



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.021.01.2018

P/18/064

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/18/064 – Funkcjonowanie budżetów partycypacyjnych
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontrolerzy	Wiesław Warzocha, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LBY/141/2018 z 6 września 2018 r. Mateusz Grynicz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/153/2018 z 19 września 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1, 391)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Ciechocinku ¹ , ul. Kopernika 19, 87-720 Ciechocinek
Kierownik jednostki kontrolowanej	Leszek Dzierżewicz - Burmistrz Ciechocinka (dowód: akta kontroli str. 2, 568)

Ocena ogólna

II. Ocena kontrolowanej działalności

W kontrolowanym okresie² w Urzędzie realizowano dziewięć projektów w ramach dwóch edycji budżetu obywatelskiego na 2017 i 2018 r. Skuteczną realizację projektów stwierdzono w ośmiu na dziewięć przypadków. Budżet obywatelski funkcjonował w oparciu o uchwałę Rady Miejskiej Ciechocinka w sprawie konsultacji społecznych, podjętą m.in. na podstawie art. 5a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym³. Wybór wniosków mieszkańców w sprawie realizacji projektów w ramach ww. budżetu odbywał się zgodnie z uchwalonym przez Radę Miejską regulaminem. Wnioski zostały rzetelnie zweryfikowane przez pracowników Urzędu. Tworzenie budżetu obywatelskiego odbywało się zgodnie z ustalonym harmonogramem.

W ośmiu na dziewięć przypadków realizacja projektów była zgodna z założeniami wynikającymi z wniosków mieszkańców, osiągnięto założone efekty rzeczowe projektów. W jednym przypadku nie udało się w pełni zrealizować przyjętych założeń projektu, wynikało to jednak z okoliczności, których nie dało się przewidzieć na etapie weryfikacji wniosku.

Zastrzeżenia Izby dotyczyły projektów uchwał przedkładanych przez Burmistrza Radzie Miejskiej, dotyczących regulaminu budżetu obywatelskiego, w których wprowadzono zapisy ograniczające prawa podmiotowe osób uprawnionych do zgłaszania projektów i do udziału w głosowaniu.

Kontrola wykazała także przypadki nierzetelnej kontroli merytorycznej wydatków ponoszonych w ramach budżetu obywatelskiego na 2017 r., które skutkowały dokonaniem płatności za niezrealizowane usługi oraz całkowitym umorzeniem

¹ Dalej: „Urząd”.

² Lata 2016-2018 (do dnia zakończenia czynności kontrolnych, tj. do 26 października 2018 r.).

³ Dz. U. z 2018 r. poz. 994, ze zm., dalej: „ustawa o samorządzie gminnym”.

zakupionych urządzeń (jako pozostałych środków trwałych) przed oddaniem ich do użytkowania.

Ponadto Urząd sprawował nierzetelny nadzór nad zamówieniem dotyczącym zakupu pojazdu ratowniczego typu quad w ramach budżetu obywatelskiego na 2017 r., na skutek czego nie zapewniono dostarczenia przez sprzedawcę rzetelnej dokumentacji pojazdu, tj. potwierdzającej parametry silnika zgodne ze stanem faktycznym. W oparciu o wadliwą dokumentację Urząd dokonał rejestracji pojazdu, a do użytkowania został dopuszczony pojazd o parametrach silnika niższych, niż wynikało to z zamówienia Urzędu. Jednocześnie płatności za zakup ww. pojazdu dokonano na podstawie dokumentu „*pro forma*”, który nie stanowił dowodu księgowego, co było niezgodne z art. 20 ust. 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁴ oraz obowiązującą w Urzędzie polityką rachunkowości.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Zgodność z przepisami projektów uchwał przedkładanych radzie miejskiej i zarządzeń burmistrza dotyczących budżetu partycypacyjnego

Opis stanu faktycznego

1.1. Gmina Miejska Ciechocinek (dalej: „Miasto”) według stanu na 1 stycznia 2016 r. liczyła 10 429 mieszkańców⁵, według stanu na 1 stycznia 2017 r. - 10 370 mieszkańców⁶, według stanu na 1 stycznia 2018 r. - 10 482 mieszkańców⁷. W Mieście nie utworzono jednostek pomocniczych, o których mowa w art. 5 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

(dowód akta kontroli, str.70)

1.2. Budżet obywatelski funkcjonował w dwóch z trzech lat kontrolowanego okresu, tj. w 2017 r. i w 2018 r. Inicjatorem ww. dwóch edycji budżetu obywatelskiego był Burmistrz. Podstawą do utworzenia budżetu obywatelskiego w tych latach była uchwała Rady Miejskiej Ciechocinka w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami Miasta na temat Budżetu Obywatelskiego⁸ wraz ze zmianami (w brzmieniu zgodnym z projektem przedłożonym przez Burmistrza).

(dowód: akta kontroli str. 3-50, 353, 354)

1.3. W okresie objętym kontrolą obowiązywały w Mieście następujące regulacje dotyczące funkcjonowania budżetu obywatelskiego:

a) w roku 2017:

- uchwała nr XVIII/102/16 w sprawie budżetu obywatelskiego;
- zarządzenie nr 33/16 Burmistrza Ciechocinka z dnia 31 marca 2016 r. w sprawie ustalenia wysokości środków przeznaczonych na wydatki w ramach Budżetu Obywatelskiego na 2017 rok;

⁴ Dz. U. z 2018 r. poz. 395, ze zm., dalej: „ustawa o rachunkowości”.

⁵ Z tego mieszkańców: zameldowanych na pobyt stały - 10 205 i na pobyt czasowy - 224.

⁶ Z tego mieszkańców: zameldowanych na pobyt stały - 10 118 i na pobyt czasowy - 252.

⁷ Z tego mieszkańców: zameldowanych na pobyt stały - 10 029 i na pobyt czasowy - 453.

⁸ Uchwała Nr XVIII/102/16 Rady Miejskiej Ciechocinka z dnia 22 lutego 2016 r., dalej: „Uchwała nr XVIII/102/16 w sprawie budżetu obywatelskiego”.

b) w roku 2018:

- uchwała nr XVIII/102/16 w sprawie budżetu obywatelskiego (w brzmieniu uwzględniającym zmiany wynikające z uchwały nr XXXV/193/17 Rady Miejskiej Ciechocinka z dnia 29 maja 2017 r.⁹⁾;
- zarządzenie nr 66/17 Burmistrza Ciechocinka z dnia 14 czerwca 2017 r. w sprawie ustalenia wysokości środków przeznaczonych na wydatki w ramach Budżetu Obywatelskiego na 2018 rok;

c) w roku 2019:

- uchwała nr XNIII/102/16 w sprawie budżetu obywatelskiego (w brzmieniu uwzględniającym zmiany wynikające z uchwały nr XLVII/277/18 Rady Miejskiej Ciechocinka z dnia 24 kwietnia 2018 r.¹⁰⁾;
- zarządzenie nr 47/18 Burmistrza Ciechocinka z dnia 7 maja 2018 r. w sprawie ustalenia wysokości środków przeznaczonych na wydatki w ramach Budżetu Obywatelskiego na 2019 rok.

Powyższe uchwały Rady Miejskiej podjęto na podstawie art. 18 ust. 1 i art. 5a ustawy o samorządzie gminnym.

Do dnia zakończenia czynności kontrolnych¹¹ Rada nie podjęła uchwały w sprawie wymagań określonych w art. 5a ust. 7 ustawy o samorządzie gminnym, jakie powinien spełniać projekt budżetu obywatelskiego.

(dowód: akta kontroli str. 3-50, 334, 353, 354)

Burmistrz wskazał, że opracowanie projektów uchwał Rady Miejskiej Ciechocinka w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych w ramach budżetu obywatelskiego nie odbywało się w toku społecznych uzgodnień i konsultacji społecznych z przedstawicielami lokalnej społeczności.

