



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.021.04.2018

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	Andrzej Grzymysławski – specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/155/2018 z 21 września 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Włocławek ¹ , ul. Zielony Rynek 11/13, 87-800 Włocławek
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marek Wojtkowski – Prezydent Miasta Włocławek ² (dowód: akta kontroli str. 3-5)

Ocena

II. Ocena kontrolowanej działalności

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli skutecznie realizowano objęte kontrolą zadania w ramach budżetu partycypacyjnego miasta Włocławek³ na lata 2016, 2017 i 2018⁴. 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.

Za nieprawidłowe Izba uznała, że zasady i tryb przeprowadzania konsultacji dotyczących budżetu obywatelskiego Miasta zostały ustalone w drodze zarządzeń Prezydenta. Było to niezgodne z art. 5 a ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁵ oraz § 9 ust. 1 uchwały w sprawie konsultacji⁶, który uprawniał Prezydenta wyłącznie do określenia terminu oraz dokonania wyboru formy przeprowadzanych konsultacji.

Wydatki budżetowe na objęte kontrolą projekty obywatelskie zostały poniesione zgodnie z przepisami, a realizacja zadań była zgodna z założeniami wynikającymi z wniosków mieszkańców. Według stanu na 30 września 2018 r. osiągnięto planowane efekty, w tym rzeczowe, w przypadku wszystkich 11 projektów

¹ Dalej: „Urząd”.

² Dalej: „Prezydent”.

³ Dalej: „Miasto”.

⁴ Kontrolą objęto realizację zadań w latach 2016-2018 (do 7 listopada), z uwzględnieniem działań wcześniejszych, które miały wpływ na badane zagadnienia lub których efekty wystąpiły po 1 stycznia 2016 r.

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

⁶ Uchwała nr XXXVIII/143/2013 Rady Miasta Włocławek z dnia 30 grudnia 2013 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami miasta Włocławek, Dz. Urz. Woj. Kujawsko-Pomorskiego z 2014 r. poz. 124; dalej: „uchwała w sprawie konsultacji”.

wybranych do realizacji w ramach budżetu obywatelskiego na 2016 r., 10 z 12 projektów w ramach budżetu na 2017 r. oraz dwóch z dziewięciu projektów w ramach budżetu na rok 2018. Pozostałe przedsięwzięcia były w trakcie realizacji.

W przypadku dwóch z 10 zadań przewidzianych do realizacji na rok 2017 nie udało się w pełni zrealizować przyjętych założeń i zadania te zostały wprowadzone do budżetu Miasta na kolejny rok. Wynikało to jednak z okoliczności, których nie dało się przewidzieć na etapie weryfikacji wniosku.

W ocenie NIK regulaminy budżetu obywatelskiego Miasta na lata 2017 i 2018 określone w drodze zarządzeń Prezydenta Miasta 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. 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 Miasta i zarządzeń Prezydenta dotyczących budżetu partycypacyjnego

Opis stanu faktycznego

1.1. Według stanu na 1 stycznia 2016 r., 2017 r. i 2018 r. Miasto liczyło odpowiednio: 108 002, 106 773 i 105 422 mieszkańców⁷. W Mieście nie utworzono jednostek pomocniczych, o których mowa w art. 5 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

(dowód: akta kontroli str. 10, 82)

1.2. Prezydent wyjaśnił, że budżet partycypacyjny na 2016 r. był tworzony z inicjatywy Rady Miasta, a na lata 2017 i 2018 z inicjatywy Prezydenta Miasta.

(dowód: akta kontroli str. 82-83)

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

a) na rok 2016:

- uchwała w sprawie konsultacji;
- zarządzenie Nr 152/2015 Prezydenta Miasta Włocławek z dnia 5 czerwca 2015 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji z mieszkańcami Włocławka dotyczących Budżetu Obywatelskiego Miasta Włocławek na rok 2016, zawierające załącznik „Regulamin Budżetu Obywatelskiego Miasta Włocławek na rok 2016” (dalej: „Regulamin na 2016 r.”);
- zarządzenie Nr 239/2015 Prezydenta Miasta Włocławek z dnia 10 sierpnia 2015 r. w sprawie powołania Zespołu do weryfikacji formalnej propozycji zgłoszonych do Budżetu obywatelskiego Miasta Włocławek na rok 2016;

b) na rok 2017:

- zarządzenie Nr 111/2016 Prezydenta Miasta Włocławek z dnia 20 kwietnia 2016 r. w sprawie konsultacji z mieszkańcami i procedury wdrażania Budżetu Obywatelskiego Miasta Włocławek na rok 2017, zawierające załącznik „Regulamin Budżetu Obywatelskiego Miasta Włocławek na rok 2017” (dalej: „Regulamin na 2017 r.”);

⁷ Z tego osób zameldowanych na pobyt stały i pobyt czasowy odpowiednio: 106 237 i 1 765, 104 898 i 1 875, 103 794 i 1 628.

- zarządzenie Nr 146/2016 Prezydenta Miasta Włocławek z dnia 16 maja 2016 r. w sprawie powołania Zespołu ds. Budżetu Obywatelskiego Miasta Włocławek na rok 2017;
- zarządzenie Nr 194/2016 Prezydenta Miasta Włocławek z dnia 30 czerwca 2016 r. zmieniające zarządzenie w sprawie konsultacji z mieszkańcami i procedury wdrażania Budżetu Obywatelskiego Miasta Włocławek na rok 2017;
- c) na rok 2018:
 - zarządzenie Nr 96/2017 Prezydenta Miasta Włocławek z dnia 26 kwietnia 2017 r. w sprawie konsultacji z mieszkańcami i procedury wdrażania Budżetu Obywatelskiego miasta Włocławek na rok 2018, zawierające załącznik „Regulamin Budżetu Obywatelskiego Miasta Włocławek na rok 2018” (dalej: „Regulamin na 2018 r.”);
 - zarządzenie Nr 178/2017 Prezydenta Miasta z dnia 7 lipca 2017 r. w sprawie powołania Zespołu ds. Budżetu Obywatelskiego Miasta Włocławek na rok 2018;
 - zarządzenie Nr 215/2017 Prezydenta Miasta z dnia 14 sierpnia 2017 r. zmieniające zarządzenie w sprawie konsultacji z mieszkańcami i procedury wdrażania Budżetu Obywatelskiego miasta Włocławek na rok 2018.

Zarządzenia dotyczące Regulaminów na 2016 r., 2017 r. i 2018 r. zostały wydane na podstawie art. 5 a ust. 1 oraz art. 30 ust. 1 i ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym, w związku z uchwałą Rady w sprawie konsultacji.

