



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.021.02.2018

P/18/064

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

ul. Wały Jagiellońskie 12, 85-950 Bydgoszcz

T +48 52 567 58 00, F +48 52 567 58 60

lby@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/18/064 – Funkcjonowanie budżetów partycypacyjnych
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontroler	Jan Pierzyński, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/154/2018 z 20 września 2018 r.
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Chełmna, ul. Dworcowa 1, 86-200 Chełmno (dalej: „Urząd”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Artur Mikiewicz, Burmistrz Miasta Chełmna ¹ (dowód: akta kontroli str. 1-4)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W kontrolowanym okresie² Urząd skutecznie i zgodnie z zarządzeniami Burmistrza realizował objęte kontrolą zadania w ramach budżetu partycypacyjnego³ Miasta Chełmna⁴ na lata 2016, 2017 i 2018. Jednakże zasady i tryb przeprowadzania konsultacji dotyczących budżetu obywatelskiego Miasta na poszczególne lata Burmistrz ustalił przekraczając swoje ustawowe kompetencje, tj. w drodze zarządzeń, pomimo że zgodnie z art. 5 a ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁵ należało to wyłącznie do kompetencji Rady Miasta Chełmna⁶. Burmistrz w tym zakresie nie przedłożył Radzie stosownych projektów uchwał.

Objęte kontrolą propozycje zadań zgłoszone przez mieszkańców do realizacji w ramach ww. budżetu zostały rzetelnie zweryfikowane przez pracowników Urzędu. Tworzenie budżetu partycypacyjnego w kolejnych latach odbywało się zgodnie z ustalonym harmonogramem, a w budżetach Miasta zapewniono środki na sfinansowanie wybranych do realizacji zadań.

Wydatki budżetowe na objęte kontrolą projekty obywatelskie zostały poniesione zgodnie z przepisami, a realizacja zadań była zgodna z założeniami wynikającymi z wniosków mieszkańców. W przypadku wszystkich projektów wybranych do realizacji w ramach budżetu obywatelskiego na lata 2016-2017 osiągnięto planowane efekty, w tym rzeczowe. Wszystkie przedsięwzięcia przyjęte do realizacji na 2018 r. były w trakcie realizacji (według stanu na 30 września 2018 r.).

W ocenie NIK regulaminy budżetu obywatelskiego określone w drodze zarządzeń Burmistrza zawierały postanowienia, które ograniczały wynikające z art. 5a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym prawo do udziału wszystkich mieszkańców Miasta w konsultacjach społecznych dotyczących budżetu partycypacyjnego.

¹ Do 16 listopada 2018 r. Burmistrzem Miasta Chełmna był Mariusz Kędziński, odpowiedzialny za realizację zadań okresu objętego kontrolą, zwany w dalszej części wystąpienia „Burmistrzem”.

² Kontrolą objęto realizację zadań w latach 2016-2018 (do 30 września), z uwzględnieniem działań wcześniejszych, które miały wpływ na badane zagadnienia lub których efekty wystąpiły po 1 stycznia 2016 r.

³ Gminy (miasta) stosują określenie „budżet partycypacyjny” lub „budżet obywatelski”. W niniejszym wystąpieniu pokontrolnym przyjęto określenie „budżet obywatelski”.

⁴ Dalej: „Miasto”.

⁵ Dz. U. z 2018 r. poz. 994, ze zm. (dalej: „ustawa o samorządzie gminnym”).

⁶ Dalej również „Rada”.

W szczególności w ww. regulaminach wprowadzono kryterium wieku w stosunku do osób uprawnionych do udziału w ww. procedurze.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Zgodność z przepisami uchwał rady gminy i zarządzeń burmistrza dotyczących budżetu partycypacyjnego

Opis stanu faktycznego

1.1. Według stanu na 1 stycznia 2016 r., 2017 r. i 2018 r. Miasto liczyło odpowiednio: 38 317, 37 536, 37 031 mieszkańców⁷. W Mieście nie utworzono jednostek pomocniczych, o których mowa w art. 5 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

(dowód: akta kontroli str. 166)

1.2. Burmistrz wyjaśnił, że budżet partycypacyjny na lata 2016-2018 tworzony był z inicjatywy radnych i Burmistrza.

(dowód: akta kontroli str. 127)

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

a) na rok 2016:

- zarządzenie Nr 46/2016 Burmistrza Miasta Chełmna z dnia 29 marca 2016 r. w sprawie określenia trybu ustalenia części zadań do wykonania w ramach budżetu obywatelskiego, zawierające Regulamin budżetu obywatelskiego Miasta Chełmna wraz z formularzem zgłaszania projektów budżetu obywatelskiego, listą poparcia projektu oraz kartą głosowania;
- zarządzenie Nr 47/2016 Burmistrza Miasta Chełmna z dnia 29 marca 2016 r. w sprawie ustalenia harmonogramu budżetu obywatelskiego na 2016 r.;
- zarządzenie Nr 17/2016 z dnia 27 kwietnia 2016 r. Kierownika⁸ Urzędu Miasta Chełmna w sprawie powołania komisji w celu ustalenia ilości głosów oddanych na poszczególne projekty złożone do budżetu obywatelskiego;

b) na rok 2017:

