



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Gdańsku

LGD.410.014.04.2018
P/18/064

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Gdańsku
ul. Wały Jagiellońskie 36, 80-853 Gdańsk
T +48 58 768 36 00, F +48 58 768 36 05
lgd@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 Gdańsku
Kontroler	Krystian Kułaga, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LGD/152/2018 z 7 września 2018 r.
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Malborka, Pl. Słowiański 5, 82-200 Malbork (dalej: „Urząd”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marek Charzewski, Burmistrz Miasta Malbork

(dowód: akta kontroli str. 1-4)

Ocena ogólna

II. Ocena kontrolowanej działalności

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli prawidłowo i skutecznie realizowano w latach 2016, 2017 i 2018¹ projekty w ramach budżetu partycypacyjnego (obywatelskiego)² miasta Malbork (dalej: „budżet obywatelski Miasta”) oraz młodzieżowego budżetu obywatelskiego na 2018 r. (dalej: „budżet obywatelski Junior”). Powyższe budżety funkcjonowały w oparciu o przepisy dotyczące konsultacji, zawarte w art. 5a ust. 1 i 2 ustawy³ o samorządzie gminnym⁴.

Aktywnie prowadzono kampanię informacyjną i edukacyjną o budżecie obywatelskim Miasta. Wybór projektów obywatelskich odbywał się zgodnie z obowiązującymi w Mieście regulacjami. Wnioski mieszkańców w sprawie realizacji tych projektów spełniały wymagane kryteria i zostały rzetelnie zweryfikowane przez pracowników Urzędu. Realizacja działań w kolejnych latach odbywała się zgodnie z ustalonymi harmonogramami konsultacji, za wyjątkiem jednego, które nastąpiło z niewielkim opóźnieniem. Nie miało to wpływu na terminowe zakończenie całej procedury. W kolejnych budżetach Miasta zapewniono środki niezbędne do sfinansowania wybranych w głosowaniach mieszkańców przedsięwzięć.

Wydatki budżetowe na realizację projektów obywatelskich zostały poniesione zgodnie z przepisami. Wydatki na wykonanie dwóch zadań (ogółem 9,9 tys. zł) zaklasyfikowano jednak do niewłaściwego rozdziału klasyfikacji budżetowej. Realizacja zadań w ramach budżetów obywatelskich Miasta i Junior była zgodna z założeniami wynikającymi z wniosków mieszkańców. Osiągnięto planowane efekty, w tym rzeczowe. W wyniku realizacji zadań poprawiła się w Mieście m.in. infrastruktura drogowa i rekreacyjno-sportowa.

¹ Okres objęty kontrolą to lata 2016-2018 (do czasu zakończenia czynności kontrolnych, tj. do 29 listopada), z uwzględnieniem działań wcześniejszych, które miały wpływ na badane zagadnienia lub których efekty wystąpiły po 1.01.2016 r.

² Gminy (miasta) stosują określenie „budżet partycypacyjny” lub „budżet obywatelski”. W niniejszym wystąpieniu pokontrolnym przyjęto określenie „budżet obywatelski”, zgodnie z nazewnictwem przyjętym w mieście Malbork.

³ W brzmieniu obowiązującym do 30.01.2018 r.

⁴ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994, ze zm.).

Obowiązujące w Mieście regulacje dotyczące budżetów obywatelskich Miasta i Junior nie były zgodne z art. 5a ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym. Udział w konsultacjach dotyczących budżetu obywatelskiego Miasta ograniczono bowiem do mieszkańców zameldowanych na pobyt stały lub czasowy, którzy ukończyli 16 lat oraz posiadających numer PESEL, pomimo iż stosownie do treści ww. przepisów do udziału w konsultacjach uprawnieni byli wszyscy mieszkańcy gminy. Natomiast udział w konsultacjach dotyczących budżetu Junior ograniczono do uczniów (w tym zameldowanych poza terenem Miasta), którzy ukończyli 13 lat, a nie ukończyli 20. roku życia. Projekty uchwał określających zasady i tryb przeprowadzania konsultacji dotyczących ww. budżetów obywatelskich przedłożył Radzie Miasta do uchwalenia Burmistrz, przy czym w przypadku budżetu Junior, w wyniku poprawki Komisji Finansów i Rozwoju Rady Miasta, ostatecznie w uchwale przyjęto powyższy zapis, podczas gdy projekt Burmistrza zakładał udział w konsultacjach uczniów od momentu rozpoczęcia nauki w szkole podstawowej.

Niektóre zasady i elementy trybu przeprowadzania konsultacji określono w zarządzeniach Burmistrza Miasta, zamiast w uchwałach Rady Miasta. Burmistrz nie wydał również zarządzenia określającego wzór karty do głosowania na projekty budżetu obywatelskiego Junior, mimo iż sam Burmistrz wprowadził taki wymóg. Poza tym nie przekazano Wojewodzie Pomorskiemu, jako organowi nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego, uchwały Rady Miasta dotyczące budżetu obywatelskiego Junior.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

1.1. Liczba mieszkańców Miasta wynosiła (według stanu na dzień 1 stycznia):

- a) w 2016 r. – 37.113 osób, w tym uprawnionych do udziału w głosowaniu na wybór zadań do budżetu obywatelskiego 32.976 osób⁵;
- b) w 2017 r. – 37.797 osób, w tym uprawnionych do głosowania 33.167 osób⁶;
- c) w 2018 r. – 37.529 osób, w tym uprawnionych do głosowania 32.908 osób⁷.

W Mieście nie utworzono jednostek pomocniczych, o których mowa w art. 5 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym (dzielnice, osiedla i inne).

(dowód: akta kontroli str. 5-31, 398-403, 447)

1.2. Z inicjatywy Burmistrza został utworzony pierwszy budżet obywatelski Miasta – na 2016 r. Z wyjaśnień Burmistrza wynikało, że w następstwie przyjętej przez Radę Miasta w 2015 r. uchwały, na podstawie której utworzono ww. budżet, w kolejnych latach kontynuowano tę formę konsultacji społecznych, modyfikując jedynie zarządzeniami Burmistrza procedury, skład zespołu oraz harmonogram.

Burmistrz Miasta wyjaśnił ponadto, że inicjatywa utworzenia budżetu obywatelskiego Junior pojawiła się w 2017 r., w wyniku sugestii malborskiej młodzieży, dotyczącej stworzenia możliwości realizowania własnych projektów.

(dowód: akta kontroli str. 270-277, 280-288)

1.3. W okresie objętym kontrolą obowiązywała w Mieście uchwała nr IX/77/2015 Rady Miasta Malborka z dnia 30 czerwca 2015 r. w sprawie zasad i trybu

⁵ Mieszkańcy Miasta, którzy ukończyli 16 lat (według obowiązujących w Mieście regulacji).

⁶ Jak wyżej.

⁷ Jak wyżej.

przeprowadzenia na terenie Miasta Malborka konsultacji społecznych Budżetu Obywatelskiego Miasta Malbork⁸, zawierająca załącznik nr 1 „Regulamin przeprowadzania konsultacji społecznych budżetu obywatelskiego miasta Malborka” (dalej: „Regulamin budżetu obywatelskiego Miasta”) oraz regulacje dotyczące budżetu obywatelskiego, określone przez Burmistrza Miasta w następujących zarządzeniach:

a) na rok 2016:

- nr 143/2015 z dnia 24 września 2015 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych Budżetu Obywatelskiego Miasta Malborka na 2016 rok;
- nr 11/2016 z dnia 14 stycznia 2016 r. w sprawie zmiany ww. zarządzenia;

b) na rok 2017:

- nr 163/2016 z dnia 12 sierpnia 2016 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych Budżetu Obywatelskiego Miasta Malborka na 2017 rok;
- nr 171/2016 z dnia 30 sierpnia 2016 r. w sprawie zmiany ww. zarządzenia;

c) na rok 2018:

- nr 33/2017 z dnia 15 lutego 2017 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych Budżetu Obywatelskiego Miasta Malborka na 2018 rok;
- nr 40/2017 z dnia 22 lutego 2017 r. w sprawie zmiany ww. zarządzenia;
- nr 138/2017 z dnia 10 sierpnia 2017 r. w sprawie zmiany ww. zarządzenia;
- nr 147/2017 z dnia 29 sierpnia 2017 r. w sprawie ustalenia wzoru karty do głosowania na zadania do Budżetu Obywatelskiego Miasta Malborka na 2018 rok.

Ponadto w 2018 r. w Mieście funkcjonował budżet obywatelski Junior, utworzony na podstawie uchwały nr XXX/303/2017 Rady Miasta Malborka z dnia 30 marca 2017 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzenia na terenie miasta Malborka konsultacji społecznych Malborskiego Budżetu Obywatelskiego Junior⁹, zawierającej załącznik nr 1 „Regulamin przeprowadzania konsultacji społecznych malborskiego budżetu obywatelskiego Junior” (dalej: „Regulamin budżetu obywatelskiego Junior”) oraz zarządzenia nr 122/2017 Burmistrza Miasta Malborka z dnia 19 lipca 2017 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych Malborskiego Budżetu Obywatelskiego Junior na 2018 rok.

Powyższe uchwały Rady Miasta podjęto na podstawie art. 5a ust. 1 i 2 oraz art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Do 23 listopada 2018 r. Rada Miasta nie podjęła – na podstawie przepisów mających zastosowanie począwszy od kadencji organów gmin wyłonionych na lata 2018-2023, określonych w art. 5a ust. 7 ustawy o samorządzie gminnym¹⁰ – uchwały, w której zawiera się wymagania, jakie powinien spełniać projekt budżetu obywatelskiego.

(dowód: akta kontroli str. 278-377, 387-388)

W sprawie opracowania obowiązujących w Mieście ww. regulacji w toku ewentualnych społecznych uzgodnień i konsultacji z przedstawicielami lokalnej społeczności Burmistrz wyjaśnił, że w pierwszym budżecie obywatelskim Miasta –

⁸ Dz. Urz. Woj. Pom. poz. 2401.

⁹ Dz. Urz. Woj. Pom. poz. 1707.

¹⁰ Zgodnie z art. 15 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 (Dz. U. poz. 130, ze zm.) przepisy art. 5a ust. 2-7 ustawy o samorządzie gminnym, w brzmieniu nadanym tą ustawą, stosuje się do kadencji organów jednostek samorządu terytorialnego następujących po kadencji, w czasie której ta ustawa weszła w życie (ustawa weszła w życie 31.01.2018 r.).

na 2016 r. nie były przeprowadzane takie konsultacje, a uchwała i zarządzenie zostały przygotowane na podstawie adekwatnych dokumentów w innych gminach i po konsultacjach z gminami realizującymi wcześniej budżety obywatelskie. Ponadto wyjaśnił, że formą konsultacji podczas następnych edycji były spotkania z mieszkańcami przed głosowaniami na zadania, na których przedstawiano m.in. zasady funkcjonowania budżetu obywatelskiego. Na tych spotkaniach mieszkańcy zgłaszali uwagi, które były uwzględniane w kolejnych edycjach budżetu obywatelskiego. Jedną z nich był zarzut, że projekty o małej wartości i dotyczące niewielkiej grupy mieszkańców mają zbyt mało zwolenników, aby uzyskać wystarczającą liczbę głosów podczas głosowania. Z tego względu od 2018 r. pojawił się podział na tzw. „małe” i „duże” projekty.