Prezydent wyjaśnił, że:

- opracowywanie zarządzeń Prezydenta Miasta w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych w ramach budżetu obywatelskiego odbywało się w toku społecznych uzgodnień i konsultacji z przedstawicielami lokalnej społeczności poprzez spotkania władz Miasta z mieszkańcami Włocławka;
- Rada Miasta nie podejmowała⁸ uchwały w sprawie wymagań określonych w art. 5a ust. 7 ustawy o samorządzie gminnym, jakie powinien spełniać projekt budżetu obywatelskiego.

(dowód: akta kontroli str. 6-7, 83, 98-99, 118-162)

1.4. W § 5 pkt 2 lit. a-c uchwały w sprawie konsultacji określono, że konsultacje przeprowadza się w innych sprawach ważnych dla Miasta na wniosek: Rady, Prezydenta, mieszkańców Miasta. Konsultacje przeprowadza się w formie m.in. dialogu społecznego - otwartych spotkań z mieszkańcami oraz w formie głosowania umożliwiającego opowiedzenie się w przedstawionej sprawie. Możliwe jest łączenie kilku form prowadzenia konsultacji. Zgodnie z powyższą uchwałą, Prezydent określa termin i dokonuje wyboru formy przeprowadzanych konsultacji. Konsultacje mają charakter opiniotwórczy, a ich wyniki nie są wiążące dla organów Miasta, chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej.

Określone w Regulaminach na 2016 r., 2017 r. i 2018 r. zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami Miasta obejmowały w szczególności:

- a) wymogi formalne, jakim powinny odpowiadać zgłaszane propozycje;
- b) wymaganą liczbę podpisów mieszkańców popierających propozycję;

⁸ Do 5 listopada 2018 r., na podstawie przepisów ustawy o samorządzie gminnym (art. 5 a ust. 2), mających zastosowanie od kadencji organów gmin wyłonionych na lata 2018-2023.

- c) zasady i kryteria oceny zgłoszonych propozycji;
- d) zasady przeprowadzania głosowania, ustalania wyników i podawania ich do publicznej wiadomości.

W Regulaminach na 2016 r., 2017 r. i 2018 r. nie określono trybu odwołania od decyzji o niedopuszczeniu projektu do głosowania.

Z powyższych regulacji wynikało m.in., że:

- propozycja może zostać zgłoszona przez: każdego mieszkańca Miasta (Regulamin na 2016 r.); osobę posiadającą zameldowanie na terenie Miasta, która z dniem wdrożenia procedury przeprowadzenia budżetu obywatelskiego ukończyła 16 lat (Regulamin na 2017 r.); osobę zamieszkującą na terenie Miasta, która z dniem wdrożenia procedury przeprowadzenia budżetu obywatelskiego ukończyła 16 lat (Regulamin na 2018 r.);
- do każdej propozycji musi być dołączona lista poparcia z podpisami co najmniej: 5 mieszkańców (Regulamin na 2016 r.); 15 mieszkańców (Regulamin na 2017 r. i 2018 r.);
- uprawnionymi do udziału w głosowaniu są: mieszkańcy Miasta (Regulamin na 2016 r.); osoby posiadające zameldowanie na terenie Miasta, które z dniem wdrożenia procedury przeprowadzenia budżetu obywatelskiego ukończyły 16 lat (Regulamin na 2017 r.); osoby zamieszkujące na terenie Miasta, które z dniem wdrożenia procedury przeprowadzenia budżetu obywatelskiego ukończyły 16 lat (Regulamin na 2018 r.);
- zgłaszana propozycja musi spełniać kryteria, w szczególności w zakresie:
 - 1) zgodności z zadaniami własnymi Miasta;
 - 2) zgodności z obowiązującymi przepisami prawa, w tym prawa lokalnego;
 - 3) lokalizacji na terenie będącym własnością Miasta;
 - 4) poziomu kosztów generowanych w kolejnych latach;
 - 5) limitu kosztów, nieprzekraczających kwot przypisanych do danego okręgu;
 - 6) możliwości realizacji w roku budżetowym, z wyłączeniem propozycji stanowiących etapy zadań wieloletnich,a w przypadku Regulaminu na 2017 r. i 2018 r. dodatkowo:
 - 7) niepokrywania się z zadaniami planowanymi w budżecie Miasta;
 - 8) możliwości realizacji bez konieczności uzyskania zgody organów innych, niż organy Miasta;
 - 9) lokalizacji propozycji poza terenami szczególnego zagrożenia;
 - 10) dostępności propozycji dla wszystkich mieszkańców Miasta (Regulamin na 2018 r.);
- wyboru propozycji do realizacji w ramach Budżetu Obywatelskiego Miasta dokonują mieszkańcy w głosowaniu jawnym, bezpośrednim i powszechnym, poprzez:
 - 1) przesłanie wypełnionej karty do głosowania na adres Urzędu;
 - 2) wrzucenie karty do głosowania do urn wystawionych w budynkach Urzędu;
 - 3) drogą elektroniczną na adres budzet.obywatelski@um.wloclawek.pl (Regulamin na 2016 r.); poprzez system do głosowania dostępny na

stronie www.wloclawek.budzet-obywatelski.org (Regulamin na 2017 r. i 2018 r.);

- wyniki głosowania podlegają opublikowaniu na oficjalnej stronie internetowej Urzędu Miasta⁹, w Biuletynie Informacji Publicznej¹⁰ i na tablicy ogłoszeń Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 118-162)

Prezydent wyjaśnił, że:

- nie przewidziano kontroli społecznej nad działaniem pracowników Urzędu w zakresie weryfikacji spełniania kryteriów przez zgłoszone projekty;
- określone w Regulaminach na lata 2016-2018 zasady i kryteria weryfikacji propozycji zgłaszanych do budżetu obywatelskiego uwzględniały oczekiwania i potrzeby mieszkańców Miasta, m.in. w zakresie ograniczeń wiekowych osób uprawnionych do uczestniczenia w procesie konsultacji, podziału środków budżetu obywatelskiego i harmonogramu jego wdrażania.

(dowód: akta kontroli str. 84, 99)

1.5. W celu realizacji budżetu partycypacyjnego w Regulaminach na: 2016 r., 2017 r. i 2018 r. przyjęto podział terytorialny Miasta na siedem okręgów¹¹. Powyższe regulaminy określały podział środków budżetu obywatelskiego Miasta na kwoty przypisane do ww. okręgów proporcjonalnie do ich powierzchni oraz liczby mieszkańców ustalonej na 1 stycznia 2016 r., 2017 r. i 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 122-131, 134-143, 146-158, 161)

1.6. Określone w Regulaminach na: 2016 r., 2017 r. i 2018 r. zasady i tryb przeprowadzania konsultacji dotyczących budżetu obywatelskiego Miasta zostały ustalone w drodze zarządzeń Prezydenta Miasta, co było 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, oraz z § 9 ust. 1 uchwały w sprawie konsultacji, uprawniającej Prezydenta wyłącznie do określenia terminu i dokonania wyboru formy przeprowadzanych konsultacji. Ponadto, w Regulaminach na 2017 r. i 2018 r. zawarto postanowienia, które ograniczały wynikające z ustawy o samorządzie gminnym prawo do udziału wszystkich mieszkańców Miasta w konsultacjach społecznych dotyczących budżetu obywatelskiego¹².