(dowód: akta kontroli str. 71)

1.4. W regulaminie budżetu obywatelskiego Miasta (w brzmieniu wynikającym z przedłożonych przez Burmistrza projektów uchwał Rady Miejskiej Ciechocinka: nr XVIII/102/16 z dnia 22 lutego 2016 r., nr XXXV/193/17 z dnia 29 maja 2017 r. oraz nr XLVII/277/18 z dnia 24 kwietnia 2018 r.) określono m.in., że:

- w ramach budżetu obywatelskiego projekt może zgłosić każdy mieszkaniec Miasta, który w momencie wypełniania wniosku ma ukończone 16 lat, a jego wniosek poparło 20 innych mieszkańców;
- zgłaszany projekt powinien określać konkretne zadanie, które przyczynią się do pozytywnego rozwoju miasta, obejmujące w szczególności:
 - budowę, modernizację lub remont infrastruktury, np. komunalnej, drogowej, turystycznej, rekreacyjnej, itp.;
 - działania mające na celu poprawę warunków życia i funkcjonowania mieszkańców;

⁹ Dz. Urz. Woj. Kuj.-Pom. poz. 2452.

¹⁰ Dz. Urz. Woj. Kuj.-Pom. poz. 2477.

¹¹ Tj. do 26 października 2018 r.

- wydarzenia o charakterze społecznym, kulturalnym, oświatowym lub sportowym;
 - zadania z zakresu ochrony zdrowia i ratownictwa medycznego;
 - zadania z zakresu poprawy estetyki miasta;
 - działania w zakresie poprawy bezpieczeństwa mieszkańców;
- zgłaszany projekt musi być zgodny z prawem i mieścić się w katalogu zadań własnych gminy określonych w ustawie o samorządzie gminnym;
- prawo do udziału w głosowaniu ma każdy mieszkaniec, który na dzień głosowania ukończył 16 rok życia.

W regulaminie budżetu obywatelskiego Miasta określono także m.in. zasady przeprowadzania głosowania, ustalania wyników i podawania ich do publicznej wiadomości oraz harmonogram prowadzonych konsultacji. W regulaminie nie określono trybu odwołania od decyzji o niedopuszczeniu projektu do głosowania.

Regulamin nie przewidywał kontroli społecznej nad działaniem pracowników Urzędu w zakresie weryfikacji spełniania kryteriów przez zgłoszone projekty. Burmistrz wskazał, że od mieszkańców nie wpłynęły żadne propozycje dotyczące zasad i kryteriów weryfikacji projektów w ramach budżetu obywatelskiego.

(dowód: akta kontroli str. 13-17, 39, 40, 132, 332)

1.5. Zarządzenia Burmistrza obowiązujące w latach objętych kontrolą określały dla Miasta pulę środków przeznaczonych na wydatki w ramach budżetu obywatelskiego na dany rok, tj.: na rok 2017 w kwocie 350 tys. zł, na rok 2018 w kwocie 300 tys. zł, na rok 2019 w kwocie 300 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 30, 37, 50)

1.6. W sporządzonym przez Burmistrza i przedłożonym do uchwalenia Radzie Miejskiej projekcie regulaminu budżetu obywatelskiego (stanowiącym załącznik do projektu uchwały nr XVIII/102/16 Rady Miejskiej Ciechocinka z dnia 22 lutego 2016 r.) oraz projekcie zmian tego regulaminu (wynikającym z projektu uchwały nr XLVII/277/18 Rady z dnia 24 kwietnia 2018 r.) zawarto postanowienia określające prawa podmiotowe. Wprowadzono kryterium wiekowe w stosunku do osób uprawnionych do udziału w konsultacjach społecznych na temat budżetu obywatelskiego, tj. do zgłaszania projektów i do udziału w głosowaniu. Ponadto wprowadzono wymóg podania nr PESEL przez osoby chcące wziąć udział w ww. procedurze¹².

1.7. Uchwały Rady Miejskiej Ciechocinka: nr XVIII/102/16 z dnia 22 lutego 2016 r., nr XXXV/193/17 z dnia 29 maja 2017 r. i nr XLVII/277/18 z dnia 24 kwietnia 2018 r., dotyczące budżetu obywatelskiego, przekazano wojewodzie kujawsko-pomorskiemu w terminie nie przekraczającym siedmiu dni od dnia ich podjęcia, tj. zgodnie z art. 90 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Uchwały te przekazano także Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Bydgoszczy. Ww. organy nie wskazywały naruszeń prawa przy wydaniu powyższych uchwał.

(dowód: akta kontroli str.13, 31,39, 71, 353, 354)

¹² Zagadnienia te przedstawiono szerzej w części wystąpienia pokontrolnego dotyczącej ustalonych nieprawidłowości.

Z informacji uzyskanych od Wojewody Kujawsko-Pomorskiego¹³ wynikało, że wobec braku uregulowań ustawowych, rozbieżności interpretacyjnych i niejednolitego orzecznictwa, w stosunku do ww. uchwały nie wydano rozstrzygnięcia nadzorczego. Fakt, że budżet obywatelski jest jednym z czynników mogących wpłynąć na kształt projektu uchwały budżetowej sugerował, że ww. uchwała pozostawała poza nadzorem Wojewody i była objęta zakresem nadzoru Regionalnej Izby Obrachunkowej.

(dowód: akta kontroli str. 3-12, 48, 49, 81-84, 565-567)

1.8. Wskazane powyżej uchwały Rady Miejskiej Ciechocinka dotyczące budżetu obywatelskiego przekazano Wojewodzie Pomorskiemu do ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa, gdzie zostały ogłoszone w terminach odpowiednio: 9 marca 2016 r., 7 czerwca 2017 r., 30 kwietnia 2018 r.

(dowód: akta kontroli str.13, 31,39, 71, 353, 354)

1.9. Przed wejściem w życie uchwały Nr XVIII/102/16 w sprawie budżetu obywatelskiego istniały w Mieście mechanizmy udziału mieszkańców w tworzeniu budżetu Miasta. Według wyjaśnień Burmistrza w latach poprzedzających utworzenie budżetu obywatelskiego, na etapie tworzenia budżetu miasta na kolejny rok uwzględniano wnioski grup mieszkańców dotyczące realizacji zadań infrastrukturalnych, w szczególności w zakresie utwardzenia nawierzchni dróg dojazdowych, oświetlenia ulic.

(dowód: akta kontroli str. 328-330, 379)

1.10. Zdaniem Burmistrza przepisy art. 5a ust. 3-7 ustawy o samorządzie gminnym, które mają zastosowanie od kadencji organów gmin wyłonionych na lata 2018-2023, wpłyną w sposób pozytywny na funkcjonowanie budżetu obywatelskiego, poprzez zaktywizowanie jeszcze większej liczby osób do udziału w przedsięwzięciach realizowanych z puli środków w ramach tego budżetu.

(dowód: akta kontroli str. 330, 379)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W sporządzonym przez Burmistrza i przedłożonym do uchwalenia Radzie Miejskiej Ciechocinka projekcie regulaminu budżetu obywatelskiego (stanowiącym załącznik do projektu uchwały nr XVIII/102/16 Rady Miejskiej Ciechocinka z dnia 22 lutego 2016 r.) oraz projekcie zmian tego regulaminu (wynikającym z projektu uchwały nr XLVII/277/18 Rady Miejskiej Ciechocinka z dnia 24 kwietnia 2018 r.) Burmistrz zaproponował zawarcie postanowień określających prawa podmiotowe, tj. wprowadzenie kryterium wiekowego (ukończenie 16 lat) w stosunku do osób uprawnionych do udziału w konsultacjach społecznych, tj. do zgłaszania projektów i do udziału w głosowaniu, pomimo że z art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym wynikało, że kompetencje Rady Miejskiej Ciechocinka obejmowały możliwość określenia w uchwalonym regulaminie jedynie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy, a nie określania praw

¹³ W trybie art. 29 ust. 1 pkt. 2 lit. f ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2017 r. poz. 524, ze zm.).

podmiotowych warunkujących uprawnienie mieszkańców gminy do udziału w konsultacjach.

