkt 1 i art. 254 pkt 3 i 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁹, 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 oferty.

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Przyjętej uchwałą nr 65/XII/07 Rady Gminy Oleśnica z dnia 10 października 2007 r.

⁶ Przyjętej uchwałą nr 168/XXVI/16 Rady Gminy Oleśnica z dnia 29 grudnia 2016 r.

⁷ Dz. U. z 2014 r. poz. 1053, ze zm.

⁸ Dz. U. z 2018 r. poz. 1986, ze zm.

⁹ Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm.

W kontrolowanym okresie w Urzędzie nie monitorowano efektów podejmowanych działań promocyjnych i w konsekwencji nie było możliwe ustalenie czy, a jeśli tak, to w jakim stopniu działania te wpłynęły na poprawę atrakcyjności Gminy.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹⁰ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Planowanie i organizacja działań promocyjnych

Opis stanu faktycznego

Od 2 stycznia 2012 r. do 17 kwietnia 2016 r. w strukturze Urzędu funkcjonowało *wielofunkcyjne stanowisko ds. kultury, promocji gminy i pełnomocnik Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych i Narkomanii*¹¹, do zadań którego należało m.in. prowadzenie całości spraw związanych z promocją gminy. Do 17 stycznia 2016 r. było to samodzielne stanowisko pracy¹². Od 18 stycznia do 17 kwietnia 2016 r. stanowisko to tworzyły: stanowisko ds. organizowania planowania kultury, promocji gminy i pozyskiwania środków pomocowych (projekty miękkie) wchodzące w skład Referatu Organizacyjnego i Spraw Obywatelskich oraz samodzielne stanowisko pracy ds. Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych i Narkomanii. Po 18 kwietnia 2016 r. odpowiedzialność za ww. sprawy przypisano Referatowi Organizacyjnemu i Spraw Obywatelskich Urzędu. W jego skład weszło m.in. stanowisko ds. organizowania planowania kultury, promocji gminy, pozyskiwania środków pomocowych (projekty miękkie).

(akta kontroli str. 8-35)

W okresie objętym kontrolą promowaniem Gminy zajmowała się osoba na stanowisku podinspektora ds. promocji gminy, której powierzono czynności z tym związane.

(akta kontroli str. 36-37)

W kontrolowanym okresie działania promocyjne realizowane były przez Urząd.

(akta kontroli str. 83)

W Urzędzie nie opracowano odrębnego dokumentu strategicznego odnoszącego się do działań promocyjnych (strategii lub programu promocji). W kontrolowanym okresie obowiązywały natomiast: Strategia Rozwoju z 2007 r. i Strategia Rozwoju z 2016 r. W Strategiach tych zawarto założenia i cele, którym przypisano zadania w zakresie rozwoju Gminy, w tym dotyczące promocji.

(akta kontroli str. 38-83, 505)

W Strategii Rozwoju z 2007 r. cel generalny sformułowano jako: *wielofunkcyjny rozwój gminy – rozwój w oparciu o optymalne wykorzystanie istniejących potencjałów*. Wskazano, że dla realizacji celu generalnego konieczna jest realizacja celów warunkujących (celów strategicznych i operacyjnych):

- cel strategiczny 1. *Poprawa jakości życia mieszkańców gminy Oleśnica (cele operacyjne: Rozwój infrastruktury technicznej i społecznej oraz ochrona środowiska i zasobów przyrodniczych na terenie Gminy Oleśnica; Odnowa i rozwój wsi; Aktywizacja społeczności lokalnej);*
- cel strategiczny 2. *Rozwój lokalnej gospodarki na terenie Gminy Oleśnica (cele*

¹⁰ 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.

¹¹ Do 17 stycznia 2016 r. Pełnomocnik Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych i Narkomanii.

¹² W § 10 ust. 2 pkt II Regulaminu Organizacyjnego Urzędu stanowiącego załącznik nr 1 do zarządzenia nr 1/2012 Wójta Gminy Oleśnica z dnia 2 stycznia 2012 r. w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Gminy w Oleśnicy samodzielne stanowisko określa się nazwą: wieloosobowe stanowisko ds. organizowania planowania kultury, promocji gminy i pozyskiwania środków pomocowych, pełnomocnik ds. Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych i Narkomanii.

operacyjne: *Tworzenie warunków do rozwoju przedsiębiorczości; Różnicowanie działalności gospodarczej; Promocja gospodarcza, inwestycyjna i turystyczna Gminy Oleśnica*);

- cel strategiczny 3. *Rozwój rekreacji i turystyki* (cele operacyjne: *Rozwój bazy i usług rekreacyjnych, turystycznych, kulturalnych i sportowych; Zachowanie i ochrona dziedzictwa kulturowego*).

Dla każdego z ww. celów operacyjnych zostały zdefiniowane zadania.

W ww. strategii cele dotyczące promocji zawarto w ramach celu strategicznego 2. *Rozwój lokalnej gospodarki na terenie Gminy Oleśnica* celu operacyjnego 3. *Promocja gospodarcza, inwestycyjna i turystyczna Gminy Oleśnica*. W ramach tego celu wyznaczono zadania dotyczące promocji Gminy. Spośród dziewięciu zadań: cztery zostały zrealizowane (tj. opracowanie, druk i dystrybucja materiałów promocyjnych; opracowanie i wdrożenie systemu współpracy z lokalnymi mediami; opracowanie i lokalizacja, docelowo w każdym sołectwie, tablic informacyjnych dotyczących zasobów kulturowych; cykliczna, rokroczna organizacja Święta Gminy promującego gminę Oleśnica w skali regionu i kraju (np. „Dzień Kielni)), dwa zrealizowano częściowo (tj. udział w targach, festynach i wystawach regionalnych, krajowych oraz, jeśli możliwe będzie uzyskanie dofinansowanie z funduszy UE, także zagranicznych; opracowanie i wydanie map, folderów i przewodników po gminie Oleśnica i okolicy), a trzy nie zostały zrealizowane (opracowanie Strategii Promocji i Rozwoju Turystyki dla gminy Oleśnica; opracowanie i wydanie informatora dotyczącego lokalnej przedsiębiorczości na terenie gminy Oleśnica; rozbudowa i oznakowanie szlaków oraz atrakcji kulturowych i turystycznych).