- zarządzenie Nr 15/2017 Burmistrza Miasta Chełmna z dnia 8 lutego 2017 r. w sprawie określenia trybu ustalenia zadań do wykonania w ramach budżetu obywatelskiego, zawierające Regulamin budżetu obywatelskiego Miasta Chełmna wraz z formularzem zgłaszania projektów budżetu obywatelskiego oraz listą poparcia projektu;
- zarządzenie Nr 16/2017 Burmistrza Miasta Chełmna z dnia 8 lutego 2017 r. w sprawie ustalenia harmonogramu budżetu obywatelskiego na 2017 r.;
- zarządzenie Nr 32/2017 Burmistrza Miasta Chełmna z dnia 6 marca 2017 r. w sprawie powołania komisji ds. oceny projektów zgłoszonych w ramach budżetu obywatelskiego;
- zarządzenie Nr 9/2017 z dnia 15 marca 2017 r. Kierownika Urzędu Miasta Chełmna w sprawie powołania komisji w celu ustalenia ilości głosów oddanych na poszczególne projekty złożone do budżetu obywatelskiego;

c) na rok 2018:

- zarządzenie Nr 20/2018 Burmistrza Miasta Chełmna z dnia 13 lutego 2018 r. w sprawie określenia trybu ustalenia zadań do wykonania w ramach budżetu obywatelskiego 2018 r., zawierające Regulamin budżetu obywatelskiego

⁷ Z tego, osób: zameldowanych na pobyt stały i pobyt czasowy, odpowiednio: 18 608 i 19 709, 18 305 i 19 231, 18 041 i 18 990.

⁸ Burmistrz Miasta Chełmna.

Miasta Chełmna wraz z formularzem zgłaszania projektów budżetu obywatelskiego oraz listą poparcia projektu;

- zarządzenie Nr 21/2018 Burmistrza Miasta Chełmna z dnia 13 lutego 2018 r. w sprawie ustalenia harmonogramu budżetu obywatelskiego na 2018 r.;
- zarządzenie Nr 31/2018 Burmistrza Miasta Chełmna z dnia 21 lutego 2018 r. w sprawie ustalenia harmonogramu budżetu obywatelskiego na 2018 r.;
- zarządzenie Nr 36a/2018 z dnia 12 marca 2018 r. Burmistrza Miasta Chełmna w sprawie powołania komisji ds. oceny projektów zgłoszonych do budżetu obywatelskiego;
- zarządzenie Nr 11a/2018 z dnia 29 marca 2018 r. Kierownika Urzędu Miasta Chełmna w sprawie powołania komisji w celu ustalenia ilości głosów oddanych na poszczególne projekty złożone do budżetu obywatelskiego.

Zarządzenia dotyczące Regulaminów na: 2016 r., 2017 r. i 2018 r. zostały wydane na podstawie art. 30 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym. W okresie objętym kontrolą Burmistrz nie przedkładał Radzie projektów uchwał w sprawie budżetu obywatelskiego. Nie przeprowadzono konsultacji społecznych i uzgodnień z przedstawicielami lokalnej społeczności przy opracowywaniu ww. zarządzeń.

Do dnia zakończenia czynności kontrolnych nie została podjęta uchwała w sprawie wymagań określonych w art. 5a ust. 7 ustawy o samorządzie gminnym, jakie powinien spełniać projekt budżetu obywatelskiego.

(dowód: akta kontroli str. 13, 20-30, 34-41, 46-47, 50, 53-60, 66-67, 70, 161-163)

1.4. W Regulaminach z: 2016 r., 2017 r. i 2018 r. określono m.in., że:

- projekty mogą zgłaszać mieszkańcy Miasta, którzy w dniu zgłoszenia projektu ukończyli 16 lat i są zameldowani na pobyt stały w Chełmnie, a w regulaminie na 2018 r. również zameldowani na pobyt czasowy;
- do formularza zgłoszenia projektu musi być dołączona lista minimum 25 osób popierających proponowany projekt, które w dniu zgłoszenia projektu ukończyły 16 lat i są zameldowane na pobyt stały w Chełmnie, a w regulaminie na 2018 r. również zameldowani na pobyt czasowy;
- uprawnionymi do udziału w głosowaniu są mieszkańcy Miasta, którzy w dniu głosowania ukończyli 16 lat i są zameldowani na pobyt stały w Chełmnie, a w regulaminie na 2018 r. również zameldowani na pobyt czasowy;
- analiza zgłoszonych projektów jest przeprowadzana pod względem:
 - możliwości i kosztu realizacji,
 - możliwości zabezpieczenia w kolejnych budżetach Miasta ewentualnych kosztów powstałych w wyniku realizacji projektu,
 - znaczenia dla lokalnej i ponadlokalnej społeczności,
 - korzyści wynikających dla Miasta,
 - możliwości dofinansowania ze źródeł zewnętrznych;
- zasady przeprowadzania głosowania, ustalania wyników i podawania ich do publicznej wiadomości.

W regulacjach nie określono trybu odwołania od decyzji o niedopuszczeniu projektu do głosowania.