(dowód: akta kontroli str. 122-131, 134-143, 146-158, 161)

1.7. Uchwała w sprawie konsultacji, w związku z którą przyjęto regulaminy budżetu obywatelskiego na lata 2016, 2017 i 2018, została przekazana Wojewodzie Kujawsko-Pomorskiemu¹³ 7 stycznia 2014 r., tj. w terminie określonym w art. 90 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Prezydent wyjaśnił, że Wojewoda nie podejmował rozstrzygnięć nadzorczych dotyczących tej uchwały oraz że Urząd nie dysponuje dokumentem, który by potwierdzał przekazanie ww. uchwały do Regionalnej Izby Obrachunkowej.

(dowód: akta kontroli str. 83, 101-102, 118-121)

⁹ Tj. na stronie internetowej: www.wloclawek.pl.

¹⁰ Dalej: „BIP”.

¹¹ Tj.: Zazamcze, Małe Południe, Duże Południe, Śródmieście, Kazimierza Wielkiego, Michelin, Zawisze.

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

¹³ Dalej: „Wojewoda”.

1.8. Uchwałę Rady Miasta Włocławka w sprawie konsultacji z dnia 30 grudnia 2013 r. przekazano Wojewodzie Kujawsko-Pomorskiemu do ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa. Ww. uchwałę ogłoszono 13 stycznia 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 83, 122)

1.9. Prezydent wyjaśnił, że przed wejściem w życie regulacji dotyczących utworzenia w Mieście pierwszego budżetu partycypacyjnego istniały w Mieście mechanizmy partycypacji społecznej (udziału, współuczestniczenia) mieszkańców w zakresie tworzenia budżetu Miasta poprzez spotkania z mieszkańcami; po wprowadzeniu budżetu obywatelskiego mechanizmy te nie uległy zmianie.

(dowód: akta kontroli str. 83)

1.10. W ocenie Prezydenta, przepisy art. 5a ust. 3-7 ustawy o samorządzie gminnym, które będą miały zastosowanie od kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego, wyłonionych w wyborach na jesieni 2018 r. wpłyną na funkcjonowanie budżetu partycypacyjnego w Mieście w następujący sposób:

- wdrożenie budżetu obywatelskiego oraz zakres i zasady konsultacji społecznych będą regulowane uchwałą Rady Miasta;
- środki budżetu obywatelskiego będą wydzielone w jednej puli obejmującej całą gminę;
- nie będzie możliwy podział na okręgi (części gminy), z uwagi na nieutworzenie w Mieście jednostek pomocniczych.

Prezydent wskazał, że ewentualne korzyści wynikające ze zmiany przepisów będzie można zaobserwować przy wdrażaniu kolejnych edycji budżetu obywatelskiego.

(dowód: akta kontroli str. 84)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w powyższym zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Prezydent nie przedłożył Radzie Miasta Włocławek projektów uchwał określających tryb i zasady przeprowadzenia 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. Powyższe zasady i tryb zostały ustalone w drodze zarządzeń Prezydenta (w Regulaminach na 2016 r., 2017 r. i 2018 r.), co było 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, oraz z § 9 ust. 1 uchwały w sprawie konsultacji, uprawniającym Prezydenta wyłącznie do określenia terminu i dokonania wyboru formy przeprowadzanych konsultacji.

(dowód: akta kontroli str. 118-131, 134-143, 146-158, 161)

Prezydent podał w wyjaśnieniach, że obowiązujące do 2018 r. przepisy ustawy o samorządzie gminnym nie przewidywały szczególnych wymagań do procedowania i tworzenia (w tym konsultacji społecznych) budżetu obywatelskiego. Dopiero przepisy ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych ustaliły, że szczególną formą konsultacji jest budżet obywatelski. Prezydent podał, że budżet obywatelski był uchwalony przez Radę Miasta jako część wydatków budżetu Miasta, określonych jako indywidualne zadania inwestycyjne. Wobec powyższego, do ustalenia budżetu obywatelskiego przyjęto zarządzenia Prezydenta Miasta (organu jedynie właściwego do przygotowania projektu budżetu miasta), jako określenie sposobu wykonania

uchwały nr XLV/193/10 Rady Miasta Włocławka z dnia 30 sierpnia 2010 r. w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej.

NIK wskazuje, że ustalone w drodze zarządzeń Prezydenta Miasta Regulaminy na: 2016 r., 2017 r. i 2018 r. określały zasady i tryb przeprowadzania konsultacji społecznych dotyczących budżetu obywatelskiego Miasta, a nie tryb prac nad projektem uchwały budżetowej. Same zaś zarządzenia wprowadzające ww. regulaminy zostały wydane w związku z uchwałą w sprawie konsultacji (przyjętą na podstawie art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym), a nie „... jako określenie sposobu wykonania uchwały nr XLV/193/10 Rady Miasta Włocławka z dnia 30 sierpnia 2010 r. w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej.” W związku z powyższym, do określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji dotyczących budżetu obywatelskiego Miasta miał zastosowanie art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym ww. zasady i tryb winny zostać określone w uchwale Rady Miasta.

(dowód: akta kontroli str. 97, 122-131, 134-143, 146-158, 161)

2. W Regulaminach na 2017 r. i 2018 r. określonych w drodze zarządzeń Prezydenta Miasta 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) poprzez zastosowanie w odniesieniu do osób uprawnionych kryterium wieku (ukończone 16 lat), a w przypadku Regulaminu na 2017 r., także kryterium zameldowania na terenie Miasta. Ponadto, w obowiązujących wzorach formularzy¹⁴ 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 zamieszkania.

(dowód: akta kontroli str. 122-131, 134-143, 146-158, 161)

Prezydent podał w wyjaśnieniach, że w Regulaminach na 2017 r. i 2018 r. przyjęto w odniesieniu do osób uprawnionych do udziału w konsultacjach kryterium wieku, a w Regulaminie na 2017 r. także kryterium zameldowania na terenie Miasta w odpowiedzi na postulaty zgłaszane w tym zakresie przez samych mieszkańców; natomiast żądanie podania numeru PESEL przez uczestników konsultacji wynikało z potrzeby zagwarantowania prawa do udziału w tych konsultacjach wyłącznie mieszkańcom Miasta.