(akta kontroli str. 38-59, 505, 488, 490-491, 551)

W Strategii Rozwoju z 2016 r. generalny kierunek (wizję), cel do którego zmierza Gmina zdefiniowano jako: *Gmina Oleśnica – atrakcyjna turystycznie, czysta ekologicznie, zasobna ekonomicznie dzięki: bogatemu dziedzictwu kulturowemu, wyspecjalizowanemu rolnictwu, zmodernizowanej infrastrukturze technicznej oraz turystyce, wykształconym mieszkańcom i ich przedsiębiorczości; przyjazna dla mieszkańców, inwestorów i gości*. Wyszczególniono w niej trzy obszary, do których przypisano następujące cele strategiczne:

- Obszar 1 – *Rozwój infrastruktury technicznej* (cele strategiczne: *Budowa i modernizacja infrastruktury drogowej; Rozwój infrastruktury z zakresu ochrony środowiska; Rozwój infrastruktury związanej ze sportem, oświatą, kulturą i usługami publicznymi; Rozwój turystyki*);
- Obszar 2 – *Aktywność obywatelska* (cele strategiczne: *Nabycie lub wzmocnienie przez organizacje pozarządowe/szkoły umiejętności przygotowania projektów; Realizacja projektów z zakresu edukacji; Realizacja przedsięwzięć m.in. z zakresu kultury i promocji*);
- Obszar 3 – *Przedsiębiorczość i rynek pracy* (cele strategiczne: *Kreowanie przedsiębiorczości, Wsparcie rynku pracy*).

Dla każdego z ww. celów strategicznych zostały sformułowane zadania (projekty/przedsięwzięcia) strategiczne.

W ww. strategii cele dotyczące promocji zawarto w ramach obszaru 2 *Aktywność obywatelska* celu strategicznego 3. *Realizacja przedsięwzięć m.in. z zakresu kultury i promocji*. W ramach tego celu w ww. dokumencie strategicznym wskazano zadanie strategiczne dotyczące promocji gminy, tj. *Organizacja imprez społeczno-kulturalnych integrujących mieszkańców i promujących gminę*.

(akta kontroli str. 60-82, 505)

W Strategii z 2007 r. i z 2016 r. nie określono wskaźników stopnia realizacji celów i zadań, w tym promocyjnych.

(akta kontroli str. 38-82, 545)

W budżecie Gminy¹³ na promocję zaplanowano w 2014 r. – 47,7 tys. zł; w 2015 r. – 47 tys. zł; w 2016 r. – 73 tys. zł; w 2017 r. – 87 tys. zł oraz w 2018 r. – 100 tys. zł. Środki te, zgodnie z załącznikiem nr 2 do rozporządzenia w sprawie klasyfikacji, zostały zaplanowane w rozdziale 75075 *Promocja jednostek samorządu terytorialnego*. Ostatecznie na przedsięwzięcia promocyjne wydatkowano środki finansowe odpowiednio o 21,7%; 53,6%; 31,2%; 41,3%; 36,3% większe niż pierwotnie zaplanowano. Burmistrz wyjaśnił: *kwota rozbieżności pomiędzy kwotą pierwotnie zaplanowaną w budżecie a kwotą ostatecznie poniesionych wydatków wynika z potrzeby realizacji zadań, których nie można było przewidzieć na etapie planowania budżetu.*

(akta kontroli str. 84-95, 488-489, 493)

W Urzędzie w kontrolowanym okresie nie dokonywano analizy potrzeb promocyjnych oraz nie planowano działań w tym zakresie. Burmistrz wyjaśnił: *Urząd nie posiada długoterminowej polityki planowania zadań związanych z promocją gminy, w związku z powyższym nie przeprowadzono 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 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.*

(akta kontroli str. 488, 492-493)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W Urzędzie nie opracowano *Strategii Promocji i Rozwoju Turystyki dla Gminy Oleśnica*, o której mowa w Strategii Rozwoju z 2007 r. Ponadto, w całym okresie objętym kontrolą nie sporządzano analiz potrzeb promocyjnych Gminy oraz nie planowano działań służących realizacji celów i zadań promocyjnych przewidzianych w Strategiach Rozwoju z 2007 r. i z 2016 r. Za planowanie takich zadań nie może być uznane zabezpieczenie środków finansowych (bez przypisania im konkretnych zadań) w ramach opracowywanego projektu budżetu Gminy. Należy też zwrócić uwagę, że kwoty ostatecznie poniesionych w latach 2014-2018 wydatków promocyjnych były znacząco wyższe niż kwoty założone w rozdziale 75075 w pierwotnie uchwalonych budżetach.

Brak takich dokumentów mógł powodować, że realizowane działania promocyjne miały charakter doraźny oraz nie w pełni służyły skutecznej i efektywnej promocji Gminy. Dodatkowo w Strategiach Rozwoju z 2007 r. i z 2016 r. dla celów i zadań dotyczących promocji nie określono wskaźników stopnia ich realizacji.

(akta kontroli str. 38-95, 488, 490, 492-493, 545)

Odnosnie nieopracowania *Strategii Promocji i Rozwoju Turystyki dla Gminy Oleśnica* Burmistrz wyjaśnił, że *nie opracowano i nie przygotowano Strategii*

¹³ Uchwała Nr 253/XXXVII/13 Rady Gminy Oleśnica z dnia 27 grudnia 2013 r. w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Oleśnica na 2014 r.; uchwała Nr 13/III/14 Rady Gminy Oleśnica z dnia 30 grudnia 2014 r. w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Oleśnica na 2015 r.; uchwała Nr 94/XV/15 Rady Gminy Oleśnica z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Oleśnica na 2016 r.; uchwała Nr 172/XXVI/16 Rady Gminy Oleśnica z dnia 29 grudnia 2016 r. w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Oleśnica na 2017 r.; uchwała Nr 246/XXXVII/17 Rady Gminy Oleśnica z dnia 21 grudnia 2017 r. w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Oleśnica na 2018 r.

Promocji i Rozwoju Turystyki dla Gminy Oleśnica, ponieważ doszliśmy do wniosku, że Strategia Rozwoju Gminy jest wystarczającym dokumentem regulującym te kwestie.