Według wyjaśnień Burmistrza wprowadzenie kryterium wiekowego było poszerzeniem ogólnie przyjętych zasad udziału w życiu społecznym mieszkańców, którzy uzyskali status osoby pełnoletniej. Burmistrz wskazał, że od osób uczestniczących w tworzeniu budżetu obywatelskiego oczekuje się określenia elementów składowych projektu oraz szacunkowej wartości zadania i trudno wyobrazić sobie, aby młodszy mieszkańcy byli w stanie takie kryteria określić. Podał, że udział młodszych mieszkańców w tej procedurze powinien być i jest zapewniony za pośrednictwem ich opiekunów prawnych, co potwierdza fakt realizacji projektów o przeznaczeniu dla dzieci, np. urządzenia placu zabaw czy instalacji stojaków rowerowych przy szkole podstawowej. Wskazał też, że zastosowanie kryterium wiekowego w uchwałach Rady Miejskiej Ciechocinka w sprawie budżetu obywatelskiego nie było przedmiotem rozstrzygnięć nadzorczych ze strony wojewody kujawsko-pomorskiego przed ich publikacją w dzienniku urzędowym.

(dowód: akta kontroli str. 3-12, 48, 49, 81-84)

2. W sporządzonym przez Burmistrza i przedłożonym do uchwalenia Radzie Miejskiej Ciechocinka projekcie regulaminu budżetu obywatelskiego (stanowiącym załącznik do uchwały nr XVIII/102/16 Rady Miejskiej Ciechocinka z dnia 22 lutego 2016 r.) Burmistrz zaproponował wymóg podania numeru PESEL przez: projektodawcę lub projektodawców oraz osoby popierające projekt do budżetu obywatelskiego (we wzorze formularza zgłoszeniowego), osoby głosujące na projekty (we wzorze karty do głosowania). Złożona propozycja ograniczyła krąg mieszkańców uprawnionych do udziału w konsultacjach na temat budżetu obywatelskiego do osób legitymujących się numerem PESEL.

Według wyjaśnień Burmistrza żądano podania numeru PESEL, gdyż służył on do jednoznacznej identyfikacji osób posiadających zameldowanie w Ciechocinku. Wskazał on, że osoby niezameldowane składały oświadczenie potwierdzające zamieszkanie na terenie Ciechocinka.

W ocenie NIK, wymóg podania numeru PESEL przez uczestników konsultacji był niezgodny z art. 5a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, gdyż ograniczał krąg mieszkańców uprawnionych do udziału w tych konsultacjach do osób legitymujących się ww. numerem, pomijając osoby, które numerem takim nie dysponują (np. obcokrajowców). NIK zwraca także uwagę na treść art. 23 ust. 1 pkt 2 i 4 ustawy o ochronie danych osobowych¹⁴, zgodnie z którymi przetwarzanie danych było dopuszczalne tylko wtedy, gdy było to niezbędne dla zrealizowania uprawnienia lub spełnienia obowiązku wynikającego z przepisu prawa lub do wykonania określonych zadań realizowanych dla dobra publicznego, gdyż przesłanki te w przypadku przeprowadzania konsultacji dotyczących budżetu obywatelskiego nie zachodziły. Zgodnie bowiem z art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności¹⁵, numer PESEL¹⁶ to symbol numeryczny, jednoznacznie identyfikujący osobę fizyczną, zawierający datę urodzenia, numer porządkowy, oznaczenie płci oraz liczbę kontrolną. Nie obejmuje więc danych dotyczących miejsca zamieszkania,

¹⁴ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 922, ze zm.).

¹⁵ Dz. U. z 2018 r. poz. 1382, ze zm.

¹⁶ Numer Powszechnego Elektronicznego Systemu Ewidencji Ludności.

a tylko ta okoliczność ma znaczenie przy ustalaniu, czy dana osoba jest mieszkańcem gminy.

(dowód: akta kontroli str. 3-12, 81-84)

Ocena cząstkowa

Projekty uchwał przedkładanych przez Burmistrza Radzie Miejskiej Ciechocinka i dotyczących prowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami Miasta na temat budżetu obywatelskiego określały zasady i tryb przeprowadzania tych konsultacji, w szczególności wymogi formalne, jakim powinny odpowiadać zgłaszane projekty, zasady przeprowadzania głosowania, ustalania wyników i podawania ich do publicznej wiadomości oraz harmonogram prowadzonych konsultacji. Niemniej w sporządzonych przez Burmistrza projektach uchwał, w części dotyczącej regulaminu budżetu obywatelskiego, wprowadzono zapisy, które ograniczały prawa podmiotowe osób uprawnionych do zgłaszania projektów i do udziału w głosowaniu, co było niegodne z art. 5a ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym.

2. Zgodność z regulacjami wewnętrznymi wyboru projektów obywatelskich

Opis stanu faktycznego

2.1. Zadania związane z utworzeniem budżetu obywatelskiego¹⁷ realizował pracownik zatrudniony na stanowisku inspektora ds. inwestycji miejskich w Referacie Gospodarki Miejskiej Urzędu. Zakres obowiązków pracownika obejmował nadzór nad zgłaszaniem projektów, weryfikację projektów zgłoszonych do budżetu obywatelskiego, ustalenie rankingu projektów wybranych do zrealizowania, nadzór nad realizacją projektów. Ponadto oceną propozycji projektów zgłoszonych do budżetu obywatelskiego zajmował się w każdym roku zespół (dalej: „zespół oceniający”), w skład którego wchodził: Zastępca Burmistrza, ww. inspektor ds. inwestycji miejskich, kierownik Referatu Gospodarki Miejskiej Urzędu oraz pracownicy merytoryczni z referatów, w zakresie których znajdowały się zagadnienia objęte wnioskiem.

(dowód: akta kontroli str. 85-87, 125, 486-491)

2.2. W Mieście prowadzono kampanię informacyjną o budżecie obywatelskim, m.in. w oparciu o: miejską stronę internetową¹⁸, stronę internetową dedykowaną tematyce budżetu obywatelskiego Miasta¹⁹, ogłoszenia i informacje prasowe, plakaty, ulotki oraz samorządowy informator SMS.

Na stronie internetowej dedykowanej tematyce budżetu obywatelskiego Miasta zamieszczony był apel Burmistrza skierowany do mieszkańców i zachęcający do włączenia się w proces tworzenia budżetu obywatelskiego Miasta. Ponadto na tej stronie zawarte były informacje dotyczące m.in. terminów składania wniosków, głosowania, puli środków przeznaczonych na projekty do realizacji w ramach budżetu obywatelskiego, a także regulamin budżetu obywatelskiego, listy projektów zaakceptowanych, wyniki głosowania, informacje szczegółowe dotyczące wybranych projektów (w tym opis ze wskazaniem miejsca realizacji projektu, uzasadnienie dla jego realizacji i kosztem po weryfikacji).

¹⁷ Rozumiane jako konieczność wykonania zadań, których wcześniej (przed wprowadzeniem tego budżetu) nie realizowano – przykładowo zadań dotyczących weryfikacji złożonych wniosków, organizacji głosowania nad propozycjami projektów, monitorowanie harmonogramu, itp. Obsługa budżetu obywatelskiego nie dotyczyła samej realizacji zgłoszonych we wnioskach mieszkańców zadań inwestycyjnych, społecznych i innych.

¹⁸ www.ciechocinek.pl (dostęp: 21 września 2018 r.)

¹⁹ www.budzetobywatelski.ciechocinek.pl (dostęp: 21 września 2018 r.)

Wydatki Urzędu na kampanię informacyjną o budżecie obywatelskim w latach 2016-2018, w szczególności na projekt graficzny, wykonanie oraz dystrybucję plakatów i ulotek, wyniosły odpowiednio: 1 549,89 zł, 2 661,45 zł i 3 425,55 zł (według stanu na 30 września 2018 r.).