(dowód: akta kontroli str. 20-28, 34-41, 53-59)

Ww. regulaminy nie przewidywały kontroli społecznej nad działaniem pracowników Urzędu w zakresie weryfikacji spełniania kryteriów przez zgłoszone projekty. Burmistrz wyjaśnił, że nie ustalano żadnej formy kontroli społecznej nad działaniem

pracowników Urzędu w zakresie weryfikacji spełniania kryteriów przez zgłoszone projekty.

(dowód: akta kontroli str. 130-131)

1.5. Obowiązujące w Mieście w latach objętych kontrolą regulacje dotyczące budżetu obywatelskiego nie określały podziału środków zaplanowanych i wydatkowanych w ramach tego budżetu na pule obejmujące całość Miasta i jego części.

(dowód: akta kontroli str. 20-28, 34-41, 53-59)

1.6. W Regulaminach dotyczących budżetu obywatelskiego ograniczono wynikające z ustawy o samorządzie gminnym prawo do udziału wszystkich mieszkańców Miasta w konsultacjach społecznych dotyczących budżetu obywatelskiego na 2016, 2017 i 2018 r. poprzez określenie, że w takich konsultacjach mogą wziąć udział jedynie mieszkańcy, którzy ukończyli 16 lat, a także - w przypadku Regulaminu na 2016 i 2017 r. - kryterium zameldowania wyłącznie na pobyt stały na terenie Miasta. Ponadto, w obowiązujących wzorach formularzy⁹ zgłaszania propozycji do budżetu obywatelskiego oraz wzorach list osób popierających propozycje zawarto wymóg podania numeru PESEL osób zgłaszających i popierających propozycję, a we wzorach kart do głosowania, wymóg podania numeru PESEL głosującego, mimo że numer ten nie obejmuje danych dotyczących miejsca zamieszkania¹⁰.

(dowód: akta kontroli str. 20-28, 34-41, 53-59)

1.7. W zakresie mechanizmów partycypacji społecznej mieszkańców dotyczących tworzenia budżetu Burmistrz wyjaśnił, że „każdy mieszkaniec miasta może złożyć wniosek do projektu budżetu miasta osobiście lub poprzez radnego, mechanizmy te nie uległy zmianie i nadal są praktykowane”.

(dowód: akta kontroli str. , 127)

1.8. Z wyjaśnień Burmistrza Miasta wynikało, że przepisy art. 5a ust. 3-7 ustawy o samorządzie gminnym, które mają zastosowanie od kadencji organów gmin wyłonionych na lata 2018-2023, mogą spowodować odstępianie od takiej formy konsultacji społecznych. W myśl nowych przepisów konieczne będzie m.in. zapewnienie bezpośredniości głosowania, co może generować znaczne środki. Przy przeznaczeniu w budżecie Miasta na budżet obywatelski kwoty 100 tys. zł trzeba będzie dołożyć znaczne środki w celu przeprowadzenia głosowania.

(dowód: akta kontroli str. 127)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Burmistrz nie przedłożył Radzie projektów uchwał określających zasady i tryb przeprowadzania konsultacji dotyczących budżetu obywatelskiego Miasta, pomimo że taki obowiązek wynikał z art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z art. 5a ust. 2 tej ustawy. Tymczasem zasady i tryb przeprowadzania ww. konsultacji określił w Regulaminach na: 2016 r., 2017 r. i 2018 r. Było to niezgodne z art. 5 a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, stanowiącym, że zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy określa uchwała rady gminy.

(dowód: akta kontroli str. 20-28, 34-41, 53-59)

⁹ Stanowiących załączniki do Regulaminów na: 2016 r. i 2017 r.

¹⁰ Szczegółowy opis w tym zakresie zawarto w pkt 2 części „Ustalone nieprawidłowości” niniejszego wystąpienia.

Burmistrz wyjaśnił, że „w myśl art. 30 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym do zadań burmistrza należy wykonanie budżetu. W związku z tym, że sprawy budżetu obywatelskiego nie zostały uregulowane żadnymi przepisami, stworzono dokument, który porządkował sprawy dotyczące wyboru projektu do realizacji w ramach środków zagwarantowanych w budżecie miasta. Takie działania wynikały z postrzegania budżetu obywatelskiego jako inicjatywy mieszkańców, gdyż to mieszkańcy sami proponowali zadania i działania do ewentualnej realizacji. Dopiero w drugim etapie wybierano projekt, bądź projekty do realizacji. Natomiast w przypadku konsultacji, ocenie, opinii poddaje się z góry ustalony przedmiot konsultacji, którym jest m.in. projekt uchwały lub jej zmiany, inwestycja lub inne przedsięwzięcie. Ponadto w ówczesnie obowiązującej ustawie o samorządzie gminnym art. 5a bardzo krótko i ogólne mówił o konsultacjach z mieszkańcami. W związku z powyższym nie przedstawiałem Radzie projektów uchwał dotyczących budżetu obywatelskiego, wnioskowałem jedynie o zagwarantowanie w budżecie miasta środków, które zostaną przeznaczone na ten budżet”.

W ocenie NIK, nie było podstaw do określania powyższych zasad i trybu w drodze zarządzeń wydawanych przez Burmistrza. Wyłączne kompetencje do określania zarówno zasad, jak i trybu przeprowadzania takich konsultacji ustawodawca przyznał Radzie.