(akta kontroli str. 488, 490)

Odnosnie przyczyn nieokreślenia wskaźników stopnia realizacji obowiązujących w kontrolowanym okresie Strategii Burmistrz wyjaśnił: *Podczas opracowywania Strategii z 2007 r. i z 2016 r. dokonano wszelkich starań, aby opracowane dokumenty były narzędziami umożliwiającymi szybszy rozwój naszej gminy. W związku z tym, że nie ma konkretnych wytycznych dotyczących sporządzania tego typu dokumentów uznaliśmy, że nasze dokumenty sporządzone przez zewnętrzną firmę, która pomagała nam w opracowaniu Strategii są dokumentami prawidłowymi. Dołożymy wszelkich starań, aby wskaźniki określające stopień realizacji celów i zadań promocyjnych znalazły się w dokumencie. System monitorowania określony w Strategii został zaprojektowany w ten sposób przez firmę wspierającą opracowanie ww. dokumentu. Jednak dzisiaj uważamy, że taki sposób monitorowania jest niewystarczający, gdyż nie dostarcza niezbędnych informacji na temat postępów realizacji i efektywności wdrażania poszczególnych celów i zadań oraz nie diagnozuje stanu gminy. W związku z powyższym dołożymy wszelkich starań, aby ten system usprawnić. Oceny efektów prowadzonych działań, w tym związanych z promocją wynikających ze Strategii, dokonywano na podstawie informacji ustnych uzyskanych od mieszkańców gminy.*

(akta kontroli str. 488, 492)

OCENA CZĄSTKOWA

W Urzędzie nie opracowano odrębnego dokumentu o charakterze strategicznym w obszarze promocji.

Ponadto, w całym okresie objętym kontrolą nie sporządzano analiz potrzeb promocyjnych Gminy oraz nie planowano działań służących realizacji celów i zadań promocyjnych przewidzianych w Strategiach Rozwoju z 2007 r. i z 2016 r.

Przyjęty w Urzędzie sposób postępowania w tym zakresie, tj. analizowanie potrzeb i planowanie działań promocyjnych na podstawie opinii i potrzeb wynikających ze spotkań i indywidualnych rozmów z mieszkańcami Gminy mógł powodować, że realizowane działania promocyjne miały charakter doraźny oraz nie w pełni służyły skutecznej i efektywnej promocji Gminy.

W obowiązujących w kontrolowanym okresie Strategiach Rozwoju sformułowano cele i zadania w obszarze promocji. W Strategiach, a także w innych dokumentach nie określono wskaźników stopnia ich osiągnięcia.

Środki na promocję zostały zaplanowane zgodnie z przepisami rozporządzenia w sprawie klasyfikacji w rozdziale 75075 *Promocja jednostek samorządu terytorialnego*.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

Wydatki Urzędu na działania promocyjne wyniosły 49,2 tys. zł w 2013 r.; 58,1 tys. zł w 2014 r. (wzrost wydatków o 18,1% w porównaniu do 2013 r.); 72,2 tys. zł w 2015 r. (wzrost o 24,3% w porównaniu do 2014 r.); 95,8 tys. zł w 2016 r. (wzrost o 32,7% w porównaniu do 2015 r.); 122,9 tys. zł w 2017 r. (wzrost o 28,3% w porównaniu do 2016 r.) i 136,3 tys. zł w 2018 r. (wzrost o 10,9% w porównaniu do 2017 r.¹⁴). W 2018 r. wydatki wzrosły blisko trzykrotnie (277,2%) w porównaniu do 2013 r. Wydatki na działania promocyjne stanowiły w poszczególnych latach objętych kontrolą:

¹⁴ Wydatki wykazane przez Urząd w sprawozdaniach budżetowych (RB-28S) w dziale 750 *Administracja Publiczna* rozdziale 75075 *Promocja jednostek samorządu terytorialnego*.

- 0,94% wszystkich wydatków Urzędu w 2013 r.,
- 0,83% wszystkich wydatków Urzędu w 2014 r.,
- 1,21% wszystkich wydatków Urzędu w 2015 r.,
- 2,23% wszystkich wydatków Urzędu w 2016 r.,
- 2,63% wszystkich wydatków Urzędu w 2017 r.,
- 1,98% wszystkich wydatków Urzędu w 2018 r.

(akta kontroli str. 95)

W kontrolowanym okresie Urząd prowadził głównie działania ukierunkowane na promocję Gminy jako atrakcyjnego miejsca zamieszkania¹⁵.

(akta kontroli str. 96)

Urząd nie posiadał profili na portalach społecznościowych. Prowadzono natomiast stronę internetową www.gminaolesnica.pl, na której prezentowane i umieszczane były informacje o organizowanych przedsięwzięciach promocyjnych, tj. uroczystościach, imprezach (np. Dzień Oleśnicy), koncertach, dożynkach, spotkaniach, warsztatach. Informacje o Gminie były zamieszczane również na stronach:

- <https://www.youtube.com/watch?v=BArX8rovo8Y> – spot reklamujący atrakcyjne miejsca i walory turystyczno-krajoznawcze Gminy;
- www.polskamultimedialna.pl – informacja o historii Gminy, jej zabytkach i atrakcjach.

(akta kontroli str. 97)

Badaniami kontrolnymi objęto 19 działań/zadań¹⁶ promocyjnych Urzędu o łącznej wartości 175 056,10 zł¹⁷ (36,1% środków na działania promocyjne) zrealizowanych w latach 2014-2018, w ramach których poniesiono 68 wydatków. W ramach realizacji zadań dotyczących promocji Gminy zostały poniesione wydatki na: przeprowadzenie kampanii promocyjnej (spot reklamowy) – 2000 zł; organizację imprezy „Dni Oleśnicy” w 2014 r. i 2017 r. – 92 351,96 zł; organizację *Koncertu Niepodległościowego* – 6000 zł; profesjonalne nagłośnienie i oświetlenie podczas koncertu „Kolęd i pastorałek” – 1800 zł; projekt i montaż tablicy pamiątkowej upamiętniającej 100. rocznicę odzyskania niepodległości – 11 439 zł; druk pisma samorządowego *Oleśnickie Echa* – 11 183,16 zł; nagrody (książki) dla uczniów i nauczycieli PSP i PG w Oleśnicy – 202 zł; publikacje folderu dotyczącego gminy Oleśnica w książce „Świętokrzyskie” i zamieszczenie tych treści na stronie www.polskamultimedialna.pl – 4305 zł; nagrody (puchary z grawertonem) dla zwycięzców biorących udział w gminnych zawodach sportowych oraz biegach ulicznych – 208,64 zł; nagrody (5 szt. piłek nożnych) dla zwycięskich drużyn biorących udział w Turnieju o Puchar Wójta Gminy Oleśnica w Piłce Nożnej Mężczyzn w 2015 r. – 300 zł; zakup 25 egz. książki *Glosarium* jako forma nagrody, pamiątki, wyróżnień osób z różnego rodzaju okazji – 2000,25 zł; zakup materiałów promocyjnych (50 szt. pamięci USB, 100 szt. długopisów, 100 szt. breloków z logo Gminy) – 1555,95 zł; zakup 3 szt. ram aluminiowych na potrzeby Urzędu – 499,70 zł; zakup stołu bilardowego – 2300 zł; zakup 15 szt. kalendarzy z logo Gminy - 567,09 zł; zakup 70 szt. kalendarzy książkowych – 1082,64 zł; zakup chleba dożynkowego z napisem i herbem gminy Oleśnica – 40 zł; zakup kalendarzy strażackich na 2016 r. (800 szt.) i 2017 r. (800 szt.) i 2018 r. (1000 szt.) – 2597,02 zł; zakup 56 szt. odlewów gipsowych szopek bożonarodzeniowych – 503,51 zł; dekoracje oświetlenia ulicznego – 7743,54 zł; przewóz (5850 zł) i zakwaterowanie w domkach campingowych 15 osób (młodzieży) z Zespołu Szkół w Oleśnicy