(dowód: akta kontroli str. 71, 88-124, 171-201, 327, 455)

2.3. Na realizację projektów w ramach budżetu obywatelskiego zaplanowano: na 2017 r. 357 269 zł i na 2018 r. 297 000 zł²⁰. Środki te stanowiły 0,74% planowanych wydatków ogółem budżetu Miasta na 2017 r. i 0,55% na 2018 r.²¹ Budżet obywatelski w przeliczeniu na mieszkańca Miasta wynosił w 2017 r. 34,45 zł, w 2018 r. 28,33 zł, a w przeliczeniu na mieszkańca uprawnionego do udziału w głosowaniu na zadania realizowane w ramach tego budżetu odpowiednio: 39,59 zł i 32,71 zł.

(dowód: akta kontroli str. 337)

2.4. Do Urzędu złożono ogółem 26 propozycji projektów na lata 2017-2018, 16 na 2017 r. i 10 na 2018 r. Propozycje projektów składanych przez mieszkańców Miasta dotyczyły m.in. zadań infrastrukturalnych, w szczególności zagospodarowania sportowo-turystycznego, modernizacji ulic i chodników, a także zakupu pojazdów oraz sprzętu ratowniczego i szkoleniowego. Oszacowane przez wnioskodawców koszty ogółem realizacji zadań wyniosły w ramach budżetu obywatelskiego na 2017 r. 2 246 400 zł, a budżetu na 2018 r. 786 100 zł.

(dowód: akta kontroli str. 133, 330, 375-379)

2.5. Prawidłowość propozycji projektów zgłoszonych do budżetu obywatelskiego na 2017 i 2018 r. weryfikował zespół oceniający w terminach odpowiednio: od 16 do 31 sierpnia 2016 r. oraz od 1 do 15 sierpnia 2017 r., tj. zgodnie z harmonogramem określonym w regulaminie budżetu obywatelskiego Miasta. Czynności te były dokumentowane m.in. poprzez tworzenie list złożonych projektów, list projektów zaakceptowanych i odrzuconych (wraz z uzasadnieniem).

Spośród 26 zgłoszonych do realizacji zadań, kryteriów określonych w regulaminie budżetu obywatelskiego Miasta nie spełniało - według zespołu oceniającego: sześć projektów zgłoszonych do realizacji w roku 2017 (o szacunkowej łącznej wartości 1 150 000 zł), trzy projekty zgłoszone do realizacji w roku 2018 (o szacunkowej łącznej wartości 100 000 zł). Projekty te, zgodnie z regulaminem budżetu obywatelskiego Miasta, zostały odrzucone m.in. z powodu: braku poparcia projektu przez 20 innych mieszkańców, planowanej realizacji zakresu przedmiotowego objętego projektem w ramach budżetu miasta, braku wymaganych danych w formularzu zgłoszeniowym (m.in. braku określenia szacunkowej wartości projektu), oszacowania wartości projektu na poziomie przekraczającym ogólną pulę środków przeznaczonych na wydatki w ramach budżetu obywatelskiego.

(dowód: akta kontroli str. 51-58, 72-79, 125, 128-131, 133, 331, 332, 375-378, 460, 461)

2.6. W kontrolowanym okresie nie stwierdzono odwołań w przypadkach, w których projekt nie został dopuszczony do głosowania.

(dowód: akta kontroli str. 133, 332)

²⁰ Według stanu na 30 września 2018 r.

²¹ Według stanu na 30 września 2018 r.

2.7. Badanie wszystkich 26 zgłoszonych propozycji projektów (tj. 16 przewidzianych do realizacji w roku 2017 i dziesięciu w roku 2018) pod względem spełnienia wymogów określonych w regulaminie budżetu obywatelskiego Miasta potwierdziły zasadność odrzucenia dziewięciu z nich. Zasadne było umieszczenie pozostałych 17 propozycji (tj. 10 przewidzianych do realizacji w 2017 r. i siedmiu w 2018 r.) na liście projektów dopuszczonych do głosowania. Wnioski zawierające te propozycje spełniały kryteria określone w regulaminie budżetu obywatelskiego Miasta.

(dowód: akta kontroli str. 51-58, 72-79, 128-131, 133, 460, 461, 502-507)

2.8. Zadania związane z utworzeniem budżetu obywatelskiego były realizowane zgodnie z regulaminem budżetu obywatelskiego Miasta, w szczególności:

- prawidłowość propozycji projektów zgłoszonych do budżetu obywatelskiego na 2017 i 2018 r. weryfikowano w terminach określonych w harmonogramie,
- obliczanie wyniku głosowania polegało na zsumowaniu liczby punktów uzyskanych przez poszczególne projekty, a na końcowy wynik głosowania składały się wyniki głosowania w formie papierowej i elektronicznej;
- wszystkie zgłoszone propozycje zadań do budżetu obywatelskiego, zarówno pozytywnie zweryfikowane i zakwalifikowane na listę do głosowania, jak i niezakwalifikowane, podawane były do publicznej wiadomości;
- do publicznej wiadomości podawana była informacja o wynikach głosowania.

(dowód: akta kontroli str. 13-15, 31, 77, 116, 119, 120, 125, 129, 130, 332)

2.9. Prawo do udziału w głosowaniu weryfikowano na podstawie numeru PESEL głosującego. Burmistrz wskazał, że numery PESEL były wprowadzane osobiście przez osoby głosujące za pomocą aplikacji internetowej lub przez pracownika Urzędu - w przypadku głosów oddanych na karcie do głosowania. Podał, że elementem systemu obsługi informatycznej była weryfikacja prawa głosującego do jednorazowego oddania głosu - za pomocą numeru PESEL zaimplementowanego z bazy ewidencji ludności.

Karta do głosowania zawierała m.in. imię i nazwisko osoby głosującej, nr PESEL, oświadczenie, że osoba głosująca jest mieszkańcem Ciechocinka, miejsce na wskazanie maksymalnie trzech projektów, na który osoba zamierzała oddać głos.

Głosowanie nad projektami do realizacji w ramach budżetu obywatelskiego na rok 2017 i 2018 odbywało się poprzez wybór maksymalnie trzech wskazanych na karcie projektów. Każdy z trzech wybranych projektów otrzymywał po jednym punkcie. Obliczanie wyniku głosowania polegało na zsumowaniu liczby punktów uzyskanych przez poszczególne projekty. Na końcowy wynik składały się wyniki głosowania bezpośredniego, korespondencyjnego i elektronicznego.

W głosowaniu nad ww. projektami do realizacji na 2017 i 2018 r. oddano odpowiednio: 1 536 i 2 116 głosów. Liczba głosów oddanych na poszczególne projekty wynosiła od 46 do 742. Wyniki głosowania nad projektami przewidzianymi do realizacji były dokumentowane w postaci raportów oraz zestawień tabelarycznych podpisanych przez Burmistrza.

W głosowaniu na projekty zgłoszone do realizacji na rok 2017 i 2018 udział wzięły odpowiednio: 893 osoby (9% zameldowanych mieszkańców) i 1 272 osoby (ponad 12% zameldowanych mieszkańców).

W celu przeprowadzenia za pomocą Internetu głosowań na zadania budżetu obywatelskiego przewidziane do realizacji w latach 2017-2018 zawarto cztery umowy z podmiotami zewnętrznymi, tj.:

- umowę z 16 grudnia 2015 r. na dostarczenie systemu obsługi informatycznej budżetu obywatelskiego - na realizację tej umowy wydatkowano 13 000 zł w 2015 r.;
- umowę z 4 kwietnia 2016 r. na przeprowadzenie jednodniowego szkolenia z aplikacji internetowej do budżetu obywatelskiego dla osób weryfikujących projekty pod względem formalnym i merytorycznym oraz dla administratorów aplikacji. Na realizację tej umowy wydatkowano 474,73 zł w 2016 r.;
- dwie umowy z 15 lutego 2017 r.: na dostarczenie systemu obsługi informatycznej budżetu obywatelskiego - modułu do zbierania propozycji projektów od mieszkańców - w związku z realizacją tej umowy nie poniesiono żadnych wydatków; na świadczenie usługi polegającej na udostępnieniu ww. systemu (hosting) oraz pomocy technicznej (helpdesk) - na realizację tej umowy wydatkowano 5 485,80 zł w 2017 r.