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”. Wobec tego, w tym zakresie ma zastosowanie art. 25 Kodeksu cywilnego¹⁵, zgodnie z którym miejscem zamieszkania osoby fizycznej jest miejscowość, w której osoba ta przebywa z zamiarem stałego pobytu. Tym samym, 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 jest także wymóg podania numeru PESEL przez uczestników konsultacji, gdyż ogranicza krąg

¹⁴ Stanowiących załączniki do Regulaminów na: 2016 r., 2017 r. i 2018 r.

¹⁵ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2018 r. poz. 1025, ze zm.).

mieszkańców uprawnionych do udziału w tych konsultacjach do osób legitymujących się ww. numerem, pomijając osoby, które numerem takim nie dysponują (np. obcokrajowców). Izba zwraca również uwagę na treść art. 23 ust. 1 pkt 2 i 4 ustawy o ochronie danych osobowych¹⁶, zgodnie z którymi przetwarzanie danych jest dopuszczalne tylko wtedy, gdy jest 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 zachodzą. Zgodnie bowiem z art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności¹⁷, nr PESEL¹⁸ 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. 97-98)

Ocena częściowa

Zasady i tryb przeprowadzania konsultacji dotyczących budżetu obywatelskiego Miasta na lata: 2016, 2017 i 2018 zostały ustalone w drodze zarządzeń Prezydenta Miasta, mimo że należało to do kompetencji rady gminy, a uchwała w sprawie konsultacji uprawniała Prezydenta wyłącznie do określenia terminu oraz dokonania wyboru formy przeprowadzanych konsultacji. Ponadto, Regulaminy na 2017 r. i 2018 r. określone w drodze zarządzeń Prezydenta Miasta zawierały postanowienia, które 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 w przypadku Regulaminu na 2017 r. także kryterium zameldowania na terenie Miasta.

2. Zgodność z regulacjami wewnętrznymi Miasta wyboru projektów obywatelskich

Opis stanu faktycznego

2.1. Zadania związane z obsługą budżetu obywatelskiego¹⁹ na: 2016 r., 2017 r. i 2018 r. realizowało odpowiednio: 16, czterech i ośmiu pracowników Urzędu, wchodzących w skład powoływanego corocznie przez Prezydenta Zespołu ds. Budżetu Obywatelskiego Miasta²⁰, do zadań którego należała m.in.: weryfikacja formalna i merytoryczna zgłaszanych propozycji, współpraca z komórkami organizacyjnymi Urzędu oraz jednostkami organizacyjnymi Miasta oraz weryfikacja kart do głosowania pod kątem spełniania wymogów formalnych. Od 21 września 2017 r. zadania w zakresie planowania, organizacji i koordynacji prac dotyczących budżetu partycypacyjnego oraz ewaluacji procesu realizacji tego budżetu zostały przypisane jednemu pracownikowi Urzędu, zatrudnionemu na stanowisku podinspektora w Wydziale Kultury, Promocji i Komunikacji Społecznej. W procesie weryfikacji i opiniowania propozycji uczestniczyli także, jako eksperci, pracownicy poszczególnych komórek organizacyjnych Urzędu i jednostek organizacyjnych Miasta, zgodnie z ich kompetencjami i obowiązującymi kryteriami oceny. Ponadto,

¹⁶ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 922, ze zm.) – obowiązująca do 24 maja 2018 r.

¹⁷ Dz. U. z 2018 r. poz. 1382, ze zm.

¹⁸ Numer Powszechnego Elektronicznego Systemu Ewidencji Ludności.

¹⁹ W szczególności weryfikacja złożonych wniosków, organizacja głosowania nad propozycjami, monitorowanie harmonogramu, itp. Obsługa budżetu obywatelskiego nie dotyczyła samej realizacji zgłoszonych we wnioskach mieszkańców zadań inwestycyjnych, społecznych i innych.

²⁰ Dalej: „Zespół ds. Budżetu Obywatelskiego”.

jak wynikało z wyjaśnień Prezydenta, obsługą głosowania (np. w zakresie weryfikacji numeru PESEL) zajmowali się dodatkowo pracownicy Wydziału Spraw Obywatelskich.

(dowód: akta kontroli str. 84-86, 132-133, 144-145, 159-160, 163-164)

2.2. Wydatki na kampanię informacyjną o budżecie obywatelskim Miasta na rok: 2016, 2017 i 2018 poniesione w kwotach odpowiednio: 6 179,75 zł, 16 075,05 zł i 25 297,17 zł dotyczyły: druku plakatów, produkcji filmu instruktażowego, emisji spotów w radiu i telewizji oraz bannerów w lokalnych portalach internetowych, zakupu i wdrożenia systemu internetowego do przeprowadzenia procedury budżetu obywatelskiego na rok 2017 i 2018.

Na stronie internetowej dedykowanej budżetowi obywatelskiemu Miasta²¹ zamieszczone były informacje dotyczące bieżącej edycji budżetu na 2019 r. oraz projektów zrealizowanych w ramach budżetów na lata 2017 i 2018. Publikowano m.in.: zarządzenia Prezydenta Miasta oraz materiały instruktażowe dotyczące procedury wdrażania i realizacji budżetu obywatelskiego, harmonogram budżetu, pliki do pobrania, zawierające m.in. regulamin budżetu, broszurę informacyjną oraz formularze: zgłoszenia propozycji, list poparcia i kart do głosowania, listy projektów zweryfikowanych pozytywnie i negatywnie, wyniki głosowania, a także informacje dotyczące spotkań konsultacyjnych i ewaluacji budżetu przez mieszkańców. Za pośrednictwem ww. strony internetowej możliwe było także głosowanie na zgłoszone do budżetu propozycje.

(dowód: akta kontroli str. 85, 165-226, 259-268)

2.3. Na realizację zadań w ramach budżetu partycypacyjnego na lata 2016, 2017 i 2018²² zaplanowano wydatki w kwotach odpowiednio: 3 974 tys. zł, 3 481, 2 tys. zł i 2 922,5 tys. zł. Budżet obywatelski w przeliczeniu na mieszkańca Miasta wynosił: w 2016 r. - 36,8 zł, w 2017 r. - 32,60 zł, w 2018 r. - 27,72 zł, a w przeliczeniu na mieszkańca uprawnionego do udziału w głosowaniu na propozycje ww. zadań odpowiednio: 36,8 zł, 39,24 i 32,52 zł. W stosunku do planowanych w budżecie Miasta na lata 2016, 2017 i 2018 wydatków ogółem²³ w kwotach odpowiednio: 630 495,1 tys. zł, 657 470,5 tys. zł i 660 933,7 tys. zł, planowane wydatki budżetu obywatelskiego stanowiły: 0,63%, 0,53% i 0,44%.

Środki budżetu obywatelskiego zostały przypisane do wydzielonych w Mieście okręgów, zgodnie z postanowieniami Regulaminów na: 2016 r., 2017 r. i 2018 r. Środki te były podzielone proporcjonalnie do powierzchni i liczby mieszkańców poszczególnych okręgów.