(dowód: akta kontroli str. 130-131)

2. W Regulaminach na 2016 r., 2017 r. i 2018 r. określonych w drodze zarządzeń Burmistrza zawarto postanowienia, które ograniczały wynikające z art. 5a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym prawo do udziału wszystkich mieszkańców Miasta w konsultacjach społecznych dotyczących budżetu obywatelskiego (w tym do zgłaszania i popierania propozycji oraz udziału w głosowaniu), tj. zastosowano w odniesieniu do osób uprawnionych kryterium wieku (ukończone 16 lat), a także - w przypadku Regulaminu na 2016 r i 2017 r. - kryterium zameldowania wyłącznie na pobyt stały na terenie Miasta. Ponadto, w obowiązujących wzorach formularzy¹¹ zgłaszania propozycji do budżetu obywatelskiego oraz we wzorach list osób popierających propozycje zawarto wymóg podania numeru PESEL osób zgłaszających i popierających propozycję, a we wzorach kart do głosowania wymóg podania numeru PESEL głosującego, mimo że numer ten nie obejmuje danych dotyczących miejsca zamieszkania

(dowód: akta kontroli str. 20-28, 34-41, 53-59)

Burmistrz wyjaśnił, że „wprowadzenie limitu wieku nie miało na celu ograniczenia osób uprawnionych do głosowania. Przy ustalaniu uprawnionych kierowano się uzyskaniem prawa wybierania czyli ukończeniem w dniu głosowania 18 lat. W tym przypadku odniesiono się do zapisów w kodeksie wyborczym, a nie do zapisów kodeksu cywilnego. Obniżenie wieku do 16 lat wprowadzone zostało na wniosek Młodzieżowej Rady Miasta Chełmna. Natomiast kryterium zameldowania na pobyt stały wynikało z wykorzystania programu do głosowania, za pomocą którego można było zweryfikować tylko osoby zameldowane na stałe. We wzorach formularzy zgłaszania propozycji do budżetu obywatelskiego i na kartach głosowania żądano podania numeru PESEL, gdyż program do głosowania był tak skonstruowany, iż jedyną formą weryfikacji naszego mieszkańca był PESEL. Po trzech miesiącach wszystkie dane osobowe były usuwane z serwera. W 2018 r. w związku z wejściem w życie RODO odstąpiono

¹¹ Stanowiących załączniki do Regulaminów na: 2016 r. i 2017 r.

od żądania numeru PESEL w formularzach zgłaszania projektów i wnioskach poparcia”.

NIK wskazuje, że zgodnie z art. 5a ust. 1 ww. ustawy, uczestnikami procesu konsultacji społecznych, w tym dotyczących budżetu obywatelskiego, są mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego przeprowadzającej konsultacje. Przepisy tej ustawy nie określają, kogo należy rozumieć przez „mieszkańca”. W tym zakresie ma zastosowanie art. 25 Kodeksu cywilnego¹², zgodnie z którym miejscem zamieszkania osoby fizycznej jest miejscowość, w której osoba ta przebywa z zamiarem stałego pobytu. Wszystkie osoby fizyczne, które spełniają powyższe przesłanki, są mieszkańcami gminy i mogą uczestniczyć w konsultacjach, o których mowa w art. 5a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

W ocenie NIK, niezgodny z art. 5a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym był także wymóg podania numeru PESEL przez uczestników konsultacji, gdyż ogranicza 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 osobowych¹³, 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 ludności¹⁴, numer PESEL¹⁵ to symbol numeryczny, jednoznacznie identyfikujący osobę fizyczną, zawierający datę urodzenia, numer porządkowy, oznaczenie płci oraz liczbę kontrolną. Nie obejmuje więc danych dotyczących miejsca zamieszkania, a tylko ta okoliczność ma znaczenie przy ustalaniu, czy dana osoba jest mieszkańcem gminy.

(dowód: akta kontroli str. 130-131)

Ocena cząstkowa

W ocenie NIK Burmistrz przekroczył ustawowe kompetencje ustalając w drodze zarządzeń zasady i tryb przeprowadzania konsultacji dotyczących budżetu obywatelskiego Miasta na lata: 2016, 2017 i 2018, bowiem należało to do wyłącznej kompetencji Rady. Ustalone Regulaminy na 2016 r., 2017 r. i 2018 r. określone w drodze zarządzeń Burmistrza zawierały postanowienia, które w ocenie Izby ograniczały prawo do udziału wszystkich mieszkańców Miasta w konsultacjach społecznych dotyczących budżetu partycypacyjnego. W szczególności w ww. regulaminach wprowadzono kryterium wieku w stosunku do osób uprawnionych do udziału w ww. procedurze, a także - w przypadku Regulaminu na 2016 r. i 2017 r. - kryterium zameldowania na pobyt stały na terenie Miasta.

2. Zgodność z regulacjami wewnętrznymi gmin wyboru projektów obywatelskich

2.1. Zadania związane z utworzeniem budżetu obywatelskiego¹⁶ realizowane były wyłącznie przez pracowników Urzędu. Za dokumentację dotyczącą budżetu

¹² Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz. U. z 2018 r. poz. 1025, ze zm.).

¹³ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 922, ze zm.).

¹⁴ Dz. U. z 2018 r. poz. 1382, ze zm.

¹⁵ Numer Powszechnego Elektronicznego Systemu Ewidencji Ludności.