(dowód: akta kontroli str. 268-272)

1.4.1. W Regulaminie budżetu obywatelskiego Miasta wskazano m.in., że:

- harmonogram przeprowadzenia konsultacji budżetu obywatelskiego, uszczegółowienie zasad i trybu przeprowadzania budżetu obywatelskiego określa swoim zarządzeniem Burmistrz Miasta (§ 1 ust. 6);
- uprawnionymi do wzięcia udziału w konsultacjach są mieszkańcy Miasta zameldowani na pobyt stały lub czasowy na terytorium Miasta, którzy w dniu ich rozpoczęcia ukończyli 16 lat (§ 2 ust. 1);
- spis uprawnionych do zgłaszania i popierania propozycji zadań oraz udziału w głosowaniu zostanie przygotowany przez Wydział Spraw Społecznych Urzędu (§ 2 ust. 2);
- propozycja zadań może dotyczyć:
 - działań, których realizacja leży w zakresie zadań własnych gminy;
 - działań możliwych do realizacji w trakcie jednego roku budżetowego;
 - zadań, które przyczynią się do poprawy warunków życia i funkcjonowania mieszkańców Miasta, w szczególności takich, jak:
 - a) budowa, modernizacja lub remont infrastruktury gminnej;
 - b) działania o charakterze prospołecznym, kulturalnym, oświatowym, sportowym lub innym mającym na celu podniesienie jakości życia mieszkańców (§ 2 ust. 3);
- we wniosku o ujęcie zadania w budżecie obywatelskim (załącznik nr 1 do Regulaminu budżetu obywatelskiego Miasta) należy podać m.in.: pełne dane identyfikujące wnioskodawcę i 15 osób popierających wniosek (m.in. nr PESEL)
 - § 2 ust. 5 lit. f i g;
- w celu ułatwienia mieszkańcom przygotowania wniosków o ujęcie zadania w budżecie obywatelskim możliwe będą konsultacje ze wskazanymi zarządzeniem Burmistrza pracownikami Urzędu (§ 2 ust. 6);
- weryfikacja oraz analiza złożonych wniosków zostanie przeprowadzona pod względem formalno-prawnym oraz merytorycznym, tj.:
 - praktycznej możliwości realizacji wniosków ze względu na planowane zadania gminy;
 - gospodarności;
 - możliwości finansowych;
 - możliwości technicznych (§ 3 ust. 1);
- weryfikacji oraz analizy formalno-prawnej oraz merytorycznej dokona zespół powołany zarządzeniem Burmistrza Miasta, składający się głównie z przedstawicieli wydziałów Urzędu. W skład tego zespołu może wejść maksymalnie 3 radnych Miasta (§ 3 ust. 2);
- w przypadku stwierdzenia braków formalnych lub merytorycznych zespół wezwie pisemnie wnioskodawcę do ich usunięcia lub uzupełnienia wniosku. W przypadku nieusunięcia braków lub niedokonania uzupełnień przez

- wnioskodawcę w terminie 7 dni od wezwania, wniosek zostanie odrzucony i nie będzie podlegał dalszej procedurze (§ 3 ust. 3);
- termin głosowania nad propozycjami zadań do budżetu obywatelskiego określa zarządzeniem Burmistrz Miasta. Czas głosowania nie może być krótszy niż 15 dni (§ 4 ust. 1);
 - po zarządzeniu głosowania nastąpi udostępnienie mieszkańcom gminy kart do głosowania zawierających wszystkie propozycje zadań do budżetu obywatelskiego możliwe do realizacji (§ 4 ust. 2);
 - każdy uprawniony mieszkaniec ma prawo głosować tylko raz. Oznacza to, że może głosować alternatywnie: albo oddać tylko jedną papierową kartę do głosowania albo głosować poprzez wypełnienie karty do głosowania drogą elektroniczną na wyodrębnionej stronie internetowej (§ 4 ust. 4);
 - wyboru dokonuje się poprzez postawienie znaku X w kratce obok nazwy zadania (§ 4 ust. 8);
 - głos będzie ważny, gdy głosujący wybierze maksymalnie 5 spośród wszystkich przedstawionych na karcie do głosowania propozycji zadań, które jego zdaniem są najważniejsze (§ 4 ust. 9);
 - propozycje zadań, które uzyskają największą liczbę głosów mieszkańców, zostaną przedstawione Burmistrzowi Miasta i zaproponowane przez Burmistrza do realizacji w ramach możliwości finansowych Miasta (§ 4 ust. 14);
 - zadania, o których mowa wyżej, tworzą budżet obywatelski. Zostanie on wprowadzony do budżetu Miasta w drodze uchwały Rady Miasta (§ 4 ust. 15).

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

(dowód: akta kontroli str. 280-288)

Wymienione wyżej zarządzenia Burmistrza Miasta określały m.in.:

- wymóg podawania numeru PESEL przez mieszkańców Miasta, w trakcie konsultacji, tj. na wniosku o ujęcie zadania w budżecie obywatelskim (przez wnioskodawcę oraz 15 osób popierających wniosek) i na karcie do głosowania;
- imię matki osoby głosującej (w konsultacjach dotyczących budżetu obywatelskiego na 2016 r.) oraz imię ojca osoby głosującej (w konsultacjach dotyczących budżetu na 2017 r.).

Ponadto w zarządzeniach: nr 163/2016 (dotyczącym budżetu obywatelskiego na 2017 r.) oraz nr 33/2017 (dotyczącym budżetu obywatelskiego na 2018 r.) określono, że mieszkańcom, których projekty zostały odrzucone, przysługuje prawo odwołania się od wyników analizy wniosków. Odwołania rozpatrywane są przez Zespół ds. Budżetu Obywatelskiego. Wzory kart odwołania oraz weryfikacji odwołania od wyników analizy stanowiły załączniki do ww. zarządzeń.

W zarządzeniu nr 33/2017 wprowadzono również:

- podział środków budżetu obywatelskiego na 2018 r. na:
 - a) „projekty duże” – limit środków finansowych w wysokości 80% kwoty przeznaczonej na budżet obywatelski;
 - b) „projekty małe” – limit środków finansowych w wysokości 20% kwoty przeznaczonej na budżet obywatelski;
- ograniczenie wartości jednego projektu do kwot:
 - a) 200 tys. zł na projekt duży;
 - b) 25 tys. zł na projekt mały;
- postanowienia, że w ramach budżetu obywatelskiego nie mogą być zgłaszane propozycje, które: po realizacji generowałyby koszty niewspółmiernie wysokie w stosunku do wartości projektu zadania, przekraczające ww. kwoty wartości jednego projektu, stoją w sprzeczności z obowiązującymi planami i programami,

w tym w szczególności z planami zagospodarowania przestrzennego, programami branżowymi, wieloletnią prognozą finansową Miasta, uchwałą w sprawie ustalenia budżetu Miasta i jej zmianami, itp., dotyczą remontu, budowy, przebudowy lub zakupu wyposażenia do spółek prawa handlowego, w których Miasto posiada udziały, wymagają współpracy instytucjonalnej podmiotów zewnętrznych, jeżeli te nie przedstawiły wyraźnej, pisemnej gotowości do współpracy w formie oświadczenia, naruszałyby obowiązujące przepisy prawa, prawa osób trzecich, w tym prawa własności.

(dowód: akta kontroli str. 295-348)

1.4.2. W Regulaminie budżetu obywatelskiego Junior określono m.in., że:

- harmonogram przeprowadzenia konsultacji budżetu obywatelskiego Junior, uszczegółowienie zasad i trybu przeprowadzania tego budżetu określa swoim zarządzeniem Burmistrz Miasta (§ 1 ust. 6);
- uprawnionymi do wzięcia udziału w konsultacjach są osoby, które zameldowane są na terenie Miasta oraz osoby zameldowane poza terenem Miasta, uczące się w szkołach mających siedzibę na terenie Miasta, które ukończyły 13 lat, a nie ukończyły 20 roku życia na dzień rozpoczęcia konsultacji (§ 2 ust. 1);
- propozycja zadań może dotyczyć działań:
 - których realizacja leży w zakresie zadań własnych gminy;
 - możliwych do realizacji w trakcie jednego roku budżetowego;
 - o charakterze prospołecznym, kulturalnym, edukacyjnym oraz sportowym służącym wszystkim mieszkańcom Miasta (§ 2 ust. 2);
- osobą reprezentującą wnioskodawców musi być osoba pełnoletnia (§ 2 ust. 4);
- w celu ułatwienia przygotowania wniosków możliwe będą konsultacje ze wskazanymi zarządzeniem Burmistrza pracownikami Urzędu (§ 2 ust. 5);
- weryfikacja oraz analiza złożonych wniosków zostanie przeprowadzona pod względem formalno-prawnym oraz merytorycznym, tj.:
 - praktycznej możliwości realizacji wniosków ze względu na planowane zadania gminy;
 - gospodarności;
 - możliwości finansowych;
 - możliwości technicznych (§ 3 ust. 1);
- weryfikacji oraz analizy formalno-prawnej oraz merytorycznej dokona zespół powołany zarządzeniem Burmistrza Miasta, składający się głównie z przedstawicieli wydziałów Urzędu. W skład tego zespołu mogą wchodzić przedstawiciele miejskich jednostek organizacyjnych, radni Miasta oraz Młodzieżowej Rady Miasta (§ 3 ust. 2);
- w przypadku stwierdzenia braków formalnych lub merytorycznych zespół wezwie pisemnie wnioskodawcę do usunięcia braków lub uzupełnienia wniosku. W przypadku nieusunięcia braków lub niedokonania uzupełnień przez wnioskodawcę w terminie 7 dni od wezwania, wniosek zostanie odrzucony i nie będzie podlegał dalszej procedurze (§ 3 ust. 3);
- termin głosowania nad propozycjami zadań do budżetu obywatelskiego Junior określa zarządzeniem Burmistrz Miasta (§ 4 ust. 1);
- głosowanie odbędzie się:
 - dla uczniów szkół na terenie Miasta – w ich macierzystych szkołach;
 - dla pozostałych uprawnionych – w Urzędzie (§ 4 ust. 2);
- każdy uprawniony mieszkaniec ma prawo głosować tylko raz (§ 4 ust. 3);
- wyboru dokonuje się poprzez postawienie znaku X w kratce obok nazwy zadania (§ 4 ust. 4);

- propozycje zadań, które uzyskają największą liczbę głosów, zostaną przedstawione Burmistrzowi Miasta i zaproponowane przez Burmistrza do realizacji w ramach możliwości finansowych Miasta (§ 4 ust. 8);
- zadania, o których mowa wyżej, tworzą budżet obywatelski Junior (§ 4 ust. 9);
- budżet obywatelski Junior zostanie wprowadzony do budżetu Miasta w drodze uchwały Rady Miasta (§ 4 ust. 10).

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

W zarządzenia nr 122/2017 Burmistrza Miasta Malborka z dnia 19 lipca 2017 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych Malborskiego Budżetu Obywatelskiego Junior na 2018 rok określono:

- wymóg podawania na wniosku o ujęcie zadania w budżecie obywatelskim Junior na 2018 r. m.in. numeru PESEL przez pełnoletnią osobę reprezentującą wnioskodawców oraz pięciu osób popierających wniosek (§ 3 ust. 3 lit. f i g);
- ograniczenie wartości jednego projektu do kwot 5 tys. zł z limitu środków finansowych przeznaczonych na budżet obywatelski Junior (§ 2);
- postanowienia, że w ramach budżetu obywatelskiego Junior nie mogą być zgłaszane propozycje, które: po realizacji generowałyby koszty niewspółmiernie wysokie w stosunku do wartości projektu zadania, przekraczające ww. kwotę wartości jednego projektu, dotyczą remontu, budowy, przebudowy lub zakupu wyposażenia do spółek prawa handlowego, w których Miasto posiada udziały, wymagają współpracy instytucjonalnej podmiotów zewnętrznych, jeżeli te nie przedstawiły wyraźnej, pisemnej gotowości do współpracy w formie oświadczenia, naruszałyby obowiązujące przepisy prawa, prawa osób trzecich, w tym prawa własności (§ 3 ust. 5).

(dowód: akta kontroli str. 350-354, 361-377)

1.4.3. W sprawie ustanowienia form kontroli społecznej nad działaniem pracowników Urzędu w zakresie weryfikacji spełniania kryteriów przez zgłoszone projekty Burmistrz Miasta wyjaśnił m.in., że w celu weryfikacji spełniania przez projekty kryteriów powołany został Zespół ds. Budżetu Obywatelskiego, w skład którego weszli pracownicy Urzędu oraz przedstawiciele Rady Miasta. Taka forma kontroli wydawała się wystarczająca.