¹⁵ Na podstawie opracowanego na potrzeby kontroli NIK zestawienia.

¹⁶ Na podstawie opracowanego na potrzeby kontroli NIK zestawienia.

¹⁷ 2014 r. – 42 000 zł (72,3% ogółu wydatków promocyjnych poniesionych w 2014 r.); 2015 r. – 8078,09 zł (11,2%); 2016 r. – 19 980,29 zł (20,9%), 2017 r. – 69 980,56 zł (56,9%); 2018 r. – 35 017,16 zł (25,7%).

w związku z Mistrzostwami Polski w Koszykówce Dziewcząt Szkół Gimnazjalnych – 1530 zł; zapłatę za usługę oprowadzenia wycieczki (uczniów PSP w Oleśnicy) przez przewodnika – 416 zł; opłatę statutową Szkolnego Klubu Sportowego w Oleśnicy, opłatę za licencję trenera i wydanie certyfikatu Hali Sportowej w Oleśnicy – 500 zł; opłatę za licencję trenera, 18 licencji zawodniczych i 20 protokołów meczowych dla uczniów biorących udział w różnego rodzaju zawodach sportowych rozgrywanych w Publicznej Szkole w Oleśnicy – 820 zł; wydatki związane ze ochotniczą strażą pożarną (zabezpieczenie medyczne w związku z gminnymi zawodami strażackimi – 300 zł; zabezpieczenie medyczne ćwiczeń sportowo-pożarniczych – 320 zł; zakup artykułów spożywczych (m.in. napoje, ciasto, wędliny) w związku z Dniem Strażaka w 2015 r. i obchodami „Święta Straży Pożarnej” w 2017 r. – 1912,42 zł; zakup 11 szt. dyplomów dla zawodników biorących udział w gminnych zawodach ochotniczych straży pożarnych w 2015 r. – 27,06 zł; zakup artykułów spożywczych na potrzeby gminnych zawodów ochotniczych straży pożarnych – 1386,16 zł; zakup 5 szt. czasopism „Strażak” z przeznaczeniem na potrzeby OSP – 420 zł; nagrody (9 szt. koszulek) dla młodzieżowych drużyn pożarniczych, zakup wyposażenia strażackiego samochodu bojowego (2 prądownice wodne, 2 młotki bezpieczeństwa, szelki bezpieczeństwa) – 500 zł; zakup strojów strażackich¹⁸ – 9000 zł); zakup 13 wieńców (wiązanek) pogrzebowych, 13 bukietów (wiązanek) okolicznościowych, jednej kompozycji kwiatowej – 2915 zł; zakup kwiatów rabatowych – 480 zł.

(akta kontroli str. 98-394)

Ustalono, że na dokumentacji dotyczącej siedmiu z 68 objętych badaniem wydatków wskazano, że działanie jest zgodne ze strategią rozwoju gminy Oleśnica.

(akta kontroli str. 98-394, 538-544)

Wszystkie objęte analizą wydatki zostały ujęte w rozdziale 75075 klasyfikacji budżetowej *Promocja jednostek samorządu terytorialnego*, w § 4210 *Zakup materiałów i wyposażenia* i § 4300 *Zakup usług pozostałych*.

(akta kontroli str. 107-394)

Wysokość objętych badaniem poszczególnych wydatków poniesionych przez Urząd na działania promocyjne w kontrolowanym okresie nie przekraczała wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 000 euro¹⁹, w związku z tym nie było obowiązku stosowania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych.

W latach 2014-2018 w Urzędzie nie opracowano żadnego dokumentu regulującego zasady udzielania zamówień publicznych o wartości nieprzekraczającej kwoty wskazanej w art. 4 pkt 8 ustawy Prawo zamówień publicznych²⁰. Z upoważnienia Burmistrza, Joanna Skórska – Sekretarz Miasta i Gminy (dalej: Sekretarz) wyjaśniła: *(..) z aktualnych przepisów prawa nie wynika, aby zamawiający miał obowiązek posiadania regulaminu udzielania zamówień publicznych o wartości nieprzekraczającej kwoty wskazanej w art. 4 pkt 8 ustawy Prawo zamówień publicznych, tj. kwoty 14 tys. euro do 15 kwietnia 2014 r. i 30 tys. euro od 16 kwietnia 2014 r. Dysponowanie takim dokumentem nie jest obowiązkowe. W związku z powyższym w Urzędzie nie wprowadzono takiego regulaminu/procedury/instrukcji. Ponadto wyjaśniła: w Urzędzie nie było ustalonych zasad i trybów dokonywania wyboru wykonawców, w tym wykonawców realizujących zadania z zakresu promocji gminy Oleśnica, jednak każdy zakup jest dokonywany na podstawie zlecenia określającego przewidywaną wartość szacunkową zamówienia, podpisywanego przez kierownika jednostki lub upoważnioną przez niego osobę i skarbnika, co potwierdza jego celowość, oszczędność i legalność,*

¹⁸ 15 kpl mundurów galowych, 15 szt. czapek rogatywek, 15 szt. sznurów strażackich.

¹⁹ 14 000 euro do 15 kwietnia 2014 r.

²⁰ Dz. U. z 2018 r. poz. 1986, ze zm. (14 tys. euro do 15 kwietnia 2014 r. i 30 tys. euro od 16 kwietnia 2014 r.)

a tym samym potwierdza zabezpieczenie środków na paragrafach wydatkowych planu finansowego Urzędu. Wartość szacunkowa zamówienia jest ustalana przez pracownika merytorycznego na podstawie cen rynkowych aktualnych dla wykonania zaplanowanych w poszczególnych paragrafach planu finansowego urzędu usług lub dostaw.