¹⁶ W szczególności weryfikacja złożonych wniosków, organizacja głosowania nad propozycjami projektów, monitorowanie harmonogramu, itp. Obsługa budżetu obywatelskiego nie dotyczyła samej realizacji zgłoszonych we wnioskach mieszkańców zadań inwestycyjnych, społecznych i innych.

obywatelskiego odpowiedzialna była Sekretarz Miasta, za sprawy związane z głosowaniem - informatyk Urzędu, za sprawy finansowe - Skarbnik Miasta. Weryfikacją przeprowadzonego głosowania nad projektami zgłoszonymi do budżetu obywatelskiego zajmowały się powołane komisje. Ponadto przy ocenie projektów pod kątem możliwości ich realizacji brali udział kierownicy wydziałów Urzędu, którzy mieliby realizować te projekty.

(dowód: akta kontroli str. 10-13, 30, 32, 46-51, 66-76, 130-131)

2.2. W Mieście prowadzono kampanię informacyjną o budżecie obywatelskim, m.in. w oparciu o: miejską stronę internetową¹⁷, stronę internetową dedykowaną tematyce budżetu obywatelskiego Miasta¹⁸, informacje na tablicy ogłoszeń Urzędu.

Na stronie internetowej dedykowanej tematyce budżetu obywatelskiego Miasta zawarte były informacje dotyczące m.in. terminów składania wniosków, głosowania, a także regulamin budżetu obywatelskiego, listy projektów zaakceptowanych, wyniki głosowania, informacje szczegółowe dotyczące wybranych projektów.

Burmistrz wyjaśnił, że informacja na temat budżetu obywatelskiego ukazywała się również w lokalnej prasie w tygodniku „Czas Chelмна”, z inicjatywy jego zespołu wydawniczego.

Burmistrz wskazał, że Urząd nie ponosił żadnych kosztów w związku z kampanią informacyjną dotyczącą budżetu obywatelskiego.

(dowód: akta kontroli str. 130-131)

2.3. Wysokość wydatków planowanych na realizację zadań w ramach budżetu partycypacyjnego na lata 2016, 2017 i 2018¹⁹ wynosiła odpowiednio: 163 tys. zł, 311 tys. zł i 100 tys. zł, co w przeliczeniu na mieszkańca Miasta wynosiło 4,25zł, 8,28 zł i 2,70 zł, a na mieszkańca uprawnionego do udziału w głosowaniu na propozycje zadań realizowanych w ramach budżetu obywatelskiego odpowiednio: 10,31 zł, 19,90 zł i 6,49 zł. W stosunku do planowanych w budżecie Miasta na lata 2016, 2017 i 2018 wydatków ogółem²⁰ w kwotach odpowiednio: 65 792,6 tys. zł, 75 885,9 tys. zł i 77 823,1 tys. zł, planowane wydatki budżetu obywatelskiego stanowiły: 0,24%, 0,40% i 0,12%.

(dowód: akta kontroli str.166)

2.4. Do Urzędu zgłoszono ogółem 25 propozycji zadań do realizacji w ramach budżetu obywatelskiego na lata 2016-2018 r., z tego: 12 na 2016 r., siedem na 2017 r. i sześć na 2018 r. Powyższe propozycje zgłoszone zostały przez mieszkańców miasta i dotyczyły m.in.: zadań infrastrukturalnych, w szczególności zagospodarowania sportowo-turystycznego, budowy siłowni zewnętrznych, boiska sportowego, placów zabaw, a także zakupu aparatów ochrony dróg oddechowych i łodzi smoczyc. Oszacowane przez wnioskodawców koszty ogółem realizacji zadań wyniosły w ramach budżetu obywatelskiego na: 2016 r. – 650,7 tys. zł, 2017 r. – 324 tys. zł, 2018 r. – 348,5 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 167-171)

2.5. Weryfikację propozycji projektów zgłaszanych do budżetu obywatelskiego w latach 2016-2018 przeprowadzali pracownicy właściwych jednostek organizacyjnych Urzędu, sporządzając pisemną analizę. Analiza wraz z projektem przekazywana była do zaopiniowania Komisji do oceny wniosków, powoływanej w drodze zarządzenia Burmistrza, oraz do właściwej komisji Rady Miasta. Po

¹⁷ <http://www.chelmno.pl> (dostęp: 23 października 2018 r.)

¹⁸ <http://www.bip.chelmno.pl/?cid=1662> (dostęp: 23 października 2018 r.)

¹⁹ Według planu wydatków po zmianach.

²⁰ Według planu wydatków po zmianach.

zaopiniowaniu przekazywano powyższe propozycje Sekretarzowi Miasta, który sporządzał ostateczną listę projektów dopuszczonych do głosowania oraz odrzuconych. Powyższa weryfikacja odbywała się zgodnie z harmonogramem ustalonym corocznie przez Burmistrza w drodze zarządzenia²¹. Spośród 25 zgłoszonych do realizacji w latach 2016-2018 propozycji zadań, kryteriów określonych w regulaminie nie spełniał jeden wniosek z 2017 r. o wartości szacunkowej realizacji zadania 26 tys. zł²².