Ponadto Burmistrz Miasta wyjaśnił, że nie zgłaszano uwag dotyczących zasad i kryteriów weryfikacji wniosków złożonych do budżetu obywatelskiego, które określone zostały w uchwałach Rady Miasta i zarządzeniach Burmistrza.

(dowód: akta kontroli str. 268-272)

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 (obszary).

(dowód: akta kontroli str. 278-288, 295-354, 361-377, 398-403)

1.6. Obowiązujące w Mieście regulacje dotyczące budżetów obywatelskich Miasta i Junior nie były zgodne z art. 5a ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym. Udział w konsultacjach dotyczących budżetu obywatelskiego Miasta ograniczono do mieszkańców zameldowanych na pobyt stały lub czasowy, którzy ukończyli 16 lat oraz posiadających numer PESEL.

W § 2 ust. 1 Regulaminu budżetu obywatelskiego Junior określono natomiast, że uprawnionymi do wzięcia udziału w konsultacjach są osoby, które zameldowane są na terenie Miasta oraz osoby zameldowane poza terenem Miasta, uczące się w szkołach mających siedzibę na terenie Miasta, które ukończyły 13 lat, a nie

ukończyły 20. roku życia na dzień rozpoczęcia konsultacji (termin określony zarządzeniem Burmistrza), przy czym w odniesieniu do przedłożonego przez Burmistrza Miasta projektu ww. regulaminu, Rada Miasta zastąpiła wyrazy: „(...) rozpoczęły naukę w szkole podstawowej (...)” wyrazami: „(...) ukończyły 13 lat (...)”.

Burmistrz Miasta wyjaśnił, że projekt Regulaminu budżetu obywatelskiego Junior zakładał udział w konsultacjach uczniów od momentu rozpoczęcia nauki w szkole podstawowej, natomiast Komisja Finansów i Rozwoju Rady Miasta zgłosiła poprawkę, aby ten zapis zmienić na: „w przedziale wiekowym od 13 do 20 roku życia”. Wniosek Komisji został przegłosowany przez Radę Miasta. W tym przypadku także nie było uwag organu nadzoru, dlatego przyjęto że jest to poprawne kryterium. Po ponownej analizie zagadnienia uznano, że w konsultacjach powinni móc uczestniczyć wszyscy uczniowie szkół podstawowych i ponadpodstawowych.

Ponadto stwierdzono, że niektóre zasady i elementy trybu przeprowadzania konsultacji określono w zarządzeniach Burmistrza Miasta, zamiast w uchwałach Rady Miasta.

(dowód: akta kontroli str. 278-288, 295-354, 361-377, 381-385)

1.7. Uchwałę nr IX/77/2015 Rady Miasta Malborka z dnia 30 czerwca 2015 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzenia na terenie Miasta Malborka konsultacji społecznych Budżetu Obywatelskiego Miasta Malbork przedłożono Wojewodzie Pomorskiemu w terminie nie przekraczającym siedmiu dni od dnia jej podjęcia, zgodnie z art. 90 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Natomiast uchwały nr XXX/303/2017 Rady Miasta Malborka z dnia 30 marca 2017 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzenia na terenie miasta Malborka konsultacji społecznych Malborskiego Budżetu Obywatelskiego Junior nie przedłożono temu organowi, tylko Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Gdańsku (dalej: „RIO”). Według wyjaśnień Naczelnika Biura Rady Miasta w Urzędzie, z informacji na stronie internetowej RIO wynika, że ww. uchwała nie podlega badaniu Kolegium RIO, wobec czego została przekazana Wojewodzie Pomorskiemu, o czym nie poinformowano Urzędu.

Wojewoda Pomorski nie wskazał naruszeń prawa przy wydaniu powyższych uchwał¹¹.

(dowód: akta kontroli str. 280-291, 350-357, 378-380, 393-397)

1.8. Dwie powyższe uchwały przekazano Wojewodzie Pomorskiemu do ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego w terminie – odpowiednio – ośmiu i pięciu dni od dnia ich podjęcia przez Radę Miasta. Ogłoszono je w dniach: 4.08.2015 r. pod pozycją 2401 oraz 13.05.2017 r. pod pozycją 1707.

(dowód: akta kontroli str. 280-288, 292-294, 350-354, 358-360)

1.9. Przed wejściem w życie uchwały dotyczącej budżetu obywatelskiego Miasta, istniały w Malborku mechanizmy partycypacji społecznej (udziału, współuczestniczenia) mieszkańców w zakresie tworzenia budżetu Miasta. Z wyjaśnień Burmistrza wynikało, m.in. że od 2000 r. Urząd realizuje projekt Malborskiego Programu Partnerstwa Lokalnego. Program ten aktywizuje społeczność lokalną, poprzez zaangażowanie mieszkańców w prace na rzecz swojego otoczenia. Aby umożliwić szybsze wykonywanie przedsięwzięć, które Miasto planuje dopiero w dalszych okresach, mieszkańcy deklarują chęć bezpośredniego udziału w realizacji tych zadań. Dotacja może wynieść maksymalnie 30 tys. zł i stanowić 70% wartości projektu, a w przypadku obiektów infrastruktury sportowej, w których ze względów technologicznych wykonania, nie jest możliwe etapowanie inwestycji, dotacja może wynieść maksymalnie 100 tys. zł.

¹¹ Uznał, że uchwały Rady Miasta zawierają postanowienia, które nie są sprzeczne z prawem.

Wkład własny mieszkańców musi stanowić min. 30% wartości projektu i może być wniesiony w formie finansowej lub rzeczowej.

(dowód: akta kontroli str. 268-277)

1.10. Z wyjaśnień Burmistrza Miasta wynikało, że przepisy art. 5a ust. 3-7 ustawy o samorządzie gminnym, które będą mogły mieć zastosowanie od kadencji organów gmin wyłonionych na lata 2018-2023, wpłyną w niewielkim stopniu na funkcjonowanie budżetu obywatelskiego w Mieście, ponieważ obowiązujące zasady są zgodne z tymi przepisami. Zdaniem Burmistrza doprecyzować należy zapis o trybie odwołania od decyzji o niedopuszczeniu projektu do głosowania. Ponadto wyjaśnił m.in., że jest coraz większe zainteresowanie wprowadzeniem budżetu obywatelskiego. Świadczyć o tym mogą kierowane do Miasta zapytania z innych gmin. Z tego względu uważa, iż wprowadzone przepisy wpłyną pozytywnie i usprawnią przeprowadzanie tej formy konsultacji społecznych.

(dowód: akta kontroli str. 268-272)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W przygotowanym przez Burmistrza i przedłożonym Radzie Miasta projekcie Regulaminu budżetu obywatelskiego Miasta (uchwalonym w brzmieniu tego projektu¹²) zaproponowano postanowienia, które ograniczały 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 w § 2 ust. 1, iż w takich konsultacjach mogą wziąć udział jedynie mieszkańcy Miasta zameldowani na pobyt stały lub czasowy na terytorium Miasta, którzy w dniu ich rozpoczęcia (termin wyznaczony zarządzeniem Burmistrza) ukończyli 16 lat. Również osoby popierające wniosek muszą spełniać powyższych warunek (§ 2 ust. 5 lit. g).

(dowód: akta kontroli str. 280-288, 398-403, 417-423)

Zgodnie z art. 5a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, uczestnikami procesu konsultacji społecznych, w tym dotyczących budżetu obywatelskiego, są mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego przeprowadzającej konsultacje. Przy czym przepisy tej ustawy nie określają, kogo należy rozumieć przez „mieszkańca”. Wobec tego, w tym zakresie ma zastosowanie art. 25 Kodeksu cywilnego¹³, 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.

Z wyjaśnień Burmistrza Miasta wynika, że przygotowując Regulamin budżetu obywatelskiego Miasta ustalono, że zasadnym jest, tak jak to było w przypadku innych gmin na Pomorzu, aby udział w konsultacjach brały osoby, które w pełni rozumieją ideę budżetu obywatelskiego, czyli osoby powyżej 16 roku życia. W tej sprawie nie było także uwag organu nadzoru, dlatego przyjęto, że jest to poprawne kryterium. Po ponownej analizie zagadnienia uznano, że w konsultacjach powinni móc uczestniczyć wszystkie osoby fizyczne mieszkające w Malborku.

¹² Załącznik do uchwały nr IX/77/2015 Rady Miasta Malborka z dnia 30 czerwca 2015 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzenia na terenie Miasta Malborka konsultacji społecznych Budżetu Obywatelskiego Miasta Malbork (Dz. Urz. Woj. Pom. poz. 2401).

¹³ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz. U. z 2018 r. poz. 1025, ze zm.).

W dniu 7.12.2018 r. Burmistrz poinformował NIK, że złożył 5.12.2018 r. w Biurze Rady Miasta dwa projekty uchwał Rady Miasta, w tym uchwały w sprawie zasad i trybu przeprowadzenia na terenie Miasta Malborka konsultacji społecznych Budżetu Obywatelskiego Miasta Malbork, w którym określono, że uprawnionymi do wzięcia udziału w konsultacjach są wszyscy mieszkańcy Miasta.

(dowód: akta kontroli str. 381-385, 829-848)

2. Projekty przygotowanych przez Burmistrza dwóch ww. regulaminów budżetów obywatelskich Miasta i Junior zawierały przepisy, że Burmistrz określi w drodze zarządzenia m.in.:

- harmonogram przeprowadzenia konsultacji budżetu obywatelskiego – odpowiednio – Miasta i Junior;
- termin głosowania nad propozycjami zadań do ww. budżetów obywatelskich, mimo iż przepisy art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym uprawniają do określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji wyłącznie radę gminy (miasta) i nie dają jej prawa do scedowania tych uprawnień na inne podmioty, w tym przypadku wójta (burmistrza, prezydenta miasta).

Burmistrz Miasta wyjaśnił, że powierzenie Burmistrzowi regulowania harmonogramu oraz innych szczegółów budżetu obywatelskiego zarządzeniami było wzorowane rozwiązaniami w takich miastach jak Gdańsk, Tczew, Kwidzyn. Obecnie, kiedy formuła malborskiego budżetu obywatelskiego wraz z harmonogramem się ustabilizowała, będzie możliwe przeniesienie stosownych postanowień z zarządzeń do nowej uchwały Rady Miasta.

W złożonych 5.12.2018 r. przez Burmistrza w Biurze Rady Miasta dwóch projektach uchwał Rady Miasta w sprawie zasad i trybu przeprowadzenia na terenie Miasta Malborka konsultacji społecznych Budżetu Obywatelskiego Miasta Malbork oraz w sprawie zasad i trybu przeprowadzenia na terenie miasta Malborka konsultacji społecznych Malborskiego Budżetu Obywatelskiego Junior, zawierających załączniki o nr 1 „Ramowy harmonogram konsultacji”, określono m.in. terminy głosowania nad propozycjami zadań do ww. budżetów obywatelskich.

(dowód: akta kontroli str. 280-288, 350-354, 381-385, 829-848)

3. Projekt regulaminu budżetu obywatelskiego Miasta zawierał w § 2 ust. 5 lit. f i g postanowienia, że we wniosku o ujęcie zadania w budżecie obywatelskim (załącznik nr 1 do ww. regulaminu) należy podać m.in.: pełne dane identyfikujące wnioskodawcę i 15 osób popierających wniosek, w tym numery PESEL.