(akta kontroli str. 131-394, 494-495, 499)

Ustalono, że za wyjątkiem jednego wydatku²¹, pozostałe ponoszone były na podstawie zamówień podpisanych przez Burmistrza lub Sekretarza. Na dwóch z nich²² nie było podpisu Skarbnika Gminy. Z upoważnienia Burmistrza, Sekretarz wyjaśniła, że powyższe wynikało z przeoczenia.

(akta kontroli str. 131-394, 496, 498)

Wszystkie wydatki zostały opłacone terminowo, w kwocie nieprzekraczającej tej wynikającej z zamówienia.

(akta kontroli str. 131-394)

Z 68 wydatków objętych analizą: 34 nie przekroczyły 500 zł; 19 mieściło się w kwocie od 500 zł do 2 tys. zł; dziewięć mieściło się w przedziale od 2 tys. zł do 5 tys. zł; trzy mieściły się w przedziale od 5 tys. zł do 10 tys. zł; trzy przekroczyły kwotę 10 tys. zł.

(akta kontroli str. 131-394)

Na podstawie przedłożonej kontrolującemu dokumentacji ustalono, że wyboru wykonawców dla 12 z 68 objętych badaniem wydatków na kwotę 127 772,16 zł (73% ogólnej kwoty) dokonano: w drodze zapytania cenowego skierowanego do co najmniej trzech potencjalnych wykonawców (pięć wydatków, z czego: trzy na kwotę 3813 zł, 3808,08 zł i 3562,08 zł za wydruk w 2018 r. pisma samorządowego *Oleśnickie Echa*; dwa na kwotę 40 000 zł i 51 050 zł za organizację *Dni Oleśnicy* odpowiednio w 2014 r. i 2017 r.) lub rozeznania telefonicznego, u co najmniej trzech potencjalnych wykonawców (siedem wydatków, w tym: 1530 zł za zakwaterowanie młodzieży z Zespołu Szkół w Oleśnicy w związku z udziałem w Mistrzostwach Polski w Koszykówce Dziewcząt Szkół Gimnazjalnych; 2450 zł i 3400 zł za przewóz młodzieży na te mistrzostwa; 720 zł za zabezpieczenie medyczne *Dni Oleśnicy* w 2017 r.; 6000 zł za przeprowadzenie koncertu w dniu 12 listopada 2017 r.; 861 zł za wykonanie w 2018 r. projektu tablicy pamiątkowej Matki Bożej Różańcowej – upamiętniającej 100 rocznicę odzyskania niepodległości; 10 578 zł za wykonanie i montaż w 2018 r. ww. tablicy). W przypadku pozostałych 56 wydatków nie przeprowadzono udokumentowanej procedury badania rynku. Dokumentacja z nimi związana nie zawierała ofert bądź innych dokumentów potwierdzających dokonanie wydatku w szczególności w sposób oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów oraz zlecenia zadań na zasadzie wyboru najkorzystniejszej oferty, tj. zgodnie z art. 44 ust. 3 pkt 1 i art. 254 pkt 3 i 4 ustawy o finansach publicznych.

(akta kontroli str. 131-394)

Na podstawie analizy 68 objętych badaniem wydatków stwierdzono, że tylko w jednym przypadku (wykonanie i montaż w 2018 r. kamiennej płyty pamiątkowej na pomniku Matki Bożej Różańcowej) odbioru zrealizowanego zadania dokonano w formie protokołarnej. Ponadto w jednym przypadku Urząd dysponował

²¹ Rachunek nr 14/08/U/2017 z dnia 13 sierpnia 2017 r. na kwotę 720 zł za zabezpieczenie medyczne *Dni Oleśnicy*.

²² Dotyczy zamówienia na: reklamę w folderze *Świętokrzyskie* (faktura VAT nr 40/04/15 z dnia 1 kwietnia 2015 r. na kwotę 4 305 zł) i zabezpieczenia ćwiczeń sportowo-pożarniczych (rachunek nr 19/09/U/2017 z dnia 29 września 2017 r. na kwotę 320 zł).

podpisanym tylko przez wykonawcę protokołem odbioru dotyczącym transportu i montażu stołu bilardowego. Z upoważnienia Burmistrza, Sekretarz wyjaśniła: *dla usług i dostaw, które nie budziły zastrzeżeń co do należytego sposobu ich wykonania, nie sporządzano ich pisemnego odbioru, gdyż uważano, że posiadanie takiego dokumentu nie jest konieczne. Niemniej jednak w przypadku zamówień, które budziły obawy co do późniejszego dochodzenia roszczeń z tytułu rękojmi i gwarancji taki dokument był sporządzany. Niepodpisanie protokołu związanego z montażem stołu bilardowego wynikało z przeoczenia.*

(akta kontroli str. 131-394, 497-498)

Wśród badanych działań promocyjnych był także wydruk w 2018 r. samorządowego pisma społeczno-kulturalnego Gminy *Oleśnickie Echa*²³, w których zamieszczony został m.in. wizerunek Burmistrza oraz sygnowane przez niego artykuły (*To może być dobry rok w gminnych inwestycjach, Umowy podpisane – czas na realizację projektów, Nową kadencję czas zacząć*).

(akta kontroli str. 395-486)

W okresie objętym kontrolą nie było wyjazdów służbowych pracowników Urzędu oraz radnych związanych z promocją Gminy.

(akta kontroli str. 83, 500)

Kontrolowana jednostka w okresie objętym kontrolą nie udzielała dotacji na realizację zadań promocyjnych.

(akta kontroli str. 501-503)

W latach 2014-2018 w ramach rozdziałów 63003 *Zadania w zakresie upowszechniania turystyki (Dział 630 - Turystyka)* oraz 92605 *Zadania w zakresie kultury fizycznej (Dział 926 - Kultura fizyczna)* nie były klasyfikowane żadne wydatki.

(akta kontroli str. 500)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Dokumentacja 56 wydatków dotyczących zrealizowanych działań promocyjnych (na łączną kwotę 47 283,94 zł) objętych szczegółowym badaniem prowadzona była nierzetelnie. W żaden sposób nie udokumentowano bowiem sposobu wyboru wykonawcy zamówienia. 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 oferty.