(dowód akta kontroli, str. 14, 15, 17, 31, 51, 55, 72, 73, 76, 128, 129, 131, 132-139, 331, 460, 461, 570-578)

2.10. W wyniku głosowania mieszkańców Miasta, do realizacji w ramach budżetu obywatelskiego na rok 2017 i 2018 zostało wybranych łącznie dziewięć projektów:

- do realizacji w 2017 r. wybrano sześć spośród 10 projektów;
- do realizacji w 2018 r. wybrano trzy spośród siedmiu projektów.

Zgodnie z regulaminem budżetu obywatelskiego Miasta za wybrane do zrealizowania uznano projekty, które uzyskały największą liczbę punktów, aż do wyczerpania puli środków finansowych przeznaczonych na budżet obywatelski w danym roku budżetowym. W przypadkach, w których ilość środków na realizację kolejnego projektu na liście była niewystarczająca, do realizacji wybrano projekt, który był możliwy do zrealizowania w kwocie, jaka pozostała do dyspozycji.

Na projekty wybrane do realizacji w 2017 r. oddano od 46 do 574 głosów, a w 2018 r. - od 136 do 742 głosów.

(dowód akta Kontroli. str. 51, 55, 72, 73, 76, 77, 128-131, 133, 375-378, 460, 461, 569)

Wybrane projekty dotyczyły: zagospodarowania sportowo-turystycznego terenów nad Wisłą; zakupu: samochodu ratowniczego oraz sprzętu ratowniczego i szkoleniowego dla Ochotniczej Straży Pożarnej (OSP) w Ciechocinku, defibrylatorów zewnętrznych, wyposażenia dla Harcerskiego Ochotniczego Pogotowia Ratunkowego (w tym pojazdu samochodowego typu quad); budowy: placu zabaw, progów zwalniających na jednej z ulic wraz z oznakowaniem; zabudowy kostką brukową działki miejskiej na jednym z osiedli, instalacji stojaków rowerowych wraz z ułożeniem kostki brukowej na terenie jednej ze szkół.

Planowane efekty dotyczyły w szczególności poprawy: estetyki miasta, warunków życia i funkcjonowania mieszkańców, dostępności do sprzętu ratowniczego oraz do pomocy przedmedycznej. Szacowane przez wnioskodawców koszty realizacji wybranych projektów wyniosły łącznie: 346 400 zł w 2017 r., 297 000 zł w 2018 r. i zostały uwzględnione w uchwałach budżetowych Miasta.

(dowód: akta kontroli str. 13-15, 126, 140, 332, 355, 356, 385)

2.11. Burmistrz wskazał, że na początkowym etapie planowania budżetu obywatelskiego występowały problemy związane z precyzyjnym oszacowaniem kosztów niektórych zadań.

(dowód: akta kontroli str. 330, 379)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Wybór projektów obywatelskich odbywał się zgodnie z uchwałą Rady Miejskiej w sprawie budżetu obywatelskiego. Ocena projektów zgłoszonych do budżetu obywatelskiego na rok 2017 i 2018 została przeprowadzona w sposób rzetelny, zgodnie z ustalonym harmonogramem. W budżecie Miasta zapewniono środki na realizację wybranych projektów.

3. Prawidłowość i zgodność z założeniami realizacji zadań w ramach projektów obywatelskich

Opis stanu
faktycznego

3.1. Wydatki budżetowe Miasta w latach 2017-2018 (do 30 września) poniesione na zadania realizowane w ramach budżetu obywatelskiego wyniosły ogółem 416,5 tys. zł, tj.:

- w 2017 r. 347,7 tys. zł, z tego wydatki:
 - inwestycyjne w wysokości 317,0 tys. zł, tj. 98,14% planu wydatków (po zm.), które przeznaczono na zadania w zakresie: turystyki (217,4 tys. zł), bezpieczeństwa publicznego i ochrony przeciwpożarowej (20,6 tys. zł), ochrony zdrowia (39,1 tys. zł), gospodarki komunalnej i ochrony środowiska (39,9 tys. zł),
 - bieżące w kwocie ogółem 30,7 tys. zł, tj. 90,03% planu wydatków (po zm.), na zadania w zakresie: transportu i łączności (7,7 tys. zł), bezpieczeństwa publicznego i ochrony przeciwpożarowej (15,2 tys. zł), ochrony zdrowia (7,8 tys. zł);
- w 2018 r. – wydatki inwestycyjne w wysokości 68,8 tys. zł (do 30 września), tj. 23,16% planu wydatków (po zm.), które przeznaczono na zadania w zakresie: transportu i łączności (41,3 tys. zł), oświaty i wychowania (27,5 tys. zł).

W polityce rachunkowości Urzędu nie przewidziano wyodrębnienia wydatków na zadania w ramach budżetu obywatelskiego. Nie prowadzono odrębnej ewidencji środków budżetu obywatelskiego.

(dowód: akta kontroli. str. 141-170, 385)

3.2. Według wyjaśnień Burmistrza środki budżetu obywatelskiego nie były wykorzystywane w badanych latach jako wkład własny Miasta przy realizacji projektów współfinansowanych środkami „zewnętrznymi”, w tym pochodzącymi ze źródeł zagranicznych.

(dowód: akta kontroli. str. 332)

3.3. Jeden z sześciu projektów wybranych w ramach budżetu obywatelskiego na rok 2017 pn. „Plac zabaw na działce nr 1519 przy ul. Mieszka I” został dofinansowany ze środków ogólnych budżetu Miasta na rok 2018. Według wyjaśnień Burmistrza kwota zaplanowana na realizację tego projektu z puli środków budżetu obywatelskiego okazała się niewystarczająca. W celu realizacji pełnego zakresu rzeczowego projektu wynikającego z wniosku, plac został doposażony o kolejne urządzenia, tj. karuzelę, wieżę ze zjeżdżalnią, bujaki sprężynowe, linarium. Łączny

koszt zakupu, dostawy i montażu tych urządzeń z budżetu miasta na rok 2018 wyniósł 24 146,13 zł. Dzięki temu dofinansowaniu udało się w pełni zrealizować przyjęte założenia ww. projektu.

Drugi z sześciu projektów wybranych w ramach budżetu obywatelskiego na rok 2017 pn. „Plaża miejska - zagospodarowanie sportowo-turystyczne terenów nad Wisłą” został dofinansowany w wysokości 41 715,58 zł, które pozyskano z oszczędności powstałych w 2017 r. przy realizacji innych projektów. Według wyjaśnień Burmistrza kwota zaplanowana na realizację tego projektu z puli środków budżetu obywatelskiego okazała się niewystarczająca. W celu realizacji pełnego zakresu rzeczowego projektu wynikającego z wniosku Urząd wystąpił o dofinansowanie pozostałej części projektu do Urzędu Marszałkowskiego²².

Pozostałe projekty wybrane do realizacji w ramach budżetu obywatelskiego na rok 2017 zostały sfinansowane z puli środków budżetu obywatelskiego.