W zarządzeniach Burmistrza dotyczących budżetu obywatelskiego Miasta:

- nr 143/2015 z dnia 24 września 2015 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych Budżetu Obywatelskiego Miasta Malborka na 2016 rok (ze zm.);
- nr 163/2016 z dnia 12 sierpnia 2016 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych Budżetu Obywatelskiego Miasta Malborka na 2017 rok (ze zm.);
- nr 33/2017 z dnia 15 lutego 2017 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych Budżetu Obywatelskiego Miasta Malborka na 2018 rok (ze zm.);
- nr 147/2017 z dnia 29 sierpnia 2017 r. w sprawie ustalenia wzoru karty do głosowania na zadania do Budżetu Obywatelskiego Miasta Malborka na 2018 rok;

również określono wymóg podawania przez mieszkańców Miasta, w trakcie konsultacji, numeru PESEL – we wniosku i na liście osób popierających wniosek oraz na karcie do głosowania,

a w zarządzeniu nr 122/2017 Burmistrza Miasta Malborka z dnia 19 lipca 2017 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych Malborskiego Budżetu Obywatelskiego Junior na 2018 rok – wymóg podawania w trakcie konsultacji numeru PESEL przez: pełnoletnią osobę reprezentującą wnioskodawcę – we wniosku o ujęcie zadania w budżecie obywatelskim Junior, osoby popierające wnioski – w wykazie takich osób.

(dowód: akta kontroli str. 280-288, 295-348, 361-377, 398-403, 417-431)

W ocenie NIK, wprowadzenie takich wymogów nie jest zgodne z art. 5a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, gdyż ogranicza krąg mieszkańców uprawnionych do udziału w konsultacjach do osób legitymujących się numerem PESEL. Pomija więc przypadki, w których mieszkaniec Miasta nie dysponuje takim numerem (przykładowo, w głosowaniu na projekty nie mógłby wziąć udziału będący mieszkańcem Miasta cudzoziemiec, nieposiadający numeru PESEL).

Z kolei zgodnie z art. 23 ust. 1 pkt 2 i 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych¹⁴ 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, a przesłanki te w przypadku konsultacji dotyczących budżetu obywatelskiego nie zachodzą. Według art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności¹⁵, nr PESEL¹⁶ to jedenastocyfrowy 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.

Burmistrz Miasta wyjaśnił, iż:

- podawanie numeru PESEL przy składaniu wniosków i przy głosowaniu było argumentowane tym, że jest to jedyna możliwość weryfikacji, czy dana osoba jest mieszkańcem. W ten sposób sprawdzane były poszczególne osoby na spisie mieszkańców. Metoda ta sprawdziła się, ponieważ w trakcie weryfikacji było wiele kart osób zamieszkałych głównie w gminie wiejskiej Malbork, której część terenów „płynnie” przechodzi w tereny miejskie i sami mieszkańcy nie byli świadomi, że nie mogą wziąć udziału w konsultacjach. W ten sposób można było odrzucić głosy osób nieuprawnionych. Sprawdzanie osób na podstawie dowodów tożsamości byłoby bardzo trudne. Po pierwsze, w nowych dowodach osobistych nie ma adresu, po drugie, należałoby wydać wszystkim osobom zbierającym karty do głosowania, stosowne upoważnienia. Często radni bądź zaangażowani mieszkańcy zbierali sami karty do głosowania i przynosili do Urzędu. W tym przypadku weryfikacja byłaby niemożliwa. Na podstawie numeru PESEL możliwe jest również sprawdzenie, czy głos nie został oddany dwukrotnie;
- w przypadku budżetu Junior podawanie numeru PESEL nie jest niezbędne. Dlatego przygotowany zostanie projekt nowej uchwały, uwzględniającej rezygnację z podawania tego numeru.

(dowód: akta kontroli str. 381-385)

¹⁴ Dz. U. z 2016 r. poz. 922, ze zm. – obowiązująca do 24 maja 2018 r.

¹⁵ Dz. U. z 2018 r. poz. 1382, ze zm.

¹⁶ Numer Powszechnego Elektronicznego Systemu Ewidencji Ludności.

W projekcie uchwały z 5.12.2018 r., dotyczącej budżetu obywatelskiego Miasta, brak jest obowiązku podawania przez wnioskodawcę numeru PESEL. Zrezygnowano również z list osób popierających wnioski. Pozostawiono natomiast wymóg, że osoba głosująca podaje swój numer PESEL jedynie w celu uniemożliwiającym kilkukrotne oddanie głosu, a osoba, która nie posiada numeru PESEL może oddać swój głos jedynie osobiście w Urzędzie w karcie do głosowania papierowej). W złożonym w Biurze Rady Miasta projekcie uchwały dotyczącej budżetu obywatelskiego Junior nie określono wymogu podawania PESEL.

(dowód: akta kontroli str. 295-326, 389-392, 829-848)

4. Burmistrz Miasta, wykonując uchwały Rady Miasta: nr IX/77/2015 z dnia 30 czerwca 2015 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzenia na terenie Miasta Malborka konsultacji społecznych Budżetu Obywatelskiego Miasta Malbork oraz nr XXX/303/2017 z dnia 30 marca 2017 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzenia na terenie miasta Malborka konsultacji społecznych Malborskiego Budżetu Obywatelskiego Junior, w których zawarto upoważnienie Burmistrza do uszczegółowienia w zarządzeniach, określonych tymi uchwałami zasad i trybu przeprowadzania budżetów obywatelskich Miasta i Junior, wydał zarządzenia, w których określił (wprowadził) inne niż w ww. uchwałach (nowe) zasady przeprowadzania budżetów obywatelskich Miasta i Junior, niestanowiące uszczegółowienia zasad określonych przez Radę Miasta, a mianowicie:
 - a) w zarządzeniu nr 33/2017 z dnia 15 lutego 2017 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych Budżetu Obywatelskiego Miasta Malborka na 2018 rok:
 - podział środków budżetu obywatelskiego na 2018 r. na: „projekty duże” – limit środków finansowych w wysokości 80% kwoty przeznaczonej na budżet obywatelski oraz „projekty małe” – limit środków finansowych w wysokości 20% kwoty przeznaczonej na budżet obywatelski;
 - ograniczenie wartości jednego projektu do kwot: 200 tys. zł na projekt duży oraz 25 tys. zł na projekt mały;
 - w ramach budżetu obywatelskiego nie mogą być zgłaszane propozycje, które: po realizacji generowałyby koszty niewspółmiernie wysokie w stosunku do wartości projektu zadania, przekraczające ww. kwoty wartości jednego projektu, stoją w sprzeczności z obowiązującymi planami i programami, w tym w szczególności z planami zagospodarowania przestrzennego, programami branżowymi, wieloletnią prognozą finansową Miasta, uchwałą w sprawie ustalenia budżetu Miasta i jej zmianami, itp., dotyczą remontu, budowy, przebudowy lub zakupu wyposażenia do spółek prawa handlowego, w których Miasto posiada udziały, wymagają współpracy instytucjonalnej podmiotów zewnętrznych, jeżeli te nie przedstawiły wyraźnej, pisemnej gotowości do współpracy w formie oświadczenia, naruszałyby obowiązujące przepisy prawa, prawa osób trzecich, w tym prawa własności;
 - b) w zarządzeniu nr 122/2017 z dnia 19 lipca 2017 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych Malborskiego Budżetu Obywatelskiego Junior na 2018 rok:
 - ograniczenie wartości jednego projektu do kwot 5 tys. zł z limitu środków finansowych przeznaczonych na budżet obywatelski Junior;
 - w ramach budżetu obywatelskiego Junior nie mogą być zgłaszane propozycje, które: po realizacji generowałyby koszty niewspółmiernie wysokie w stosunku do wartości projektu zadania, przekraczające ww. kwotę wartości jednego projektu, dotyczą remontu, budowy, przebudowy

lub zakupu wyposażenia do spółek prawa handlowego, w których Miasto posiada udziały, wymagają współpracy instytucjonalnej podmiotów zewnętrznych, jeżeli te nie przedstawiły wyraźnej, pisemnej gotowości do współpracy w formie oświadczenia, naruszałoby obowiązujące przepisy prawa, prawa osób trzecich, w tym prawa własności.

Powyższe było niezgodne również z art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, gdyż w myśl tego przepisu zasady i tryb przeprowadzania konsultacji określa uchwała rady gminy.

Burmistrz Miasta wyjaśnił m.in., że:

- uchwała Rady Miasta nr IX/77/2015 z dnia 30 czerwca 2015 r. nie zawierała kwoty przeznaczonej na budżet obywatelski, ani sposobu jej podziału. Dlatego też dokonano podziału na „projekty duże” i „projekty małe”. Szanse na realizację projektów do kwoty 25 tys. zł były znikome. Podział środków spowodował możliwość realizacji małych projektów i zwiększenie liczby projektów możliwych do wykonania. Kryteria, jak generowanie cyklicznych kosztów po wykonaniu projektu, itd., zostały doprecyzowane w zarządzeniu;
- uchwała Rady Miasta nr XXX/303/2017 z dnia 30 marca 2017 r. nie zawierała kwoty przeznaczonej na budżet Junior, dlatego informacja o jej wysokości i limicie 5 tys. zł oraz postanowienia o ww. kryteriach znalazły się w powyższym zarządzeniu Burmistrza. Podczas przygotowania tej uchwały sugerowano się uchwałami dotyczącymi budżetów obywatelskich funkcjonujących już w innych pomorskich gminach. Nie było jednak przykładów odrębnych budżetów obywatelskich tylko dla młodzieży, ponieważ Urząd stał się w tym zakresie pionierem. Według wiedzy wyjaśniającego, w czasie tworzenia uchwały wystarczające było wprowadzenie takich postanowień zarządzeniem. Ponadto wyjaśnił, że przygotowany zostanie projekt nowej uchwały uwzględniający zmianę, tak aby jej postanowienia były zgodne z art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

W projekcie uchwały z 5.12.2018 r., dotyczącej budżetu obywatelskiego Miasta, zawarto postanowienia dotyczące podziału środków na „projekty duże” (limit środków finansowych w wysokości 80% kwoty przeznaczonej na budżet obywatelski) i „projekty małe” (limit środków w wysokości 20% kwoty ww. budżetu) oraz, że w ramach tego budżetu nie mogą być zgłaszane propozycje, które: po realizacji generowałyby koszty niewspółmiernie wysokie w stosunku do wartości projektu, przekraczające ograniczenia wartości projektów dużych, określone w zarządzeniu Burmistrza, stoją w sprzeczności z obowiązującymi planami i programami, w tym w szczególności z planami zagospodarowania przestrzennego, programami branżowymi, wieloletnią prognozą finansową Miasta, uchwałą w sprawie ustalenia budżetu Miasta i jej zmianami, itp., dotyczą remontu, budowy, przebudowy lub zakupu wyposażenia do spółek prawa handlowego, w których Miasto posiada udziały, wymagają współpracy instytucjonalnej podmiotów zewnętrznych, jeżeli te nie przedstawiły wyraźnej, pisemnej gotowości do współpracy w formie oświadczenia, naruszałoby obowiązujące przepisy prawa, prawa osób trzecich, w tym prawa własności, nie będą ogólnodostępne dla mieszkańców Miasta.

(dowód: akta kontroli str. 280-288, 327-343, 350-354, 361-377, 389-392, 829-848)

5. W zarządzeniach Burmistrza Miasta: nr 163/2016 z dnia 12 sierpnia 2016 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych Budżetu Obywatelskiego Miasta Malborka na 2017 rok (ze zm.) i nr 33/2017 z dnia 15 lutego 2017 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych Budżetu Obywatelskiego Miasta Malborka na 2018 rok (ze zm.) określono tryb odwołania się od wyników

analizy wniosków, pomimo iż zgodnie z art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym tryb ten powinien być określony w uchwale Rady Miasta.

Burmistrz Miasta wyjaśnił, iż w momencie opracowywania uchwały uznano, że wystarczy wpisać tryb odwołania od decyzji o odrzuceniu projektu do zarządzenia. Ponadto tryb ten był postulowany przez mieszkańców jako niezbędny w przypadku negatywnej oceny wniosku dokonanej przez Zespół ds. Budżetu Obywatelskiego. Zmiana uchwały w sprawie przeprowadzania konsultacji społecznych budżetu obywatelskiego obejmie również powyższe i tryb odwoławczy zostanie wpisany do nowej uchwały.

W projekcie uchwały z 5.12.2018 r., dotyczącej budżetu obywatelskiego Miasta, określono tryb odwołania się od wyników analizy wniosków.