(dowód: akta kontroli str. 10-13, 30, 32, 46-51, 66-76, 130-131)

2.6. W kontrolowanym okresie nie stwierdzono przypadków odwołań od decyzji o niedopuszczeniu do głosowania propozycji zgłoszonych w ramach budżetu obywatelskiego na lata 2016-2018.

(dowód: akta kontroli str. 172)

2.7. Badanie wszystkich 25 zgłoszonych propozycji projektów (tj. 12 przewidzianych do realizacji w 2016 r., siedmiu w 2017 r. i sześciu w 2018 r.) pod względem spełnienia wymogów określonych w odpowiednim Regulaminie budżetu obywatelskiego Miasta, potwierdziły ich prawidłowe sporządzenie, w szczególności pod względem formalno-prawnym, oraz terminowe przekazanie. Odrzucono jeden projekt w 2017 r., a pozostałe 24 propozycje (tj. 12 przewidzianych do realizacji w 2016 r. oraz po sześć w 2017 r. i 2018 r.) umieszczono na liście projektów dopuszczonych do głosowania, co było zgodne z odpowiednim Regulaminem.

(dowód: akta kontroli str. 33, 48-49, 68-69, 172, 186-188)

2.8. Zadania dotyczące budżetu obywatelskiego na lata 2016, 2017 i 2018 były realizowane zgodnie z harmonogramami ustalonymi na te lata, w szczególności:

- weryfikacja złożonych projektów przez jednostki organizacyjne Urzędu i komisję oraz opiniowanie przez właściwe komisje Rady Miasta nastąpiła odpowiednio do: 22 kwietnia 2016 r., 13 marca 2017 r. i 26 marca 2018 r.;
- podano do publicznej wiadomości projekty dopuszczone do głosowania i projekty odrzucone, odpowiednio do: 25 kwietnia 2016 r., 15 marca 2017 r. i 28 marca 2018 r.;
- głosowano nad projektami w sprawie ich wyboru do realizacji, odpowiednio: od 26 kwietnia do 10 maja 2016 r., od 16 do 29 marca 2017 r., od 29 marca do 10 kwietnia 2018 r.;
- ogłoszono wyniki głosowania odpowiednio: 13 maja 2016 r., 31 marca 2017 r., 13 kwietnia 2018 r.

Objęte badaniem propozycje²³ zweryfikowano i ogłoszono w wymaganych terminach.

(dowód: akta kontroli str. 29, 46, 60)

2.9. Głosowanie nad wyborem propozycji do realizacji w ramach budżetu obywatelskiego na lata 2016-2018 odbywało się zgodnie z postanowieniami Regulaminów, tj.: na 2016 r. - poprzez wrzucenie karty do głosowania do urny, za pośrednictwem Internetu oraz drogą pocztową, na lata 2017-2018 - wyłącznie drogą elektroniczną za pomocą karty do głosowania dostępnej na stronie internetowej Urzędu. Wzory kart do głosowania zawierały m.in.: imię i nazwisko głosującego, jego adres, numer PESEL, numery lub nazwy wybranych propozycji, podpis

²¹ Tj. zarządzenia: Nr 47/2016 - w 2016 r., Nr 16/2017 - w 2017 r., Nr 31/2018 - w 2018 r.

²² Wnioskodawca ubiegał się o dofinansowanie do inwestycji w formie wkładu własnego od Miasta w celu wystąpienia o dotację do innej instytucji.

²³ Tj. propozycje, o których mowa w punkcie 2.7. wystąpienia pokontrolnego.

głosującego. Uprawnionymi do głosowania byli mieszkańcy Miasta, którzy w dniu głosowania ukończyli 16 lat.

W latach 2016, 2017 i 2018 na propozycje poddane głosowaniu oddano odpowiednio: 6242²⁴, 4877 i 1024 głosy, w tym na propozycje zwycięskie: 3396, 4877 i 912 głosów. Na jednej karcie do głosowania można było głosować na maksymalnie trzy projekty. Weryfikacja osoby głosującej odbywała się na podstawie numeru PESEL oraz porównania danych w zakresie daty urodzenia i miejsca zamieszkania lub zameldowania osoby głosującej z danymi zawartymi w prowadzonej przez Urząd ewidencji ludności. Z przeprowadzonego głosowania sporządzany był protokół ze szczegółowym wskazaniem liczby głosów, w tym głosów nieważnych. Wyniki głosowania publikowane były w BIP, na stronie internetowej i tablicy ogłoszeń Urzędu oraz na stronie dedykowanej budżetowi obywatelskiemu Miasta.

Frekwencja wyniosła: w 2016 r. – 24,4% uprawnionych do głosowania (3861 osoby), w 2017 r. – 24,8% uprawnionych (3868 osoby), w 2018 r. – 6,7% uprawnionych (1024 osoby).

W okresie objętym kontrolą Urząd nie zawierał umowy z podmiotem zewnętrznym na zarządzanie i obsługę budżetem obywatelskim w Mieście. W 2016 r. Urząd zakupił program do głosowania elektronicznego za kwotę 7,4 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 10-12, 20-28, 34-41, 50-59, 70, 172)

2.10. W wyniku głosowania do realizacji w ramach budżetu obywatelskiego na 2016, 2017 i 2018 r. wybrano odpowiednio: trzy, sześć i trzy propozycje, dotyczące: budowy i modernizacji miejsc wypoczynkowo-rekreacyjnych (m.in. placów zabaw i siłowni zewnętrznych), budowy muszki koncertowej, zakupu sprzętu sportowego oraz sprzętu dla Ochotniczej Straży Pożarnej w Chełmnie.