(dowód: akta kontroli. str. 140, 331, 345, 348, 349, 355, 356, 380, 456-459, 532-564)

3.4. Wydatki na projekty budżetu obywatelskiego w latach objętych kontrolą (sześć w 2017 r. i trzy w 2018 r.) realizował wyłącznie Urząd. W wyniku badania wydatków na kwotę 402,1 tys. zł. (96,5%) stwierdzono, że wydatki te:

- zostały poniesione na zadania własne gminy określone w art. 7 ustawy o samorządzie gminnym, zgłoszone we wnioskach mieszkańców i zgodnie z przeznaczeniem wskazanym w tych wnioskach (w zakresie niezbędnym do realizacji zadania opisanego we wniosku);
- miały pokrycie w planie finansowym Urzędu, zgodnie z art. 44 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²³;
- zostały dokonane w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań (art. 44 ust. 3 pkt 3 ww. ustawy);
- zostały sklasyfikowane zgodnie z przepisami rozporządzenia w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów²⁴.

(dowód: akta kontroli str. 80, 171-201, 508-525)

W ramach jednego²⁵ z dziewięciu badanych projektów Urząd udzielił zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego. Przy realizacji pozostałych projektów zamówień udzielono z pominięciem przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych²⁶, gdyż ich wartość nie przekraczała wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 tys. euro (art. 4 pkt 8 tej ustawy).

²² Wniosek z 22 lutego 2018 r. o przyznanie pomocy na operacje w ramach poddziałania 19.2 „Wsparcie na wdrażanie operacji w ramach strategii rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność” z wyłączeniem projektów grantowych oraz operacji w zakresie podejmowania działalności gospodarczej objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020. Tytuł operacji: „Budowa miejsca rekreacji w rejonie wału przeciwpowodziowego w Ciechocinku”. Koszty kwalifikowane operacji 228 000,00 zł, w tym 145 076,00 zł - wnioskowana kwota pomocy, 82 924,00 zł - wkład własny. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych wniosek nie został rozpatrzony.

²³ Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm.

²⁴ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1053, ze zm.).

²⁵ Zadanie pn. „Zakup samochodu ratowniczego dla OSP w Ciechocinku”.

²⁶ Dz. U. z 2018 r. poz. 1986, ze zm., dalej: „PZP”.

Postępowanie o udzielenie zamówienia w trybie przetargu nieograniczonego przeprowadzono zgodnie z zasadami określonymi w PZP, w szczególności dotyczącymi: powołania komisji przetargowej i opracowania jej regulaminu, ustalenia wartości zamówienia, opracowania specyfikacji istotnych warunków zamówienia, kompletności ogłoszenia o zamówieniu i jego publikacji, prawidłowości wyznaczenia terminu na złożenie ofert, wyboru najkorzystniejszej oferty oraz zawarcia umowy.

(dowód: akta kontroli str. 127, 202-326, 381-384, 492-501, 526)

3.5. Spośród sześciu projektów wybranych w głosowaniu do realizacji w ramach budżetu obywatelskiego na rok 2017 pięć zostało wykonanych w pełnym zakresie, w tym cztery z wykorzystaniem środków przewidzianych w tym budżecie, a jeden (pn. „Plac zabaw na działce nr 1519 przy ul. Mieszka I”) z wykorzystaniem dodatkowych środków ogólnych budżetu miasta na rok 2018. Osiągnięto przy tym planowane efekty rzeczowe, co potwierdziły m.in. wyniki przeprowadzonych oględzin. W szczególności:

- zakupiono:
 - fantomy i defibrylatory szkoleniowe, agregat, pompy, węże tłoczne, armaturę wodną, pilarkę, ponton, sprzęt do zabezpieczeń zdarzeń, radiotelefony dla Ochotniczej Straży Pożarnej w Ciechocinku;
 - dwa automatyczne defibrylatory zewnętrzne wraz z osprzętem;
 - zestawy ratownicze, pulsoksymetry, fantomy szkoleniowe, defibrylatory, radiotelefony, pojazd ratowniczy dla Harcerskiego Ochotniczego Pogotowia Ratunkowego w Ciechocinku;
- zakupiono i zamontowano dwie sztuki progów zwalniających oraz znaki drogowe na jednej z ulic Miasta;
- oczyszczono teren pod plac zabaw, przygotowano nawierzchnię, zakupiono i zamontowano urządzenia do zabawy, tj. piaskownicę, huśtawki (ze środków budżetu obywatelskiego na rok 2017), wieżę ze zjeżdżalnią, urządzenia sprawnościowe (ze środków ogólnych budżetu Miasta na rok 2018).

W przypadku jednego z sześciu projektów (pn. „Plaża miejska - zagospodarowanie sportowo turystyczne terenów nad Wisłą”) udało się osiągnąć tylko część planowanych efektów rzeczowych, w szczególności: wyrównano teren nad Wisłą i wybudowano plażę miejską, boisko plażowe, miejsce do grillowania, altany drewniane. Nie wykonano pomostu pływającego, nie wybudowano nabrzeża oraz nie dokonano montażu hangaru dla łodzi i kajaków.

W odniesieniu do realizacji projektów pn. „Plac zabaw na działce nr 1519 przy ul. Mieszka I” oraz pn. „Plaża miejska - zagospodarowanie sportowo turystyczne terenów nad Wisłą” Burmistrz wskazał, że w chwili planowania budżetu obywatelskiego nie było możliwe opracowanie dokumentacji technicznej i sporządzenie na jej podstawie kosztorysu inwestorskiego, dlatego też oszacowane wartości ww. projektów były mocno przybliżone. Według wyjaśnień Burmistrza konieczność dofinansowania projektu dotyczącego budowy placu zabaw ze środków ogólnych budżetu Miasta oraz niezrealizowanie w pełni projektu dotyczącego budowy plaży miejskiej wynikało z przyczyn, których nie można było przewidzieć na etapie weryfikacji wniosków. Burmistrz wskazał, że kwota zaplanowana na budowę plaży miejskiej z puli środków budżetu obywatelskiego okazała się niewystarczająca z uwagi na konieczność wymiany gruntu pod miejsce do plażowania na głębokości pięciokrotnie większej od zakładanej, co znacznie zwiększyło koszty tego projektu. Ponadto Burmistrz wskazał, że przy szacowaniu kosztów budowy placu zabaw zakładano, że wskazana przez wnioskodawcę działka nadaje się do wykorzystania

do tego celu. W trakcie prac ziemnych okazało się, że na terenie tym znajdowały się pozostałości po pracach budowlanych i niezbędne było dokonanie wymiany gruntu, co także pochłonęło znaczną część środków przeznaczonych na projekt.

Stwierdzono wykonanie wszystkich trzech projektów wybranych w głosowaniu do realizacji w ramach budżetu obywatelskiego na rok 2018²⁷. Osiągnięto przy tym planowane efekty rzeczowe, co potwierdziły m.in. wyniki przeprowadzonych oględzin, tj.:

- zakupiono samochód ratowniczy z przedziałem sprzętowym dla Ochotniczej Straży Pożarnej w Ciechocinku;
- ułożono kostkę brukową wraz z podbudową na osiedlu „Solanka”;
- ułożono kostkę brukową, ustawiono wiaty i stojaki na rowery na terenie Szkoły Podstawowej nr 1 w Ciechocinku.

(dowód: akta kontroli. str. 61, 331, 338-352, 355-373, 386-387, 392-395, 456-459, 462-472, 527)

3.6. Ewaluacja budżetu obywatelskiego polegała na bieżącej ocenie przez pracowników Urzędu zapisów regulaminu budżetu obywatelskiego Miasta oraz jego skutków w kolejnych edycjach tego budżetu. Burmistrz wskazał, że w efekcie tej ewaluacji dokonano zmiany harmonogramu przeprowadzenia konsultacji społecznych z mieszkańcami miasta na temat budżetu obywatelskiego na rok 2018.

(dowód akta kontroli, str. 332, 333)

3.7. Burmistrz podał, że problemem przy realizacji niektórych zadań w ramach budżetu obywatelskiego, z uwagi na ich wielobranżowość przy stosunkowo niewielkiej wartości, była konieczność korzystania z usług różnych dostawców i wykonawców. Na lokalnym rynku nie było podmiotów, które mogłyby w całości zrealizować te zadania.