(dowód: akta kontroli str. 10, 122-131, 134-143, 146-158, 161)

2.4. Do Urzędu zgłoszono ogółem 216 propozycji zadań do realizacji w ramach budżetu obywatelskiego na lata 2016-2018 r., z tego: 81 na 2016 r., 72 na 2017 r. i 63 na 2018 r. Powyższe propozycje dotyczyły zadań tzw.: infrastrukturalnych (193), inwestycyjnych (2), społecznych (2), kulturalnych (13) oraz sportowych (6) i zostały złożone w 214 przypadkach przez mieszkańców Miasta, a w dwóch przypadkach przez lokalne organizacje pozarządowe²⁴. Oszacowane przez wnioskodawców

²¹ Tj. na stronie internetowej: <https://bo.wloclawek.eu/>.

²² Według planu wydatków po zmianach.

²³ Według planu wydatków po zmianach.

²⁴ Tj. Stowarzyszenie "Czas Start" z siedzibą we Włocławku, oraz Fundację Rehabilitacji i Wsparcia Społecznego „Być” z siedzibą we Włocławku.

koszty ogółem realizacji zadań wyniosły w ramach budżetu obywatelskiego na: 2016 r. – 13 575 tys. zł, 2017 r. – 15 521,4 tys. zł, 2018 r. – 12 490 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 12-50)

2.5. Prawidłowość, w tym terminowość propozycji zgłaszanych do budżetu obywatelskiego sprawdzał, Zespół ds. Budżetu Obywatelskiego. W procesie weryfikacji i opiniowania propozycji uczestniczyli także, jako eksperci, pracownicy poszczególnych komórek organizacyjnych Urzędu i jednostek organizacyjnych Miasta, zgodnie z ich kompetencjami i obowiązującymi kryteriami oceny. Weryfikacja propozycji zgłoszonych do budżetu obywatelskiego na rok: 2016, 2017 i 2018 odbywała się odpowiednio: od 1 do 31 sierpnia 2015 r., do 20 czerwca 2016 r. oraz do 18 sierpnia 2017 r. i obejmowała wymogi formalne, takie jak: terminowość złożenia propozycji, wiek wnioskodawcy, kompletność wypełnionych formularzy i list poparcia oraz pozostałe kryteria wymienione w Regulaminach na: 2016 r. 2017 r. i 2018 r. (m.in.: zgodność projektu z zadaniami własnymi Miasta i z obowiązującymi przepisami prawa, w tym prawa lokalnego i dokumentami strategicznymi Miasta, lokalizację na terenie będącym własnością Miasta, poziom kosztów generowanych przez projekt w kolejnych latach, a od 2017 r. dodatkowo niepokrywanie się z zadaniami planowanymi w budżecie Miasta oraz niewymaganie zgody lub zezwolenia wydanego przez organy inne, niż organy Miasta i od 2018 r. dostępność projektu dla wszystkich mieszkańców Miasta oraz lokalizacja poza terenami szczególnego zagrożenia). Wyniki weryfikacji zostały udokumentowane na listach propozycji zweryfikowanych pozytywnie i propozycji zweryfikowanych negatywnie wraz z uzasadnieniem, opublikowanych w BIP oraz na stronie internetowej i tablicy ogłoszeń Urzędu, a od 2017 r. - także na stronie dedykowanej budżetowi obywatelskiemu Miasta. Powyższe było zgodne z postanowieniami Regulaminów na: 2016 r., 2017 r. i 2018 r.

Spośród 216 zgłoszonych do realizacji w latach 2016-2018 propozycji zadań, kryteriów określonych w ww. regulaminach nie spełniały – według Zespołu ds. Budżetu Obywatelskiego – 82 propozycje (o łącznej szacunkowej wartości 15 573,5 tys. zł), w szczególności z powodu: braków formalnych, lokalizacji na terenach niebędących własnością Miasta, wykraczania propozycji poza zadania własne Miasta, pokrywania się z zadaniami realizowanymi lub planowanymi do realizacji w budżecie Miasta, niezgodności propozycji z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

(dowód: akta kontroli str. 12-50, 118-162, 308-422)

2.6. Do Urzędu nie wnoszono odwołań od decyzji o niedopuszczeniu do głosowania propozycji zgłoszonych w ramach budżetu obywatelskiego na lata: 2016, 2017 i 2018.

(dowód: akta kontroli str. 50)

2.7. Badanie 30 wybranych losowo propozycji²⁵ pod względem spełnienia wymogów określonych w Regulaminach na: 2016 r., 2017 r. i 2018 r. wykazało, że sześć z nich nie spełniało niektórych kryteriów określonych w tych regulaminach i prawidłowo zostało odrzuconych przez Zespół ds. Budżetu Obywatelskiego. Natomiast 24 pozostałe propozycje spełniały wymogi określone w powyższych regulaminach

²⁵ Tj. po 10 zgłoszonych do budżetu na 2016 r., 2017 r. i 2018 r., w tym po dwa odrzucone i po osiem pozytywnie zweryfikowanych przez Zespół ds. Budżetu Obywatelskiego.

i zostały umieszczone na listach propozycji dopuszczonych do głosowania, zgodnie z postanowieniami tych regulaminów.

(dowód: akta kontroli str. 247-258)

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

- weryfikacja propozycji i ogłoszenie list propozycji zweryfikowanych pozytywnie oraz propozycji odrzuconych zakończyło się odpowiednio do: 31 sierpnia 2015 r., 20 czerwca 2016 r. i 18 sierpnia 2017 r.;
- głosowanie w sprawie wyboru propozycji zadań do realizacji – w okresach: do 15 września 2015 r., od 20 czerwca do 8 lipca 2016 r. i od 21 sierpnia do 5 września 2017 r.;
- ogłoszenie wyników głosowania – w dniach: 15 października 2015 r., do 5 września 2016 r. i do 30 września 2017 r.

Objęte badaniem propozycje²⁶ zostały w wymaganych terminach zweryfikowane i ogłoszone na odpowiednich listach – propozycje zweryfikowanych pozytywnie lub negatywnie, wraz z uzasadnieniem.

(dowód: akta kontroli str. 122-143, 146-158, 161, 247-258, 269-283, 308-422)

2.9. Głosowanie nad wyborem propozycji do realizacji w ramach budżetu obywatelskiego odbyło się w 2015 r. i 2016 r. w trzech, a w 2017 r. w czterech miejscach w Mieście (poprzez wrzucenie kart do urn) oraz za pośrednictwem Internetu i drogą pocztową, zgodnie z postanowieniami Regulaminów na: 2016 r., 2017 r. i 2018 r. Obowiązujące w ww. latach wzory kart do głosowania zawierały m.in.: imię i nazwisko głosującego, jego adres zamieszkania lub zameldowania, numer PESEL, numery lub nazwy wybranych propozycji, podpis głosującego.