Planowane efekty dotyczyły w szczególności: poprawy stanu infrastruktury miejskiej, podniesienia atrakcyjności przestrzeni publicznej, upowszechniania kultury fizycznej, sportu i rekreacji oraz zaspokajania potrzeb dzieci i osób starszych.

Szacowane przez wnioskodawców koszty realizacji ww. projektów wyniosły łącznie: 163 tys. zł w 2016 r., 301 tys. zł w 2017 r. oraz 165 tys. zł w 2018 r. i zostały uwzględnione w uchwałach budżetowych Miasta.

W budżecie Miasta na rok 2016, 2017 i 2018 nie utworzono rezerwy celowej na wydatki, które miały być realizowane w ramach budżetu obywatelskiego. Kwoty planowanych wydatków w wysokości po 100 tys. zł na każdy rok ujmowane były w rezerwie ogólnej. Kwota wydatków planowanych na projekty w ramach budżetu obywatelskiego na rok 2016 i na rok 2017 uległa zwiększeniu i po zmianach wynosiła ostatecznie odpowiednio 163 tys. zł i 311 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 8-12, 17-19, 31-33, 42-43, 51-52, 64-65, 135, 173-175, 179-182)

2.11. Burmistrz wyjaśnił, że nie było trudności i problemów z planowaniem budżetu obywatelskiego.

(dowód: akta kontroli str. 127)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

W ocenie NIK wnioski mieszkańców w sprawie realizacji zadań w ramach ww. budżetu zostały rzetelnie zweryfikowane przez pracowników Urzędu. Tworzenie budżetu obywatelskiego w kolejnych latach odbywało się zgodnie z ustalonym

²⁴ W tym 118 głosów nieważnych w 2016 r.

harmonogramem, a w budżetach Miasta zapewniono środki niezbędne do sfinansowania wybranych do realizacji zadań.

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

Opis stanu faktycznego

3.1. Wydatki budżetowe Miasta w latach 2016-2018 (do 30 września) poniesione na zadania realizowane w ramach budżetu obywatelskiego wyniosły ogółem 477,3 tys. zł²⁵, tj.:

- w 2016 r. – 162,2 tys. zł, z tego wydatki:
 - 1) inwestycyjne w wysokości 82,2 tys. zł, tj. 99% planu wydatków po zmianach, które przeznaczono na zadania w zakresie modernizacji placu zabaw;
 - 2) bieżące w kwocie ogółem 80 tys. zł, tj. 100% planu po zmianach, na dotacje;
- w 2017 r. – 309,2 tys. zł, z tego wydatki:
 - 1) inwestycyjne w wysokości 289,2 tys. zł, tj. 99,4% planu wydatków po zmianach, które przeznaczono na zadania w zakresie modernizacji placów zabaw, siłowni zewnętrznych oraz wybiegu dla psów;
 - 2) bieżące w kwocie ogółem 20 tys. zł, tj. 100% planu po zmianach, na dotacje;
- w 2018 r. (do 30 września) – 5,9 tys. zł, wydatki inwestycyjne, które przeznaczono na zadania: budowa muszli koncertowej oraz pomostu.

Skarbnik Miasta wyjaśniła, że „w polityce rachunkowości Urzędu nie wyodrębniano wydatków na zadania w ramach budżetu obywatelskiego”.

(dowód: akta kontroli str. 135, 164-165, 185)

3.2. Środki budżetu obywatelskiego, jak wyjaśniła Skarbnik Miasta, 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. 135)

3.3. Skarbnik Miasta wskazała, że „w latach 2016-2018 co roku w budżecie Miasta na budżet partycypacyjny planowane były środki w wysokości 100 tys. zł. Wnioski, które wpływały od mieszkańców, były bardzo atrakcyjne i odzwierciedlały faktyczne potrzeby naszych mieszkańców, w związku z powyższym Burmistrz Miasta proponował zwiększenie środków na w/w cele na sesji Rady Miasta. Propozycje uzyskały akceptację i zostały przyjęte do realizacji”. W 2017 r. zwiększono budżet obywatelski o 63 tys. zł na modernizację placu zabaw oraz dotację dla OSP na zakup aparatów oddechowych, a w 2018 r. zwiększono go o 211 tys. zł na: modernizację placu sportowo-rekreacyjnego, wybieg dla psów, dwie siłownie zewnętrzne oraz pomosty pływające do sprzętu wodnego.

(dowód: akta kontroli str. 135)

3.4. Wydatki na projekty budżetu obywatelskiego w latach objętych kontrolą realizował Urząd (łącznie 377,3 tys. zł) oraz w trzech przypadkach jednostki zewnętrzne poprzez otrzymaną z Urzędu dotację (łącznie 100 tys. zł).

W wyniku badania wszystkich wydatków poniesionych przez Urząd oraz prawidłowości przekazania i rozliczenia dotacji stwierdzono, że analizowane wydatki:

²⁵ Dane według sprawozdań Rb 28-S.