(dowód akta kontroli, str. 330, 379)

3.8. Burmistrz wskazał, że funkcjonowanie budżetu obywatelskiego w sposób istotny wpłynęło na aktywność obywatelską w Mieście. W jego ocenie świadczy o tym liczna grupa mieszkańców w szerokim przedziale wiekowym, która wzięła udział w głosowaniu na poszczególne projekty przewidziane do realizacji w ramach obu dotychczasowych edycji tego budżetu, tj.:

- w głosowaniu nad projektami w ramach budżetu obywatelskiego na rok 2017 wzięły udział 893 osoby (9% zameldowanych mieszkańców), z tego 158 osób w wieku do 24 lat, 210 osób w wieku od 25 do 34 lat, 174 osoby w wieku od 35 do 44 lat, 351 osób w wieku powyżej 45 lat;
- w głosowaniu nad projektami w ramach budżetu obywatelskiego na 2018 r. wzięły udział 1272 osoby (12% zameldowanych mieszkańców), w tym głosy ważne oddało 1265 osób: 188 osób w wieku do 24 lat, 237 osób w wieku od 25 do 34 lat, 263 osoby w wieku od 35 do 44 lat, 577 osób w wieku powyżej 45 lat.

(dowód: akta kontroli str. 328-330, 379)

3.9. W kontrolowanym okresie pracownicy Urzędu wzięli udział w jednodniowym szkoleniu, którego przedmiotem była problematyka budżetu partycypacyjnego.

²⁷ Według stanu na 30 września 2018 r. wysokość wydatków poniesionych na realizację tych projektów wynosiła 68,8 tys. zł, według stanu na 31 października 2018 r. - 245, 4 tys. zł.

Szkolenie dotyczyło obsługi aplikacji internetowej do budżetu obywatelskiego dla osób weryfikujących projekty pod względem formalnym i merytorycznym oraz dla administratorów aplikacji.

(dowód: akta kontroli str. 136, 332)

3.10. Zagadnienia dotyczące funkcjonowania budżetu obywatelskiego nie były przedmiotem kontroli wewnętrznej ani audytu wewnętrznego.

(dowód akta kontroli, str. 332)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Zapłaty 11 500 zł za ratunkowy pojazd samochodowy typu quad o nr VIN L5KSUR50571003784 z puli środków w ramach budżetu obywatelskiego Ciechocinka na rok 2017 dokonano 20 października 2017 r. na podstawie dokumentu pn. „PROFORMA” nr PRO/12/10/2017 z 18 października 2017 r., tj. przed wystawieniem faktury VAT nr FV/52/10/2017 z 27 października 2017 r., dokumentującej faktyczną datę dostawy tego pojazdu. Stanowiło to naruszenie art. 20 ust. 2 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którym podstawą zapisów w księgach rachunkowych powinny być dowody księgowe stwierdzające dokonanie operacji gospodarczej. Stanowiło to także naruszenie obowiązującej w Urzędzie polityki rachunkowości²⁸, zgodnie z którą zakupy rzeczowych składników majątkowych mogły być udokumentowane wyłącznie fakturami - rachunkami dostawców.

Burmistrz i Skarbnik Miasta wyjaśnili, że podjęto decyzję o zapłacie 20 października 2017 r. na podstawie ww. dokumentu, gdyż spełniał on cechy dokumentu księgowego określone w art. 21 ustawy o rachunkowości, w szczególności zawierał opis, wartość oraz datę dokonania operacji gospodarczej (18 października 2017 r.). Wskazali, że w polityce rachunkowości nie określono, czy zakupy rzeczowych składników majątkowych mają być udokumentowane fakturą VAT, fakturą korygującą czy fakturą pro forma i – o ile dokumenty te spełniają cechy dokumentu księgowego – mogą być podstawą do dokonania zakupu składników majątkowych.

Izba wskazuje, że pojazd został dostarczony do Urzędu wraz z fakturą VAT nr FV/52/10/2017 z 27 października 2017 r.²⁹ z datą dostawy, co potwierdzają m.in. wyjaśnienia kierownika oraz pracownika Referatu Gospodarki Miejskiej. Tym samym ww. dokument pn. „PROFORMA” z datą dostawy 18 października 2017 r. nie potwierdzał rzeczywistego przebiegu transakcji gospodarczej, a więc nie spełniał definicji rzetelnego dowodu księgowego określonej w art. 22 ust. 1 ustawy o rachunkowości. Zgodnie z art. 20 ust. 2 ustawy o rachunkowości nie mógł zatem stanowić podstawy do dokonania zapisów w księgach rachunkowych Urzędu³⁰. Z uwagi na powyższe dokument pn. „PROFORMA” z 18 października 2017 r. nie spełniał cechy dokumentu księgowego, o której mowa w art. 21 ust. 1 pkt. 4 ustawy o rachunkowości, gdyż nie wskazywał daty dostawy pojazdu.

(dowód akta kontroli, str. 160, 161, 405-408, 436-438, 441, 442, 528-531, 579, 580)

²⁸ Por. § 11 ust. 3 załącznika nr 4 do zarządzenia 201/2013 Burmistrza Ciechocinka z dnia 31 grudnia 2013 r. w sprawie przyjęcia polityki rachunkowości i ustalenia dokumentacji przyjętych zasad rachunkowości w Urzędzie Miejskim w Ciechocinku.

²⁹ Wskazana na fakturze data wpływu do Urzędu to 30 października 2017 r.

³⁰ Por. też wyjaśnienia na stronie Ministerstwa Finansów:

<https://www.finanse.mf.gov.pl/documents/766655/1402295/Faktura+pro-forma+wyja%C5%9Bnienia.pdf>

(dostęp: 18 października 2019 r.).

2. Pracownicy Urzędu sprawowali nierzetelny nadzór nad zamówieniem dotyczącym dostawy pojazdu ratowniczego typu quad, w ramach projektu pn. „Zakup wyposażenia dodatkowego dla Harcerskiego Ochotniczego Pogotowia Ratunkowego w Ciechocinku”, realizowanego z budżetu obywatelskiego na rok 2017. Nie zapewniono dostarczenia przez sprzedawcę rzetelnej dokumentacji pojazdu, gdyż w zakresie parametrów silnika dostarczone dokumenty pojazdu zawierały dane niezgodne ze stanem faktycznym. Według dowodu rejestracyjnego oraz karty pojazdu pojemność i moc silnika wynosiły odpowiednio 197 cm³ oraz 15 KM, podczas gdy silnik faktycznie zamontowany w pojeździe miał pojemność i moc odpowiednio 300 cm³ oraz 26 KM. Parametry dostarczonego pojazdu były zgodne z zamówieniem, jednak nie wynikały z dokumentacji pojazdu. Na skutek tego Urząd dokonał rejestracji zakupionego pojazdu ratowniczego typu quad w oparciu o niewłaściwą dokumentację, a tym samym do użytkowania dopuszczony został inny pojazd, tj. o parametrach silnika niższych, niż wynikało to z zamówienia.

Z wyjaśnień Burmistrza wynikało, że płatności za pojazd dokonano przed dostarczeniem pojazdu i identyfikujących go dokumentów, na podstawie oferty spełniającej wymogi określone w zamówieniu. Burmistrz wskazał, że pojazd posiada parametry zadeklarowane w ofercie przez dostawcę, a różnice między faktycznymi parametrami pojazdu a wynikającymi z dokumentów wynikają z błędów dokonanych przy rejestracji pojazdu przez poprzednich właścicieli.

Z wyjaśnień pracowników Referatu Gospodarki Miejskiej wynikało, że żaden z nich nie uczestniczył w oględzinach pojazdu, które poprzedzały dokonanie płatności za pojazd na podstawie dokumentu pn. „PROFORMA” z 18 października 2017 r. Wskazali, że w oględzinach pojazdu uczestniczył przedstawiciel wnioskodawcy, który w ramach budżetu obywatelskiego na rok 2017 zgłosił projekt pn. „Zakup wyposażenia dodatkowego dla Harcerskiego Ochotniczego Pogotowia Ratunkowego w Ciechocinku”. Z jego oświadczenia wynikało, że pojazd spełnia parametry określone w zamówieniu Urzędu. O błędach dokonanych przy rejestracji pojazdu przez poprzednich właścicieli pracownicy Urzędu dowiedzieli się dopiero w trakcie kontroli NIK.