(akta kontroli str. 131-394)

Z upoważnienia Burmistrza, Sekretarz wyjaśniła: *w przypadkach, w których nie udokumentowano sposobu wyboru wykonawcy, wykonawcę wybierano na podstawie rozmów telefonicznych z kilkoma oferentami, jednak bez pisemnego udokumentowania tego faktu. Powyższe wynika z tego, że w Urzędzie nie ma takiego obowiązku. Niemniej jednak starano się dokumentować wybór wykonawcy dla tych usług i dostaw, których wartość była znacząca oraz co do których istniały trudności z wyborem wykonawcy.*

(akta kontroli str. 496-498)

²³ Nr 26/kwiecień 2018, nr 27/sierpień 2018, nr 28/grudzień 2018.

2. Ze środków budżetu Gminy przeznaczonych na promocję (ujętych w rozdziale 75075 *Promocja jednostek samorządu terytorialnego*) sfinansowane zostały następujące przedsięwzięcia, pomimo że nie miały charakteru promocyjnego:

- zakup i montaż w 2017 r. stołu bilardowego (2300 zł);
- zapłata w 2017 r. opłaty statutowej Szkolnego Klubu Sportowego w Oleśnicy, opłaty za licencję trenera i wydanie certyfikatu Hali Sportowej w Oleśnicy (500 zł);
- zakup w 2017 r. 5 szt. czasopism „Strażak” z przeznaczeniem na potrzeby OSP (420 zł);
- zakup w 2017 r. wyposażenia strażackiego samochodu bojowego²⁴ (300,74 zł);
- zakup w 2018 r. 13 wieńców (wiązanek) pogrzebowych (1720 zł).
(akta kontroli str. 118-119, 121, 124-126, 131-140, 263-265, 275-277, 290-292, 299-302, 330-332, 336-341, 351-362, 369-383)

Odnosnie 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. (...).*

(akta kontroli str. 546- 548)

W zakresie zapłaty za opłatę statutową Szkolnego Klubu Sportowego w Oleśnicy, opłaty za trenera i wydanie certyfikatu Hali Sportowej, Burmistrz wyjaśnił, że wydatki te (...) *były dokonane w związku z organizowaniem przez nasze szkoły zawodów koszykarskich, które przyciągały liczne drużyny nie tylko z naszego powiatu czy województwa jak również zespoły klasy krajowej, tj. UKS Żak Nowy Sącz, GTK Gorlice, Wisła Can Pack Kraków, itp. Podczas zawodów młodzież nie tylko uczestniczy w meczach, ale też zwiedza naszą miejscowość. W ten sposób promujemy naszą gminę na szczeblu ogólnokrajowym. (...).*

(akta kontroli str. 546-547, 549)

Odnosnie zakupu czasopisma „Strażak” Burmistrz wyjaśnił: *zakupione czasopismo „Strażak” było formą gadżetu promocyjnego gminy wręczonego specyficznej grupie społecznej jaką stanowią członkowie OSP (...).*

(akta kontroli str. 546-547, 549)

Odnosząc się do zakupu wyposażenia strażackiego samochodu bojowego Burmistrz wyjaśnił, że *miął on charakter nagrody dla drużyny pożarniczej, która zajęła pierwsze miejsce podczas gminnych zawodów pożarniczych. Drużyna ta na drugim etapie zawodów – szczeblu powiatowym, wykorzystując otrzymany od gminy sprzęt promuje gminę. (...)*

(akta kontroli str. 546-547, 549)

W zakresie zakupu wieńców (wiązanek) pogrzebowych Burmistrz wyjaśnił: *zakup w 2018 r. wieńców/wiązanek pogrzebowych stanowi formę promowania gminy jako miejsca, które podtrzymuje pamięć o osobach, które zapisały się na kartach historii naszej miejscowości w sposób szczególny, np. kombatanci, pracownicy Urzędu. (...)*

(akta kontroli str. 546-547, 549)

NIK nie kwestionuje zasadności sfinansowania ze środków budżetu Gminy ww. wydatków, jednakże dokonanie ich ze środków przeznaczonych na

²⁴ Dwie prądownice wodne, dwa młotki bezpieczeństwa, szelki bezpieczeństwa.

promocję nie znajduje uzasadnienia (nawet jeżeli trudno jest jednoznacznie zdefiniować działalność promocyjną jednostki samorządu terytorialnego).

OCENA CZĄSTKOWA

Do działań promocyjnych Gminy wykorzystywano m.in. imprezy okolicznościowe (Dni Oleśnicy, obchody Święta Niepodległości, Święto Straży Pożarnej, Dni Strażaka, dożynki), zawody sportowe i strażackie, publikację pisma samorządowego, artykuły prasowe, spoty reklamowe, zakupy gadżetów promocyjnych, dekoracje oświetlenia ulicznego. Wszystkie objęte analizą wydatki ujmowano w rozdziale 75075 klasyfikacji budżetowej *Promocja jednostek samorządu terytorialnego*. Spośród 68 analizowanych wydatków (faktur/rachunków), które sfinansowano ze środków przeznaczonych na promocję w łącznej kwocie 175 056,10 zł (36,1% wydatków promocyjnych Urzędu), 17 wydatków²⁵ (3% zbadanych wydatków) nie służyło promocji Gminy.

W sposób nierzetelny prowadzono dokumentację objętych szczegółowym badaniem 56 wydatków na promocję Gminy, gdyż nie pozwalała ona na dokonanie oceny, czy wydatki te dokonane zostały zgodnie z art. 44 ust. 3 pkt 1 i art. 254 pkt 3 i 4 ustawy o finansach publicznych.

OBSZAR

3. Monitorowanie efektów prowadzonych działań promocyjnych i ich ewaluacja

Opis stanu faktycznego

Zawarte w Strategii Rozwoju z 2007 r. zapisy dotyczące monitorowania jej realizacji stanowiły: *Monitorowanie jest procesem, który ma na celu analizowanie stanu zaawansowania projektu i jego zgodności z postawionymi założeniami. Istotą monitorowania jest wyciąganie wniosków z tego, co zostało i nie zostało zrobione. Jest nią także modyfikowanie dalszych poczynań w taki sposób, aby efektywnie kojarzyć je z innymi przedsięwzięciami realizowanymi na obszarze Gminy. Strategia Rozwoju Gminy Oleśnica będzie monitorowana w sposób ciągły i regularny, z określonymi odstępami czasowymi. Dane będą pochodziły głównie ze źródeł własnych (komórki organizacyjne Urzędu Gminy, gminne jednostki organizacyjne). Prowadzone będą także badania, ankiety, sondaże wśród mieszkańców Gminy, mające odpowiedzieć na pytania związane z poprawą sytuacji społeczno-ekonomicznej Gminy i indywidualnych rodzin. Organami Gminy odpowiedzialnymi za monitorowanie i ocenę realizacji Strategii są: a. Rada Gminy; b. Komisja Gospodarcza, Budżetu i Finansów Rady Gminy; c. Wójt Gminy; d. Zespół ds. koordynacji Strategii w Urzędzie Gminy. (...). Monitorowanie realizacji Strategii odbywać się będzie na podstawie sprawozdań budżetowych i finansowych jednostek organizacyjnych Gminy oraz innych dokumentów przedkładanych Komisji na jej żądanie.*