- poniesiono na zadania własne gminy określone w art. 7 ust. 1 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 publicznych²⁶;
- dokonano w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań (art. 44 ust. 3 pkt 3 ww. ustawy);
- klasyfikowano zgodnie z przepisami rozporządzenia w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów²⁷;
- dotacji udzielano zgodnie z zawartymi umowami we właściwych kwotach, z realizacji dotowany przekazywał terminowo do Urzędu sprawozdanie.

Wartość zamówień na wykonanie zadań, realizowanych przez Urząd, nie przekraczała kwoty 30 tys. euro. Szczegółowa analiza dwóch postępowań wykazała, że wykonawcy tych zamówień byli wybierani zgodnie z obowiązującym w Urzędzie Regulaminem Zamówień Publicznych, tj. w trybie zapytań ofertowych.

(dowód: akta kontroli str. 121, 176-178, 183-185)

3.5. Zadania w ramach budżetu obywatelskiego w latach objętych kontrolą realizował Urząd (łącznie dziewięć zadań)²⁸ oraz na podstawie dotacji inne jednostki zewnętrzne (ogółem trzy zadania)²⁹.

Wszystkie zrealizowane przez Urząd zadania w latach 2016-2017 zostały wykonane w pełnym zakresie. Osiągnięto przy tym planowane efekty, w tym rzeczowe³⁰, co potwierdziły m.in. wyniki przeprowadzonych oględzin.

Spośród trzech wybranych w głosowaniu projektów do realizacji w ramach budżetu obywatelskiego na 2018 r., do 30 września 2018 r. nie zakończono żadnego zadania w pełnym zakresie, w jednym przypadku występowały opóźnienia w zakresie otrzymania wymaganych uzgodnień.

W wyniku udzielonych dotacji podmioty zewnętrzne zakupiły: cztery aparaty oddechowe wraz z osprzętem, dwie łodzie smocze, pomost pływający do sprzętu wodnego.

(dowód: akta kontroli str. 179-182, 189-190)

3.6. Burmistrz wyjaśnił, że „była prowadzona ewaluacja budżetu obywatelskiego. W 2016 i 2017 odbyło się spotkanie z radnymi, na którym były przedyskutowane zmiany do regulaminu budżetu obywatelskiego. Nie sporządzono notatek z tych spotkań. W 2018 r. radni postanowili, że będą zgłaszać swoje propozycje i uwagi drogą e-mailową”.

(dowód: akta kontroli str. 130-131)

3.7. W sprawie występowania trudności i problemów związanych z realizacją zadań i wydatków w ramach budżetu obywatelskiego Burmistrz wyjaśnił, że „aktualnie jest problem ze zrealizowaniem projektu na 2018 r. z uwagi na opóźnienia w otrzymywaniu wymaganych uzgodnień”.

(dowód: akta kontroli str. 127)

²⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm.

²⁷ 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.).

²⁸ W 2016 r. - jedno, w 2017 r. - pięć, w 2018 r. - trzy.

²⁹ W 2016 r. - dwa i w 2017 r. - jedno.

³⁰ W szczególności w wyniku: budowy boiska do piłki wraz z zakupem bramek i piłkochwyty, zakupu i montażu czterech siłowni zewnętrznych, wybudowania wybiegu dla psów wraz z zakupem i montażem trzech zestawów przeszkód, modernizacji oraz zakupu urządzeń do dwóch placów zabaw.

3.8. Burmistrz w sprawie wpływu funkcjonowania budżetu obywatelskiego na aktywność obywatelską mieszkańców Miasta w latach 2016-2018 wyjaśnił, że „funkcjonowanie budżetu obywatelskiego wpłynęło na aktywność obywatelską. Mieszkańcy zrozumieli, że poprzez swoje działania mogą mieć bezpośredni wpływ na to, co dzieje się w naszym mieście”.

(dowód: akta kontroli str. 127)

3.9. Burmistrz wyjaśnił, że „pracownicy Urzędu nie brali udziału w szkoleniach czy konferencjach dotyczących budżetu partycypacyjnego”.

(dowód: akta kontroli str. 130-131)

3.10. W Urzędzie nie prowadzono audytu wewnętrznego ani kontroli wewnętrznej w zakresie zagadnień związanych z budżetem obywatelskim.

(dowód: akta kontroli str. 130-131)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Realizacja zadań w ramach budżetu partycypacyjnego była prawidłowa i zgodna z założeniami wynikającymi z wniosków mieszkańców. Wydatki budżetowe na objęte kontrolą przedsięwzięcia zostały poniesione zgodnie z przepisami. W przypadku projektów zakończonych osiągnięto planowane efekty, w tym rzeczowe. W wyniku realizacji zadań poprawiła się m.in. miejska infrastruktura rekreacyjno-sportowa.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny 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 Kontroli³¹, wnosi o przedłożenie Radzie Miasta Chełmna projektu uchwały określającej zasady i tryb przeprowadzania konsultacji w ramach budżetu obywatelskiego, z pominięciem zapisów ograniczających prawa podmiotowe osób uprawnionych do zgłaszania projektów i do udziału w głosowaniu.

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 Bydgoszczy.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

³¹ 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, grudnia 2018 r.

Kontroler
Jan Pierzyński
specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy

Dyrektor
Barbara Antkiewicz

.....
podpis