(dowód: akta kontroli str. 310-345, 381-385, 389-392, 829-848)

6. Burmistrz nie wydał zarządzenia określającego wzór karty do głosowania na projekty do zrealizowania w ramach budżetu obywatelskiego Junior, co było niezgodne z § 3 ust. 4 zarządzenia nr 122/2017 Burmistrza Miasta Malborka z dnia 19 lipca 2017 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych Malborskiego Budżetu Obywatelskiego Junior na 2018 rok, w myśl którego wzór takiej karty miał zostać określony przez Burmistrza odrębnym zarządzeniem.

Burmistrz Miasta wyjaśnił m.in., iż opracowane karty do głosowania zostały wykorzystane dopiero po jego akceptacji i że w kolejnych edycjach wyda stosowne zarządzenie.

W projekcie uchwały z 5.12.2018 r., dotyczącej budżetu obywatelskiego Junior, określono wzór karty do głosowania na zadania do ww. budżetu.

(dowód: akta kontroli str. 361-377, 381-385, 829-848)

7. Nie przekazano właściwemu organowi nadzoru – Wojewodzie Pomorskiemu uchwały nr XXX/303/2017 Rady Miasta Malborka z dnia 30 marca 2017 r. w sprawie zasad i trybu przeprowadzenia na terenie miasta Malborka konsultacji społecznych Malborskiego Budżetu Obywatelskiego Junior, co było niezgodne z art. 90 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z tym przepisem wójt (burmistrz, prezydent miasta) obowiązany jest do przedłożenia wojewodzie uchwał rady gminy w ciągu 7 dni od dnia ich podjęcia.

Naczelnik Biura Rady, do zadań i kompetencji którego należą m.in. sprawy przesyłania uchwał Rady Miasta organom nadzoru prawnego¹⁷, wyjaśniła m.in., że ww. uchwała omyłkowo została przekazana Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Gdańsku.

Z informacji na stronie internetowej RIO wynika, że ww. uchwała nie podlega badaniu Kolegium RIO i została przekazana Wojewodzie Pomorskiemu, o czym nie poinformowano Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 122-182, 349-357, 378-380)

Ocena częściowa

Ustalone przez Burmistrza Miasta regulacje wewnętrzne dotyczące funkcjonowania budżetów obywatelskich Miasta i Junior nie były prawidłowe. Zarządzeniami Burmistrza określono bowiem niektóre zasady i elementy trybu przeprowadzania konsultacji, pomimo iż zgodnie z art. 5a ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, należy to wyłącznie do kompetencji Rady Miasta. Nie wydano również zarządzenia Burmistrza określającego wzór karty do głosowania na projekty budżetu obywatelskiego Junior, mimo określenia takiego wymogu.

¹⁷ Zgodnie z § 23 ust. 9 pkt 5 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu, stanowiącego załącznik do zarządzenia nr 31/2017 Burmistrza Miasta Malborka z dnia 9 lutego 2017 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta Malborka (ze zm.).

Ponadto Burmistrz Miasta sporządził m.in. projekt uchwały wprowadzającej regulamin budżetu obywatelskiego Miasta (uchwalony przez Radę Miasta w brzmieniu tego projektu), który zawierał postanowienia ograniczające prawo do udziału wszystkich mieszkańców Miasta w konsultacjach społecznych dotyczących tego budżetu (art. 5a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym). W projekcie tym wprowadzono m.in. kryterium wiekowe w stosunku do osób uprawnionych do udziału w ww. procedurze (ukończone 16 lat). Natomiast udział w konsultacjach dotyczących budżetu Junior ograniczono do uczniów (w tym zameldowanych poza terenem Miasta), którzy ukończyli 13 lat, a nie ukończyli 20. roku życia. Burmistrz nie przekazał Wojewodzie Pomorskiemu, jako organowi nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego, uchwały Rady Miasta dotyczącej budżetu obywatelskiego Junior.

2. Zgodność z regulacjami wewnętrznymi gmin wyboru projektów obywatelskich

2.1. Obsługą budżetu obywatelskiego Miasta¹⁸ zajmował się powoływany co roku zarządzeniem Burmistrza Miasta¹⁹ 14-osobowy Zespół ds. Budżetu Obywatelskiego²⁰, w skład którego wchodził pracownicy Urzędu – naczelnicy wydziałów lub inni pracownicy oraz trzech radnych Rady Miasta. Przewodniczącym zespołu był Sekretarz Miasta.

Obsługę budżetu obywatelskiego Junior realizował powołany zarządzeniem Burmistrza Miasta nr 122/2017 z 19.07.2017 r. 11-osobowy zespół, któremu również przewodniczył Sekretarz Miasta. W skład zespołu weszli pracownicy niektórych wydziałów Urzędu, dwóch radnych Rady Miasta, dwóch radnych Młodzieżowej Rady Miasta oraz Dyrektor Malborskiego Centrum Kultury i Edukacji.

Zadania ww. zespołów określono w powyższych zarządzeniach Burmistrza Miasta.
(dowód: akta kontroli str. 295-308, 310-325, 327-343, 345, 361-377, 398-403)

2.2. W Mieście prowadzono kampanię informacyjną (promocyjną, edukacyjną) o budżecie obywatelskim Miasta w oparciu o:

- plakaty z informacjami o harmonogramie konsultacji, wywieszane na słupach ogłoszeniowych w Mieście, w autobusach Miejskiego Zakładu Komunikacji w Malborku, w budynkach instytucji publicznych i na malborskich osiedlach, a w przypadku budżetu Junior – plakaty wywieszane w szkołach;
- lokalną prasę, audycje w Radio Malbork, Radio Gdańsk oraz TV Malbork;
- oficjalny profil Miasta na portalu społecznościowym Facebook;
- strony internetowe: www.urzad.malbork.pl, www.82-200.pl, a od edycji 2018 r. również www.malbork.budzet-obywatelski.org i www.mboj.malbork.pl;
- od edycji 2018 r. – informacje wysyłane mieszkańcom za pomocą aplikacji mobilnej „Blisko”.

Z wyjaśnień Burmistrza Miasta wynika, że bezpośrednią formą promocji i zachęcania do udziału w głosowaniach na projekty budżetu obywatelskiego Miasta były coroczne spotkania Burmistrza i naczelników właściwych wydziałów Urzędu

¹⁸ Rozumianą 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.

¹⁹ Zarządzenia: nr 143/2015 z 24.09.2015 r., nr 163/2016 z 12.08.2016 r. i nr 33/2017 z 15.02.2017 r. (ze zm.).

²⁰ Od 10.08.2017 r. – 13-osobowy.

z mieszkańcami w szkołach we wszystkich dzielnicach Miasta, bezpośrednio przed terminem głosowania lub w pierwszym tygodniu głosowania (w sumie po pięć spotkań). W przypadku budżetu Junior organizowane były spotkania z młodzieżą i nauczycielami wszystkich szkół, na których przedstawiana była prezentacja na temat zasad i terminów tego budżetu oraz wyjaśniane były wątpliwości.

Ponadto Burmistrz Miasta wyjaśnił m.in., że na ogłoszenia w prasie i audycje radiowe Urząd nie ponosił żadnych wydatków. Opracowanie i druk plakatów oraz druk kart do głosowania był realizowany przez Wydział Promocji, Turystyki i Współpracy z Zagranicą Urzędu, w ramach budżetu tego Wydziału. Stąd trudno jest określić, jakie to były koszty.

Na stronie internetowej Miasta zamieszczane były informacje związane z promocją budżetu obywatelskiego. Publikowano ogłoszenia o możliwości składania projektów, a ponadto informacje o złożonych wnioskach i wynikach ich weryfikacji, o możliwości i sposobie głosowania, o spotkaniach konsultacyjnych mieszkańców z Burmistrzem i pracownikami Urzędu oraz ogłoszenia o zakończeniu i wynikach głosowania.

(dowód: akta kontroli str. 398-403, 432-446)

2.3. Na realizację zadań w ramach budżetów obywatelskich Miasta i Junior zaplanowano (z uwzględnieniem zmian w trakcie roku budżetowego) na: 2016 r. – 578,1 tys. zł, na 2017 r. – 649,9 tys. zł i na 2018 r. – 584,7 tys. zł²¹. Środki te stanowiły odpowiednio: 0,41% planowanych wydatków ogółem budżetu Miasta na 2016 r. (139.709,9 tys. zł), 0,42% budżetu Miasta na 2017 r. (154.235,1 tys. zł) i 0,31% budżetu Miasta na 2018 r. (186.690,4 tys. zł²²). Budżet obywatelski w przeliczeniu na mieszkańca Miasta wynosił w 2016 r. – 15,58 zł, w 2017 r. – 17,20 zł i w 2018 r. – 15,58 zł, a w przeliczeniu na mieszkańca uprawnionego do udziału w głosowaniu na zadania realizowane w ramach tego budżetu odpowiednio: 17,53 zł, 19,60 zł i 17,77 zł.

(dowód: akta kontroli str. 447)

2.4. Do Urzędu złożono ogółem 105 propozycji projektów (zadań) do realizacji w latach 2016-2018 r., z tego w ramach budżetu obywatelskiego Miasta: na 2016 r. – 39 projektów, na 2017 r. – 33 projekty i na 2018 r. – 19 projektów (dziewięć „małych” i 10 „dużych”) oraz budżetu obywatelskiego Junior na 2018 r. – 14 projektów.

Propozycje projektów, które dotyczyły w szczególności remontów, modernizacji i budowy dróg, chodników, parkingów, placów zabaw, budowy oświetlenia ulic, monitoringu, rewitalizacji parków i innych przestrzeni rekreacyjno-sportowych, warsztatów dla uczniów, turniejów, zawodów, pikników i festynów, składali mieszkańcy Miasta.

Oszacowane przez wnioskodawców koszty ogółem realizacji zadań wyniosły w ramach budżetu obywatelskiego Miasta na 2016 r. – 3.264,6 tys. zł²³, na 2017 r. – 3.407,6 tys. zł, na 2018 r. – 1.527,8 tys. zł, a w ramach budżetu Junior na 2018 r. – 63,3 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 448-465, 479-480)

2.5. Prawidłowość formalno-prawną (w tym terminowość) i merytoryczną złożonych do Urzędu wniosków o realizację projektów (zadań) zgłoszonych do budżetu

²¹ W tym w ramach budżetu obywatelskiego Junior – 27,6 tys. zł.

²² Według stanu na dzień kontroli – 30.09.2018 r.

²³ W przypadku dwóch projektów wnioskodawca nie wskazał we wniosku szacunkowych kosztów realizacji zadania.

obywatelskiego Miasta sprawdzał – powołany przez Burmistrza Miasta²⁴ – Zespół ds. Budżetu Obywatelskiego. Weryfikacja wniosków do budżetu obywatelskiego odbywała się poprzez wypełnienie karty analizy zadania, której wzór określono w zarządzeniach Burmistrza Miasta w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych Budżetu Obywatelskiego Miasta Malborka na kolejne lata, a w przypadku edycji 2018 – na wydzielonej platformie do obsługi tego budżetu. Z posiedzeń ww. Zespołu, na których dokonywano weryfikacji wniosków mieszkańców, sporządzono wymagane zarządzeniami protokoły (podpisane przez przewodniczącego Zespołu i protokolanta).

Sekretarz Miasta, przewodnicząca Zespołu ds. Budżetu Obywatelskiego Miasta wyjaśniła, że w skład Zespołu wchodził przedstawiciel każdego z wydziałów Urzędu. Złożone wnioski były analizowane pod kątem kryteriów zawartych w § 3 ust. 1 Regulaminu budżetu obywatelskiego Miasta. Wnioski były opiniowane przez „merytoryczne osoby” wchodzące w skład Zespołu. Na etapie analizy, jeśli było to konieczne, weryfikowano z jednostkami organizacyjnymi możliwości techniczne i organizacyjne projektów. Sprawdzano, czy wnioskowane projekty nie kolidują z zaplanowanymi wydarzeniami lub pracami Urzędu. Opinie „osób merytorycznych” na temat złożonych wniosków, pod względem spełniania przez projekty założonych kryteriów, przedstawiane były członkom Zespołu na zwołanych posiedzeniach. Ostateczną decyzję w sprawie dalszego procedowania wniosku podejmował, po zapoznaniu się ze wszystkimi opiniami, Zespół w głosowaniu jawnym.