(akta kontroli str. 55-56)

Nie dokonywano oceny realizacji Strategii z 2007 r. Ponadto, nie powołano Zespołu ds. koordynacji Strategii oraz nie rozszerzono zadań Komisji Gospodarczej, Budżetu i Finansów Rady Gminy m.in. o monitorowanie realizacji ww. Strategii i opiniowanie okresowych ocen jej realizacji.

(akta kontroli str. 545)

System monitorowania Strategii Rozwoju z 2016 r. opisano w następujący sposób: *Kluczowe znaczenie dla oceny podejmowanych działań ma ich monitoring. Monitorowanie Strategii to systematyczne i ciągłe zbieranie, analiza i wykorzystywanie informacji o przebiegu jej wdrażania na potrzeby lepszego zarządzania, oceny oraz podejmowania decyzji. Proces ten dostarcza niezbędnych informacji na temat postępów realizacji i efektywności wdrażania poszczególnych*

²⁵ W ramach 16 faktur/rachunków.

projektów inwestycyjnych i programów oraz diagnozuje stan wykorzystania udzielonej pomocy finansowej. Funkcję instytucji monitorującej wdrażanie Strategii będzie pełnił Rada Gminy Oleśnica. W miarę potrzeb będą analizowane postępy w realizacji Strategii. Rada Gminy jako instytucja kontrolna i uchwałodawcza będzie mieć za zadanie: akceptację sprawozdań z realizacji Strategii przygotowanych przez Zespół Monitorujący Strategię, w szczególności osiągnięcia celów, rezultatów; analizowanie i zatwierdzanie wniosków o zmianę treści Strategii; aktualizację Strategii; uwzględnienie zadań zaplanowanych do realizacji w Strategii przy przyjmowaniu decyzji o budżecie gminy i innych dokumentów strategicznych o znaczeniu lokalnym. Monitoring Strategii Rozwoju Gminy będzie skoncentrowany głównie na kontroli realizacji projektów inwestycyjnych. Będzie on prowadzony w zakresie rzeczowym. Zakres rzeczowy – ma za zadanie dostarczyć dane i informacje na temat aktualnego stanu wdrażania Strategii oraz przyczynić się do przeprowadzenia oceny jego wykonania na dany moment badawczy – na podstawie sprawozdania z realizacji Strategii przygotowanego przez Zespół Monitorujący Strategię. Zakres rzeczowy monitoringu będzie prowadzony w dwóch kategoriach i dotyczy będzie wskaźników produktu i rezultatu. W pkt 3.7. Sposoby oceny Strategii ww. dokumentu zapisano, że: (...) Rada Gminy oceniając realizację Strategii będzie brała pod uwagę następujących 5 kryteriów: skuteczność – kryterium, które pozwala sprecyzować, do jakiego stopnia cele przedsięwzięcia zdefiniowane na etapie Strategii zostały osiągnięte; efektywność – kryterium, które pozwala ocenić rezultaty jakie zostały osiągnięte dzięki wdrażaniu poszczególnych zadań inwestycyjnych; użyteczność – kryterium pozwalające ocenić, do jakiego stopnia oddziaływanie Strategii odpowiada potrzebom grup docelowych, trafność – kryterium pozwalające ocenić, do jakiego stopnia cele Strategii odpowiadają potrzebom i priorytetem wskazanym w odniesieniu do obszarów problemowych; trwałość – kryterium pozwalające ocenić na ile można się spodziewać, że pozytywne zmiany wywołane oddziaływaniem Strategii będą trwać po jej zakończeniu. Sprawozdania z oceny realizacji Strategii powinny być sporządzane zgodnie z zaleceniami Rady Gminy, instytucji przyznających dofinansowanie projektów przewidzianych do realizacji w ramach Strategii z udziałem środków zewnętrznych. Podmiotem odpowiedzialnym za ewaluację będzie Rada Gminy Oleśnica. Wnioski z ewaluacji będą prezentowane w sprawozdaniach z realizacji Strategii. W miarę możliwości i potrzeb informacje na temat wdrażania działań przewidzianych w Strategii w odniesieniu do obszarów problemowych będą przekazywane na zebraniach wiejskich, imprezach cyklicznych oraz za pomocą innych instrumentów, które przygotowuje Zespół Monitorujący Strategię. Współpraca różnych środowisk reprezentujących mieszkańców Gminy w ramach w/w Zespołu ma na celu: wykorzystać potencjał organizacji i społeczności lokalnej poprzez skoordynowanie działań w ramach jednego, spójnego planu strategicznego akceptowanego i wspieranego przez wszystkich uczestników; optymalne wykorzystanie kompetencji i zasobów będących w dyspozycji gminy oraz przedsiębiorców; wsparcie innowacyjności proponowanych rozwiązań, wyrażającą się zastosowaniem nowych podejść do problemów związanych z rozwojem lokalnym.

(akta kontroli str. 77-79)

Do 13 marca 2019 r.²⁶ nie powołano zespołu monitorującego. Ponadto nie sporządzono sprawozdania za 2017 r. z realizacji Strategii z 2016 r.

(akta kontroli str. 83, 488, 492, 506-510)

²⁶ Zarządzeniem nr 13/2019 Burmistrza Miasta i Gminy Oleśnica z dnia 14 marca 2019 r. powołano Zespół ds. monitorowania i ewaluacji Strategii Rozwoju Gminy Oleśnica na lata 2016-2020.

W Urzędzie nie prowadzono analiz oraz nie monitorowano efektów prowadzonych działań.