W latach 2015, 2016 i 2017 na propozycje poddane głosowaniu oddano odpowiednio: 19 252, 17 317 i 8 534 głosy²⁷, w tym na propozycje zwycięskie: 11 246, 8 140 i 4 260 głosów. W ww. latach na jednej karcie można było wybrać odpowiednio: jedną propozycję ze wszystkich okręgów, trzy różne propozycje z jednego lub kilku okręgów, jedną propozycję z okręgu zamieszkania głosującego.

Kontrola poprawności oddanych głosów i ich zgodności z wymogami określonymi w regulaminach na: 2016 r., 2017 r. i 2018 r. polegała m.in. na powiązaniu danych osób głosujących (w zakresie daty urodzenia i miejsca zamieszkania lub zameldowania) z danymi zawartymi w prowadzonej przez Urząd ewidencji ludności oraz weryfikacji tych danych zgodnie z obowiązującymi kryteriami²⁸. Wyniki głosowania opublikowano w BIP, na stronie internetowej i tablicy ogłoszeń Urzędu oraz na stronie dedykowanej budżetowi obywatelskiemu Miasta.

Frekwencja wyniosła: w 2016 r. – 15,0% uprawnionych do głosowania (16 212 osób), w 2017 r. – 13,7% uprawnionych (12 129 osób), w 2018 r. – 9,3% uprawnionych (8 387 osób).

W celu m.in. przeprowadzenia głosowań na zadania budżetu obywatelskiego za pomocą Internetu Miasto zawarło 29 kwietnia 2016 r. oraz 28 kwietnia 2017 r.

²⁶ Tj. propozycje, o których mowa w punkcie 2.7. wystąpienia pokontrolnego.

²⁷ W tym głosów nieważnych odpowiednio: 3 778, 586 i 775.

²⁸ Z wyjaśnień Prezydenta wynikało, że podczas wprowadzania danych z kart do głosowania do formularza Excel w 2015 r. oraz do systemu w 2016 i 2017 r., jak również w trakcie głosowania za pośrednictwem Internetu, następowała weryfikacja poprawności numeru PESEL, wieku osoby uprawnionej do głosowania oraz wykrywanie duplikatów, tj. głosów oddanych więcej, niż raz z podaniem tego samego numeru PESEL.

umowy z firmą zewnętrzną, których przedmiotem było świadczenie usług udostępniania serwisu internetowego do zarządzania budżetem obywatelskim, gwarantujących przeprowadzenie procedury wdrażania Budżetu Obywatelskiego Miasta na lata 2017 i 2018. Na realizację tych umów wydano ogółem 11 tys. zł, tj. po 5,5 tys. zł w 2016 r. i 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 10, 50, 85-87, 122-143, 146-158, 161, 227-239, 259-283)

2.10. W wyniku głosowania mieszkańców Miasta, do realizacji w ramach budżetu obywatelskiego na: 2016, 2017 i 2018 r. zostało wybranych odpowiednio: 11, 12 i dziewięć propozycji, dotyczących głównie: budowy i modernizacji miejsc wypoczynkowo-rekreacyjnych (m.in. placów zabaw i siłowni zewnętrznych) oraz dróg gminnych i parkingów.

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

Szacowane przez wnioskodawców koszty realizacji ww. projektów wyniosły łącznie: 2 510 tys. zł w 2016 r., 2 316 tys. zł w 2017 r. oraz 1 909 tys. zł w 2018 r. i zostały uwzględnione w uchwałach budżetowych Miasta.

(dowód: akta kontroli str. 12-50, 56-63)

2.11. Prezydent wyjaśnił, że nie występowały trudności ani problemy związane z planowaniem budżetu partycypacyjnego Miasta.

(dowód: akta kontroli str. 85)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w powyższym zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

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

3. Prawidłowość 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 8 091,6 tys. zł²⁹, tj.:

- w 2016 r. – 3 966,2 tys. zł, z tego wydatki:
 - 1) inwestycyjne w wysokości 3 716,2 tys. zł, tj. 99,8% planu wydatków po zmianach, które przeznaczono na zadania w zakresie: szkół podstawowych (728,4 tys. zł), przedszkoli (208,1 tys. zł), schronisk dla zwierząt (549,9 tys. zł), oświetlenia ulic, placów i dróg (46,8 tys. zł), pozostałej działalności (2 183 tys. zł);
 - 2) bieżące w kwocie ogółem 250 tys. zł, tj. 100% planu po zm., na zadania w zakresie pozostałej działalności;

²⁹ Dane według sprawozdań Rb 28-S.

- w 2017 r. – 3 399,4 tys. zł³⁰ (inwestycyjne), tj. 97,65% planu wydatków po zm., które przeznaczono na zadania w zakresie: dróg gminnych (252,1 tys. zł), straży miejskiej (197,9 tys. zł), przedszkoli (1 248 tys. zł), schronisk dla zwierząt (249,9 tys. zł), pozostałej działalności (895,6 tys. zł), bibliotek (349,3 tys. zł), obiektów sportowych (206,6 tys. zł);
- w 2018 r. (do 30 września) – 726 tys. zł, z tego wydatki:
 - 1) inwestycyjne w wysokości 600,3 tys. zł, tj. 27,95% planu wydatków po zmianach³¹, które przeznaczono na zadania w zakresie: dróg gminnych (256,4 tys. zł), szkół podstawowych (3,2 tys. zł), pozostałej działalności (2,4 tys. zł), obiektów sportowych (338,3 tys. zł);
 - 2) bieżące w kwocie ogółem 125,7 tys. zł, tj. 16,2% planu wydatków po zmianach, które przeznaczono na zadania w zakresie: przedszkoli (9,2 tys. zł), obiektów sportowych (116,5 tys. zł).

Prezydent wyjaśnił, że polityka rachunkowości Urzędu nie zawiera zapisów w zakresie wydatków realizowanych w ramach budżetu obywatelskiego; stosowany w Urzędzie system finansowo-księgowy daje możliwość wyodrębnienia ewidencji m.in. dla zadań inwestycyjnych realizowanych w ramach ww. budżetu.

(dowód: akta kontroli str. 8, 9, 87)

3.2. Środki budżetu obywatelskiego, jak wyjaśnił Prezydent, 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. 88)

3.3. Prezydent wyjaśnił, że przedsięwzięcia realizowane w ramach budżetu partycypacyjnego były finansowane ze środków budżetu Miasta w sytuacji, gdy złożone przez wykonawców oferty przewyższały kwotę wydatków zaplanowaną na ww. przedsięwzięcia; zmian dokonywano poprzez przeniesienia zaoszczędzonych środków z innych podziałek klasyfikacji budżetowej wydatków oraz ze zwiększonych dochodów budżetowych.