Weryfikacji wniosków do budżetu obywatelskiego Junior na 2018 r. dokonał zespół powołany przez Burmistrza Miasta zarządzeniem nr 122/2017 z 19.07.2017 r.

Sekretarz Miasta, przewodnicząca Zespołu ds. Budżetu Obywatelskiego Junior wyjaśniła, że Zespół analizował poszczególne wnioski według kryteriów określonych w Regulaminie budżetu obywatelskiego Junior. Analizowano, czy dane zadanie nie jest już w planach Urzędu lub jednostki podległej, czy termin nie koliduje z innymi planowanymi wydarzeniami oraz czy zarządca terenu, na którym ma być zrealizowane zadanie, wyraża na to zgodę. Rozpatrywano, czy projekt będzie dostępny dla wszystkich chętnych, a nie tylko dla wąskiego kręgu odbiorców, czy jego wykonanie będzie możliwe za wnioskowaną kwotę oraz czy Miasto posiada odpowiednie własne zaplecze techniczne do realizacji danego pomysłu. Zgodnie z ww. Regulaminem odrzucane były projekty o charakterze inwestycyjnym oraz takie, które generowałyby dodatkowe koszty eksploatacji.

Spośród 105 zgłoszonych do realizacji w latach 2016, 2017 i 2018 zadań, określonych kryteriów nie spełniało – według ww. Zespołów – 30 projektów (w tym cztery dotyczyły budżetu Junior), w szczególności z powodu: wykraczania projektu poza zadania własne Miasta, niedoszacowania kosztów realizacji projektu, braku możliwości realizacji zadania w ciągu jednego roku, niezgodności projektu z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, realizacji projektu na terenie nie należącym do Miasta, niezgodności projektu z przepisami, inwestycyjnego charakteru projektu (dotyczy budżetu Junior).

(dowód: akta kontroli str. 484-525, 576-579)

2.6. W badanych okresie, jak wyjaśnił Burmistrz Miasta, nie było odwołań od decyzji o niedopuszczeniu projektu do głosowania w ramach budżetu obywatelskiego.

(dowód: akta kontroli str. 398-403)

²⁴ Zarządzeniami: nr 143/2015 z 24.09.2015 r., nr 163/2016 z 12.08.2016 r. i nr 33/2017 z 15.02.2017 r. (ze zm.).

2.7. Analiza 30 losowo wybranych projektów (po 10 zgłoszonych do budżetu obywatelskiego Miasta na 2016 r., 2017 r. i 2018 r.) pod względem spełnienia wymogów określonych w uregulowaniach opisanych w pkt. 1.3 i 1.4 wystąpienia pokontrolnego wykazała, że sześć z nich nie spełniało niektórych kryteriów określonych w tych regulacjach i prawidłowo zostało odrzuconych. Natomiast 24 pozostałe propozycje zadań spełniały wszystkie kryteria i zostały umieszczone na liście projektów dopuszczonych do głosowania.

Ponadto analiza pięciu z 14 projektów zgłoszonych do budżetu obywatelskiego Junior na 2018 r. pod względem spełnienia wymogów określonych w uregulowaniach opisanych w pkt. 1.3 i 1.4 wystąpienia pokontrolnego wykazała, że dwa z nich nie spełniały niektórych kryteriów określonych w tych regulacjach i prawidłowo zostały odrzucone. Natomiast trzy pozostałe propozycje zadań spełniały wszystkie kryteria i zostały umieszczone na liście projektów dopuszczonych do głosowania.

(dowód: akta kontroli str. 386, 450-532)

2.8. Poniższe działania związane z utworzeniem budżetu obywatelskiego Miasta na lata 2016, 2017 i 2018 były realizowane zgodnie z harmonogramami ustalonymi w zarządzeniach Burmistrza Miasta²⁵, w szczególności – odpowiednio:

- złożenie przez mieszkańców wniosków z propozycjami zadań: od 19.10 do 30.11.2015 r., od 13.06 do 15.07.2016 r. i od 2 do 31.03.2017 r.;
- weryfikacja zgłoszonych projektów przez Zespół ds. Budżetu Obywatelskiego: od 1.12.2015 r. do 5.01.2016 r., od 16.07 do 30.09.2016 r. i od 1.04 do 15.08.2017 r.;
- spotkania z mieszkańcami, przedstawienie zgłoszonych projektów, publikacja projektów na stronie internetowej Miasta: od 26.01 do 1.02.2016 r.²⁶ (dotyczy budżetu na 2016 r. i od 17 do 25.10.2016 r. (budżet na 2017 r.);
- głosowanie w sprawie wyboru projektów do realizacji: od 1 do 29.02.2016 r., od 1 do 30.11.2016 r. i od 1 do 30.09.2017 r.;
- przekazanie przez Zespół ds. Budżetu Obywatelskiego Burmistrzowi Miasta wyników głosowania: 7.03.2016 r., 7.12.2016 r. i 9.10.2017 r.;
- ujęcie projektów, które uzyskały największą liczbę punktów, w budżecie Miasta na 2016 r. w dniu 10.03.2016 r., a w budżecie Miasta na 2017 r. – 23.02.2017 r.

Z opóźnieniem, w stosunku do terminu określonego w harmonogramie budżetu obywatelskiego na 2018 r. (16-31.08.2017 r.), zrealizowano działanie pt. „spotkania z mieszkańcami, przedstawienie zgłaszanych projektów, publikacja projektów na stronie internetowej Miasta” – w dniach 4-14.09.2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 295-308, 310-325, 327-343, 533-534, 536-560)

Działania związane z utworzeniem budżetu obywatelskiego Junior na 2018 r. były realizowane zgodnie z harmonogramem ustalonym w załączniku nr 5 do zarządzenia nr 122/2017 r. Burmistrza Miasta z 19.07.2017 r.:

- kampania informacyjna była prowadzona w okresie od 20 do 31.08.2017 r.;
- wnioski z propozycjami zadań złożono w okresie od 11.09 do 2.10.2017 r.²⁷;
- Zespół ds. Budżetu Obywatelskiego Junior zweryfikował zgłoszone projekty w dniu 10.10.2017 r.;
- na wybór projektów do realizacji głosowano od 17 do 30.10.2017 r.;

²⁵ Odpowiednio: załącznik nr 3 do zarządzenia nr 143/2015 z 24.09.2015 r., załącznik nr 3 do zarządzenia nr 163/2016 z 12.08.2016 r. oraz załącznik nr 2 do zarządzenia nr 33/2017 z 15.02.2017 r.

²⁶ Dzień 31.01.2016 r. przypadał w niedzielę.

²⁷ Dzień 30.09.2017 r. przypadał w sobotę.

- ww. Zespół przekazał 2.11.2017 r. Burmistrzowi Miasta wyniki głosowania;
- projekty, które uzyskały największą liczbę punktów, zostały ujęte w projekcie budżetu Miasta w dniu 14.11.2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 361-377, 535-537, 554-563, 573-574)

2.9. Głosowanie nad wyborem projektów do realizacji w ramach budżetu obywatelskiego Miasta odbyło się za pomocą papierowych kart do głosowania oraz drogą elektroniczną poprzez sieć internet, zgodnie z § 4 ust. 4 Regulaminu budżetu obywatelskiego Miasta, a w przypadku budżetu Junior – za pomocą papierowych kart do głosowania, zgodnie z § 4 Regulaminu budżetu obywatelskiego Junior.

Wzory kart do głosowania w ramach budżetu obywatelskiego Miasta zawierały informacje m.in. o zasadach głosowania i przesłankach uznania głosu za nieważny, nazwach zadań, na które można oddać głos wraz z szacunkowymi kosztami ich realizacji, imieniu, nazwisku i numerze PESEL osoby głosującej oraz oświadczenie, że osoba głosująca jest zameldowana na terenie Miasta, że ukończyła 16 lat i o wyrażeniu zgody na przetwarzanie danych osobowych wraz z miejscem na datę i podpis osoby głosującej. Natomiast wzór karty do głosowania w ramach budżetu Junior zawierał informacje m.in. o zasadach głosowania i przesłankach uznania głosu za nieważny oraz nazwach zadań, na które można zagłosować.

W głosowaniu dotyczącym budżetu obywatelskiego Miasta (na jednej karcie można było wybrać maksymalnie pięć projektów):

- na 2016 r. oddano 8.012 głosów (591 nieważnych), w tym na projekty zwycięskie 3.196 głosów;
- na 2017 r. oddano 10.875 głosów (335 nieważnych), w tym na projekty zwycięskie 6.975 głosów;
- na 2018 r. oddano 6.575 głosów (234 nieważnych), w tym na projekty zwycięskie 4.298 głosów.

Frekwencja w konsultacjach w sprawie budżetu obywatelskiego Miasta: na 2016 r. wyniosła 6.706 osób, co stanowiło 20% uprawnionych do głosowania (32.976 osób), na 2017 r. – 7.277 osób, tj. 22% uprawnionych (33.167 osób), a na 2018 r. – 3.522 osoby, tj. 11% uprawnionych (32.908 osób).

W głosowaniu na projekty budżetu obywatelskiego Junior na 2018 r. (na jednej karcie można było wybrać maksymalnie trzy zadania) oddano 7.737 głosów, w tym 18 nieważnych. W głosowaniu udział wzięło 2.918 osób, co stanowiło 86% uprawnionych do głosowania (3.408 osób).

W celu przeprowadzenia elektronicznych głosowań (za pomocą internetu) na zadania budżetu obywatelskiego Miasta:

- 16.10.2015 r. zlecono wykonawcy wdrożenie aplikacji Budżet Obywatelski (z funkcjami m.in.: możliwość jednokrotnego oddania głosu przez mieszkańca uprawnionego do głosowania, weryfikacja osoby chcącej oddać głos za pomocą numeru PESEL, możliwości określenia terminu głosowania i dodawania/edycji projektów do głosowania, możliwości pobrania w całości wyników głosowania, blokady głosowania po 3-krotnym błędnym wprowadzeniu danych weryfikacyjnych);
- 15.02.2017 r. zawarto umowę z innym wykonawcą, której przedmiotem było świadczenie usług związanych z udostępnieniem serwisu internetowego pn. „System zarządzania budżetem obywatelskim – Porto Alegre” (usługi obejmowały m.in. składanie wniosków do budżetu obywatelskiego i głosowanie nad wnioskami).

Na realizację umów wydano ogółem 24,2 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 295-308, 310-325, 327-343, 361-377, 386, 398-409, 448-449, 526-532, 575)

2.10. W wyniku głosowania mieszkańców Miasta, do realizacji w ramach budżetu obywatelskiego Miasta wybranych zostało 15 projektów, z tego:

- na 2016 r. trzy²⁸ (o łącznej wartości 537,4 tys. zł);
 - na 2017 r. trzy²⁹ (649,4 tys. zł);
 - na 2018 r. trzy „duże”³⁰ (430,0 tys. zł) i sześć „małych”³¹ (98,1 tys. zł);
- a w ramach budżetu Junior – pięć projektów³² (o łącznej wartości 22,6 tys. zł).

Projekty te dotyczyły: budowy oraz oświetlenia dróg gminnych, budowy parkingów, rewitalizacji i modernizacji miejsc wypoczynkowo-rekreacyjnych i rekreacyjno-sportowych (w szczególności parki miejskie), budowy i modernizacji boisk sportowych, zakupu flag narodowych, organizacji wydarzeń o charakterze kulturalno-rozrywkowym, realizacji programu prozdrowotnego, poszerzenia wiedzy i umiejętności oraz popularyzacji aktywnego spędzania czasu i zdrowego stylu życia uczniów szkół Miasta.