(akta kontroli str. 488, 492-493, 545)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość, polegającą na niemonitorowaniu osiągniętych efektów działań promocyjnych, w tym również na niesporządzaniu sprawozdań z wykonania zadań (w tym promocyjnych) wynikających ze Strategii z 2007 r. i z 2016 r. W konsekwencji nie było możliwe ustalenie czy, a jeśli tak, to w jakim stopniu działania te wpłynęły na poprawę atrakcyjności Gminy. Ponadto, nie powołano zespołu ds. koordynacji Strategii z 2007 r. i zespołu monitorującego Strategię z 2016 r. (do czasu kontroli) oraz nie rozszerzono zadań Komisji Gospodarczej, Budżetu i Finansów Rady Gminy o następujące działania: monitorowanie realizacji Strategii; składanie propozycji zmian w Strategii; opiniowanie okresowych ocen realizacji Strategii; współpraca z zespołem ds. koordynacji Strategii; konsultacje z partnerami społeczno – gospodarczymi Gminy.

(akta kontroli str. 83, 487-492, 545)

W pkt 7²⁷ ppkt 7.1²⁸ Strategii Rozwoju z 2007 r. zapisano, że organami odpowiedzialnymi za monitorowanie i ocenę realizacji Strategii będą m.in. powołany zarządzeniem Wójta Zespół ds. koordynacji Strategii w Urzędzie²⁹ oraz Komisja Gospodarcza, Budżetu i Finansów Rady Gminy, której stosowną uchwałą Rady Gminy Oleśnica miały zostać rozszerzone zadania o m.in. monitorowanie realizacji Strategii i opiniowanie okresowych ocen realizacji Strategii. W pkt 7 ppkt 7.2³⁰ ww. Strategii zapisano, że: *ocena realizacji Strategii: pod względem finansowym odbywać się będzie na podstawie sprawozdań półrocznych i rocznych z wykonania zadań zawartych w Strategii; pod względem merytorycznym na podstawie sprawozdań dyrektorów/kierowników jednostek, opinii kierowników jednostek organizacyjnych i osób prawnych, partnerów społecznych, badań, ankiet i sondaży przeprowadzanych wśród mieszkańców oraz zleconych badań wyspecjalizowanym instytucjom. Ocena realizacji Strategii dokonywana będzie każdorazowo po zakończonym roku budżetowym na absolutoryjnej sesji Rady Gminy.*

(akta kontroli str. 55-56)

W pkt 3.5³¹ Strategii Rozwoju z 2016 r. zapisano, że m.in. za przygotowywanie sprawozdań z realizacji Strategii i ewaluację Strategii odpowiedzialny będzie zespół monitorujący powołany w drodze zarządzenia przez Wójta Gminy. W pkt 3.7³² ww. strategii wskazano, że wnioski z ewaluacji będą prezentowane w sprawozdaniach z realizacji Strategii.

(akta kontroli str. 76-78)

Odnośnie niemonitorowania osiąganych efektów działań promocyjnych Burmistrz wyjaśnił: *w Urzędzie nie gromadzono informacji (danych) monitorujących stopień realizacji działań promocyjnych. Nie prowadzono również żadnych analiz oraz nie monitorowano efektów prowadzonych działań promocyjnych, ponieważ uznano, że ocenę działań promocyjnych stanowiły ustne opinie uzyskiwane od mieszkańców przy okazji różnych uroczystości zarówno państwowych, kościelnych, imprez, warsztatów czy spotkań. O wydatkach z rozdziału 75075 Rada Gminy informowana była w sprawozdaniach opisowych z wykonania budżetu, w którym przedstawiano*

²⁷ Promocja, monitoring i ewaluacja Strategii.

²⁸ System monitorowania i oceny Strategii rozwoju Gminy.

²⁹ Do zadań, którego należeć będzie: monitorowanie i nadzór nad realizacją Strategii, przygotowywanie propozycji zmian w Strategii, przygotowywanie okresowych ocen realizacji Strategii.

³⁰ Ocena realizacji Strategii rozwoju Gminy.

³¹ Powołanie Zespołu Monitorującego.

³² Sposoby oceny Strategii.

poszczególne wydatki związane z podjętymi działaniami promocyjnymi w danym roku budżetowym.

(akta kontroli str. 488, 493, 511-537)

Burmistrz wyjaśnił, że z powodu braków organizacyjno-kadrowych nie powołano zespołu ds. koordynacji Strategii z 2007 r. Wyjaśnił, że w wyniku przeoczenia nie sporządzano wymaganych ww. Strategią sprawozdań i innych dokumentów oraz nie rozszerzono zadań Komisji Gospodarczej, Budżetu i Finansów Rady. Dodatkowo wyjaśnił, że w wyniku przeoczenia nie powołano zespołu monitorującego Strategię Rozwoju z 2016 r. i nie sporządzono sprawozdania za 2017 r.

(akta kontroli str. 487-488, 490, 492, 506-510)

OCENA CZĄSTKOWA

W kontrolowanym okresie w Urzędzie nie monitorowano osiąganych efektów działań promocyjnych. W konsekwencji nie było możliwe ustalenie czy, a jeśli tak, to w jakim stopniu działania te wpłynęły na poprawę atrakcyjności Gminy.

IV. Uwagi i 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 prawidłowe planowanie zadań dotyczących promocji Gminy, na podstawie sporządzanych analiz potrzeb w tym zakresie oraz określenie wskaźników osiągania celów i zadań promocyjnych i dokonywanie analizy osiąganych efektów tych działań.
2. Prowadzenie dokumentacji udzielanych zamówień publicznych dotyczących wydatków promocyjnych, w sposób pozwalający na stwierdzenie, że wydatki te dokonane zostały zgodnie z obowiązującymi zasadami gospodarowania środkami publicznymi.
3. Finansowanie ze środków przeznaczonych na promocję tylko przedsięwzięć służących promocji Gminy.

Uwaga

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje na potrzebę rozważenia opracowania pisemnych zasad udzielania zamówień publicznych o wartości nieprzekraczającej kwoty wskazanej w art. 4 pkt 8 ustawy Prawo zamówień publicznych. Co prawda nie ma prawnego obowiązku przygotowania takich wewnętrznych uregulowań, jednakże ich wdrożenie i przestrzeganie umożliwiłoby Urzędowi jednoznaczne wykazanie, że wydatki publiczne, w tym ponoszone na działania promocyjne, dokonywane były zgodnie z obowiązującymi zasadami gospodarowania środkami publicznymi.

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
wykorzystania uwagi
i wykonania wniosków

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

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

Kielce, 5 kwietnia 2019 r.

Kontroler
Marcin Sudół
Starszy inspektor kontroli państwowej

Marcin Sudół
podpis

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

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