(dowód: akta kontroli str. 88)

3.4. W związku z realizacją 21 z 32 zadań w ramach budżetu obywatelskiego na lata 2016, 2017 i 2018 udzielono zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego, w przypadku dwóch zadań - zamówienia w trybie z wolnej ręki (przy zachowaniu przesłanek uzasadniających jego zastosowanie). Przy realizacji pozostałych ośmiu zadań udzielono wyłącznie zamówień z pominięciem przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych³², gdyż ich wartość nie przekraczała wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 tys. euro (art. 4 pkt 8 tej ustawy). W jednym przypadku na realizację zadania w ramach budżetu obywatelskiego udzielona została dotacja celowa³³.

³⁰ Wykonanie uwzględnia wydatek dokonany w 2018 r. z kwoty wydatków niewygasających z upływem 2017 r.

³¹ Według stanu na 30 września 2018 r.

³² Dz. U. z 2018 r. poz. 1986, ze zm., dalej: „PZP”.

³³ Dotyczy zadania pn. „Biblioteka Osiedlowa- remont filii nr 10” realizowanego w ramach budżetu obywatelskiego na rok 2016. Wydatki na to zadanie zostały wykonane w 100%. Zakres rzeczowy tego zadania został w pełni zrealizowany.

Wydatki na projekty budżetu obywatelskiego w latach objętych kontrolą realizował Urząd (łącznie 7 111,5 tys. zł)³⁴ oraz inne jednostki organizacyjne Miasta (ogółem 252,2 tys. zł)³⁵.

W zakresie realizacji wydatków Urzędu na zadania wykonywane w ramach budżetu obywatelskiego kontrolą objęto wybrane płatności w latach 2016-2018 (do 30 września) w łącznej kwocie 5 844 tys. zł, dotyczące 15 projektów³⁶ realizowanych w ww. okresie w ramach tego budżetu (po pięć z każdego roku, w tym po dwa o największej łącznej kwocie poniesionych wydatków). Stanowiło to 82,1% wydatków Urzędu i 79,3% wydatków Miasta poniesionych w ww. okresie na realizację zadań w ramach budżetu obywatelskiego na lata 2016, 2017 i 2018³⁷. W wyniku tego badania stwierdzono, że analizowane wydatki:

- 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 publicznych³⁸;
- dokonano w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań (art. 44 ust. 3 pkt 3 ww. ustawy);
- sklasyfikowano zgodnie z przepisami rozporządzenia w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów³⁹.

Postępowania o udzielenie zamówień publicznych na wykonanie zadań, których wydatki objęto kontrolą, były prowadzone przez Urząd w trybie przetargu nieograniczonego na podstawie przepisów PZP. W wyniku badania dwóch z ww. postępowań⁴⁰ stwierdzono, że przeprowadzono je zgodnie z zasadami określonymi w ww. ustawie, 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, ważności złożonych ofert, prawidłowości wyznaczenia terminu na złożenie ofert, wyboru najkorzystniejszej oferty, zawarcia umowy w przewidywanym terminie i na czas oznaczony.

(dowód: akta kontroli str. 52-55, 57, 284-291)

³⁴ Według zapłaconych faktur: w 2016 r. – 3 716,2 tys. zł, w 2017 r. – 2 666,7 tys. zł, w 2018 r. (do 30 września) – 728,6 tys. zł.

³⁵ Według zapłaconych faktur: w 2016 r. – 250 tys. zł, w 2018 r. (do 30 września) – 2,2 tys. zł.

³⁶ Tj.: „Zagospodarowanie terenu przy boisku ORLIK na ul. Moniuszki 1”, „Budowa pawilonu dla psów”, „Budowa skweru rekreacyjnego przy ul. Planty”, „Budowa fontanny chodnikowej w Śródmieściu”, „Budowa placu zabaw i boiska szkolnego przy Szkole Podstawowej nr 18”, „Budowa parkingu przy ul. Żytniej 72,64 i 78”, „Budowa placu zabaw przy Przedszkolu Publicznym Nr 13 we Włocławku”, „Budowa nowoczesnego i bezpiecznego placu zabaw przy Przedszkolu Publicznym nr 17”, „Budowa placu zabaw przy PP nr 12”, „Budowa Kompleks sportowo-rekreacyjny na osiedlu Zazamcze przy Zespole Szkół Elektrycznych”, „Rozbudowa infrastruktury sportowo-rekreacyjnej o siłownię zewnętrzną oraz naprawa placu pod urządzenia do gier stolikowych przy Zespole Szkół nr 11”, „Przebudowa Utwardzenie ulicy Pustej na odcinku od ul. Wiejskiej do ul. Prostej”, „Przebudowa boiska na Michelinie ul. Samia”, „Remont Budowa ogrodzenia i parkingu przy Szkole Podstawowej nr 14 we Włocławku”, „Linowy plac zabaw dla dzieci przy Mostowej na Zawisłu”.

³⁷ Ustalonych na podstawie dowodów płatności.

³⁸ Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm.

³⁹ 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.).

⁴⁰ Tj. postępowań o udzielenie zamówień publicznych pn.: „Budowa fontanny chodnikowej w Śródmieściu we Włocławku – II postępowanie” oraz „Przebudowa parkingu przy ul. Żytniej 72, 64 i 78 w ramach zadania inwestycyjnego pn. Budowa parkingu przy ul. Żytniej 72, 64 i 78”.

3.5. Zadania w ramach budżetu obywatelskiego w latach objętych kontrolą realizował Urząd (łącznie 30 zadań)⁴¹ oraz inne jednostki organizacyjne Miasta (ogółem dwa zadania)⁴².

Wszystkie wybrane w głosowaniu 11 zadań do realizacji w ramach budżetu obywatelskiego na 2016 r. zostało wykonanych w pełnym zakresie. Osiągnięto przy tym planowane efekty, w tym rzeczowe⁴³.

Spośród 12 wybranych w głosowaniu projektów do realizacji w ramach budżetu obywatelskiego na 2017 r., 10 wykonano w pełnym zakresie, uzyskując do dnia zakończenia kontroli planowane efekty⁴⁴. Pozostałe dwa zadania⁴⁵ nie zostały wykonane, gdyż z przyczyn zależnych od wykonawcy Miasto odstąpiło od umów na realizację tych zadań. Zadania zostały wprowadzone do budżetu Miasta na kolejny rok, a procedura wyłonienia nowego wykonawcy robót dla tych zadań do dnia zakończenia kontroli nadal była w trakcie realizacji.

Osiągnięcie planowanych efektów rzeczowych potwierdziły dodatkowo wyniki oględzin obiektów infrastruktury miejskiej, powstałych w wyniku realizacji jednego z 11 projektów w ramach budżetu obywatelskiego na rok 2016 oraz dwóch z 12 projektów w ramach budżetu obywatelskiego na rok 2017.