Planowane efekty dotyczyły podniesienia warunków życia i funkcjonowania mieszkańców Miasta, w szczególności poprzez poprawę estetyki i podniesienie atrakcyjności przestrzeni publicznej, upowszechnienie wiedzy, kultury fizycznej, sportu i rekreacji, integrację mieszkańców.

(dowód: akta kontroli str. 410-416, 469-478, 526-532, 573-574, 770-774, 786-797)

W budżecie Miasta na 2016 r.³³ i na 2017 r.³⁴ utworzono rezerwę celową na budżet obywatelski (w każdym roku) w wysokości 500,0 tys. zł, którą po wyborze sześciu projektów do realizacji (po trzy w każdym roku) rozwiązano, dokonując jej podziału w dniach – odpowiednio: 10.03.2016 r. oraz 23.02.2017 r., przenosząc środki ww. rezerw do odpowiednich działów, rozdziałów i paragrafów klasyfikacji budżetowej. W 2016 r. 3-krotnie zwiększono planowane wydatki (łącznie o 78,1 tys. zł) na realizację jednego z trzech zadań. W 2017 r. Rada Miasta, rozwiązując rezerwę celową, ustaliła planowane wydatki na zadania w ramach budżetu obywatelskiego Miasta na kwotę 649,4 tys. zł.

Wydatki na realizację projektów w ramach budżetu obywatelskiego Miasta na 2018 r. (ogółem 528,1 tys. zł) zostały uwzględnione w uchwale Rady Miasta w sprawie budżetu Miasta na 2018 r.³⁵

Na zadania dotyczące budżetu obywatelskiego Junior utworzono w budżecie Miasta na 2018 r. rezerwę celową w wysokości 25,0 tys. zł, którą po wyborze pięciu projektów do realizacji rozwiązano, dokonując jej podziału w dniu 25.01.2018 r., przenosząc środki rezerwy w wysokości 22,6 tys. zł do wybranych działów, rozdziałów i paragrafów klasyfikacji budżetowej. W dniu 22.03.2018 r. Rada Miasta

²⁸ Na projekty oddano od 1.458 do 1.782 głosów.

²⁹ Na projekty oddano od 1.300 do 3.181 głosów.

³⁰ Na projekty oddano od 538 do 1.817 głosów.

³¹ Na projekty oddano od 158 do 323 głosy.

³² Na zwycięskie projekty oddano od 789 do 1.079 głosów. Na liście rezerwowej ujęto szósty projekt, który uzyskał 739 głosów. W protokole z posiedzenia Zespołu z 2.11.2017 r. zapisano, że jeśli Burmistrz zdecyduje się przeznaczyć dodatkowe 2,6 tys. zł na szósty projekt, a Rada Miasta wyrazi na to zgodę, to zostanie on przyjęty do realizacji.

³³ Uchwała nr XV/158/2015 Rady Miasta Malborka z dnia 29 grudnia 2015 r. w sprawie budżetu Miasta Malborka na 2016 rok.

³⁴ Uchwała nr XXVII/282/2016 Rady Miasta Malborka z dnia 29 grudnia 2016 r. w sprawie budżetu Miasta Malborka na 2017 rok.

³⁵ Uchwała nr XXXIX/402/2017 Rady Miasta Malborka z dnia 28 grudnia 2017 r. w sprawie budżetu Miasta Malborka na 2018 rok. Po zmianie budżetu Miasta na 2018 rok zarządzeniami Burmistrza Miasta: nr 111/2018 z 23.07.2018 r. i nr 122/2018 z 9.08.2018 r. kwota planowanych wydatków wyniosła 557,1 tys. zł.

przeznaczyła środki w wysokości 5,0 tys. zł na realizację dodatkowego – szóstego projektu w ramach budżetu obywatelskiego Junior na 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 536-568, 766-769)

2.11. Burmistrz Miasta wyjaśnił, że nie było istotnych problemów z planowaniem budżetu obywatelskiego na kolejne lata. Inicjatywa ta została bardzo pozytywnie przyjęta zarówno przez Radę Miasta, jak i przez mieszkańców.

(dowód: akta kontroli str. 398-403)

Ustalone
nieprawidłowości

Jedno z siedmiu określonych w harmonogramie działań (spotkania z mieszkańcami, przedstawienie zgłaszanych projektów, publikacja projektów na stronie internetowej Miasta), dotyczących przeprowadzenia konsultacji budżetu obywatelskiego Miasta na 2018 r., zrealizowano w dniach 4-14.09.2017 r., tj. z opóźnieniem w stosunku do terminu (16-31.08.2017 r.) określonego w harmonogramie, stanowiącym załącznik nr 2 do zarządzenia nr 33/2017 Burmistrza Miasta Malborka z dnia 15 lutego 2017 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych Budżetu Obywatelskiego Miasta Malborka na 2018 rok (ze zm.).

Sekretarz Miasta, będąca przewodniczącym Zespołu ds. Budżetu Obywatelskiego, wyjaśniła m.in., że na etapie planowania tego terminu kierowano się przede wszystkim okresem przeznaczonym na analizę formalną i merytoryczną złożonych wniosków. Nie zwrócono uwagi na ewentualne miejsca prowadzenia tych konsultacji. W praktyce okazało się, że ponieważ spotkania z mieszkańcami poszczególnych „dzielnic” Miasta odbywają się w budynkach szkolnych, trwające w tym czasie wakacje ograniczają możliwości zorganizowania zebrań. Dlatego też odbyły się one już po rozpoczęciu roku szkolnego w dniach od 4 do 14.09.2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 327-345, 533-534, 576-579)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W powyższym harmonogramie niewłaściwie określono że „ujęcie projektów, które uzyskają największą liczbę punktów w budżecie Miasta Malborka” nastąpi do 31.10.2017 r., gdyż w praktyce budżet Miasta uchwalany był w grudniu roku poprzedzającego rok budżetowy. Natomiast do 15 listopada projekt budżetu przedkłada się organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego oraz regionalnej izbie obrachunkowej – celem zaopiniowania, zgodnie z art. 238 ust. 1 ustawy o finansach publicznych³⁶.

(dowód: akta kontroli str. 327-345, 533-534, 538-541, 545-548, 554-560, 576-579)

Ocena częściowa

Wybór projektów obywatelskich odbywał się zgodnie z obowiązującymi w Mieście zasadami. Wnioski mieszkańców w sprawie realizacji projektów spełniały wymagane kryteria i zostały rzetelnie zweryfikowane przez pracowników Urzędu. Tworzenie w kolejnych latach budżetów obywatelskich Miasta i Junior odbywało się zgodnie z ustalonymi harmonogramami, za wyjątkiem jednego z działań, które nastąpiło z niewielkim opóźnieniem w stosunku do terminu określonego w zarządzeniu Burmistrza Miasta. Aktywnie prowadzono kampanię informacyjną o budżecie obywatelskim Miasta. W kolejnych budżetach Miasta zapewniono środki niezbędne do sfinansowania wybranych w głosowaniach mieszkańców przedsięwzięć.

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

Opis stanu
faktycznego

3.1. Wydatki budżetowe w latach 2016-2018 (do 30 września) poniesione na zadania realizowane w ramach budżetów obywatelskich Miasta i Junior wyniosły ogółem 1.364,1 tys. zł³⁷, tj.:

³⁶ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm.).

³⁷ W tym w ramach budżetu obywatelskiego Junior – 27,2 tys. zł.

- w 2016 r. – 567,9 tys. zł (tylko inwestycyjne), tj. 98% planu wydatków (po zm.), które przeznaczono na zadania w zakresie: dróg gminnych (90,0 tys. zł) i ich oświetlenia (138,8 tys. zł) oraz gospodarki komunalnej (339,1 tys. zł);
- w 2017 r. – 637,2 tys. zł (tylko inwestycyjne), tj. 98% planu wydatków (po zm.), które przeznaczono na zadania w zakresie: oświetlenia dróg gminnych (188,6 tys. zł) oraz kultury fizycznej (448,6 tys. zł);
- w 2018 r. (do 30.09) – 159,0 tys. zł, z tego wydatki:
 - inwestycyjne w wysokości 104,3 tys. zł (21% planu po zm.³⁸), które przeznaczono na zadania w zakresie: dróg gminnych (11,4 tys. zł) i ich oświetlenia (8,9 tys. zł) i kultury fizycznej (84,0 tys. zł);
 - bieżące w kwocie ogółem 54,7 tys. zł (68% planu po zm.):
 - a) w ramach budżetu obywatelskiego Miasta na zadania w zakresie: gospodarki komunalnej (2,5 tys. zł) i kultury (25,0 tys. zł);
 - b) w ramach budżetu obywatelskiego Junior: na zadania w zakresie: ochrony zdrowia (3,1 tys. zł), kultury (5,0 tys. zł) i kultury fizycznej (4,5 tys. zł), promocji Miasta (4,6 tys. zł) oraz pozostałe (10,0 tys. zł).

Plan w zakresie wydatków na zadania budżetu obywatelskiego i ewidencja księgową poniesionych wydatków na te zadania były prowadzone z wykorzystaniem kont analitycznych.

(dowód: akta kontroli str. 568-571, 580-582, 712-713, 733-734)

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. 569-572)

3.3. Projekty realizowane w ramach budżetu obywatelskiego były współfinansowane z innych środków budżetu Miasta (poza pulą budżetu obywatelskiego) w następującym zakresie:

- w 2016 r. zwiększono o 78,1 tys. zł wydatki na jeden projekt;
- w 2017 r. na dwa projekty zwiększono wydatki o 33,5 tys. zł, przy czym zmniejszono na jeden o 33,0 tys. zł;
- w 2018 r. zwiększono o 29,0 tys. zł wydatki na dwa projekty.

Zwiększenie kwot planowanych wydatków związane było z zapewnieniem pełnej realizacji projektów.

(dowód: akta kontroli str. 569-572, 766-769)

3.4. W zakresie realizacji wydatków Urzędu na zadania wykonywane w ramach budżetu obywatelskiego Miasta³⁹ kontrolą objęto wszystkie płatności w latach 2016-2018 (do 30 września) w łącznej kwocie 1.336,9 tys. zł (dotyczące 14 projektów⁴⁰).

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 o finansach publicznych;

³⁸ Według stanu na 30.09.2018 r.

³⁹ Wydatki na projekty budżetu obywatelskiego w latach objętych kontrolą realizował Urząd.

⁴⁰ Do 30.09.2018 r. nie poniesiono wydatków na jeden z dziewięciu realizowanych projektów w ramach budżetu obywatelskiego Miasta na 2018 r.

- 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 i wydatków budżetowych⁴¹.

Natomiast wydatki (łącznie 9,9 tys. zł) na dwa zadania budżetu obywatelskiego Junior zaklasyfikowano i ujęto w ewidencji księgowej Urzędu w niewłaściwym rozdziale klasyfikacji budżetowej.

(dowód: akta kontroli str. 568, 580-581, 583-590)

Na realizację pięciu projektów budżetu obywatelskiego Miasta Urząd udzielił zamówień publicznych w trybie przetargu nieograniczonego, a na pięć innych – w trybie z wolnej ręki, na podstawie art. 67 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych⁴² (spełnione zostały warunki określone w tym przepisie). Zamówień na realizację czterech projektów udzielono z pominięciem przepisów ww. ustawy, gdyż w trzech przypadkach ich wartość nie przekraczała wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 tys. euro (art. 4 pkt 8 tej ustawy), a w jednym dotyczyło udzielenia dotacji instytucji kultury (art. 4 pkt 7). Jedno z 15 zadań realizowała inna jednostka budżetowa Miasta.