W ocenie NIK przyczyną powyższej nieprawidłowości był brak należytej staranności przy dokonywaniu kontroli merytorycznej wydatku ponoszonego w związku z tym zakupem.

(dowód akta kontroli, str. 59, 60, 356, 392-438, 440-442, 454, 528-531)

3. Odpisy amortyzacyjne dla trzech urządzeń, zakupionych w związku z realizacją projektu pn. „Plac zabaw na działce nr 1519 przy ul. Mieszka I” za łączną kwotę 8 585,40 zł³¹, uznano za koszt uzyskania przychodu w 100% 29 grudnia 2017 r., pomimo że w tym dniu nie były one zamontowane, a tym samym nie zostały oddane do użytkowania. Stanowiło to naruszenie obowiązującej w Urzędzie polityki rachunkowości³², zgodnie z którą pozostałe środki trwałе mogły być umarżane

³¹ Tj. dla huśtawki wahadłowej podwójnej, huśtawki wagowej, piaskownicy sześciokątnej - jako pozostałych środków trwałych stanowiących elementy wyposażenia placu zabaw.

³² Pkt 3 lit. c tiret 2 w załączniku nr 1 oraz opis konta „013” w załączniku nr 3 do zarządzenia 201/2013 Burmistrza Ciechocinka z dnia 31 grudnia 2013 r. w sprawie przyjęcia polityki rachunkowości i ustalenia dokumentacji przyjętych zasad rachunkowości w Urzędzie Miejskim w Ciechocinku.

w 100% w momencie oddania ich do użytkowania. Montażu ww. urządzeń dokonano 3 i 4 kwietnia 2018 r., więc nie mogły być one wcześniej użytkowane.

Burmistrz wyjaśnił, że pracownicy referatu merytorycznego, tj. Referatu Gospodarki Miejskiej w Urzędzie, opisując fakturę VAT za ww. urządzenia nie zwrócili uwagi, że urządzenia te nie zostały zamontowane. W momencie, gdy faktura trafiła do referatu finansowego w celu jej zrealizowania, jego pracownicy nie wiedzieli, że wymienione na fakturze urządzenia nie zostały zamontowane. W związku z tym dekretacja dokumentu nastąpiła w taki sposób, jakby urządzenia te były zamontowane i oddane do użytkowania.

NIK zwraca uwagę, że w ww. przypadku przyczyną nieprawidłowości był brak odpowiedniej komunikacji oraz przepływu informacji między komórkami Urzędu zaangażowanymi w obsługę procesów związanych z realizacją budżetu obywatelskiego.

(dowód akta kontroli, str. 145, 153, 473-485, 528-531)

4. W związku z realizacją w ramach budżetu obywatelskiego na rok 2017 projektu pn. „Plac zabaw na działce nr 1519 przy ul. Mieszka I” Urząd dokonał 21 grudnia 2017 r. płatności za usługi dostawy i montażu czterech urządzeń³³ o łącznej wartości 1 688,79 zł³⁴, pomimo że usługi te były przewidziane do realizacji dopiero w następnym roku i zostały faktycznie wykonane 3 i 4 kwietnia 2018 r.

Burmistrz wyjaśnił, że ww. projekt planowany był do realizacji w roku 2017 i na ten rok zostały zabezpieczone środki finansowe. Jednak w związku z długotrwałą procedurą przystosowania działki do potrzeb urządzenia placu zabaw, montaż urządzeń musiałby nastąpić w okresie zimowym 2017 r., co nie było wskazane ze względów technologicznych. Wskazał, że zgodnie z ofertą wykonawcy koszty montażu urządzeń były zawarte w ich cenie i nie stanowiły odrębnej pozycji. Według wyjaśnień Burmistrza zapłata za usługę dostawy i montażu urządzeń w roku 2017 i zawarcie umowy depozytu na przechowanie tych urządzeń do 31 maja 2018 r. nie naraziło Miasta na konieczność wydatkowania środków w cenach roku 2018.

Izba wskazuje, że dokonanie w 2017 r. płatności za niezrealizowane usługi naraziło Urząd na ryzyko związane z niewywiązaniem się z przyszłych zobowiązań przez usługodawcę i problemy z ich późniejszym wyegzekwowaniem.

(dowód akta kontroli, str. 63-68, 388-390, 473-485)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W wyniku oględzin NIK pojazdu ratunkowego typu quad stwierdzono nieczytelność trzech z 17 cyfr numeru identyfikacyjnego pojazdu (tzw. VIN) nabitego na tym pojeździe. Tym samym nie było możliwe jednoznaczne potwierdzenie zgodności tego numeru z numerem wskazanym w dowodzie rejestracyjnym oraz karcie pojazdu. NIK zwraca uwagę, że dokumenty, które stanowiły podstawę do rejestracji pojazdu, nie powinny budzić wątpliwości co do ich zgodności ze stanem faktycznym.

(dowód akta kontroli, str. 401-404, 425-435)

³³ Określonych w zamówieniu nr GM.271.Z.67.2017 z 8 listopada 2017 r., tj. huśtawki wahadłowej podwójnej, huśtawki wagowej, piaskownicy sześciokątnej i tablicy informacyjnej.

³⁴ Zgodnie z treścią faktury VAT nr 112/2017 z 8 grudnia 2017 r. koszty dostawy urządzeń wynosiły 600 zł netto (tj. 738 zł brutto). Według informacji uzyskanych od wykonawcy w trakcie kontroli łączny koszt montażu urządzeń wynosił 10% ceny sprzedaży, tj. 773 zł netto (950,79 zł brutto).

W ośmiu na dziewięć przypadków realizacja projektów była zgodna z założeniami wynikającymi z wniosków mieszkańców, w szczególności osiągnięto założone efekty rzeczowe. W jednym przypadku nie udało się w pełni zrealizować przyjętych założeń, co wynikało jednak z okoliczności, których nie dało się przewidzieć na etapie weryfikacji wniosku. Stwierdzone nieprawidłowości polegały m.in. na zapłacie za dostawę na podstawie dokumentu, który nie spełniał cech dokumentu księgowego, a także na odbiorze pojazdu, w dokumentacji którego zawarto dane niezgodne ze stanem faktycznym w zakresie parametrów silnika.

IV. Wnioski

Wnioski
pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³⁵, wnosi o:

- 1) przedłożenie Radzie Miejskiej Ciechocinka projektu uchwały stanowiącej podstawę do usunięcia z regulaminu budżetu obywatelskiego zapisów ograniczających prawa podmiotowe osób uprawnionych do zgłaszania projektów i do udziału w głosowaniu,
- 2) podjęcie działań w celu skorygowania danych dotyczących parametrów silnika, ujętych w dowodzie rejestracyjnym i karcie pojazdu zakupionego przez Urząd w ramach budżetu obywatelskiego na rok 2017,
- 3) wprowadzenie mechanizmów zapewniających rzetelną kontrolę merytoryczną wydatków ponoszonych w ramach budżetu obywatelskiego,
- 4) dokonywanie zakupów rzeczowych składników majątkowych wyłącznie na podstawie dokumentów stanowiących dowody księgowe, zgodnie z obowiązującą polityką rachunkowości oraz ustawą o rachunkowości.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK, kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Bydgoszczy.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK prosimy o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

³⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 524., ze zm., dalej: „Ustawa o NIK”.

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.

Bydgoszcz, 2018 r.

Kontroler:
Mateusz Grynicz
główny specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy
Dyrektor
Barbara Antkiewicz

.....

.....