Spośród 9 wybranych w głosowaniu projektów do realizacji w ramach budżetu obywatelskiego na 2018 r., do 30 września 2018 r. dwa zadania wykonano w pełnym zakresie, uzyskując planowane efekty⁴⁶. Pozostałe siedem zadań było w trakcie realizacji.

(dowód: akta kontroli str. 56-78, 292, 293, 423-430)

3.6. W okresie objętym kontrolą w Urzędzie była prowadzona ewaluacja budżetu partycypacyjnego, która – jak wynikało z wyjaśnień Prezydenta – skutkowałą zmianą zapisów Regulaminów na: 2016 r., 2017 r. i 2018 r., m.in. w zakresie kryteriów uprawniających do głosowania.

Na stronie internetowej dedykowanej budżetowi obywatelskiemu Miasta udostępniony był kwestionariusz ankiety ewaluacyjnej adresowany do mieszkańców Miasta wraz z prośbą o przekazywanie ocen i opinii na temat sposobu realizacji tego budżetu⁴⁷.

(dowód: akta kontroli str. 88, 122-131, 134-143, 146-158, 161, 259-268)

⁴¹ W 2016 r. – 10, w 2017 r. – 12, w 2018 r. – osiem.

⁴² Po jednym w 2016 r. i 2018 r.

⁴³ W szczególności w wyniku: montażu urządzeń na placach zabaw przy przedszkolach publicznych nr 6 i 32; zagospodarowania terenu przy boisku ORLIK przy ul. Moniuszki 1; budowy pawilonu dla psów na terenie schroniska dla zwierząt; budowy placu zabaw oraz zagospodarowania terenu Przedszkola Publicznego nr 9; budowy skweru rekreacyjnego przy ul. Planty, w tym: alejek parkowych, górki saneczkowej, oświetlenia, placu zabaw dla dzieci wraz z urządzeniami, placu z urządzeniami do ćwiczeń napowietrznych, urządzenia zieleni; oświetlenia ulicy Skrajnej; modernizacji i remontu budynku oraz zakupu wyposażenia Biblioteki Osiedlowej (filia nr 10); budowy fontanny chodnikowej w Śródmieściu; budowy wielopokoleniowego placu rekreacyjnego na osiedlu Zawisze; budowy boisk do piłki nożnej, ręcznej, koszykowej i siatkowej, bieżni ze skocznią, ogrodzenia, chodników i drogi dojazdowej oraz placu zabaw z wyposażeniem i oświetleniem przy Szkole Podstawowej nr 18.

⁴⁴ Tj.: budowa przytuliska dla kotów w ramach działalności schroniska dla zwierząt; budowa parkingu przy ul. Żytniej 72,64 i 78; budowa systemu monitoringu miejskiego w okręgu Małe Południe; rozbudowa infrastruktury rekreacyjno-sportowej o siłownię zewnętrzną przy Szkole Podstawowej nr 12 i Zespole Szkół Muzycznych przy ul. Wiejskiej 29; budowa placu zabaw przy Przedszkolu Publicznym nr 13; budowa nowoczesnego placu zabaw przy Przedszkolu Publicznym nr 17; montaż siłowni na świeżym powietrzu w Parku im. Władysława Łokietka; budowa placu zabaw na terenie Przedszkola Publicznego nr 12, w tym: budowa mini boiska piłkarskiego, placu o nawierzchni bezpiecznej w otoczeniu dużego zestawu zabawowego, montaż urządzeń do zabaw dla dzieci, remont fragmentu nawierzchni chodnika, montaż furtki od strony ul. Bukowej, montaż monitoringu - 3 kamer; wymiana ogrodzenia Zespołu Szkół nr 8 od ulicy Willowej i budowa ogrodzenia wokół Biblioteki Publicznej nr 1 przy ulicy Grodzkiej; budowa ogólnodostępnego kompleksu sportowo-rekreacyjnego wraz z infrastrukturą towarzyszącą na osiedlu Żazamcze przy Zespole Szkół Elektrycznych we Włocławku.

⁴⁵ Tj.: „Kontynuacja realizacji urządzeń placu zabaw przy Przedszkolu Publicznym nr 32 i dostosowanie do potrzeb dzieci niepełnosprawnych” oraz „Budowa bibliotecznego placu zabaw przy ul. Kościelnej 2”.

⁴⁶ Tj.: rozbudowa infrastruktury sportowo-rekreacyjnej o siłownię zewnętrzną oraz naprawa placu pod urządzenia do gier stolikowych przy Zespole Szkół nr 11; przebudowa ulicy Pustej na odcinku od ulicy Wiejskiej do ulicy Prostej.

⁴⁷ Badanie ankietowe z wykorzystaniem tego kwestionariusza dotyczyło edycji budżetu obywatelskiego na rok 2019.

3.7. W sprawie występowania trudności i problemów związanych z realizacją zadań i wydatków w ramach budżetu obywatelskiego, Prezydent Miasta wyjaśnił, że jedynym problemem jest krótki czas na realizację tych zadań inwestycyjnych, które wymagają uzyskania warunków zabudowy i pozwolenia na budowę oraz zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów.

(dowód: akta kontroli str. 85)

3.8. Prezydent w sprawie wpływu funkcjonowania budżetu obywatelskiego na aktywność obywatelską mieszkańców Miasta w latach 2016-2018 wyjaśnił, że nie prowadzono badań w tym zakresie, stąd brak jest danych dotyczących tego zagadnienia.

O zmianie aktywności może świadczyć spadek liczby oddanych głosów w edycjach budżetu obywatelskiego na lata 2016-2018. Na wszystkie projekty oraz na projekty zwycięskie oddano odpowiednio: w 2016 r. - 19 252 i 11 246 głosów, w 2017r. - 17 317 i 8 140 głosów, w 2018 r. - 8 523 i 4 260 głosów.

(dowód: akta kontroli str. 50, 85)

3.9. Prezydent wyjaśnił, że pracownicy Urzędu nie uczestniczyli w szkoleniach, seminariach i konferencjach, dotyczących problematyki budżetu partycypacyjnego.

(dowód: akta kontroli str. 88)

3.10. Zgodnie z wyjaśnieniami Prezydenta, prowadzony w Urzędzie audyt i kontrola wewnętrzna nie obejmowały funkcjonowania budżetu partycypacyjnego.

(dowód: akta kontroli str. 88)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w powyższym 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 i drogowa.

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 Kontroli⁴⁸ wnosi o przedłożenie Radzie Miasta Włocławek 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

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

⁴⁸ Dz. U. z 2017 r. poz. 524., ze zm., dalej: „Ustawa o NIK”.

pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Bydgoszczy.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
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 wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Bydgoszcz, grudnia 2018 r.

kontroler
Andrzej Grzymysławski
specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy
Dyrektor
Barbara Antkiewicz

.....
podpis