W wyniku badania losowo wybranych dwóch postępowań o udzielenie zamówienia w trybie przetargu nieograniczonego 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. 580-581, 591-707)

Miasto udzieliło Malborskiemu Centrum Kultury i Edukacji w Malborku dotacji na realizację projektu pt. „Piknik Rodzinny – Malborskie Grillowanie”, w ramach budżetu obywatelskiego na 2018 r. Przekazanie 14.09.2018 r. ww. instytucji kultury środków w kwocie 25,0 tys. zł było zgodne z postanowieniami umowy zawartej z tą jednostką. Termin rozliczenia się z udzielonej dotacji poprzez złożenie do Urzędu sprawozdania rzeczowego i finansowego realizacji zadania upłyne 15.12.2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 708-711)

3.5. Zadania w ramach budżetu obywatelskiego Miasta w latach objętych kontrolą realizował Urząd (łącznie 13 zadań)⁴³ oraz inne jednostki organizacyjne Miasta (dwa zadania)⁴⁴.

Sześć wybranych w głosowaniu zadań do realizacji w ramach budżetu obywatelskiego na 2016 r. i 2017 r. wykonano w pełnym zakresie. Osiągnięto przy tym planowane efekty, w tym rzeczowe. W wyniku:

- budowy i utwardzenia wybranych dróg oraz budowy oświetlenia wybranych ulic na terenie osiedla Słupecka II poprawiło się bezpieczeństwo korzystających z dróg;

⁴¹ 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.).

⁴² Dz. U. z 2018 r. poz. 1986, ze zm.

⁴³ W 2016 r. – trzy, w 2017 r. – trzy, w 2018 r. – siedem.

⁴⁴ W 2018 r. (Malborskie Centrum Kultury i Edukacji w Malborku: projekt pt. „Piknik Rodzinny – Malborskie Grillowanie” oraz Ośrodek Sportu i Rekreacji w Malborku: projekt pt. „Bądź zdrow – 3. Miesięczna Metamorfoza”).

- rewitalizacji parku miejskiego przy ulicach Ciepłej i Łąkowej (wraz z wykonaniem placu zabaw dla dzieci), budowy przestrzeni rekreacyjno-sportowej w Malborku-Kałdowie oraz budowy „Parku Kieszonkowego Południe” stworzono mieszkańcom Miasta miejsca do wypoczynku, rekreacji i uprawiania sportu.

Spośród dziewięciu wybranych do realizacji w 2018 r. zadań, do 30 września tego roku sześć zadań wykonano w pełnym zakresie, uzyskując następujące efekty: wybudowano boisko typu „Orlik” i zmodernizowano boisko wielofunkcyjne, wykonano nawierzchnię pod zestawem do ćwiczeń Street Workout, wykonano cztery miejsca postojowe na samochody, zbudowano parking na rowery, zorganizowano piknik rodzinny „Malborskie Grillowanie” i zakupiono 250 flag narodowych, które rozdysponowano losowo wśród mieszkańców Miasta. Pozostałe trzy zadania były w trakcie realizacji.

Sześć zadań w ramach budżetu obywatelskiego Junior na 2018 r. zostało w pełni zrealizowanych, zgodnie z założeniami.

(dowód: akta kontroli str. 580-582, 770-797)

3.6. W badanym okresie, jak wyjaśnił Burmistrz Miasta, nie była prowadzona ewaluacja budżetów obywatelskich Miasta i Junior.

(dowód: akta kontroli str. 798-800)

3.7. Z wyjaśnień Burmistrza Miasta wynika, że występowały trudności i problemy związane z realizacją zadań i wydatków w ramach budżetu obywatelskiego. Dotyczyły one w szczególności braku znajomości przez wnioskodawców procesu inwestycyjnego, zwłaszcza w przypadku inwestycji infrastrukturalnych, przepisów obowiązujących w tym zakresie oraz jego realizacji. Wnioskodawcy szacując koszt inwestycji, nie biorą pod uwagę kosztów wykonania map do celów projektowych, dokumentacji budowlanej i jej uzgodnienia oraz nadzoru. Powoduje to, że koszty na samym początku są niedoszacowane. Dodatkowo, wnioski składane są w roku poprzedzającym ich realizację. Oznacza to, że po wykonaniu całej niezbędnej dokumentacji projektowej, której przygotowanie trwa kilka miesięcy, założony i przyjęty budżet danego zadania jest już nieaktualny z uwagi na wzrost cen materiałów i usług. Występują również w trakcie realizacji rzeczy nieprzewidziane zarówno przez wnioskodawców, jak i projektanta. Występują wówczas roboty dodatkowe, co powoduje wzrost kosztów. Ogromnym problemem dla projektanta i Urzędu jest uzgodnienie lokalizacji projektowanych urządzeń (dotyczy to w szczególności przebiegu trasy kabla słupów oświetleniowych). Wnioskodawcy niejednokrotnie nie zgadzali się na proponowane rozwiązania i należało w takim przypadku przeprojektować dokumentację.

(dowód: akta kontroli str. 798-800)

3.8. Burmistrz Miasta wyjaśnił, że wprowadzenie budżetu obywatelskiego wpłynęło na aktywność obywatelską w Mieście. Mieszkańcy chętniej zaczęli zgłaszać swoje potrzeby do Urzędu, nie tylko w ramach budżetu obywatelskiego. Mobilizowali się wspólnie podczas głosowania, tworzyli grupy wsparcia, współpracowali ze szkołami, parafiami, aby w ten sposób zebrać jak najwięcej głosów. Mieszkańcy poszczególnych ulic opracowywali wnioski często w konsultacji z pozostałymi mieszkańcami, uwzględniając potrzeby większości. Szczególnie aktywna była jedna z dzielnic – Wielbark, której w edycjach budżetu obywatelskiego 2016-2018 udało się zrealizować w sumie pięć „dużych” projektów. Dlatego trochę dziwi fakt, że z roku na rok liczba głosujących spada. Być może jest to związane ze spadkiem liczby aktywnych liderów zbierających głosy na poszczególne projekty.

(dowód: akta kontroli str. 798-800)

3.9. Dwóch pracowników Urzędu wzięło udział w dniach 28.11.2016 r. i 25.04.2018 r. w organizowanych przez Obszar Metropolitalny Gdańsk – Gdynia – Sopot spotkaniach na temat technologii i partycypacji społecznej, skierowanych w szczególności do osób odpowiedzialnych w samorządach za budżet obywatelski.
(dowód: akta kontroli str. 798-800)

3.10. Zagadnień związanych z funkcjonowaniem w Mieście budżetu obywatelskiego w latach 2016-2018 nie objęto audytem wewnętrznym i kontrolą wewnętrzną (instytucjonalną).

Audytor wewnętrzny wyjaśnił, że mając na uwadze fakt, iż komórka audytu obejmuje od 2017 r. 0,5 etatu, a wcześniej 0,25 etatu, analiza zadań na poziomie planowania rocznego nie uwzględniała obszaru, jakim jest budżet obywatelski. Obowiązkowe zadania w zakresie audytu bezpieczeństwa, oceny kontroli zarządczej – dokonywane przynajmniej raz w roku, zawężyły już znacznie możliwości komórki audytu. Zagadnienia budżetu obywatelskiego są do objęcia analizą ryzyka do planu na 2019 r.

Koordinator kontroli zarządczej Urzędu wyjaśnił, że jego zadaniem jest przeprowadzanie kontroli w jednostkach podległych. Budżety obywatelskie są „integralną częścią budżetu Urzędu Miasta”, który jest często kontrolowany przez podmioty zewnętrzne. Dlatego zadania realizowane przez Urząd kontroluje na polecenie Burmistrza tylko wówczas, gdy Burmistrz uzna, że wystąpiła taka konieczność.

(dowód: akta kontroli str. 801-828)

Ustalone
nieprawidłowości

Wydatki w kwocie ogółem 9.898,67 zł na wykonanie dwóch zadań w ramach budżetu obywatelskiego Junior, tj. „Krzyżakon – sekcja gier elektronicznych” (łącznie 5.000,00 zł) i „Gra Miejska – Krzyżem i Mieczem” (ogółem 4.898,67 zł) zaklasyfikowano i ujęto w ewidencji księgowej Urzędu w rozdziale 75022 – Rady gmin (miast i miast na prawach powiatu), w którym klasyfikuje się jedynie wydatki związane z obsługą rady gminy, zamiast w rozdziale określającym faktyczny rodzaj działalności odpowiadający ww. zadaniom. Naruszało to przepisy art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych i załącznika nr 2 do rozporządzenia w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów i wydatków budżetowych.

Skarbnik Miasta wyjaśniła, że plan wydatków na ww. zadania został przyjęty uchwałami Rady Miasta w sprawie zmian budżetu Miasta na 2018 rok: nr XL/403/2018 z 25.01.2018 r. i nr XLI/425/2018 z 22.03.2018 r. Wykazany został w rozdziale 75022, w którym klasyfikuje się również wydatki związane z obsługą Młodzieżowej Rady Miasta Malborka. Ww. zadania były w sposób pośredni związane z działalnością niektórych członków tej Rady. Nadzór nad realizacją zadań sprawowało Biuro Rady. RIO nie zgłosiło zastrzeżeń do powyższych uchwał. Zgodnie z planem księgowano wykonane wydatki oraz wykazywano w sprawozdawczości.

Ponadto ww. wyjaśniła, że projekty uchwał w sprawie zmian budżetu Miasta przygotowała na podstawie złożonych wniosków przez poszczególnych Naczelników, po ich konsultacji z Burmistrzem Miasta lub jego Zastępcą.

Wnioski o ujęcie w budżecie Miasta Malborka na 2018 r. wydatków w rozdziale 75022 (ogółem 10,0 tys. zł) na realizację dwóch ww. zadań złożyła w dniach 11.01.2018 r. i 27.02.2018 r. Naczelnik Biura Rady, która wyjaśniła, że jest dysponentem rozdziału 75022 i po przydzieleniu jej powyższych projektów do realizacji w ramach budżetu obywatelskiego Junior wystąpiła z wnioskami o zabezpieczenie środków na te zadania.

W ocenie NIK powyższe argumenty nie usprawiedliwiają niezgodnego z obowiązującymi przepisami zaklasyfikowania wydatków budżetowych na wykonanie ww. zadań.

(dowód: akta kontroli str. 712- 765, 786-797)

Ocena cząstkowa

Realizacja projektów obywatelskich była zgodna z założeniami wynikającymi z wniosków mieszkańców. Osiągnięto planowane efekty rzeczowe. W wyniku realizacji zadań stworzono mieszkańcom Miasta miejsca do wypoczynku, rekreacji i uprawiania sportu. Poprawiła się infrastruktura drogowa i rekreacyjno-sportowa. Wydatki budżetowe objęte badaniami poniesiono zgodnie z przepisami. Nieprawidłowo jednak zaklasyfikowano wydatki w wysokości 9,9 tys. zł na wykonanie dwóch zadań w ramach budżetu obywatelskiego Junior.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagę 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 Kontroli⁴⁵, wnosi o:

- 1) podjęcie działań zapewniających określenie wszystkich zasad i trybu przeprowadzania z mieszkańcami Miasta konsultacji w ramach budżetu obywatelskiego Junior wyłącznie w uchwale Rady Miasta;
- 2) podjęcie działań w celu odstąpienia od wymogu podawania numeru PESEL przez mieszkańców Miasta biorących udział w głosowaniu dotyczącym wyboru projektów do budżetu obywatelskiego Miasta;
- 3) przekazywanie wszystkich uchwał Rady Miasta właściwemu organowi nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego, zgodnie z wymogiem art. 90 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym;
- 4) zapewnienie realizacji wszystkich działań dotyczących przeprowadzenia konsultacji w ramach budżetu obywatelskiego Miasta zgodnie z obowiązującym harmonogramem;
- 5) wprowadzenie rozwiązań organizacyjnych (dodatkowych mechanizmów kontrolnych) ograniczających ryzyko zaklasyfikowania wydatków Urzędu do nieprawidłowego rozdziału klasyfikacji budżetowej.

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 Gdańsku.

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

⁴⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 524, ze zm.

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.

Gdańsk, dnia 14 grudnia 2018 r.

Kontroler

Krystian Kułaga
doradca ekonomiczny



.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku

Dyrektor

2 up.

WICEDYREKTOR DELEGATURY
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
w Gdańsku



.....
Teresa Sawicka
podpis